العوامل المؤثرة في صنع السياسة العامة
في العراق بعد عام ٢٠٠٣

م. علي مراد كاظم

الملخص

السياسة العامة عند محاولة تعريف مفهوم ما في مجال العلوم الاجتماعية فأن المصطلح سيكون له عدة تعاريف ومفاهيم على وفق رؤية ونظرة كل مختص في هذا المجال ، فالسياسة العامة قد جرى تناولها من عدة زوايا لكون من سلط الضوء عليها من العلماء والمختصين هم كثر وهنا نحاول الاتيان على المصطلح بصورة مقتضبة وواضحة ، فقد عرفها "كارل فريدريك" على أنها (برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى الهدف أو لتحقيق غرض مقصود) في مقابل ذلك قد عرفها "روبرت أيستون" تعريفاً واسعاً بقوله (إنها العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها) أما "توماس داي" فيرى بان السياسة العامة هي (ما تفعله وما لا تفعله الحكومة)، أما "ريتشارد روز" فيصف السياسة العامة، بأنها (سلسلة من الأنشطة المترابطة قليلاً أو كثيراً، وإن نتائجها توثر على من تهمهم مستقبلاً وليست قرارات منفصلة)

والسياسة العامة في العراق دائماً ما تواجه معرقلات عدة تحول دون تنفيذ البعض منها بالصورة الصحيحة نظراً لوجود عوائق داخلية وخارجية كما وان طبيعة العملية السياسية وتراكمات المرحلة والخروقات الامنية وترهل المؤسسات وغياب تطبيق القانون والمحاصصة في توزيع المناصب والفساد المالي والاداري ادت الى تلكأ الكثير من المشاريع والغاء البعض منها وقصور البعض الاخر عن احاطة المشكلة من جميع جوانبها .

Abstract

Public policy When trying to define a concept in the field of social sciences, the term will have several definitions and concepts according to the vision and the perception of each specialist in this area, public policy has been dealt with from several angles to be highlighted by scientists and specialists are many and here we try to come to The term is succinct and clear: Karl Frederick defined it as “a proposed program of action for a person, group or government within a specific environment to clarify the targeted opportunities and determinants to be overcome in pursuit of the goal or intended purpose”. Broadly defined To Aqh between government unit and its environment Thomas Day sees public policy as "what the government does and what the government does not." Of future charges, not separate decisions(

The public policy in Iraq always faces several obstacles to the implementation of some of them properly due to the existence of internal and external obstacles as well as the nature of the political process and the accumulations of the stage and security breaches and sagging institutions and the absence of law enforcement and quotas in the distribution of positions and financial and

administrative corruption led to the delay of many projects and the abolition of some Some of them are insufficient to surround the problem in all its aspects)

المقدمة :

السياسة العامة هي احدى اهم الركائز الاساسية التي يقاس من خلالها نجاح الدولة او فشلها ، اذ ان الدولة التي تسعى للتقدم والازدهار تسعى جاهدة لرسم سياسات عامة في سبيل ايجاد حلول لمشاكل عامة او من اجل النهوض بواقع القطاعات المختلفة للدولة ، اذ يتطلب الامر ان ترسم سياسات ناجحة في المجال الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والثقافي على وفق خطط قابلة للتنفيذ سواء كانت متوسطة او بعيدة الامد او انية بحسب الهدف المرسوم لها ، كما وان طبيعة والية صنع السياسة العامة تختلف باختلاف النظام السياسي وسلم اولوياته على وفق الالية الدستورية والقوانين النافذة وشكل وهيكل النظام السياسي وهنا يتطلب معرفة ما اذا كان النظام برلماني او رئاسي اضافة الى ماهية المؤسسات التي انيطت بها عملية رسم وتنفيذ السياسات فضلاً عن الجهات التي تمارس عملية الرقابة السابقة واللاحقة ، ولا ننسى الجهات المؤثرة وكما هو معلوم بأن هناك اطراف تمارس دوراً رياديا في مسألة رسم السياسة العامة او تنفيذها او اختيار البديل الافضل كما في الاحزاب والقوى السياسية وجماعات الضغط والمصالح والقوى المجتمعة الاخرى .

والعراق بعد عام ٢٠٠٣ ونتيجة للتحول الديمقراطي وازدياد عدد الاحزاب السياسية والقوى المؤثرة الاجتماعية والدينية والسياسية وحجم جماعات الضغط والمصالح وطبيعة وشكل النظام السياسي والاوضاع الامنية والسياسية والاقتصادية التي تتصف بالمتقلبة وغياب الاستقرار ، فالصورة هنا اصبحت غامضة ومتشعبة وازدياد الروتين الاداري وضعف اتخاذ القرار والمحاصصة في توزيع المناصب فضلاً عن التدخل الخارجي سواء دول الجوار او الولايات المتحدة الامريكية او حتى المنظمات الدولية مما ادى بتراجع الاهداف عن خطها المرسوم في كثير من النواحي حتى اصبحت تلك العوامل هي المتحكم او المعرقل في حرف السياسات العامة عن تحقيق ما تصبو اليه .

مشكلة البحث :

تبرز مشكلة البحث في التساؤل عن ماهية العوامل المؤثرة في صنع السياسة العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ .

فرضية البحث :

يعتقد الباحث ان السياسة العامة في العراق ، تتأثر بالبيئة المحيطة سواء كانت على الصعيد الداخلي او الخارجي ، مع ملاحظة ان العامل الخارجي او البيئة الخارجية لها تأثير اكبر على صنع السياسة العامة العراقية .

اهمية البحث :

تبرز اهمية البحث لكونها يسلط الضوء على موضوع السياسات العامة والية صنعها والجهات التي تؤثر بها والاسباب التي تحول دون تحقيق مبتغاها في بعض الاحيان في دراسة حالة العراق .

هدف البحث :

يهدف الباحث الى اضافة بحث جديد في مجال العلوم السياسية فضلاً عن معرفة العوامل المؤثرة في صنع السياسة العامة في العراق ، وتزويد صانع القرار بخيارات متعددة تساعده في رسم وتنفيذ سياسات عامة ناجحة .

منهجية البحث

عند دراسة أية مشكلة او بحث لابد الاعتماد على منهج محدد كطريق للدراسة العلمية وعلى هذا الاساس قد جرى الاعتماد على منهج التحليل النظمي اضافة الى عدة مدخلات كما في المدخل التاريخي والمؤسسي .

هيكلية الدراسة :

انتظم البحث بعدة مباحث اذ جرى تقسيمه الى بمبحثين حمل المبحث الأول عنوان ماهية السياسة العامة بمطلبين الاول : مفهوم واهمية السياسة العامة والمطلب الثاني : اليات صنع السياسة العامة فيما جاء المبحث الثاني تحت عنوان العوامل الداخلية والخارجية المؤثرة في صنع السياسة العامة في العراق وايضا بمطلبين الأول - العوامل الداخلية وتتضمن العوامل : السياسية - الأمنية .الاقتصادية - الاجتماعية ، اما المطلب الثاني بعنوان العوامل الخارجية المؤثرة في صنع السياسة العامة في العراق جرى تقسيمه الى محورين : الاول – المؤثرات الاقليمية والثاني مؤثرات دولية .

المبحث الأول

ماهية السياسة العامة

المطلب الاول

مفهوم واهمية السياسة العامة

أولا: تعريف (السياسة العامة) :

عند محاولة تعريف مفهوم ما في مجال العلوم الاجتماعية فأن المصطلح يكون له عدة تعاريف ومفاهيم على وفق رؤية ونظرة كل مختص في هذا المجال ، فالسياسة العامة قد جرى تناولها من عدة زوايا لكون من سلط الضوء عليها من العلماء والمختصين هم كثر وهنا نحاول الاتيان على المصطلح بصورة مقتضبة وواضحة ، فقد عرفها "كارل فريدريك" على أنها (برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى الهدف أو لتحقيق غرض مقصود) في مقابل ذلك قد عرفها "روبرت أيستون" تعريفاً واسعاً بقوله (إنها العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها) أما "توماس داي" فيرى بان السياسة العامة هي (ما تفعله وما لا تفعله الحكومة)، أما "ريتشارد روز" فيصف السياسة العامة، بأنها (سلسلة من الأنشطة المترابطة قليلاً أو كثيراً، وإن نتائجها توثر على من تهمهم مستقبلاً وليست قرارات منفصلة) [1] ، وكما وان للكتاب العرب رؤيتهم اذ عرف الدكتور"بسيوني إبراهيم حمادة" السياسة العامة بقوله (خطط أو برامج أو أهداف عامة أو كل هذه معاً، يظهر منها اتجاه العمل للحكومة لمدة زمنية مستقبلية، بحيث يكون لها المساندة السياسية) كما وان من التعاريف المهمة للسياسة العامة للدكتور "خيري عبد القوي" هي (النوايا التي يعلنها المسؤولون الحكوميون بشأن مشكلة عامة، والأنشطة التي يقومون بها تطبيقاً لهذه النوايا) ، أما "جيمس أندرسون" فقد عرفها بأنها (برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع) ، وبالتالي مع هذا الكم من التعاريف والمفاهيم ولمختلف العلماء والمفكرين يمكننا القول بأن السياسة العامة تشتمل على مجموعة من البرامج والخطط التي تهتم بحل المشاكل العامة التي يعاني منها المجتمع والتي تقع مسؤولية معالجتها على عاتق الحكومة التي تضع سياسة عامة في سبيل علاجها على وفق ما متوفر من امكانيات مادية وطبيعية وتعمل على تسخيرها باتجاه حل هذه المشكلة [2] .

