

السياسات العامة في العراق

الأسس والتقويم

أ.د. عزيز جبر شيال

في معنى السياسات العامة

مما لا يرب فيه أنه لا يوجد اتفاق حول تعريف واحد و محدد لمفهوم السياسات العامة، و هذا راجع إلى تباين وجهات النظر لدى المعنيين من علماء السياسة حول النقاط أو الركائز التي ينطلقون منها فضلا عن عدم اتفاقهم على تعريف مفهوم المجال العام و تحديده ، بيد أننا نرى أن السياسة العامة هي عملية تجسد التفاعلات الحاصلة بين مختلف القوى الرسمية و غير الرسمية، و هي تعبير عن مجموع النوايا أو التطلعات أو الرغبات المعلنة و غير المعلنة ، التي من شأنها أن تأخذ صورة برنامج عمل أو سلسلة من النشاطات أو القرارات المترابطة أو القوانين أو اللوائح أو الأحكام القضائية، و المرتكزة على قيم و مبادئ مرشدة و محددة للأطر الفكرية و المناهج و الأساليب الواجب الالتزام بها أثناء العمل ، و الكاشفة للأهداف و الاختيارات و التوجهات الآتية و المستقبلية المرجو تحقيقها و الوصول إليها ، في ظل تخصيص الموارد و الهيئات و الإجراءات الشرعية و الفعالة الضرورية لذلك .وتشمل السياسات العامة جميع القرارات الفعلية المنظمة و الضابطة و المعالجة لمشكلات ما و المستجيبة لمطالب مجتمعية في الدولة التي تصدرها المؤسسات الحكومية ، كما تشمل ما تنوي الحكومة أن تفعله أو تعد لفعله ، و هذه الحلول و الإستجابات للمشكلات و المطالب لا تصبح سياسات عامة إذا لم تقم الحكومة بتبنيها و إصدار قوانين أو مراسيم أو قرارات من شأنها تحديد أهداف السلطة و تنظيم سير نشاطها . وقد اختلفت تجارب الدول المختلفة في وضع السياسات العامة بالاشتراك مع الفواعل و الجماعات المختلفة الموجودة في المجتمع . إذ أنه لا يوجد فاعل سياسي وحيد يتولى وضع و رسم السياسات العامة بل هناك مجموعة من الفواعل التي تتدخل في ذلك و إن كان ذلك بدرجات متفاوتة ، و من الثابت أن:

١. السياسة العامة هي مجموعة الأعمال، الأفعال، التصرفات و التوجهات المنسقة غير العشوائية المنطقية و العقلانية الصادرة عن القادة و الرؤساء أو المسؤولين الحكوميين بتأثير و مشاركة من قبل

فواعل سياسية أخرى. و لابد أن تكون هذه المجموعة من الأعمال ذات طابع مجتمعي واسع ولا بد أيضاً أن تتمتع بالشرعية و قوة الإلزام القانوني.

٢. لابد أن تكون للسياسة العامة مقاصد و أهداف تسعى إلى تحقيقها و بلوغها ، لأن هذه السياسات بمثابة بلورة للإرادة المجتمعية حيال المطالب و المشكلات العامة ، الأمر الذي يجعل من هذه السياسات وعاءً وإطاراً تتفاعل و تنصهر و تتمازج فيها توجهات الفواعل (القوى) السياسية المتعددة حتى و إن كانت درجات تأثيرها متباينة.

٣. تتمحور السياسات العامة صنعاً وتنفيذاً حول .

أ. بناء الدولة وتأكيد سيادتها في دائرة إختصاصها الإقليمي (ضمن حدودها الجغرافية المعترف بها) بما يؤمن لها الاستقلال و حرية التصرف في منهجها السياسي وسياستها الخارجية، دون الإعتراف لأي إرادة أخرى بأن تعلق إراد و بالدرجة التي تكون فيها صاحبة الكلمة العليا في إطار الإقليم الذي تهيمن عليه (حدودها).

ب. تحديد الأطر الفكرية و الأساليب العملية بهدف تحقيق التنمية المستدامة، و التي تعني عملية تغيير يكون فيها استغلال الموارد واتجاه الاستثمارات و التطور التكنولوجي و التعبير المؤسساتي في حالة انسجام ، كما أن عملية التنمية المستدامة تعمل على تقوية إمكانيات الحاضر و المستقبل لتلبية الحاجات و المتطلبات الإنسانية.

ج. حل المشكلات المجتمعية القائمة أو المتوقع حدوثها في المستقبل المنظور، بهدف تأمين إرادة المجتمع، و حماية حقوقه، و تحقيق التكامل و التمازج العضوي بين مختلف الأنساق السياسية و الاجتماعية و الثقافية المحددة لهوية الدولة و مقومات البيئية السليمة لتحقيق الإستقرار والرفاهية وتثبيت أسس الحكم الصالح أو الرشيد (Good Governance) وبناء عليه لابد أن تتصف السياسات العامة بما يأتي :

١. هي فعل للمؤسسة الحكومية

٢. أنها ذات سلطة شرعية لأنها:-

أ. تمثل التزامات قانونية تتطلب الولاء من قبل المواطنين

ب.لارتباطها بالسمة الغالبة للمؤسسات العامة والحكومية

ج. لأنها تركز على القانون وعلى قوة الإلزام

٣. أنها نشاط هادف ومقصود

٤. أنها استجابة واقعية ونتيجة فعلية

٥. أنها شاملة
٦. توازن بين الفئات والجماعات
٧. قد تكون غير معلنة
٨. تعكس ما يسمى بالجدوى السياسية
٩. ينبغي أن ينصرف صنع السياسات العامة الى الإجابة عن ثلاثة أسئلة رئيسية: (لماذا ؟ أي ماهي الأسباب الدافعة لإختيار هذه السياسة أوتلك ؟ ماذا ؟ أي ماهي المضامين الرئيسية والفرعية لسياسة عامة ما ؟ كيف ؟ أي ماهي الوسائل المعتمدة وماهي الموارد المتاحة والمتوقعة لغرض التخصيص ؟ وماهي الوسائل المعتمدة للرقابة والمتابعة)

السياسات العامة في العراق عرض وتقييم

إن بحث السياسات العامة في العراق يثير تساؤلاً مركزياً يتمثل في : هل يمكننا القول انه في الماضي وخلال الـ ٣٥ سنة من النظام السابق كانت السياسات الوطنية للعراق مفتوحة وشفافة؟ هل كان المواطنين مدعويين لقول ارائهم والحصول على تطلعاتهم لتضمينها في رسم سياسات الدولة؟ إن الإجابة عن هذا السؤال معروفة وبغض النظر عن الدخول في التفاصيل هي النفي ، لهذا لم تترسخ في إدارة الدولة الأسس الصحيحة للبناء المؤسسي والوظيفي مما أصاب الدولة بشلل في الإداء ، وأضحت سياساتها العامة معبرة عن إرادة الحاكم لوحده دون سواه يساعده في ذلك مجموعة من المنتفعين والإنتهازيين ، لهذا يمكن القول بأن السياسات العامة لم تأخذ بنظر الإعتبار عند صياغتها مصالح الأغلبية من المواطنين ، وبسبب ذلك لم تجر الإستجابة للمطالب ولحل للمشكلات وفقاً لمعطياتها الإجتماعية ولكن جرى وضع السياسات العامة بما يؤمن هيمنة السلطة وتفرد الحاكم ، وهذا يعد تأسيساً لبناء دولة فاشلة وحكم فاسد وتقويض لأي من شروط تأسيس الحكم الرشيد .

يشير الدستور بصورة مباشرة أو غير مباشرة الى "السياسات العامة" في أكثر من مادة واحدة. وبتوصية من مكاتب الرئيس ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء والحكومة الاتحادية والمحافظات لوضع السياسات. ولا يعطي اي دستور آخر في الشرق الأوسط مثل ذلك الإهتمام برسم السياسات العامة مثل دستور العراق. ان الاستخدام الواسع "للسياسات" أو "السياسات العامة" هو مؤشر على الأهمية التي توليها الدولة لصياغة السياسات العامة والدور الذي تلعبه في حكم البلاد. ومع ذلك ، وحتى الآن، لم تفعل الحكومة العراقية الا القليل في الانخراط في عملية صياغة السياسات العامة وفقاً لقواعد ومبادئ وقيود الانضباط بتعريف السياسات العامة . تنص المادة ٦٦ من

الدستور العراقي على ما يأتي: ”تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء“.