ثانياً : لماذا نهتم بالسياسة العامة :

بصورة عامة فأن للسياسة العامة تأريخ ومدى بعيد وقد جرى ممارستها على مختلف المراحل الا ان موضوع دراستها ووضع الاسس العلمية لها وبلورة قواعدها في مرحلة ما بين الحربين العالميتين وما بعدها لاسيما من قبل المدرسة السلوكية ، اذ جرى التركيز على مفهوم السياسة العامة وكيفية بلورتها والتبصر في أهدافها وأساليب تنفيذها ضمن أطار تحليلي، وذلك بفعل تنامي الأصوات المطالبة بضرورة تدخل الحكومة لحل مشكلات مكونات المجتمع، وإصلاح أحوالهم، والحقيقة أين ما وجد المجتمع الإنساني، فلا بد له من سياسة عامة للتعاون على توفير الغذاء ودفع الأعداء ، ويتطلب هذا من الحكومة التدخل المباشر لحل هذه المشكلات، إذ أصبحت المشكلة جوهر السياسة العامة، كأن تكون هذه المشكلة، حاجات لم تلبى أو حرمان يقع على مجموعة من الناس أو ظلم يطال شريحة كبيرة في المجتمع، وغيرها من المشكلات، ويوجد هناك ثلاث مستويات من المشكلات، "المستوى الأول"، ويتمثل بالمشكلات الفردية أو الشخصية، التي لا تثير اهتمام الرأي العام، "المستوى الثاني"، وهي أعلى من المستوى الأول وأكثر اتساعاً منه ، أما "المستوى الثالث"، فهي المشكلات العامة وهي أعلى المستويات والتي تؤثر بالمجتمع تأثيراً مباشراً، والتي من خلالها تقوم الدولة بالتدخل وتعمل على حل أو معالجة هذه المشكلات، والتي تأخذ أوجه مختلفة كأن تكون (تضارب بالمصالح – صراع طبقي – استغلال اقتصادي – سوء توزيع الثروة – عدم وجود عدالة – حاجة إلى التعليم أو الصحة أو السكن أو مشكلة أمنية داخلياً أو خارجياً وغيرها من المشكلات) [٣] ، لذلك فأن السياسات العامة تلجأ اليها الحكومات على وفق قرارات يجري اتخاذها بما ويتناسب طبيعة وحجم المشكلة التي يجري تقييم حجم الضرر وطبيعة الحل وعلى اساس ذلك تطلق الحكومة خطط انية او مستقبلية اي قريبة الامد او متوسطة او بعيدة او استراتيجية وتقع على الجهات او اللجان التي تضعها الحكومية تحديد الاولويات في تنفيذ ذلك البرنامج ، اضافة الى ذلك تلجأ الحكومة احياناً لتفضيل سياسة عامة على اخرى او علاج مشكلة دون اخرى نتيجة لحجم الضغوط التي تواجهها من قبل المستفيدون من تلك السياسة العامة او ممن يعانون من ضرر تلك المشكلة العامة وعبر طرق عدة كالأحزاب والقوى او جماعات الضغط والمصالح او حتى عبر التظاهرات والاعتصامات وغيرها من الوسائل المشروعة في سبيل ايصال معاناة المواطن وابراز حجم المشكلة ولفت نظر الحكومة للعمل على علاجها [٤] .

المطلب الثاني

اليات صنع السياسة العامة

بعد التعرف على معنى ومفهوم واهمية السياسة العامة لابد من التعرف على الاليات التي تسلكها الجهات المختصة من اجل صنع تلك السياسة عبر مراحل معروفة ، وتختلف عملية صناعة او صنع السياسة العامة من نظام سياسي الى اخر كما وتتوقف تلك العملية على طبيعة المجتمع وما يطلبه من سياسات وما يطرحه من مشاكل ، اضافة على ذلك توجد اختلافات جوهرية في أسلوب تحديد المشكلة العامة، وإجراءات العمل على رسم سياسة عامة لحلها، بين الدول ذات النظام الديمقراطي والدول ذات النظام غير الديمقراطي ، وغالباً لا تصنع الحكومات سياسات عامة لعلاج مشكلة خاصة أو اجتماعية محدودة الأثر، وإنما ترسم السياسة العامة في محاولة لحل مشكلة عامة يتأثر بها عدد كبير من الأفراد في المجتمع بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ويتطلب علاجها تدخلاً حكومياً [٥] .

وعلى وفق ذلك توجد مجموعة من الخطوات والاجراءات والمراحل تكون جامعة وشاملة لخطى رسم وصنع السياسة العامة ويمكن تحديدها عبر المراحل ادنها :

١- تحديد المشكلة :

تقوم السياسة العامة في اهم اهدافها على اساس حل مشكلة عامة يعاني منها المجتمع وتتطلب تلك المشكلة تدخل حكومي من اجل ايجاد مخرج لها ، هذه المشكلة هي المدخل الحقيقي ووالاهم في سبيل صياغة ساسة عامة تتناسب وحجمها واهميتها وهنا يمكن اعتبارها مدخل العملية ، وبالتالي فأن المشكلة

وبغض النظر عن طبيعتها سواء كانت طبيعية او بشرية ما دام يعاني منها المجتمع لابد من الحكومة التدخل لتلبية متطلبات ذلك المجتمع وسواء كانت سياسية او اجتماعية او ثقافية او اقتصادية لابد وان يعمل المحيطين بها على ابرازها للواجهة اي لفت نظر الحكومة او اثارتها بشتى الطرق حتى تكن مدخلات على شكل مطالب كأولى المراحل المهمة في عملية صنع السياسة العامة [٦] .

٢- اثارة اهتمام صانع القرار :

غالباً ما تتوافر لدى الحكومة او صانع القرار معلومات حول مجموعة من المشاكل التي يعاني منها المجتمع وبالتالي هناك اولويات او اهتمامات تسعى الحكومة لأدراجها ضمن سلم جدولها في سبيل الاستجابة لها ضمن جدول تعمل عليه يتضمن مجموعة من المشاكل العامة ، وهنا يأتي دور المجتمع المعني لأجل لفت نظر الحكومة لأهمية تلك المشكلة وضرورة علاجها عبر التنسيق مع المنظمات المختصة او عبر جماعات الضغط والمصالح او حتى عبر الاحزاب السياسية وهذا يعطي لتلك الجماعة موقف قوي باعتبار ان تنسيقهم مع هذه الجهات يزيد الضغط وبالتالي لا مخرج امام الحكومة سوى الاستجابة لهم ، اذن المسألة تتطلب موقف قوي وعلى عدة مستويات من اجل اقناع الحكومة بضرورة علاج تلك المشكلة وهنا يبرز دور الفرد الفعال في المجتمع الفعال عبر تضافر الجهود المشتركة لإبراز ما يشعرون به وما ينشدوه حتى تستجيب الحكومة لهم [٧] .

٣- صياغة المقترحات :

وهي من اهم مراحل صنع السياسة العامة بصفتها دخلت حيز الاهتمام اي ان صانع القرار قد اخذ بالمشكلة واقر بوجود خلل وقرر ادراجها على جدول الاعمال من اجل حلها ، وبالتالي جرى نقلها من فحواها الشعبية الى اروقتها الرسمية في المسار الحكومي غير ان ذلك ليس برهان على تنفيذها انياً لكونها ستواجه صعوبات وعراقيل عدة كمعرفة حجمها وضررها وحجم المعاناة وطرق الحل حتى ان القائمين عليها ربما يواجهون مشاكل في تصورها نتيجة لظهور عدة جماعات مصالح وكلاً منهم يحمل وجهة نظر تتناسب ومصلحته وهذا ما قد يطرح ابعاد مختلفة ويعقد من المشكلة ، فكثرة طرح الحلول يؤخر من اختيار الحل السليم لها فالسلطة التشريعية والتنفيذية لها رؤيتها في مقابل مؤسسات المجتمع المدني والجهات المختصة قد تكون لها وجهة نظر تختلف عن المؤسسات الرسمية ، وبصورة عامة فأن اعداد مقترحات السياسة العامة يتطلب التالي [٨] :

أ- التعريف بالمشكلة بأكبر قدر من الدقة .

ب- تحديد الهدف أو الأهداف المطلوب تحقيقها .