▪ تنص المادة ٧٨ من الدستور العراقي على ما يأتي: ”رئيس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة“.

▪ وتنص أيضاً المادة ٨٠ (اولاً) من الدستور العراقي على ما يأتي: ”يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية: تخطيط و تنفيذ السياسات العامة للدولة“.

• المادة ١١٠ من الدستور: تتولى الحكومة الاتحادية عملية صياغة السياسات العامة في مختلف المجالات مثل:

١. صياغة السياسات الخارجية

٢. صياغة السياسات الاقتصادية

٣. صياغة السياسات التجارية

٤. صياغة سياسات الامن القومي

٥. صياغة السياسات المالية

٦. صياغة سياسات الجمارك

٧. صياغة السياسات التجارية

٨. صياغة السياسات النقدية

٩. تنظيم سياسات الترددات البثية

١٠. تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق

• المادتان ١١٢ (٢) و ١١٤ من الدستور: اعداد السياسات العامة في مختلف المجالات للحكومة الاتحادية في إطار شراكة مع الحكومات الإقليمية والمحافظات، مثل:

١. صياغة السياسات الاستراتيجية لتطوير الثروة النفطية والغازية

٢. صياغة السياسات البيئية

٣. صياغة وتطوير السياسات العامة للتخطيط

٤. صياغة السياسات الصحية العامة

٥. صياغة سياسات التعليم العام والتربية

٦. صياغة سياسات الموارد المائية الداخلية

■ هنالك عدة ميزات وفوائد لرسم سياسات وطنية صحيحة، من بينها:

١. اسباب سياسية_للوحدة والمصالحة الوطنية: تأثير السياسات الوطنية تستهدف اكبر وأعظم عدد حقيقي من المواطنين العراقيين، وهي تتجاوز الطائفية. في هذا المعنى توحد السياسات الوطنية كل العراق و تسعى في أن تكون عادلة و منصفة و متوازنة في توزيع المنافع على الجماعات كافة. على الرغم من أنه سيكون هناك دائماً بعض من مجموعات الضغط غير سعيدة.

٢. اسباب أمنية : إن الدولة الموحدة سواء كانت فيدرالية أم بسيطة هي الدولة التي تتمتع بالامن والاستقرار. وأن صياغة السياسات العامة الصحيحة سيكون له تأثير على توفير الامن والاستقرار.

٣. اسباب اقتصادية : الدولة التي يحكمها برنامج سياسات عامة واضح المعالم وشفاف، هي الدولة التي تتمتع بالتنمية الاقتصادية الصلبة التي تهدف الى تحقيق الرفاهية عبر :.

أ. رسم سياسات اقتصادية تساعد على ازدهار العراق .

ب. توفير خطوط ارشاد للأقتصاد في العراق بما يؤمن التحول الى الإقتصاد الحر بدلاً من رأسمالية الدولة .

ج. التأكيد للمستثمرين من العراقيين والاجانب بان للعراق اتجاهات اقتصادية واضحة.

د. توفير استقرار اقتصادي لجميع التوقعات.

٤. أسباب تشريعية: السياسات العامة المصاغة صياغة جيدة تقود لرسم مسودات تشريعية جيدة مقبولة إذ أن مقترحات التشريعات الجيدة والصادرة من المكاتب التنفيذية لها نتائج ايجابية على العلاقات مع البرلمان. لذا فإن المشرعين وموظفيهم يهتمون بقدر كبير في تطوير القوانين التي تؤثر على سلوك و حياة ومنافع ورفاهية المواطنين. هذه القوانين تعبر عن الرؤى للسياسات الوطنية للمشرعين . إن هناك صلة وثيقة بين رسم السياسات العامة والتشريعات. وهما متشابكتين بعمق وأنا نسمع في بعض الاوقات بأن قانون ما لايعمل بصورة صحيحة؛ او ان قانون ما غير فعال؛ او قوة فرض قانون ما تكون ضعيفة ؛ او تطبيق القانون يسبب ضرراً أكثر من توفير الفائدة للمواطنين؛ لماذا في بعض الاوقات يصبح القانون مشكلة عصبية ؟

وللأجابة على تلك الاسئلة ، يجب ان نفتش فيما اذا كان القانون غير الفعال مبني على عملية صحيحة لرسم السياسات أم لا ، وهذا يتطلب الإجابة عن أسئلة عديدة لعل أهمها : هل أن السياسات العامة التي يقوم عليها القانون تستند على تطوير صحيح وابحاث واستشارات

وتحليل علمية دقيقة ؟ هل أن المشرعين يسنون القانون أولاً بدون رسم السياسات التي ستطبق ؟ وتبعاً لذلك فإن القوانين الضعيفة تقوم على رسم السياسات الضعيفة وأن السياسات غير المدروسة بشكل جيد تؤدي الى قوانين غير فاعلة.

٥. اسباب اجتماعية: إن رسم السياسات العامة هو لصالح الشعب (ذو طابع وطني)، على الرغم من أنه سيكون هناك دائماً شريحة من شرائح المجتمع التي لا تتفق مع السياسات الوطنية ، ولكن تبقى السياسات هي لصالح أكبر عدد ممكن من الشعب ، وتوفر توجيهه لكيفية ومكان وزمان ونوعية الخدمات الواجب تقديمها. كما تساعد رئيس الوزراء ومجلس الوزراء في رسم وانشاء السياسات الاجتماعية. وتحدد نسبة الاولوية ونتائج التطوير لهم.

٦. اسباب ادارية: وتتمثل في :

أ. رسم سياسات اكثر فعالية.

ب. بناء القدرات الفكرية والتقنية.

ج. توفير صيغ رصينة للأفكار والتطلعات والاجندات السياسية.

د. تركيز المعلومات في مكان واحد.

هـ. تزيد من سرعة رسم السياسات.

و. توفر خارطة الطريق لكل القطاعات.

٧. ماهو الهدف من رسم السياسات العامة في العراق؟ من خلال دراسة البرنامج الحكومي يمكن تلمس الأهداف الآتية والتي يسعى صناع القرار الى تحقيقها :

أ.حکم افضل لكل الطبقات او المستويات

ب.الحكومة تصبح اكثر مسؤولية

ج.تقييم القضايا والمشاكل من منظار استراتيجي

د.تحسين اداء الحكومة

هـ.اشراك الشعب في عملية صنع القرارات

ان عملية رسم السياسات العامة تتطلب من راسمي السياسات العامة ان يتشاوروا كثيرا مع عدة مجاميع من الاشخاص بصورة شاملة لغرض معرفة ارائهم في هذا الموضوع. هؤلاء الأشخاص قد يكونون موظفين من مختلف المؤسسات والمحافظات والأقضية ، وآخرين من القطاع الخاص مثل الاعلاميين والاكاديميين والمنظمات غير الحكومية والمواطنين . كذلك فإن عملية رسم السياسات العامة تتطلب من راسمي السياسات ان يقوموا بابحاث جدية للغاية تتعلق بالموضوع واستحصل معلومات علمية متعلقة بموضوع الدراسة ، وهي عملية تتميز بالشفافية ،

فضلا على كونها عملية طويلة وتتنوع لعدد من الذات المشاركة بها. لهذا السبب نقول ان رسم السياسات العامة متأصل بالحكومات الديمقراطية. ، ففي الديمقراطية يشارك المواطنون في عملية صنع القرار للحكومة ، وهذه المشاركة واضحة جداً في تطوير السياسات العامة.

هل يمكننا القول انه في الماضي وخلال الـ ٣٥ سنة من النظام السابق كانت السياسات الوطنية للعراق هي مفتوحة وشفافة؟ وهل كان المواطنين مدعويين لقول ارائهم والحصول على تطلعاتهم لتضمينها في رسم سياسات الدولة؟ وإذا كان الجواب بالنفي أكيداً ومنطقياً كما أسلفنا هل تمكن النظام الجديد من أن يصحح الوضع؟ إن الإجابة إيجاباً هي المتوقعة إذ أننا شهدنا ولادة نظام جديد من خلال صناديق الاقتراع ، وشهدنا برنامجاً وطنياً تفرعت عنه سياسات عامة كان بالإمكان أن تنتقل العراق الى حال أفضل ، وتؤدي الى تحقيق الرفاهية ، لكن هذه السياسات بقيت حبراً على الورق الذي كتبت بها أو تلكأت نتيجة للتطبيق الخاطئ ، أو بسبب الفساد الذي استشرى أفقياً وعمودياً ، فضلاً على أسلوب المحاصصة والذي غلف تحت إسم المشاركة مما أدى الى شبه شلل في الإداء الحكومي على مستوى الدولة الإتحادية أو المحافظات ، ومن هنا فإن الأرقام التي تنشرها وزارة التخطيط لا يمكن الإعتماد عليها بشكل كبير ، ولكي نكون منصفين لا بد من الإشارة الى أن الإرهاب أثر بشكل كبير في تخصيص الموارد التي ذهبت في الأغلب الأعم الى تأمين الوسائل اللازمة لمكافحته ، ما أثر بشكل سلبي على تحقيق التنمية المستدامة ، وبقاء العراق متخلفاً في جميع النواحي والدليل على ذلك تهالك البنية التحتية وترديها على الرغم من صرف المليارات العديدة من دولارات الموازنة التي إلتهمها فساد مؤسسات الدولة بلا إستثناء .

ولغرض تقييم السياسات العامة في العراق ينبغي معرفة صناع السياسات العامة من أجل أن نعرف هل نظامنا السياسي الآن هو نظام ديمقراطي يتجه نحو مأسسة دوائر الدولة أم لازال خاضعاً لإرادة المسؤول الأعلى الذي لم يجر إختياره وبقية المسؤولين على أساس الكفاءة ، وإنما على أساس المحاصصة وما يسمى (التوازن) الذي لايعني سوى توزيع المسؤوليات على أسس عرقية وطائفية لا علاقة لها ببناء الدولة العصرية ، وبناء عليه لم تتمكن الحكومة من تحقيق تقدم يمكن مقارنته مع السنوات السابقة . إن صناع السياسات العامة في العراق يمكن التعرف عليهم من خلال النظرة الواقعية وليس المفترضة سواء ماحدد منها بالدستور أم القوانين واللوائح ، إن النظرة الواقعية تشير الى أن السياسات العامة بما فيها مسودات القوانين اللازمة لتنفيذها يجري الإتفاق بشأنها في مجلس الوزراء بيد أنها تعرقل في مجلس النواب بسبب المناكفات السياسية أو بسبب الرغبة في إسقاط الشركاء كما حصل مع قانون البنى التحتية الذي لم يشهد النور على الرغم من أهميته في تلبية المطالب وحل المشاكل ، وكذلك في التعامل مع الملف الأمني وتأمين إحتياجاته المادية والبشرية الأمر الذي أدى الى تراجع وزيادة معاناة المواطنين .

إن صناع السياسات العامة في العراق نظرياً يتكونون من **الجهات الرسمية ممثلة بالحكومة الاتحادية التنفيذية أي رئاسة الجمهورية** والتي غابت لمدة سنة ونصف في الدورة البرلمانية السابقة دون أن يعرف أحد سوى عائلة السيد رئيس الجمهورية مصيره وهذه حالة لم يسبق أن شهدها أي بلد

في العالم إذ جرى ولأسباب سياسية تعطيل تنفيذ بنود الدستور التي تعالج مثل هذه الأمور بوضوح تام وبإصرار ليس له ما يبرره سوى الإستئثار بتفسير الدستور وفقاً لأهواء القوى السياسية ، وإذ كان الحال هكذا مع الدستور فكيف سيكون الحال مع السياسات العامة ؟ إن الإجابة المنطقية والعلمية تحتم على الباحث توخي المنهج العلمي في التقويم ، ومن هنا يمكننا القول: **أن السياسات العامة في العراق لا يمكن أن تكون منجزة طالما أنها محكومة بآليات المحاصصة والتوافق الذي عطل الدستور وجعل من السياسات العامة شعارات وميدان لعرض الخلافات وتقسيم المجتمع الى ولايات تعيد النظام السياسي الى مرحلة ما قبل الدولة! بدلاً من أن توحيده.**

والمؤسسة الاتحادية الثانية هي مجلس الوزراء والتي تتكون من رئيس الوزراء والوزراء ، وهذه المؤسسة قد أصيبت بالشلل بعد أن دب الخلاف بين مكوناتها الرئيسيين إذ أصبح لكل من رئيس الوزراء والوزراء رأي متعارض في أغلب الأحيان ويرتقي الى التناقض في أحيان أخرى ما أدى الى تعطيل الكثير من السياسات العامة في ميدان الأمن والتعليم والتربية والإسكان والتجارة والإستثمار ومعالجة الفقر ومكافحة الفساد ، إذ شهدت السنوات السابقة تنامي وتنمية ظاهرة الفساد من خلال تبني الدفاع عن رموز الفساد من المكلفين بإداء وظائف عامة وعلى وجه الخصوص بعض الوزراء ووكلائهم وبعض المفتشين العموميين والمدراء العاميين ، وإعتبار الكشف عنهم بأنه جزء من عملية التسقيط السياسي وتصفية الشركاء (الخصوم) ، كما أن ظاهرة الإشتراك في مغامرات السلطة وغياب تحمل المسؤولية في التصير الناجم عن عدم أو تلوؤ وإنحراف تنفيذ السياسات العامة مثل سمة بارزة في الإداء الحكومي ، فضلاً على ان سوء العلاقة بين رئيس الوزراء ونوابه وكابينته الوزارية أدى الى إنشغال الجميع بإلقاء تبعات الإخفاق على الآخر دون محاسبة النفس ، وعلى الرغم من أن الدفاع عن المؤسسة القضائية وإعلاء شأنها والمحافظة على إستقلاليتها يعد أحد أركان العملية الديمقراطية وإسباغ صفة الشرعية على المؤسسة الديمقراطية لوحظ قيام بعض الوزراء بإتهام القضاء بأنه منحاز وأنه مسيس إذا ما تقاطع مع مصالحهم ، وبذلك أعطوا لأنفسهم الحق في تفسير وتنفيذ وتطبيق القوانين لذا **من الصعب تقييم السياسات العامة في قطاعات الوزارات التي باتت محكومة ليس بمصالح المواطنين وإنما برغبات الوزراء الذين منحوا لأنفسهم شرعية وحصانة مطلقة مما أدى الى ضعف الحكومة وعجزها عن الإنجاز وتنفيذ سياسات عامة صائبة من جهة وشخصنة السلطة التنفيذية من جهة ثانية .**

ومن الجهات الرسمية لصناعة وتنفيذ السياسات العامة الحكومات المحلية في المحافظات ، ولا يختلف الأمر بشأن هذه الجهات إذ أصبحت مجالس المحافظات وحكوماتها المحلية منابر لإدارة الخلافات السياسية وميادين للدفاع عن الفاسدين والتغطية على جرائمهم التي عطلت تنفيذ السياسات العامة وأعاقت تنفيذها في أحسن الأحوال ، ولعل نسب الإنجاز المتدنية وإرتفاع عدد المشاريع المتلكئة دليل واضح على ما ذهبنا اليه فضلاً على شيوع ظاهرة ما يسمى بالمشاريع الوهمية التي سطرت على الورق بأنها مشاريع منجزة لكن أكتشف أنها لا وجود لها مثل بعض المشاريع الخدمية في محافظة بغداد والتي أعلن عنها المحافظ الذي أختير بعد إنتخابات مجالس المحافظات عام ٢٠١٣ والتي لم يجر إتخاذ الإجراءات القانونية بصددها لحد الآن لكن الحديث يرتفع عنها بإتخاذها ورقة لإدارة الخلافات السياسية ، وبهذا ضاعت الفرصة لتحسين أوضاع المجتمع ، ويمكن الإستدلال على

هذا الإستنتاج من خلال ماحدث في مجلس محافظة ديالى ومجلس محافظة نينوى ومجلس محافظة ذي قار . إن التداول السلمي للسلطة في المحافظات كشف عن الكثير من مظاهر الفساد والفشل في صنع وتنفيذ السياسات العامة في المحافظات بعد أن ذهبت الأموال المخصصة للتنمية الى جيوب المتنفذين في السلطة وقياداتهم .