ت- جمع الحقائق والبيانات اللازمة .

ث- التعرف على البدائل المتاحة .

ج- تقييم مدى فاعلية كل بديل باستعمال معايير موضوعية .

ح- اختيار البديل الأفضل والذي يعد بتحقيق الأهداف بأكبر قدر من الفعالية .

٤- الاقرار :

بعد ان وضعت المقترحات المناسبة للسياسة العامة والاتفاق على البديل الافضل يجري هنا اقرارها اي اصدارها على شكل قانون وبهذا تكتسب شرعية التي تعطيها قوة الالزام ، وبدون الصفة التشريعية او قوة الالزام يفقدها الاهمية ، وعند الاقرار لها يتيح ذلك ضرورة التنفيذ وربما تختلف صيغة الاقرار سواء كانت كقانون تشريعي يصدر من السلطة التشريعية او على شكل مرسوم جمهورية او قرار وزاري ، كما وانها تمر عبر مراحل عدة اذ يبدأ الاقرار على شكل اقتراح لمشروع قانون وسواء كان من السلطة التشريعية او التنفيذية ومن ثم يجري بعدها مناقشة وقراءة ذلك المشروع لمرة او عدة مرات داخل اروقة

السلطة التشريعية لتبدأ بعدها مرحلة التصويت ومن ثم اصداره على شكل قانون على اثر المصادقة من السلطة التنفيذية ويأخذ مجراه الرسمي بعد نشره في الجريدة الرسمية المعتمدة من قبل الدولة [٩] .

٥- تمويل السياسة العامة :

بعد ان جرى اقرار السياسة العامة كقانون ملزم التطبيق من قبل الجهات المختصة يتطلب هنا من الحكومة توفير الاعتماد المالي اللازم لتنفيذ تلك السياسة العامة ، والتخصيص المالي يتوقف على حجم الوفرة المالية للدولة ربما يصار الى تخصيص مالي وتظهر عقبات او ازمات تؤخر من التنفيذ ايضاً ان طرق ذلك التمويل تتوقف على عدة عوامل تختلف باختلاف النظام السياسي وطبيعة وحجم المشكلة الا انها لا تتعدى احدى الاليتين اما بصفة قانون خاص يتضمن ذلك التمويل او لربما اعتماد خاص ضمن احدى فقرات الموازنة العامة للدولة ، ومعنى ذلك يعتبر التمويل ركيزة صنع السياسة العامة التي تعتمد عليها جميع مراحل وطرق السياسة العامة [١٠] .

المبحث الثاني

العوامل الداخلية والخارجية المؤثرة في صنع السياسة العامة في العراق

المطلب الاول

العوامل الداخلية

هناك مجموعة من العوامل ذات التأثير الداخلي اي هي وليدة البيئة الداخلية تعمل على افراز المؤثرات التي تتبادل الادوار الا انها ضمن نفس التوجه لذلك يمكن تلخيصها بالأمور التالية :

اولاً : المؤثر السياسي :-

على اثر التغيير السياسي عام ٢٠٠٣ وما نجم عنه من احداث سياسية واجتماعية واقتصادية بفعل العامل الخارجي والذي تمثل بالولايات المتحدة الامريكية عندما قررت غزو العراق واسقاط نظام صدام حسين ، واعلنت عن قيام نظام ديمقراطي حديث وشرعت الى تشكيل مجلس الحكم العراقي كبادرة اولية لتسليم السلطة للعراقيين وعينت الحاكم المدني بول بريمر ليتولى زمام تشكيل شخوص ذلك المجلس وتقسيم الادوار ومراعاة التكوين الطائفي والمذهبي والعرقي للعراق اذا ان هذا المجلس ضم (٢٥) عضواً، ممثلين عن مكونات الطيف العراقي، وجرى تقسيم مقاعد الأعضاء وبمبادرة أمريكية، كالآتي : (١٣) عضو يمثلون الشيعة، (٥) أعضاء يمثلون السنة، (٥) أعضاء يمثلون الأكراد، (٢) لكل من المسيح والتركمان، وبالرغم من ان الهدف المعلن هو لمراعاة تمثيل شرائح المجتمع العراقي الا انه اصبح بوابة للمحاصصة السياسية انتهجتها القوى السياسية العراقية في تشكيل جميع الحكومات المتعاقبة ، وتحت مسميات عدة سواء الديمقراطية التوافقية او حكومة الشراكة وغالباً ما يجري تقاسم المناصب طائفياً وعرقياً بحسب نسبة التمثيل السكاني ما بين الشيعة والسنة والكرد وبقية الاقليات والامر قد اشتمل على مناصب عديدة تبدأ بالوزير وتستمر الى الدرجات الخاصة ، والمشكلة هنا ليست وليدة التغيير عام ٢٠٠٣ فاغلب القوى السياسية التي كانت معارضة لنظام صدام حسين اتفقت وفي مؤتمرات عدة على تمثيل جميع مكونات المجتمع العراقي لذلك وجدوا صعوبة في لم شمل الجميع في العملية السياسية سوى استحداث نظام شامل لهم واستحداث وزارات ومناصب جديدة تتسع للجميع مع رغبة كل القوى بضرورة تمثيلها حكومياً وغياب مفهوم المعارضة التقويمية وتقاسم السلطات الثلاث فرئاسة الوزراء للأغلبية الشيعية في حين رئاسة البرلمان للمكون السني فيما ذهب منصب رئاسة الجمهورية للكرد وهو ما استمر حتى وقتنا الحالي [١١] .

وفي ظل حكومة التوافق تلك ازداد معها كمية الاحزاب السياسية بصورة كمية وليست نوعية مع غياب الضوابط المحددة لعملها وغياب الرقيب والحسيب هذه التعددية المفرطة تركت اثر سلبي في ظل رغبة الجميع بالتشارك الحكومي على اسس طائفية وعرقية حتى صار المعيار الديني والمذهبي والقومي

هو الاساس ، حتى ان نتائج الانتخابات اصبحت معروفة او تتأثر بتلك البنية وسط تحشيد كل طرف لطائفته ومذهبه وقوميه بالتصويت على اساس الضفر بأكبر عدد من المقاعد لينافس الطائفة الاخرى مما تسبب بصعود بعض الشخصيات غير القادة على ادارة البلد او ان صانع القرار اصبح يراعي مصالح بقية الفئات على مصلحة البلد لكونه مرتبط مع كتلة سياسية هي لها تفاهمات مع غيرها فالقرار التوافقي لا يمر دون مراعاة جميع الاطراف المشاركة بالحكومة وهنا قد فقد هدفه الاسمى في ارضاء غايات الناس ، لذلك فأن عملية صنع السياسة العامة لاسيما على مستوى السلطة التشريعية ونتيجة للمحاصصة والتوافق الذي تم التطرق اليه في اعلاه اذ ان القرار السياسي اصبح عرضة للمساومات والمقايضات داخل اروقة مجلس النواب كلاً يحاول التأثير فيه قدر المستطاع حتى يلبي طموحه او قد يساوم عليه ويمتنع عن التصويت مالم توافق الاطراف الاخرى على تمرير قرارات او قوانين تخدم مصالحه ، لذلك فأن سمة التعطيل والتأخير واسلوب المماطلة والتسويف هي ما يميز عمل السلطة التشريعية في مناسبات عدة .

وليس فقط ذلك ففي حين ان النائب هو منتخب من قبل الشعب ويمثل آرائهم وتوجهاتهم ففي قرارات عدة يتم مصادرة رأيه لصالح رئيس كتلته السياسية عندما يوافق ذلك الرئيس على مشروع قانون لابد من اعضاء كتلته رفع ايديهم والعكس صحيح ، والاكثر من ذلك يتم تمرير تلك القوانين بالسلة الواحدة اذا ان كل طرف يسعى لتمرير قانون معين لذلك يتجه قادة الكتل لعقد اجتماع تشاوري وربما مفاوضات مطولة لينتهي الامر بالتراضي والتصويت على جميع القوانين التي يحوم حولها الاعتراض ، او من ضمن الطرق المعرقة لبعض القرارات التي تهم السياسة العامة هو كسر النصاب وانسحاب بعض النواب حتى لا تتحقق الاغلبية المريحة او البسيطة وبالتالي لا يمرر ذلك القانون وهذا ما يجعل الحكومة تلقي باللوم على السلطة التشريعية في عرقلة اصدار تلك السياسية فيما ترد السلطة التشريعية بضرورة مراعاة جميع المكونات او ان القرارات متفردة وغيرها من الوسائل التي لا تصب بمصلحة تقديم سياسة عامة ناجحة لمعالجة مشكلة يعاني منها المجتمع وبالتالي اصبحت المحاصصة بوابة للفساد السياسي والمساومة وتعطيل المشاريع [١٢] . كما وان بعض القوانين المهمة لا تزال معطلة دون التصويت عليها نتيجة للازمات السياسية كما في قانون النفط والغاز والي لايزال ولعدة دورات انتخابية محل جدل نتيجة للاختلاف الحاصل ما بين المركز والاقليم ، اذ ان هذه الخلافات سواء ما بين المركز واقليم كردستان او مع بقية المحافظات غير المنتظمة بإقليم يعرقل اصدار سياسة عامة ذات اهمية قصوى والتقصير هنا تتحمله السلطة التشريعية وحتى التنفيذية فلا ينبغي ترك الخلاف يؤدي لترحيل مشاريع مهمة لدورات متعاقبة فالأفضل حلها بالطرق المعروفة لاسيما وان الدستور قد حدد معايير لحل تلك الخلافات او الوصول لصيغة توافق.