والجهة الرسمية الأخرى المعنية بصنع السياسات العامة فإنها تتمثل بالسلطة التشريعية (مجلس النواب) التي ومن خلال تأديتها لمهمتي التشريع والرقابة تسهم في صناعة السياسات العامة وتراقب حسن تنفيذها ، إذ تعد وظيفة التشريع أبرز ما يقوم به مجلس النواب (البرلمان) ، فعلى الرغم من أن المبادرة باقتراح القوانين وصياغتها في هيئة مشروعات تأتي غالبا من جانب السلطة التنفيذية، فإن ذلك لا ينفي دور البرلمان في مناقشتها وتعديلها قبل الموافقة عليها وكذلك اقتراح قوانين جديدة. و القانون تعبير عن إرادة المجتمع وأولوياته ، التي يجسدها المشرع في صورة قواعد عامة تحكم التفاعلات بين الأفراد والجماعات وتنظم العمل والعيش المشترك بينهم، فالتشريع يأتي بعد وضع الأولويات السياسية وتحديد ملامح السياسات العامة ومن هنا ، يمكن التحدث عن سياسة تشريعية، والذي يعبر عنها هو منظومة القواعد والقوانين الموضوعة وكيفية وضعها وطريقة إنفاذها. ومن المهم أيضا، معرفة نطاق الوظيفة التشريعية التي يمارسها البرلمان في إصدار القوانين، فالقاعدة العامة أن الإطار القانوني له مكونات عديدة على رأسها الدستور، ثم القوانين التنظيمية والعدلية واللوائح التنفيذية، والقرارات الوزارية والتعليمات الإدارية، بالإضافة إلى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي توقع عليها الدولة. فبالنسبة للدستور، فإن مرجعه الأصلي هو الشعب، لأن الدستور أعلى مرتبة من القوانين وهو الذي يعبر عن القيم الأساسية للمجتمع وطبيعة نظام الحكم ككل، وبالتالي لا بد أن يكون للشعب الرأي المباشر فيه، وبالنسبة للاتفاقيات والمعاهدات الدولية، فإن السلطة التنفيذية هي التي توقع عليها، لأنها المتحدث باسم الدولة أمام العالم الخارجي، ويكون دور البرلمان هو الموافقة على تلك الاتفاقيات والمعاهدات قبل التوقيع عليها نهائيا، أو التصديق عليها بعد التوقيع فعلا. وسلطة تصديق البرلمان على المعاهدات تجعله فاعلا مؤثرا في رسم حدود النشاط الدبلوماسي للحكومة أي لعلاقة الدولة أو موارد المجتمع .

والوظيفة الثانية الأساسية للبرلمان هي الوظيفة الرقابية ، فالرقابة السياسية هي ما يعرف بالرقابة البرلمانية حيث يمكن تعريفها بأنها رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية أداءها للاختصاصات المخولة لها في الدستور. كما عرفت الرقابة البرلمانية بأنها تلك الرقابة التي تمارس بواسطة المجالس النيابية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني. وهناك ثلاث صور أساسية للرقابة، يكمل بعضها البعض حتى تستقر الديمقراطية ويتحقق التوازن بين السلطات وكذا الإرادة الشعبية للمواطنين. الأولى رقابة من البرلمان للحكومة والثانية من الحكومة على البرلمان، والثالثة من الرأي العام على البرلمان.

أما النوع الأول من الرقابة ، يمارسها البرلمان على الحكومة، وتعد تلك الرقابة البرلمانية من أقدم وظائف البرلمان تاريخيا، وأشهرها سياسيا، حيث هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة، ولكن عملية رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية لا تتم بدون توازن في القوة السياسية بينهما، حتى لا تنقلب سيطرة، وتصبح السلطة التنفيذية خاضعة تماما للبرلمان، وبالتالي ينهار مبدأ الفصل بين السلطات ، الذي هو أساس الحكومات الديمقراطية وشرط الاستقرار السياسي، ولهذا فإن عملية الرقابة تكون متبادلة ومتوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وهذا لم يحصل في العملية السياسية في العراق إذ تحكمت التوافقات السياسية في العراق بهذه الوظيفة ما جعلها مشلولة بإستثناء

أمثلة بسيطة لاتعدو بعدد اليد أصابع اليد الواحدة مثل كشف الفساد وسوء الإدارة في وزارة التجارة ووزارة الكهرباء وأمانة بغداد والبنك المركزي وهيئة النزاهة ، وقد تم تجميع أغلب الملفات في هذه القضايا وجرى التستر عليها لأسباب سياسية أو لصفقات متبادلة ومتقابلة ، ومن ناحية ثانية، فكما أن البرلمان يمارس وظيفة رقابية على الحكومة، فإنه يخضع في الوقت نفسه لنوع من رقابة الحكومة عليه أيضاً. فإذا كان أعضاء البرلمان يستطيعون اتهام الوزراء وسحب الثقة من الحكومة إذا ثبت الاتهام عليها، فإن الحكومة قد تلجأ إلى حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة للبرلمان، تسمى انتخابات مبكرة، فإذا اختار الناخبون نفس أعضاء البرلمان تقريباً كان معنى هذا أنهم يؤيدون البرلمان ضد الحكومة، فيجب على الحكومة أن تستقيل، أما إذا انتخبت برلماناً مختلفاً، فمعنى هذا أنهم يؤيدون موقف الحكومة، فتستمر في العمل ، وهذا الأمر جرى التلويح بفعله في العراق تلميحاً في الأغلب الأعم وتصريحاً في مرات نادرة جداً ، إبان الأزمة التي حصلت بين القائمة العراقية بقيادة الدكتور أياد علاوي رئيس الوزراء الأسبق وقائمة دولة القانون بقيادة السيد نوري المالكي رئيس الوزراء السابق في العام ٢٠١٢ عندما لوح رئيس الوزراء المالكي بأنه سيلجأ إلى إجراء انتخابات مبكرة أو تشكيل حكومة أغلبية ، وعندما لم يحصل على تأييد التحالف الوطني الذي يمثل الكتلة الأكبر في البرلمان جرى التخلي عن الفكرة عملياً على الرغم من إرتفاع المطالبة بها من قبل نواب قائمة دولة القانون في وسائل الإعلام ، كما أن المدة السابقة للبرلمان ومنذ العام ٢٠١٠ تميزت بممارسة النقد وتبادل الاتهامات في وسائل الإعلام وخارج قاعة البرلمان التي لم تشهد عملاً جدياً يؤدي إلى تصحيح مسارات العملية السياسية ، وإنما شهدت تبريرات للأخطاء وإلقاء تبعات التقصير وقلة الإنجاز على الأطراف الأخرى ، ولعل مرد ذلك إلى الأسس الخاطئة التي إستند إليها في تشكيل الحكومة بعد إنتخابات عام ٢٠١٠ والمتمثلة بالإصرار على المحاصصة التي أعاققت الإنجاز في حكومة الدورة الإنتخابية السابقة والتي سميت هذه المرة حكومة الشراكة التي تحولت إلى حكومة إعاقة تمخضت عن أزمات متتالية كادت ومازالت تدفع البلاد نحو كارثة مدمرة .

وهناك صورة ثالثة للرقابة، وهي التي يمارسها الرأي العام على البرلمان ذاته، وقد تكون تلك الرقابة اجتماعية على البرلمان ، والتي لم تحظ بالتأييد والتطوير والقبول إذ أنها غالباً ما توجه نحو تصفية الخلافات السياسية وحرفها عن المسارات الطبيعية لها وماحصل في التظاهرات التي سميت خطأ بظاهرة الإعتصامات إلا أحد الأمثلة التي تثبت صحة إفتراضنا إذ لم تسفر هذه التظاهرات عن تصحيح للمسار الديمقراطي بقدر ماأظهرت الأخطار التي تواجه المجتمع والعملية السياسية من تدخل بعض أعضاء المؤسسة التشريعية لحرف التظاهرات بإتجاه إنكفاء صراع طائفي كاد أن يؤدي إلى تهديد البلاد بذيوان حرب طائفية لا قبل للجميع على إطفائها ، بيد أن تدخل المرجعية الدينية وبعض الأصوات الخيرة فضلا على العمليات العسكرية التي بدأت في وادي حران غرب العراق في نهاية شهر كانون الأول عام ٢٠١٣ ومازالت مستمرة قد أجلت تفاقم الصراع وتحول الأزمة إلى كارثة ، لذا لازال الخطر محققاً إلا أننا نرى أن تفكيك الأزمة وإعادتها إلى طبيعتها في أن مسيبتها سياسات عامة خاطئة أسهمت القوى السياسية الحاكمة في تبنيها وعرقلت الإنجازات إن لم تمنع تحققها موسمياً أو دائماً.

إن دور البرلمان في صنع وإقرار السياسة العامة ، أخذ يظهر بشكل جلي مع تضخم دور السلطة التنفيذية في ظل التقدم المعاصر وتزاحم العمل الحكومي بحيث أصبحت الإدارة التنفيذية أكثر انشغالا وتعقيدا في مهام الحياة اليومية وتفصيلات الأداء الإداري، برز دور البرلمان في التأثير على السياسة العامة وذلك لما يتمتع به من قدرة على التعبير عن المطالب الشعبية وأولويات الرأي العام ، فضلاً على كونه النافذة الأكثر إتساعاً في الكشف عن مشاكل المواطنين ، وإقتراح الحلول بشأنها فالسياسة

العامة تتضمن ركنان أساسيان هما الإستجابة للمطالب الشعبية قبل المطالبة بها وهذا في صلب عمل البرلمان ، الذي تمثل برامج الأحزاب الفائزة بمقاعد حكر الزاوية في تلبية الإحتياجات العامة ، وتقديم الرؤى المناسبة في مسودات القوانين المقترحة من قبل السلطة التنفيذية لتسهيل التخطيط للسياسات العامة وتوفير الموارد اللازمة لتلبية المطالب ، والركن الثاني هو حل المشاكل قبل حدوثها ، إذ أن الإتصال المباشر بالدوائر الإنتخابية ومعرفة معاناة المواطنين تجعل من النائب ناجحاً ومؤثراً لذا فإنه يضع الحلول لحل المشاكل قبل أن تصبح مشكلة ، إن هذين الأمرين لم نجد لهما وجوداً إلا باستثناءات قليلة ضاعت في خضم السجال والجدل السياسي الذي إنصرف بسببه أعضاء البرلمان الى أن يمثلوا أحزابهم بدلاً من تأدية وظائفهم البرلمانية فتحوّلت المشاكل الى أزمات لا يعلم البرلمانيون كيفية مواجهتها فراحوا ينتقلون من فشل الى آخر أكبر وأخطر ، وتوهموا أنهم بالإنتصار على خصومهم ومنافسيهم السياسيين قادرون على إقناع المواطن العراقي بجدوى بقائهم ممثلين له ، لذا رأينا في إنتخابات مجالس المحافظات لعام ٢٠١٣ حالة خطيرة تمثلت في عزوف الناخب عن المشاركة في الإنتخابات ، وعدم الإكتراث بالعملية الديمقراطية وتمثل هذه الظاهرة أخطر مشكلة تواجهها العملية السياسية ،

كذلك فإن أعضاء البرلمان يقومون بدور الوساطة بين دوائرهم الانتخابية من ناحية والحكومة والوزراء والأجهزة الإدارية الرئيسية من ناحية أخرى، وبهذا المعنى، فإن النائب وسيط بين الناخبين والحكومة، فهو يتدخل لدى الإدارة والحكومة ليُلفت نظرهم إلى بعض القرارات غير الملائمة التي يعود أثرها بالضرر على المواطنين، كما يطالب بتحقيق بعض المطالب الخاصة لأبناء دائرته. ومن ناحية أخرى، فكثيراً ما ينتخب المواطنون نوابهم للوفاء بوعود انتخابية وتلبية مطالبهم المحلية التنموية، وإذا عجز النائب عن تحقيقها أو انشغل عنها تماماً بأداء المهام البرلمانية الأخرى فإنه يفقد تأييدهم . فالمقصود بالرقابة البرلمانية، إذن، هو دراسة وتقييم أعمال الحكومة وتأييدها إن أصابت وحسابها إن أخطأت، وتتنوع صور العلاقة الرقابية للبرلمان والسلطة التنفيذية في النظم الديمقراطية، ففي بعضها يقوم البرلمان بانتخاب رئيس الوزراء وبالتالي يستطيع عزله (أي سحب الثقة منه)، وفي البعض الآخر لا يستطيع البرلمان ذلك، كما هو الحال في النظام الأمريكي ولكن، على الرغم من غياب تلك الصفة بالنسبة للكونغرس الأمريكي، والنظم الرئاسية والتي تأخذ بمبدأ الفصل الواضح بين السلطات ، يظل للبرلمان القدرة على الرقابة والعمل باستقلالية عندما يريد ذلك، ولأن الرقابة البرلمانية عملية متعددة الأبعاد، فهناك وسائل متعددة أمام النواب لممارسة مهام الرقابة على الحكومة ، منها المناقشات المستمرة والعميقة للميزانية، والرقابة والإشراف على العمل الحكومي، وتوجيه الأسئلة للوزراء عن أمور تتعلق بعملهم ، وهذا الأمر قد تلاكأ في العراق لأسباب سياسية كما أشرنا آنفاً ،

ويعود الثقل الكبير للوظيفة الرقابية في نظر المجتمع وأعضاء البرلمان إلى عدد من الأمور التي أملتتها التطورات السياسية أهمها:

١. هيمنة الحكومة على صنع السياسات العامة ، إذ أنها مصدر معظم التشريعات، وهي التي تملك القدرة على التنفيذ، وهي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين، وتمتلك القدرة الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة. وبالتالي يتجه اهتمام البرلمان في ظل هذه الأوضاع إلى محاولة استثمار وتفعل ما هو ممكن من وسائل وآليات للمساهمة في صنع القرار وأهمها الرقابة.

٢. التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان التي قد تحد من قدرته على توجيه الحياة السياسية وصنع السياسات العامة.

٣. إن الثقافة السياسية السائدة في المجتمع قد تنظر إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديراً وإعجاباً من نظرتها لدوره التشريعي، وينطبق ذلك بوضوح على نظرة الرأي العام إلى أعضاء المعارضة البرلمانية أو المستقلين، حين يميل الرأي العام وتتجه وسائل الإعلام إلى الانبهار وربما تبجيل العضو الذي يستطيع إحراج الوزراء ويقتنص الفرص لإظهار التقصير في أداء الحكومة، بل وربما يفاخر الأعضاء أنفسهم بذلك ويعتبرونه علامة في تاريخهم البرلماني.

أما صناع السياسات غير الرسميين في العراق كما هو الحال في معظم دول العالم ذات النظم الديمقراطية فإنها تتكون من تجمعات وأشخاص لا يمكن أن يوصفوا بأنهم صناع السياسات العامة ، ولكنهم يتمتعون بقدرة التأثير في صناعة السياسات ، وهؤلاء عادة مايتشكلون من :

١. **ذوي المصالح الخاصة مثل الإتحادات المهنية والنقابات ومنظمات المجتمع المدني ،** وفي حالة العراق لانجد لهم تأثيراً واضحاً في صنع السياسة العامة في البلاد ، وذلك إما بسبب حداثة النشأة أو ضعف التجربة العملية ، وإنعدام التقاليد الإجتماعية اللازمة لنمو وقدرة التأثير ، كما أن ظاهرة القمع التي رافقت نشوء الدولة العراقية ولازماتها طيلة العهود السابقة ، لم تتح المجال لنمو وتطور هذه التنظيمات ، ولذا فإن ما حصل من تغيير بعد العام ٢٠٠٣ أدى الى نمو كمي فيه (التنظيمات) ولم يؤد الى تغيير نوعي بما يفسح المجال أمام إحلال قيم جديدة تعترف بأدوارها وتقبل آرائها ، ففي الوقت الذي اعترف الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بأدوارها إلا أن السلطات إستمرت في الإستئثار بصنع السياسات العامة وراحت تمارس الأدوار القمعية وتقييد حرية الرأي من خلال الإجراءات الإستثنائية التي تمارسها لإعاقة نمو تقاليد جديدة تعطي دوراً للمؤسسات غير الرسمية في صنع السياسات العامة ، فضلاً على التقييدات المشددة في إنشاء مثل هذه المنظمات ، كما أن قيام الأحزاب بإنشاء منظمات واجهية أعاق نمو هذه التنظيمات وجعلها فروعاً للأحزاب وليست تنظيمات مستقلة ، إذ أصبحنا نشهد نقابات وجمعيات وتجمعات وإتحادات نوعية (مستقلة) ولكنها في حقيقة أمرها ليست سوى شكلاً من أشكال المنظمات الحزبية التي تمولها وتدعمها الأحزاب السياسية ، وبذلك لم تخرج عن الصيغ التي إعتدها النظام الدكتاتوري السابق من خلال ماكان يسمى بالتنظيم المهني ، وقد تكون هذه من بين الأسباب التي عززت رابطة الولاء الحزبي وأضعفت رابطة المواطنة التي تتجلى أفضل صورها في المشاركة الشعبية الواسعة في صناعة القرار والإسهام في الإنتخابات .