ثانياً : المؤثر الامني :

أهتم الإنسان ومنذ بدء الخليقة بالأمن اهتمامه بمقومات الحياة الكريمة الأخرى ، لأن الأمن مطلب فطري لدى كافة الكائنات الحية، فهو يعتبر ركيزة أساسية من ركائز الحياة في هذا الكون ، فشأن الأمن لا يقل أهمية عن شأن الغذاء، إذ لا يمكن أن نتصور أن تكون هناك حياة بلا غذاء، وكذلك الحال بالنسبة للأمن، وهذا ما عبر عنه القرآن الكريم صراحة في قوله جل وعلا (فليعبدوا رب هذا البيت * الذي أطعمكم من جوع وأمنهم من خوفٍ) (١٣)وإقامة الحق والعدل بين الناس قاعدة أصيلة يقوم عليها الأمن والهدى والرشاد، يقول الله عز وجل (وكيف أخاف ما أشركتم ولا تخافون إنكم أشركتم بالله ما لم ينزل به عليكم سلطاناً أحق بالأمن إن كنتم تعلمون * الذي امنوا ولم يلبسوا إيمانهم بظلم أولئك لهم الأمن وهم مهتدون) (١٤)والحياة الكريمة الهانئة والسعادة الغامرة وراحة النفس تكون حيث يكون الأمن، قال تعالى : (وجعلنا بينهم وبين القرى التي باركنا فيها ظاهرة وقدرنا فيها السير سيروا فيها ليالي وأياما امنين) (١٥) وعلى النقيض تماماً تكون حياة الخوف والجو ع والتشريد في حال انعدام الأمن وضياع الإيمان بين الناس، قال تعالى (وضرب الله مثلاً قرية كانت أمنة مطمئنة يأتيها رزقها رغداً من كل مكان فكفرت بأنعم الله فأذاقها الله لباس الجوع والخوف بما كانوا يصنعون (١٦)) ولما كان الأمن أساسا للحياة الكريمة

والراحة النفسية، قامت الدول والتنظيمات الإنسانية ببذل كل ما هو ممكن من مال وعتاد لتحقيق الأمن لشعوبها، وحماية مقدراتها من خطر الأعداء ، سواء أكان خطراً داخلياً أو خارجياً.

الأمن لغةً: هو الإيمان والأمانة الطمأنينة الأمْنُ والآمِن: والأمن ضد الخوف .الأمان والأمانة بمعنى، وقد أَمِنْتُ فأنا أمِن، وآمنت غيري من الأمن والأمان. والأمانة ضد الخيانة.الأمن اصطلاحا : هو حالة شعورية من الرضا النفسي الناشئ عن سيادة الحق والقانون ، وضمان حقوق الفرد في المجتمع وحرية التفكير والتعبير وحفظ الكرامة الإنسانية ، والتساوي في الفرص والأمن يعني الشعور الذي يسود الفرد أو الجماعة بإشباع الدوافع العضوية والنفسية ، واطمئنان الجميع بزوال ما يهدده من مخاطر،

كما وانه شعور الفرد أو الجماعة بالطمأنينة، وإشاعة الثقة والمحبة بينهم، بعدم خيانة الأفراد لبعضهم البعض، والقضاء على الفساد، بإزالة كل ما يهدد استقرارهم وعيشهم، وتلبية متطلباتهم الجسدية والنفسية لضمان قدرتهم على الاستمرار في الحياة بسلام وأمان مخاطر غياب الأمن لا يستطيع الناس الاستقرار في معيشتهم تعمّ الاضطرابات الأمنية ، ولا يستطيع الفرد أن يشعر بالأمن والسلامة على نفسه وأهله وأحبته وماله، مخاطر غياب الأمن لا يستطيع الناس الاستقرار في معيشتهم. تعمّ الاضطرابات الأمنية ، ولا يستطيع الفرد أن يشعر بالأمن والسلامة على نفسه وأهله وأحبته وماله ، تتوقّف بعض مظاهر العبادة كالحجّ، الذي يحتاج إلى توفّر الأمن القومي بين الدول ؛ لتنقّل الحجاج بسلام دون إلحاق بهم أي ضرر. تنتشر الجرائم بكثرة ، مثل القتل والاغتصاب وغيرها. تسود الفرقة والنزاعات بين أفراد المجتمع الواحد عناصر الأمن الاستقرار الاقتصادي الذي يوفر دخل الأفراد ؛ لتلبية حاجاتهم ورغباتهم. توفير أنظمة وقواعد أمنية لتنظيم حياة الأفراد في المجتمع تطبيق مبادئ العدل بين أفراد المجتمع. سيادة الترابط الاجتماعي بين أفراد المجتمع. وجود حكومة عادلة لتطبيق النظام وتنفيذه على أرض الواقع. تعميق الانتماء للوطن تطبيق الناس لأوامر الدين الإسلامي ، والبعد عن نواهيه، مجالات الأمن في العبادات. الأمن الغذائيّ و الأمن الفكريّ و الأمن الاقتصاديّ و الأمن المعلوماتيّ و الأمن الماليّ و الأمن على الأموال والممتلكات و الأمن على النفس والبدن و الأمن البيئي أهمية الأمن الشعور بالأمن يسمح للإنسان بتأدية وظيفة الخلافة بالأرض.

والعراق قد عانى كثيراً من الخروقات الامنية التي جاءت نتيجة لعدة عوامل منها انتشار السلاح خارج منظومة الدولة اضافة الى المحاصصة في المناصب الامنية وزيادة التدخل الخارجي ودور دول الجوار ، ايضاً الوجود الامريكي والاجنبي تنامي الجماعات الارهابية كالقاعدة و داعش ، هذه جميعها عوامل حولت زعزعت معها الاستقرار الامني مما اثر بالسلب على التوجهات الحكومية والسياسات العامة بشكل كبير اذ ان انعدام الامن ساهم بتقليل فرص الاستثمار والاعمار وذهاب جزء كبير من موازنة الدولة للحفاظ على الامن المفقود وتحولت المشكلة الى عامة بل قضية ادت الى استنزاف الموارد البشرية والمادية وهروب رؤوس الأموال الى خارج البلد وتفشي البطالة وزيادة الفقر وتنامي الفساد السياسي والمالي ، حتى ان الحكومات المتعاقبة اعطت الاولوية لتنفيذ السياسات العامة الامنية وبالرغم من نجاح بعضها الا ان التهديدات استمرت وصولا لسيطرة تنظيم داعش على اراضي شاسعة من البلاد قبل ان تتمكن القوات الامنية ومن يساندها باستعادة تلك الاراضي نهاية عام ٢٠١٧ ، وبالتالي فأن موضوع الامن قد اثر كثيراً على صنع السياسات العامة بالعراق لاسيما وان تلك القرارات كانت تصطدم او انها تبرر ذلك بالمصوغ الامني او قد تتعرض لهجمة منظمة او غير منظمة من اجل تحريف مسارها او حتى عند تنفيذ بعض القرارات على ارض الواقع لحل مشكلة معينة فأنها كانت تصطدم بالمعوق الامني او حتى كثيراً من المشاريع الحكومية [١٧] ، كانت قد تعرضت لهجمات وراح ضحيتها عدد من العاملين وهنا لابد من الاشارة بأن الاستقرار الامني يمثل ركيزة مهمة في مراحل صنع السياسة العامة وعامل مساعد ومحفز على استصدار سياسات عامة من قبل صناع القرار تصب في مصلحة الوطن والمواطن

ثالثا : المؤثر الاجتماعي :

يعتبر المجتمع العراقي من ضمن المجتمعات المتجانسة والتي تحوي خليط من مكونات عدة تمتد تاريخيا لألاف السنين وذات بعد حضاري وثقافي عريق ، هذا التنوع الحضاري والاجتماعي ترك بصماته على طبيعة الفرد العراقي عبر سلوك معين يميزه عن غيره بصورة عامة اضافة الى ان كل مكون او عرق او دين له اتباعه المتمركزين ضمن الرقعة الجغرافية المعروفين بها والتي تختلف باختلاف مناخ العراق فالكرد لهم طباعهم المستوحى من طبيعة الاجواء الباردة والجبال الشاهقة وشكل الزراعة هناك وطبيعة المنتوجات فيما يسكن العرب ذات الاغلبية السنية في المناطق الغربية من البلاد ذات الجو الصحراوي كما وان السهل الرسوبي من الوسط للجنوب ذات اغلبية شيعية ، وهذا التقسيم ليس المبتغى منه طائفي وانما هذه الطبيعة لها ارتباط بصنع السياسة العامة اذ ان صانع القرار عندما يعمل على التوجه نحو حل مشكلة معينة لابد لها ان يراعي طبيعة وتكوين ذلك المجتمع فالسياسة العامة الناجحة لابد لها من دراسة المشكلة من جميع جوانبها ، كذلك فأن السلطة التشريعية عندما تأتي على استصدار قرار او مناقشة مشروع قانون فأنها تتأثر بالبنية الاجتماعية للجهة المستهدفة لكون اغلب المناطق هي ممثلة بنواب داخل المجلس التشريعي كما وان هناك ضغوط متبادلة [١٨] .

فالمجتمع العراقي يزخر بالمكونات المؤثرة الى جانب العادات والتقاليد والاعراف العشائرية فصانع القرار هنا لابد له من توخي الدقة والحذر احياناً ففي بعض الاحيان تنبري قوة عشائرية مؤثرة تحاول من جر القانون لصالحها او تعمل على ممارسة الضغوط على اطراف محددة من اجل تمرير ما تصبو اليه او حتى يتطور الموضوع الى نزاع مسلح مع قبيلة اخرى تنافسها في ذلك المشروع وهنا لابد من صناع القرار تغليب مصلحة الدولة وايجاد ارضية مناسبة متوازنة وموحدة مع الجميع ، الى جانب ذلك هناك تأثير يمارس من قبل القوى الدينية لاسيما بعد عام ٢٠٠٣ كما في مواقف المرجعية الدينية التي تمكنت من تحريك الشارع في مناسبات عدة كما في التصويت على الدستور والمشاركة في الانتخابات عام ٢٠٠٥ او عندما دعت للتطوع ومحاربة تنظيم داعش وهنا لابد من واضعوا السياسة العامة مراعاة ذلك الجانب عندما يتعلق الامر بتشريع ديني او اجتماعي ، الى جانب كل ذلك هناك قوى سياسية وحزبية مؤثرة تلعب دوراً محورياً في ممارسة الضغط وايصال مطالب الجمهور او فئة معينة بهدف تشريع قانون معين او صنع سياسة عامة لحل مشكلة ما او الدور الذي تمثله النقابات المهنية والعمالة او جماعات الضغط والمصالح بتنظيم تظاهرات او اعتصامات او حتى اضراب عن العمل بهدف لفت انتباه الحكومة لمطالبهم والعمل على ادراجها ضمن جدول اعمالها ، ولا ننسى دور وسائل الاعلام لاسيما بعد عام ٢٠٠٣ تحريك وإثارة الرأي العام إزاء هذه القوانين بغض النظر عن الدافع الحقيقي لهذه الوسائل إن كانت تعمل لمصلحة الشعب أو لغرض تأليب الشعب على سياسات الحكومة، إلا إنها ساهمت وأثرت مع الرأي العام في تغيير توجهات الحكومة، وعليه فإن الرأي العام العراقي هو رأي وقتي ومحدد بعوامل زمنية، تمثله وتحركه مؤسسات دينية وسياسية واجتماعية كالمرجعيات الدينية والتيارات والقوى السياسية ومؤسسات المجتمع المدني عبر وسائلها الإعلامية وهذا جميعه يعتبر عامل محدد وموجه ومؤثر في صنع السياسات العامة في العراق [١٩] .

رابعاً : المؤثر الاقتصادي :

المشاكل في القطاع الاقتصادي العراقي متعددة كبقية القطاعات الاخرى اذا ما اردنا ان نبدأ من مشكلة ازدياد البطالة وانحسار الصناعة وشبه انهيار للبنى التحتية والضعف الواضح في المجال الزراعي والمشاكل المترتبة جراء تدهور هذا القطاع اضافة الى الواقع التجاري غير المنظم ، كما وان الفساد المالي والاداري قد انهك القطاع الاقتصادي وسط غياب الرقابة الفذة وضعف اداء النزاهة وانتشار الرشوة والترهي في تطبيق القانون مع تعاظم المشكلات الامنية في مناسبات كثر وغياب الخبرة المسؤولة وتخبط القرارات الحكومية في مسألة تحقيق التقدم الاقتصادي ، لذلك من الصعوبة تحقيق استقرار سياسي في العراق ما لم يتحقق التقدم الاقتصادي كونه مفتاح لحلحلة معظم المشاكل المنتشرة في المجتمع العراقي فأغلب التذمر

الشعبي وزيادة التظاهرات والاحتجاجات كانت ذات صبغة اقتصادية اي تحقيق الخدمات من ماء وكهرباء وعمل وبنى تحتية وتوفير فرص عمل وهذه المطالب كان بالإمكان تداركها لو وجدت هناك سياسة عامة ذات توجه اقتصادي مدروس وبعد استراتيجي معد ومبني على مدد زمنية انية ومستقبلية ، اضافة الى وضع برنامج تنمية اقتصادية ومستدامة مع اعداد الخبرات اللازمة وتحسين الأداء الوظيفي ، ووضع الخطط اللازمة لاستئصال الفقر محلياً واعتماد الدخل القومي للبلد على البترول في صناعة اقتصاده الذي من المفترض أن يكون اقتصاداً متعدداً وليس أحادي المصدر(٢٠).

مما تقدم يظهر حجم المشاكل الاقتصادية في ظل غياب ارادة حقيقية لتجاوز تلك العقبات لاسيما الحاجة لتفعيل القوانين التي تهدف للسيطرة على تلك الثغرات كما هو حال ضعف التصدير على حساب الاستيراد وطرق التمويل واليات خصخصة القطاع العام وفتح المجال للمستثمرين وعدم وضوح الرؤية الحقيقة للخطط التنموية التي يجري الاعلان عنها ما بين الحين والاخر ، والهد في مجال الثروات وطرق الاستفادة منها وغياب التوازن في توزيعها ما بين المحافظات وتخلف النظام الضريبي والاعتماد على الاساليب القديمة في التعاملات المالية وضبط حركتها

فالمشاكل السياسية هي التي تقف وراء فقدان الأمن الذي عزز انعدام التقدم الاقتصادي نتيجةً لأسباب كثيرة، أهمها تعدد الكتل والأحزاب السياسية وعدم اتفاقها على برنامج موحد، وبالتالي إلى التقاطع والتضاد لتعطيل برامج النهوض الاقتصادي في جميع المجالات، فالصراعات السياسية وعملية المحاصصة جعلها تعمل بحسب الانتماء والولاء السياسي والحزبي، والذي نتج عنه عدم وجود تنمية اقتصادية حقيقية إنما تنمية لخطط استهلاكية جعلت المجتمع استهلاكيًا وغير منتج ، لذلك هذه المشاكل هي تؤثر على صنع السياسة العامة مالم يجري تداركها بطرق حديثة واسلوب تنموي جاد والعودة لتدارك الاخطاء وتفعيل القرارات الحكومية التي تبنى على معالجات جدية وصياغة سياسات اقتصادية ومالية بالطرق المعروفة وصولاً لاتخاذ القرار المناسب على ان يجد طريقه لأرض الواقع .

المطلب الثاني
العوامل الخارجية المؤثرة في صنع السياسة العامة في العراق

في ظل تطور المفاهيم لاسيما موضوع السيادة تطور معها علاقة الدول بعضها البعض في اطر محددة ومعروفة لا تمس جوهر السيادة فالتدخل يحتم ان لا يتعدى العلاقات المؤطرة ما بين الدولتين ، اما ما حدث ويحدث في العراق فحجم التدخل الخارجي واضح جداً بل واحياناً يصل الى حد النفوذ وفرض ارادات والامر طبعاً يختلف من دولة الى اخرى كما في التالي :

اولا: المؤثرات الاقليمية

عند الحديث عن العوامل الاقليمية المؤثرة في صنع السياسة العامة في العراق لابد من احاطة الموضوع من جوانب عدة وقبل كل الشيء ان التغيير السياسي عام ٢٠٠٣ لم يرضي اغلب دول الجوار سواء العربي او الاقليمي وكلاً من تلك الاطراف سعى للاستفادة قدر الامكان للتدخل في شؤون البلاد على وفق اجنداته الخاصة ، في حين ان الوضع الجديد قد فتح الباب على مصراعيها لتبرير ذلك التدخل لاسيما من لدن تركيا وايران اللذان سعيا بكل الطرق للتأثير على سير الموضوع وتحريكه نظراً لحجم التأثير الكبير الذي مارسته على بعض القيادات السياسية بهدف اصدار قرار معين او التخلي عن مشروع معين ، كما وان بعض التأثير كان يهدف لإيجاد توازن طائفي او عرقي .