٢. **الأحزاب السياسية** والمتمثلة في الجماعات الساعية الى الوصول الى السلطة وتولي مسؤوليات الحكم ، وإذا ماكانت الأحزاب السياسية تمثل إحدى الوسائل غير الرسمية في التأثير في صناعة السياسات العامة وذلك من خلال برامجها التي تعرضها للناخبين وتطلب وفقاً لها من الناخب أن يصوت بقناعة لصالحها ، وبهذا تصبح الأحزاب مدرسة لتوعية الشعب ، أو أنها تقوم بممارسة الدور الرقابي على إداء الحكومة لعملها بإستخدام ماتملكه

من وسائل التعبئة والتوعية الجماهيرية وعلى وجه الخصوص وسائل الإعلام والممارسات السلمية الضاغطة على الحكومة من تظاهرات وإحتجاجات وربما إعتصامات قد تصل الى حد العصيان المدني ، وهذه الأمور من الممكن إذا ما أحسن إختيارها وتوظيفها بإتجاهات وطنية ستعمل على التأثير في السياسات العامة في مرحلتي الصنع والتنفيذ ، وفي العراق فإننا نلاحظ أن ظاهرة التعددية المفرطة في إنشاء الأحزاب وسعيها بوسائل مشروعة في الأغلب الأعم وبوسائل غير مشروعة أحياناً ، وإعتماد إساليب التسقيط السياسي والإجتماعي والقمعي قد أدّى الى إنشغال الأحزاب بالبحث عن تكتلات لغرض الفوز بالسلطة أو المحافظة على المكانة التي حصلت عليها ، جعل من ظاهرة النمو العددي ومفاجأة الرأي العام بأسماء أحزاب جديدة لايعرف المواطن عنها شيئاً يذكر سوى إسم أو إثنين من مؤسسيها والذين يفتقرون الى الخبرة السياسية ، لذا فإن برامجها التي تعرضها في الإنتخابات لم تكن ناجمة عن خبرة أو دراية وإنما عن رغبة في الوصول الى السلطة لقطف ثمارها لكون رؤيتها تتحدد وفق نظرة إقطاعية ترى في السلطة ميداناً رحباً للكسب المادي غير المشروع ، وربما تكون هذه الرؤية وراء تنمية ظاهرة الفساد ، وليس التنمية السياسية من خلال خداع الرأي العام ببرامج وهمية لاوجود لها وأمنيات ضائعة في خضم البحث عن حلفاء يتقاسمون الغنيمة ، ولهذا نجد أن الأحزاب في توجيهها الخاطي أدت الى ضعف الإنجاز الحكومي من جهة وأعاقت الإداء الحكومي من جهة ثانية ، وما يؤكد هذا الإستنتاج أن عدد الكيانات السياسية المسجلة لإنتخابات العام ٢٠١٤ قد زاد عن ٢٥٠ كيان سياسي من بينها عدد كبير تم دعمه من قبل الأحزاب الكبيرة لغرض جمع الأصوات ، بعد أن تيقنت أنها لم تعد تحظى بمقبولية الناخب والتي دلت عليها إنتخابات مجالس المحافظات لعام ٢٠١٣ ، ولهذا وجدنا أن أغلبية الأحزاب الممثلة في البرلمان العراقي إما أن تكون قد أعاقت صدور قانون ينظم الحياة الحزبية ، أو وضعت في مسودته الكثير من الشروط التي تحفظ لها هيمنتها على الشؤون السياسية ، فضلاً على سعيها لمنع ظهور معارضة تراقب عمل الحكومة لكونها قد شاركت في تشكيل الحكومة ، وهذا أمر غريب أن تجد من يحكم هو المعارض في الوقت نفسه ، وربما أدّى هذا السلوك الى تبني المعارضة على أسس لاعلاقة لها ببناء السلطة ومن أخطرها التوجهات الطائفية للأحزاب وبناء المعارضة قواعد الصراع الطائفي الذي بات يهدد العملية السياسية ومستقبل الشعب العراقي بأخطار عديدة في مقدمتها غياب الرؤية المتوافقة على التحديات التي تواجه المجتمع مما يسهم بشكل رئيس في صناعة سياسات عامة تستجيب للمطالب وتحل المشاكل ، وتعرقل تنفيذ السياسات المخطط لها .

٣. **المؤسسات الدينية :** تؤدي المؤسسات الدينية دور الضابط لحركة المجتمع بما ينمي قيم الفضيلة ويسهل على الناس عبادة الخالق سبحانه وتعالى ، لذا فإن دورها في المجتمع العراقي لم يتجاوز دور الناصح المخلص والأمين والمنزه عن الغايات التي أخذت تقلق المواطن إذ أنها لاتطلب أن تتولى السلطة ولا يهملها الإستحواذ على مصادر القوة المادية وفي مقدمتها المال العام ، إن مثل هذا التوصيف متفق عليه لهذا باتت تمثل صمام الأمان في حماية مصالح الناس ، كما أن هذه المؤسسة وبفعل ما تمتلكه من قدرات في إيصال مطالب

الناس ومشاكلهم من خلال إستخدام منابر صلاة الجمعة والمنابر الحسينية وتجمعات الوعظ والإرشاد الديني أصبحت الملاذ الأيمن والمعول عليه لطرح المطالب وعرض المشاكل ، كما أن صناع السياسة في العراق يؤكدون إلتزامهم وإحترامهم لما تطرحه المؤسسة الدينية ، ليس بمعنى تأسيس دولة دينية مثلما يتوهم بعض المراقبين للشأن العراقي ، وإنما توافقاً مع توجهات المجتمع العراقي الذي يمنح ثقته بما تطرحه المؤسسة الدينية دائماً والخشية من أن تسحب البساط من تحت أقدام السياسيين الفاسدين والمنحرفين والمتفاعسين لذا فإنهم يظهرون الإلتزام بما تطرحه المؤسسة الدينية فيصححون ما يمكن تصحيحه أحياناً ويلوذون بالصمت أحياناً أخرى.

٤. **المجتمعات القبلية أو العشائرية :** إن دور هذه المجتمعات واضح في الحياة السياسية العراقية منذ تأسيس الدولة الحديثة إذ أن دورها لم يتراجع في التأثير في صناع القرار طالما أن الدولة لم تتمكن من التغلغل في الحياة العامة ولم تستطع أن تحقق الإنسجام والتمازج الإجتماعي وفقاً لهوية المواطن وشروطها ، فبقيت العشيرة هي الحامي والمدافع عن الحقوق في ظل عجز القانون ومؤسسات الدولة عن هذا الواجب ، وبناء عليه فإن القيم المفترض إحلالها بدلاً من القيم السائدة لم تتمكن من إزاحة تلك القيم ، وإنما راحت الدولة ومنذ النظام الملكي مروراً بالأنظمة الجمهورية المتعاقبة تطلب مساندة العشائر وتعدها الأساس في بناء المجتمع ، بل أن الحروب والصراعات التي خاضتها الدولة توسلت فيها ببعض القيم العشائرية وأذكتها لإدامة سيطرتها ، وربما يكون هذا الأمر وراء ظاهرة غياب الحصول على الوظائف العامة وفقاً لمبدأ الكفاءة ، لذا لاحظنا تولي أبناء وإخوة وعشيرة الحاكم المناصب الرفيعة في الدولة حتى ولو كانوا لا يملكون المؤهلات اللازمة لتولي الوظيفة العامة الأولية وليس الرفيعة ، مما أدى الى تدني قدرة صناعة وتنفيذ سياسات عامة فضلاً على تنامي ظاهرة إنسحاب الكفاءات العلمية وهجرتها الى خارج البلاد.