وعلى هذا الاساس فأن طبيعة علاقة العراق بمحيطه العربي والاقليمي تحكمها ضوابط وقيود تقيد من صناعة القرار بشكل عام وهذه حقيقة لا يمكن تجاوزها وتظهر جلياً في بعض القرارات المهمة التي باطنها او توحي لك بتحقيق نوع من التوازن في مسألة مراعاة المصالح الايرانية او التركية او حتى العربية مؤخراً ، وخير دليل على ذلك في عدة مناسبات او ومحافل دولية تصدر قرارات رسمية عراقية متباينة او غير واضحة او بعضها خجولة اذا ما كانت تراعي ارضاء الاطراف تلك واحياناً يصدر موقف رسمي من مندوب العراق في ذلك الاجتماع سرعان ما تعقبه تصريحات اما تبريرية او يجري تصحيحها لإرضاء طرف دولي ما او حتى تقابلها تصريحات اخرى من نواب او بعض مسؤولي الحكومة تناقض ذلك ، وحدثت مثل ذلك في

عهد حكومة السيد المالكي عندما كان السيد هوشيار زيباري وزيراً لخارجية العراق حصل تضارب في التصريحات في مناسبات عدة ، وكما وان في احدى لقاءاته قد صرح بما مضمونه [٢١] (أن دولاً في المنطقة تعمل على التأثير في الانتخابات البرلمانية، وأن عدة حكومات في المنطقة تشارك بالفعل في الدعم والانحياز إلى قوائم وتيارات سياسية عراقية معينة وبأشكال مختلفة عبر تقديم الدعم المالي والسياسي والإعلامي)، وتأسيسا على ذلك سنوضح في هذا المطلب الضغوط الإقليمية المؤثرة في صنع السياسة العامة في العراق وذلك عبر الآتي :

١- . إيـــــــران :

تعتبر ايران من الدول الاولى التي اعترفت بالعملية السياسية الجديدة في العراق ورحبت بالتغيير السياسي كما وزار وزير خارجيتها الأسبق (كمال خرازي) العراق والتقى بأعضاء مجلس الحكم، وبأغلب سياسيي العراق الجدد، كما صرح رئيس مجمع تشخيص مصلحة النظام (هاشمي رفسنجاني) في ٤/١٦/ ٢٠٠٣،" إننا باعتبارنا دولة شيعية، نساعد الشيعة في كل مكان، حتى لو كان حزباً أو قلة برلمانية"، والذي ساعد إيران على هذا التدخل، رصيدها التاريخي وامتداها الطائفي والسياسي في تثبيت حضورها في المنطقة بشكل عام والعراق بشكل خاص، وتدخلها بشكل مباشر أو غير مباشر من خلال تقديمها الدعم لبعض القوى السياسية الفاعلة في الساحة العراقية تمتد بين الانتماءات الدينية (شيعية وسنية) وتحالفات تاريخية مع القوى الكردية تعود إلى مرحلة ما قبل عام ٢٠٠٣، وان الظروف التي صنعها الاحتلال، قد سهلت للنفوذ الإيراني أن يتدخل كثيراً في أوساط العملية السياسية وتغلغلها في القوى السياسية الداخلة بها والمعارضة أليها، وقدرتها في التأثير على مجريات الانتخابات فهي تدعم وبصورة واضحة القوى والتيارات الإسلامية التي تعمل على تحقيق مصالحها في العراق، والذي أدى إلى تصدر هذه القوى للمشهد السياسي العراقي منذ أول انتخابات عام ٢٠٠٥ إلى أخر انتخابات٢٠١٨[٢٢] ، كما وان موضوع استيراد بضائع بعينها من ايران بالرغم من توافرها محلياً او قرار رفع تأشيرة الدخول او بعض الصفقات او تدخل الجانب الايراني موضوع تنصيب شخوص بعينهم لتولي مناصب عليا ، الا ان ذلك لا يقلل من اهمية العلاقة مع طهران وحجم التبادل التجاري وموقفها من محاربة تنظيم داعش الارهابي كما ولا يمكن نكران الدور المؤثر لها في بعض القرارات الحكومية .

٢- . تـــركيـا :

اتسم الموقف التركي منذ بدايته بالقلق والتخوف لعدة اسباب منها ما يتعلق بتمدد النفوذ الايراني لكون من قبض على رئاسة السلطة هم الاغلبية الشيعية ، والامر الاخر تخوفها من تطور الاوضاع في كردستان وتحوله الى اكثر من اقليم واقل او شبه دولة مما قد يفتح شهية الكرد الاتراك والمطالبة بالفدرالية او نسخ تجربة كردستان العراق ، فكان التأثير التركي يسير متقارباً من الرؤية الخليجية اضافة لكون تركيا مارست ضغط بموضوع قضية كركوك والمادة ١٤٠ والتي بحسب رؤيتهم تشكل خطراً على الامن القومي التركي لكون حصول الكرد على كركوك يعزز من قوتهم ونفوذهم ، والتخوف على مستقبل تركمان كركوك التي تعتبرهم تركيا جزء من عمقها التاريخي في هذه المنطقة ، والمسألة الاهم موضوع حزب العمال المعارض والي ينشط في المناطق الحدودية ويتخذ من كردستان العراق مقراً لتنفيذ بعض من هجماته على القوات التركية والتي طالما اجرت عمليات عسكرية بالعمق العراقي لملاحقة عناصره ، كما وان تركيا لعبت دور الوساطة ما بين فرقاء العملية السياسية في العراق اضافة الى رعايتها مؤتمرات عدة للقادة السنة بهدف توحيدهم بموقف واحد للدخول والتأثير على العملية السياسية وطالما دعت لأنصاف السنة وتحقيق التوازن الى جانب تواجد الكثير من المطلوبين للقضاء العراقي في اراضيها ، واخيراً فأنها دائماً ما تستخدم المياه كورقة ضغط لتمرير بعض الاجندات والمؤثرات بهدف تغيير موقف معين او دف الحكومة نحو اتخاذ قرار ما اذا ما علمنا بحجم التبادل التجاري الكبير ما بين البلدين والعدد الكبير من الشركات التركية العاملة بالعراق وهذه كلها ابواب تتيح للجانب التركي التدخل ظاهرياً وباطنياً لتغيير مسار قرار معين او اتخاذ قرار ما [٢٣] .

٣- الكويت :

بالرغم من الكويت قد اعترفت ورحبت بسقوط نظام صدام واعلنت عن تأييدها للحكم الجديد الا انها في الوقت ذاته قد عملت على التدخل بالشؤون الداخلية لاسيما ببعض القرارات المهمة او التي تعتقد هي تشكل مخاطر على مصالحها لاسيما مواضيع ترسيم الحدود، وقضية التعويضات والديون، وقضية الأسرى والمفقودين، وتمويل مشروع إقامة سدود في كل من تركيا وسوريا ، فضلاً عن قلقها من التغلغل الإيراني في جنوب العراق كونه يشكل خطراً على أمنها الوطني ، وبسبب تلك الخلافات قدمت الكويت طلباً إلى مجلس الأمن الدولي، عام ٢٠٠٩، طلبت منه عدم إخراج العراق من طائلة البند السابع ما لم ينفذ كامل التزاماته بموجب قراراته الدولية [٢٤] ، اضافة الى ذلك تدخل الكويت بعرقلة بناء ميناء الفاو الكبير او اصرارهم على بناء ميناء مبارك الذي يسبب شبه توقف للموانئ العراقية مما ادى لتصاعد حدة الخلافات ما بين الجانبين وجرى توجيه تهم لبعض النواب بتلقي رشا في مقابل القبول بشروط الكويت مما احدث ضجة في الداخل العراقي ، لذلك شرعت الحكومة بمراحل ميناء الفاو الكبير ، وعلى هذا الاساس كانت تتدخل الكويت بهدف التأثير على القرارات الحكومية غير المتوافقة مع توجهاتها [٢٥] .

٤- سوريا :

لعبت سوريا دوراً كبيراً بهدف التأثير على مجريات الاحداث في العراق قبل الازمة التي عصفت بها عام ٢٠١١، وقد شمل هذا التأثير او التدخل دعم جماعات مسلحة بهدف اثارة الفوضى او استهداف القوات الامريكية بهدف ابعاد الانظار عنها او لإلحاق الهزيمة بها كجزء من ما يعرف بمحور المقاومة ، وكثيرا ما جرى القاء القبض على ضباط سوريون اضافة الى اتهام العراق للجانب السوري بالمسؤولية المباشرة عن ما يعرف بتفجيرات الاربعاء الدامي ٢٠٠٩/٨/١٩ ، ورفع دعوة لمجلس الامن لإجراء تحقيق دولي قبل ان يجري سحبها او تسويفها ، اضافة الى دعم سوريا لجماعات او شخوص كانت تحتضنهم ابان معارضتهم لنظام صدام وتسعى للتأثير من خلالهم او عبرهم [٢٦] .

٥- السعودية :

شرعت السعودية ومنذ بداية التغيير لبسط نفوذها عبر دعم بعض الجماعات ذات التوجه العلماني والقومي التي لها موقف عدائي من التدخل الايراني كما في قائمة رئيس الوزراء الاسبق اياد علاوي ، كما وان السعودية رفضت الاعتراف بالعملية السياسية ورفضت فتح سفارة لها حتى مجيء السيد العبادي لرئاسة الحكومة وتولي محمد بن سلمان منصب ولي العهد لتبدأ مرحلة جديدة ما بين الطرفين ، الا ان قبل هذا التوقيت طالما شهدت توترات متبادلة وكيل التهم لاسيما في حكومتي السيد المالكي عبر اتهام السعودية بدعم الجماعات الارهابية في العراق الامر الذي كانت تنفيه السعودية وتعتبر القرارات الحكومية العراقية تدار من ايران ووصف العراق بالمستباح من طهران ، اضافة لممارسة تأثيرها للحيلولة دون اقامة اقليم السوط والجنوب وكانت دائماً ما تدعو لإنهاء تهميش السنة وضرورة اشراكهم بالعملية السياسية وبالجانب الاقتصادي بقت بعيدة عن اي تقارب بهذه الناحية ولا حتى مساعدات او اطفاء ديون مع ذلك فبعد عام ٢٠١٤ حصل نوع من التقارب وتبادل المصالح وحاولت اعادة التأثير بطرق عدة لتغيير مواقف قوى سياسية او لربما هدفت وتهدف لكسب وجود اصدقاء جدد لاسيما من قبل المعتدلين الشيعة [٢٧] .

٦- الاردن :

بالرغم من حجم التبادل الاقتصادي واعلان الاردن ترحيبه بالتغيير السياسي الا ان المواقف شبه الرسمية تفيد بعكس ذلك فكثيراً ما صرح نواب او مسؤولين بمواضيع اعتبرها العراق مسيئة لاسيما وان الاردن يحتضن الكثير من مؤيدي نظام صدام وحتى بعض اعضاء عائلته ، اضافة الى ان الاردن من اكثر الدول رعايتاً لمؤتمرات معارضة للحكومة العراقية او حتى داعمة لقوائم انتخابية بعينها ، كما وانها سعت للتأثير على بعض القيادات او لإعطاء عفو او السماح بمشاركة بعض الشخصيات اضافة الى تأثيرات على بعض القرارات الاقتصادية [٢٨] .

ثانياً: المؤثرات الدولية

لا يمكن ان تعمل اية دولة بمعزل عن المجتمع الدولي على وفق الالتزامات التي يؤديها المجتمع الدولي عبر منظماته المختلفة والموجهة للدول والمنظمة للعلاقات ما بين الدول بعضها البعض او تلك التي تحدد القوانين الدولية واللوائح والشرائع والاتفاقيات والمعاهدات التي يتحتم على الدول ان تسير بظلها ، لذلك لا بد من ذكر اهم العوامل الدولية التي تترك أثراً في مجال السياسات العامة في العراق كما بالتالي :

اولاً : الولايات المتحدة الامريكية

لعبت الولايات المتحدة الامريكية دوراً رياديا في احداث عملية التغيير السياسي في العراق عندما شنت الحرب عام ٢٠٠٣ واسقطت نظام صدام حسين وشرعت باحتلال البلد واقامة سلطة الائتلاف المؤقتة برئاسة السفير بول بريمر الذي اصبح حاكم مدني على العراق يتمتع بصلاحيات تنفيذية وتشريعية وحتى قضائية وبادر الى تشكيل مجلس الحكم الانتقالي في ١٣ / ٧ / ٢٠٠٣ كما واصدر قراراً بحل بعض الوزرات اضافة الى استحداث وزارة اخرى كما وقام بحل الاجهزة الامنية واعادة تشكيلها من جديد والغاء وزارة الاعلام واجتثاث حزب البعث وتشكيل مفوضية الانتخابات وهيئات اخرى اضافة الى دوره وتأثيره في تشكيل لجنة كتابة الدستور عام ٢٠٠٤ وتدخله في فرض بعض المواد الدستورية التي بقى العراق يعاني منها حتى اليوم ، فيما صدر الدستور عام ٢٠٠٥ عقب عرضه للاستفتاء وتصويت الشعب لصالحه [٢٩] ، كما وان حجم التدخل الامريكي في كثير من القرارات الحكومية قد حال دون تنفيذ البعض او الغاء البعض منها ، كما وان وجود السفار الامريكية بجوار مقر الحكومة له توابع عدة لاسيما وان السفارة تعد الاكبر في المنطقة من حيث المساحة وعدد الموظفين ، ومن ضمن تلك التأثيرات عرقلتها لفتح المنطقة الخضراء بدواعي توفير الحماية وحتى بعد ان اقدم السيد عادل عبد المهدي على فتحها امام المواطنين جرى تأجيل الموضوع لمرات عدة قبل ان تتمكن من تأمين محيطها ، ايضا غالباً ما تتدخل الولايات المتحدة بشكل غير معلن باختيار رئيس الوزراء او بعض القيادات لاسيما الامنية منها او تفرض عقود استثمارية عبر الضغط والتأثير كما في عقود الكهرباء بقضية شركة جنرال الكتريك ، ايضاً لا ننسى حجم التبادل الاقتصادي وعقود التسليح وطائرات ال f16وكمية ونوعية القواعد الامريكية المنتشرة في بعض المدن ودور الولايات المتحدة بتزعم التحالف الدولي ابان سيطرة تنظيم داعش على محافظات عدة وتوفير الغطاء الجوي للقطعات العسكرية [٣٠] .

اضافة الى ما تقدم فأن الولايات المتحدة ترى في العراق بعداً سياسياً واستراتيجياً وخط صد للتضيق على طهران سياسياً واقتصادياً وحتى عسكرياً ، وهذا الموضوع طالما وضع العراق بأحراج كبير لاسيما وان حجم التدخل يضر بالسيادة الوطنية ولا يقتصر الامر على ايران فأن الولايات المتحدة تتدخل في علاقات العراق بجيرانه وربما موضوع الفصل السابع وديون الكويت والتقارب مع السعودية وملف المياه مع تركيا والقضية الكردية ، وحتى بعض القوانين جرى مناقشتها او التصويت عليها بضغط امريكي مثل النفط والغاز وجولات التراخيص واعادة توزيع الصلاحيات ما بين المركز والمحافظات واعطاء حصة كردستان اعلى من الاستحقاق ضمن الموازنة العامة .

وبالتالي لا يمكن نكران حجم التدخل الامريكي في مختلف قضايا العراق وشؤونه الداخلية وفقاً لما تشكله من ثقل سياسي وعسكري واقتصادي وبالرغم من وجود اتفاقية الاطار الاستراتيجي التي مهدت الطريق للانسحاب الامريكي اواخر عام ٢٠١١ وحددت معالم العلاقة المستقبلية ما بين الطرفين الا ان ذلك لم يمنع من اختراقها من الجانب الامريكي كلما اصبحت بالتضاد مع مصالحهم وعلى هذا الاساس فأن حجم التدخل الامريكي في السياسة العامة في العراق كبير جدا وعلى مختلف المستويات كما جرى توضيحه في اعلاه .

ثانياً : الامم المتحدة

تم تأسيس الامم المتحدة بتاريخ ٢٤ / ١٠ / ١٩٤٥ في اعقاب فشل عصبة الامم عن تحقيق مهامها المرسومة لها على اثر قيام الحرب العالمية الثانية كما وان العضوية في الامم المتحدة مفتوحة امام كل دول العالم التي تسعى للمحبة والسلام بشرط ان تقبل بالتزاماتها كما ويذكر ان قرابة ال ١٩٤ دولة كأعضاء فيها ، وقد دخل العراق للمنظمة في بداية تشكيلها ويعتبر من الاعضاء الاصليون في تلك المنظمة ، كما

وشارك العراق في اعمال مجلس الامن كعضو غير دائم في عامي ١٩٥٧ و ١٩٧٥ ، وقبل سقوط النظام السياسي عام ٢٠٠٣ تدهورت علاقاته مع المجتمع الدولي قرابة ال٣٠ عاماً على اثر شن حروب عدة وتدخل في شؤون الدول الاخرى وقمع الحريات الشخصية وقتل المعارضين وتجويع الشعب لذلك خضع العراق لعشرات اهمها البند السابع والحصار الاقتصادي وفرض العقوبات الاقتصادية والمالية ، الا ان الحال قد تغير في اعقاب اسقاط نظام صدام حسين عام ٢٠٠٣ تمكن من استعادة دوره المحوري في الامم المتحدة والمجتمع الدولي ، واولى بوادر ذلك التعاون هي دور بعثة الامم المتحدة يونامي في العراق وحجم التعاون والتبادل والادوار التي تلقى على عاتقها سواء في مراقبة الانتخابات اوحل النزاعات او مراقبة اداء الحكومة والتزاماتها باتجاه المجتمع الدولي [٣١] ، اما بالنسبة لدور الامم المتحدة في مجال التأثير على القرارات الحكومية او السياسات العامة بشكل عام فهي تتأتى من جوانب عدة اذ ان الولايات المتحدة الامريكية غالباً ما تكون مهيمنه على اغلب قرارات الامم المتحدة بشكل او بأخر وبالتالي كان لدى الأمم المتحدة في العراق ملفين، تعمل عليهما بجانب الدور الإنساني هما (موضوع المناطق المتنازع عليها، وتحسين علاقات العراق مع دول الجوار ولا سيما الكويت وبالتوازي مع طلب الحكومة العراقية بالتعامل معها كدولة ذات سيادة)، والملف الثاني هو (المصالحة الوطنية) ، بين الفرقاء السياسيين، وذلك لدفع عجلة العملية السياسية، ولإنجاح المشروع الأمريكي في العراق [٣٢].