٥. **وسائل الإعلام :** تعد وسائل الإعلام السلطة الرابعة في المجتمع في ممارسة الدور الرقابي وتوعية المجتمع ، ولكن تقاسم الأحزاب السياسية لوسائل الإعلام وتوجيهها نحو خدمة أهداف تلك الأحزاب أدى الى إنحسار تأثير هذه الوسائل وظهرت هيمنة واضحة لبعض القنوات الفضائية ذات التوجهات التحريضية والطائفية ، ما أفقد المجتمع وسيلة رقابية ومنبراً لعرض المطالب والمشاكل.

٦. **المواطنون :** يعد المواطن اللبنة الأساسية في التأثير في صناعة السياسات العامة وتنفيذها إذ أنه المعني بشكل أساسي بها صناعة وتنفيذاً ، وهذا يتطلب تهيئة السبل اللازمة لممارسة دوره الرقابي فضلاً على أهمية توفير منافذ عرض المشاكل والمطالب لتحويلها الى خطط وبرامج حكومية تلبي المطالب وتحل المشاكل ، وفي العراق نجد أن هناك ضعفاً في الإهتمام بهذا الجانب الذي يعد أساسياً في صنع هوية المواطن ، إذ تعتمد الحكومة على إستقاء معلوماتها بالطرق الرسمية التي كثيراً ماتخذع صناع القرار

إن موضوع السياسات العامة في العراق ومن خلال ما أوضحناه آنفاً يشير الى أنه لازال يعاني من مشاكل وصعوبات عديدة تتعلق برمتها في مسألة غياب الرؤية في بناء الدولة

العصرية لذا بقيت السياسات العامة عبارة عن شعارات وتطبيقات مرتجلة ومرتبكة بسبب إنغماس القوى المهيمنة على السلطة بصراعاتها ، كما أن تولي الوظائف العامة بشكل عشوائي ووفقاً لقيم عشائرية حال دون الاستفادة من الكفاءات ، كما أن إختيارات الأحزاب السياسية للعناصر المرشحة لتسند الحقب الوزارية والمناصب الرفيعة في الدولة أسهم في ظل عدم صياغة القوانين اللازمة لصنع وتنفيذ سياسات عامة ناجحة تلبي مشاكل المواطنين وتحل مشاكلهم في إعاقة بناء دولة تستجيب للإحتياجات الأساسية ، كما أسهم هذا الإخفاق في تراجع المشاركة غير الرسمية في رسم وتنفيذ السياسات العامة ، وإذا ما إستثنينا المؤسسة الدينية من هذا التحليل لكون إسهاماتها واضحة سنجد أن البلاد بحاجة الى مراجعة نقدية شاملة وحزمة قوانين ضابطة ومحركة للسياسات العامة.

الإستنتاجات والمقترحات

لكي تتمكن الدولة من صنع وتنفيذ سياسات عامة ناجحة وناجحة تسمو في:

الوصول الى الحكم الرشيد لابد من أن تعمل أجهزتها على تحقيق الآتي:

١. أن يتم الإتفاق على تحديد أولويات ملزمة وفقاً للبرنامج الحكومي من قبل هيئة وطنية من المرجعية الدينية ومن كل الطوائف والأديان لكونها الضابط المنصف والمراقب العادل والأحزاب السياسية لكونها تمثل أوتاد العملية السياسية والوزراء السابقين من الذين لم يتورطوا بأعمال الفساد وعلى وجه الخصوص وزراء التخطيط أصحاب الشهادات والخبرات في هذا الميدان والأكاديميين ومنظمات المجتمع المدني ذات الخبرة في تخصصاتها المبينة في نظمها الداخلية وإسهاماتها العملية في بناء الدولة والشخصيات الوطنية المشهود لها بالنقد الهادف والبناء من العراقيين أينما كانوا ، وأن لايعتد بمسألة الإنتماء الفرعي (العرقية والإثنية) ، وإنما الكفاءة والمسؤولية المعبرة عن الوطنية ، وأن يحدد عمل هذه الهيئة مرة واحدة في السنة .
٢. العمل على تحقيق فهم رسمي لإعتماد السياسات العامة على تقويم سنوي يجري نشره مع نهاية عام التقويم أسوة بتقرير ديوان الرقابة المالية يسمى التقرير السنوي للسياسات العامة ، وأن تجري قراءة كل تقرير أمام اللجنة المعنية بكل سياسة عامة من قبل اللجنة البرلمانية لكي تقترح محاسبة الوزارات والمحافظات ودوائر الدولة الأخرى التي تخفق في تحقيق نسبة تقل عن ٧٠% من سياستها العامة بإقالة المسؤول وإحالة من تقل نسبته عن ٦٠% الى المحاكم ، وهذا يتطلب سن التشريعات اللازمة لتنفيذ المقترح بأسرع وقت ، وبما لايتجاوز أول سنة من عمل الحكومة.
٣. العمل على تحقيق فهم مشترك ومبدأ أساسي في الحكم بالتمييز الواضح بين السياستين الداخلية والخارجية ، إذ أن السياسة الخارجية تختلف عن السياسات الداخلية وإن كانت الأولى مستندة الى الثانية التي يتم إعدادها وتنفيذها داخل إطار الدولة ، ويتفاعل هذا الواقع مع مجموعة

متغيرات ربما تشترك فيها السياسات بأنواعها كافة ومن هنا يغدو الأمر أكثر تعقيداً ، إذ أن إشتراك المتغيرات في التأثير يوحي بعدم الفصل بين النوعين ، وهذا الأمر صحيح إلى حد ما ، بيد أنه يعيق العمل باتجاه إنضاج سياسة خارجية توظف المتغيرات لصالح العمل في بيئة لا تسيطر عليها الدولة ، لذا فإن توحيد الفهم باتجاه الفصل بين السياستين ضروري جداً لإنجاح خطط السياسة الخارجية وتنفيذها طالما أن السياسة الخارجية وهي توظف المتغيرات المشتركة لا تهدف إلى أن تمس مصالح المواطنين بشكل مباشر كما هو الحال في توظيف المتغيرات في صنع وتنفيذ السياسات العامة ، ولنأخذ مثلاً في ذلك توظيف الثروة المعدنية في السياستين الداخلية والخارجية ففي الأولى توظف لتحقيق الرفاهية وزيادة الدخل الفردية وتقديم الخدمات ، بينما توظف في السياسة الخارجية للحصول على مواقف مساندة للدولة في القضايا ذات المساس بالأمن القومي ، أو لتصحيح بعض المواقف لتلك الدول في المحيطين الإقليمي والدولي ، أو لحماية المواطن وهو يتعامل مع رعايا دولة ترتبط بمصالح إقتصادية. إن عملية صنع وتنفيذ السياسة الخارجية تتسم بالحدودية وليس الإنفرادية ، فإذا كانت عملية المشاركة في صنع وتنفيذ السياسات الداخلية تتطلب المشاركة الواسعة ومن قبل دوائر ومؤسسات الدولة كافة لا بل تعد ضرورة لازمة لنجاحها إلا أن توسيع قاعدة المشاركة في صنع وتنفيذ السياسة الخارجية يؤدي إلى عرقلة الوصول إلى الأهداف ، فضلاً على إدخال العمل السياسي الخارجي في متاهات وجدل لا طائل من ورائه ، لهذا نرى أن تخطيط السياسة الخارجية ينبغي أن يقتصر على لجنة العلاقات الخارجية في مجلس النواب لكونها الجهة التشريعية المتخصصة في متابعة السياسة الخارجية ومراقبة أداؤها ، والسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ، ورئيس الوزراء ، ووزارة الخارجية ومجلس أو مستشارية الأمن الوطني لكون هذه الجهات ذات علاقة مباشرة بتخطيط السياسة الخارجية وتنفيذها .

٤. تحقيق الأمن الإنساني والذي يعني التصدي لمكافحة ومحاربة آفتي الخوف (بجميع أشكاله وصوره وأنواعه) والفقر (بجميع أسبابه وعناصره وأنواعه)، ونقترح تأسيس مركز وطني لدراسات الأمن الإنساني ويكون مستقلاً عن وزارات الدولة ويرتبط بالسلطة التشريعية ، أو أن يشكل على أساس العمل في مراكز التفكير (Think – Tank) العالمية .