الخاتمة

تبين من خلال الدراسة بأهمية السياسة العامة في تنفيذ البرنامج الحكومي المعد من قبل الجهات ذات العلاقة في سبيل ايجاد حلول للمشاكل المنتشرة التي يعاني منها المجتمع او تعبيراً عن توجه الحكومة نحو اقامة مشاريع جديدة او خطوات انية ومستقبلية لرسم سياسات مؤثرة نحو قطاع معين او مجموعة قطاعات ، هذا التوجه الحكومي دائماً ما يواجه عقبات مختلفة الاتجاهات اضافة الى ان ايصال المتطلبات الجماهيرية وحجم الضغوط يضع صانع القرار تحت الضغط وهذا ما يلاحظ عندما يصار الى كتابة البرنامج الحكومي تنبري جماعات الضغط والمصالح عبر تعبئة نشاطها سواء عبر الضغط على الاحزاب والقوى السياسية او تلجأ للتظاهر والتعبير عن مدى حاجتها لتنفيذ سياسة معينة او علاج مشكلة ما ، كما وان التأثيرات تختلف من جهة الى اخرى وفقاً لأهمية وطبيعة ونتائج تلك السياسة ، وحتى على المستوى الحكومي احياناً تتريث في الاستجابة ربما لتفضيل جماعة على اخرى او هي فعلاً خارج الامكانيات كالتخصيص المالي او لربما تدخل طرف سياسي اقوى او حتى تدخل خارجي ، كما في العراق اذ تلعب اطراف وقوى سياسية دوراً محورياً في التأثير على السياسات العامة للدولة وتفضيل واحدة على اخرى او الغاء وتعطيل بعضها كما وان العامل الخارجي الاقليمي والدولي يضع بصماته في بعض القرارات الحكومية كما اسلفنا خلال البحث .

التوصيات

١- العمل على تشكيل لجان مختصة للوقوف على اهم الاحتياجات في مختلف محافظات العراق على ان تكون متخصصة تعمل على فرز المهم والاهم .

٢- الاسراع بإجراءات تنفيذ السياسة العامة عبر طرح مشروع القانون من قبل الحكومة على ان يجري مناقشته وحذف او استحداث ما يلزم لمناقشته داخل مجلس النواب بعيداً عن المزايدات الحزبية وبصورة مهنية ما يحقق اكبر قدر من المنفعة .

٣- ابعاد التدخل الخارجي عن مسار العملية السياسية في العراق بشتى القرارات والابعاد لاسيما تلك التي تصب بمصلحة الوطن والمواطن والتعامل مع دول الجوار بما تقتضيه مصلحة البلد اولاً .

٤- تسهيل الاجراءات وتخفيف حدة الروتين الاداري وابعاد الفساد وان يكون الهدف من رسم سياسة عامة هدف نبيل وطني يحقق تلبية حاجة مجتمعية او قراراً سيادياً لا ان تذهب اموال البلد سدى او نزولاً عن رغبة فئة معينة تستنزف الثروات لغايات شخصية .

الهوامش

(١) ينظر : مها عبد اللطيف الحديثي ،النظام السياسي والسياسة العامة ،مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية ،العراق ، كربلاء ،٢٠٠٦، ص ٤ .
(٢) ينظر : أماني قنديل ، تحليل السياسات العامة كأحد مداخل النظم السياسية ، مركز البحوث والدراسات السياسية ،القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، ١٩٨٧ ،ص ١٠٨ .
(٣) ينظر : علي حسين سفيح الساعدي ، السياسة العامة في النظام السياسي العراقي والعوامل المؤثرة فيها بعد ٢٠٠٣ ، رسالة ماجستير ، جامعة النهرين كلية العلوم السياسية ، ٢٠١٣ .
(٤) ينظر : فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة ، منظور كلي في البنية والتحليل ، عمان، ط ١، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠١ ، ص ٢٨.
(٥) ينظر : وصال العزاوي، السياسة العامة ، دراسة نظرية في حقل معرفي جديد ، بغداد، مركز الدراسات الدولية، ٢٠٠١، ص ١٧ .
(٦) ينظر : - احمد رشيد، شكل التنظيم الحكومي في أطار السياسة العامة ، في علي الدين هلال ، محرر. تحليل السياسة العامة، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة ، ١٩٨٨ ،، ص ١١٤ .
(٧) المصدر نفسه .
(٨) المصدر نفسه .
(٩) ينظر : أسراء علاء الدين نوري ، مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسة العامة ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة النهرين ، كلية العلوم السياسية ، ٢٠٠٥،، ص ٤٥ .
(١٠) ينظر : وصال نجيب العزاوي، مصدر ساق ذكره ، ص ٦٠ .
(١١) ينظر : علي مراد العبادي ، التعددية السياسية والبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣ ، مركز العراق للدراسات ، بغداد ٢٠١٥ ص٤٤.
١- (١٢) ينظر : منتصر العيداني ، قيادات الانتقال والتنمية السياسية _العراق ولبنان انموذجا_ ، العارف للنشر والتوزيع، بيروت، ط ١، ٢٠١٢.
(١٣) القران الكريم ، (سورة قريش ٣- ٤)
(١٤) (سورة الإنعام ٨٠ – ٨١)
(١٥) (سورة سبأ : ١٨)
(١٦) (سورة النحل : ١١٢)
(١٧) ينظر : عامر حسن فياض ،العراق وشقاء الديمقراطية المنشودة، ط ١، دار اسامة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٨٦ .
(١٨) ياسين البكري ، بنية المجتمع العراقي ، جدلية السلطة والتنوع ، مؤسسة مصر مرتضى ، العراق ، بغداد ، ٢٠١١ ص ٦٦.
(١٩) ينظر ، علي حسين سفيح الساعدي ، مصدر سبق ذكره .
(٢٠) علي مراد العبادي ، التعددية السياسية والبرلمان العراقي ، مصدر سبق ذكره ص١٢٠.
(٢١) ينظر ، علي مراد كاظم ، حسين باسم عبد الامير ، الاثار السياسية للمحاصصة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، مجلة قضايا سياسية ، جامعة النهرين كلية العلوم السياسية ، ٢٠١٨ ، العدد ٥٥ ، ص٤٢٠ .

(٢٢) علي حسين حسن سفيح الساعدي ، مصدر سبق ذكره ص١٥٠ .
(٢٣) ينظر : علي مراد كاظم ، الاثار السياسية للمحاصصة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، مصدر سبق ذكره ، ص ١١.
(٢٤) ينظر : فؤاد عبد الكريم، حكومة الجعفري (تحديات في الواجهة)، بغداد، ط ٣، أغسطس ٢٠٠٥، ص ٩٢ .
(٢٥) ينظر : قاسم محمد عبيد . جواد كاظم البكري، ازمة ميناء مبارك واثرها على العراق، دراسات استراتيجية، ط١، مركز حمورابي، ٢٠١١، ص ٤٠ .
(٢٦) ينظر : اسراء علاء الدين، موقف دول الجوار من الانتخابات العراقية، مجلة شؤون عراقية ، جامعة النهرين، مركز الدراسات القانونية والسياسية، العدد ٧، ٢٠١٠، ص ٢٥ .

(٢٧) ينظر : محمد سلمان ، التمويلات السعودية ، مجلة المشهد السياسي ، العدد الثامن ، السنة الاولى ، ٢٠٠٩ ، ص ١٢ .
(٢٨) ينظر : المصدر السابق نفسه .
(٢٩) ينظر : علي مراد العبادي ، التعددية السياسية والبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣ ، مركز العراق للدراسات ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص٤٤ .
(٣٠) ينظر : مثال جمال الآلوسي ، دور الولايات المتحدة في تحديد مستقبل العراق ، مقال منشور في معهد واشنطن لسياسات الشرق الادنى ، وعلى الرابط التالي : https://www.washingtoninstitute.org .
(٣١) ينظر: علي مراد كاظم ، الاثار السياسية للمحاصصة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥ .
(٣٢) ينظر :علي حسين سفيح الساعدي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٤٠.