٥. إعتداد مبدأ إعطاء الأولوية للملف الأمني، وذلك بعدة قضية وطنية تستثمر فيها الأموال والإمكانات ، وتوظف فيها العلاقات الدولية من خلال تعريف مفهوم الأمن وآليات تحقيقه ، ودعم مؤسسات الدولة المسؤولة عن هذا الملف وعلى وجه الخصوص القوات المسلحة والمؤسسات الإستخبارية والأمنية ، ودعم تجهيزها بأحدث الأسلحة والتجهيزات اللازمة لمكافحة الإرهاب ، وتحقيق سقف زمني لإنجاز هذه المهمة الوطنية ، والعمل على إستقلالية المؤسسة العسكرية عن السياسة والتسييس ، وعدم زجها في الصراعات والجدل السياسي ، وإعادة الهيبة لها بإعادة الخدمة الإلزامية ، وتطهير المؤسسة من مكامن الفساد الحالية والمحتملة ، وعلى وجه الخصوص مايتعلق منها بالرشوة بين المنتسبين أو من المواطنين عند التكليف بواجبات داخلية.

٦. ضبط الحدود العراقية وإعادة توصيف مسالك التسلل وتثبيتها على الخرائط وتحديث المعلومات بشأنها وتعبيد الطرق بين المخافر الحدودية وتجهيزها بالعجلات الحديثة والطائرات

المروحية والطائرات المسيرة (بدون طيار) للتعويض عن نقص الجهد البشري العددي في تأمين الرصد والمراقبة فضلاً على تطوير منظومة رصد فيديوي (كاميرات مراقبة ليلية ونهارية) وأجهزة رادار متطورة لرصد وكشف تحركات البشر والعجلات الصغيرة وعجلات الحمل ، وضع خطة لتعاون سكان المناطق الصحراوية من البدو الرحل وسكان المدن والقصبات الحدودية ، وزيادة رواتب ومخصصات العاملين في المناطق الحدودية النائية على قاعدة عدد الكيلومترات التي يقطعها المنتسب ذهاباً وإياباً ، وإنشاء تجمعات سكنية في مناطق متوسطة لمنتسبي قوات وحرس الحدود ، وأن تكون مختلطة من المدنيين والعسكريين ، وذلك بوضع خطة لتطوير القرى والأرياف وتوطين البدو الرحل.

٧. السعي الى إستكمال المنظومات الإلكترونية ذات العلاقة بالحكومة الإلكترونية وعلى وجه الخصوص في دوائر التسجيل العقاري والمرور والسفر الجنسية بتحويل الطرق الورقية المتبعة والأساليب المعتمدة على وجود نقاط إختناق في كل دائرة ذات علاقة بالحصول على وثائق تسجيل ونقل الملكية للعقارات والعجلات فضلاً على جوازات السفر ووثائق تسجيل الولادات والوفيات وتحديث سجلات الأحوال المدنية وبطاقة السكن ، ونرى أن أغلب هذه المشاكل تحل من خلال الإسراع في تنفيذ الرقم المدني وتنفيذ خطة الكترونية لربط الدوائر المعنية بهذه الأمور بشبكة وطنية لتبادل ونقل المعلومات ، وأن تحدد مدة زمنية لكل معاملة ، ووضع سقف زمني لإنجاز هذا المشروع لا يتعدى نهاية عام ٢٠١٥ .

٨. تقليص البطاقة التموينية وجعلها تشمل الطحين والرز وتعويض المواطنين عن باقي مفرداتها بمبالغ مجزية ، ومراقبة الأسعار بصرامة ووطنية عالية ، على أن تسبقها حملة وطنية تشارك فيها المنابر الدينية والرسمية ومنظمات المجتمع المدني ، وأن لاتقل حصة الفرد عن مائة وخمسون دولار شهرياً .

٩. إجراء تعداد سكاني في مدة لاتتجاوز ستة أشهر من تشكيل الحكومة الجديدة المنبثقة عن برلمان ٢٠١٤ ، طالما أن وزارة التخطيط والجهاز المركزي للإحصاء قد أكدا بإستمرار أنهما جاهزان لإجراء التعداد والإحصاء السكاني ، لأهمية الموضوع في رسم وصنع السياسات العامة.

١٠. إقرار مبدأ السياسات التربوية المتنوعة لاسيما في المراحل الابتدائية والثانوية ، مع ضرورة عرض هذه السياسات على لجنة وطنية عليا تضع المبادئ العامة للتربية والتعليم ، لتحويل الشعارات الى ثوابت وطنية عامة في مقدمتها المحافظة على وحدة وإستقلال العراق وسلامة أراضيه وقبول الآخر والتعددية والتنوع . وتبني سياسات عامة تحد من تدخل الدولة في التعليم العالي والإلتزام بإستقلالية الجامعات ، وإعتبار مجالس الجامعات الجهات المخولة في صنع السياسة التعليمية والبحثية لكل جامعة لتأمين التنوع والمنافسة ، وأن يكون دور الوزارة رقابياً وبالتعاون مع لجنة التربية والتعليم في البرلمان ولمدة أربعة سنوات يصار بعدها الى الإستقلالية المالية والإدارية للجامعات ، كما يجري وضع خطة لإعانة الجامعات والطلاب وبما يهيء الأرضية المناسبة للتحويل الى التعليم الممول ذاتياً ، وتطوير شبكة الحماية الإجتماعية بما يضمن حماية ورعاية المتفوقين من أبناء الأسر الفقيرة ، واليتامى الذين لا معيل لهم.

١١. الإقرار بأن تدني جودة النظام القانوني تولد الفساد والتعسف ، لذا فإن تشريع القوانين اللازمة لصنع وتنفيذ سياسات عامة ناجعة وناجحة سيؤدي الى تقديم خدمات أفضل ، ومشاركة القطاع

الخاص في تقديم الخدمات ، وتطوير البنية التحتية ، وتقليص الإنفاق الحكومي ، ومكافحة الفساد ، وتحرير الموارد لزيادة الإستثمار وخلق العديد من فرص العمل ، وإرساء الأسس الديمقراطية في بناء الدولة وعصرنتها عبر ترسيخ العمل المؤسسي العام بدلاً من شخصيتها ، وتبدأ هذه العملية بإحصاء القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل وبيانات سلطة الإدارة المدنية المنحلة المراد إلغاؤها أو تعديلها أو تبديلها بتشكيل لجنة مصغرة في كل وزارة تنجز عملها خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر، ثم يجري جمع المقترحات وتبويبها من قبل لجنة في مجلس الوزراء لإعداد مسودات قانونية جديدة لاتمر بالطريقة المعقدة المتبعة حالياً في إعداد مسودات القوانين ، ورفعها الى البرلمان ليقوم بتوزيعها الى اللجان البرلمانية ذات الإختصاص على أن تنجز مهمتها خلال عام واحد ثم تطرح بسلة واحدة لكل لجنة للتصويت عليها في جلسات البرلمان ، وأن توضع جملة تساؤلات عند مناقشة المسودات في اللجان ذات الإختصاص منها على سبيل المثال لا الحصر ، هل أن التشريع قانوني ؟ وهل توجد حاجة لتشريعه ؟ هل التشريع ملائم لبيئة الأعمال ؟

إن المقترحات المذكورة آنفاً تستوجب العمل المشترك والمتواصل بين الأجهزة الحكومية والمجتمعات غير الرسمية ، لذا لكي يتحقق المأمول منها لا بد أن تجري مناقشتها بجدية ونكران ذات ، وأن لنا وطيد الأمل في أن تحظى بالمناقشة لأن هدفنا فيها الإصلاح وبناء الوطن على أسس علمية راسخة تنقلنا من حالة التخبط والعشوائية والصراع غير المبرر الى حالة التعاون المثمر على قاعدة (رابح – رابح) والتي تعد الأساس الراسخ لبناء الدول إذ أن الجميع سيربح عندما يستقر العراق وتقطع شأفة الإرهاب والتخلف وتحقيق الأمن الإنساني.

أ.د. عزيز جبر شيال

E.mail: azizshaeal@yahoo.com

Mobile: 07901385642

بغداد ٢ تشرين الثاني ٢٠١٤