جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم العلوم السياسية

# مقومات رسم السياسة العامة وفاعلية النظام السياسي العراقي بعد عام 2005

رسالة تقدم بها الطالب

أمير مالك مليوخ الشبلاوي

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا , كجزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم السياسية / النظم والفكر السياسي

بإشراف

الأستاذ المساعد الدكتور

**زيد عدنان محسن العكيلي**

1438هـ 2017 مـ

وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ
وَسَتُرَدُّونَ إِلَى عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ
بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ

**التوبة 105**

# شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد وآله الطيبين الطاهرين أجمعين ....

يطيب لي أن أقدم وافر الشكر والعرفان إلى المشرف **الدكتور زيد عدنان العكيلي** , للجهد الذي بذله والتوجيهات المستمرة التي أبداها منذ الشروع في كتابة هذا الجهد العلمي البسيط حتى إكماله .

وبواجب الوفاء لا يسعني إلا أن اتقدم بالشكر إلى كل من الأستاذ **الدكتور ماجد الفتلاوي و الدكتور أياد العنبر و الدكتور علي القريشي** لما قدموه من مساندة ودعم في جميع أيام البحث .

كما أتقدم بخالص الشكر والامتنان إلى زملائي الذين لم يذخروا جهداً في مؤازرتي تزويدي ببعض المصادر وأخص منهم السيد **شبر النفاخ وأسامة المظفر وأمنة باقر وسارة ستار وحسين بحر و حسين عباس مهنا .**

ويدعوني واجب الوفاء إلى تقديم الشكر والاعتزاز إلى **والدتي** التي لم تقصر في دعائها بالتوفيق والنجاح في جميع مجالات الحياة وإلى **أسرتي** الذين تحملوا المسؤولية لإكمال هذا الجهد العلمي .

ختاماً اشكر كل من ساعدني ولم اذكر اسماؤهم هنا فلهم مني كل الاحترام والتقدير .

**ومن الله التوفيق ....**

**الباحث**

# الإهداء

**إلى أبي ... الراحل دون عناق والمسافر بلا عوده .**

**إلى أمي ... حكاية الحب والعطاء .**

**إلى وطني ... الحالمُ بفجرٍ جديد .**

**إلى من فارق الحياة بين يدي... حبيبي غيث**

# إقرار المشرف

أشهدُ أن إعداد هذه الرسالة المقدمة من قبل الطالب ( **أميرمالك مليوخ الشبلاوي**) الموسومة بـ (**مقومات رسم السياسة العامة وفاعلية النظام السياسي العراقي بعد عام 2005** ) جرت تحت إشرافي في معهد العلمين للدراسات العليا , وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم السياسية / قسم النظم والفكر السياسي .

**التوقيع :**

**المرتبة العلمية :** أستاذ مساعد دكتور

**أسم المشرف :** زيد عدنان محسن العكيلي

**التاريخ : / /2016**

**وبناءً على التوصيات المتوافرة , أرشح هذه الرسالة للمناقشة .**

**التوقيع**

**الأستاذ الدكتور / بلقيس محمد جواد**

**رئيس قسم العلوم السياسية / معهد العلمين للدراسات العليا**

**التاريخ : / / 2016**

**إقرار المقوم اللغوي**

أشـــهدُ بـــأن رســـالة الطالـــب ( أ **ميـــر مالـــك مليـــوخ الشـــبلاوي** ) الموســـومة بـــ **(مقومات رسم السياسة العامـة وفاعليـة النظـام السياسـي العراقـي بعد عـام 2005 )** تـم مراجعتهـا مـن الناحيـة اللغويـة وأنهـا أصـبحت بأسـلوب علمـي سـليم خاليـةً من الأخطاء النحوية واللغوية ولأجله وقعت .

**التوقيع** :

**المرتبة العلمية** : أستاذ مساعد دكتور

**الاسم**: عبد الكريم جديع نعمة النفاخ

**العنوان :** جامعة الكوفة

**التاريخ** : / /2016

## إقرار لجنة المناقشة

نحن رئيس وأعضاء لجنة المناقشة المشكلة بموجب الأمر الإداري ذي العدد : 694 في 2016/12/3 , والصادر من معهد العلمين للدراسات العليا / قسم العلوم السياسية , نشهدُ بأن الطالب ( **أمير مالك مليوخ الشبلاوي** ) قدم رسالته الموسومة ( **مقومات رسم السياسة العامة وفاعلية النظام السياسي العراقي بعد عام 2005**) وبعد اطلاعنا على الرسالة ومناقشة الطالب في محتوياتها وفيما له علاقة بها بتاريخ 2017/1/7, نشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير في العلوم السياسية / قسم النظم والفكر السياسي بتقدير (**جيد جداً**) وعليه توصي اللجة بقبول الرسالة .

**عضو اللجنة (مشرفاً)**

**التوقيع** :
**الأسم** : د0 زيد عدنان محسن
**المرتبة العلمية** :أستاذ مساعد دكتور
**العنوان** :جامعة النهرين
**التاريخ** : / /2017

**عضو اللجنة**

**التوقيع** :
**الأسم** : د.محمد عدنان محمود
**المرتبة العلمية** : أستاذ مساعد دكتور
**العنوان** : وزارة الخارجية العراقية
**التاريخ** : / /2017

**عضو اللجنة**

**التوقيع** :
**الأسم** : د0 أحمد غالب الشلاه
**المرتبة العلمية** :أستاذ مساعد دكتور
**العنوان** :جامعة النهرين
التاريخ : / /2017

**رئيس لجنة المناقشة**

**التوقيع** :
**الأسم** : أ.د .بلقيس محمد جواد
**المرتبة العلمية** : أستاذ دكتور
**العنوان** : معهد العلمين للدراسات العليا
**التاريخ** : / /2017

**مصادقة مجلس معهد العلمين للدراسات العليا**

أصادق على ما جاء بقرار اللجنة أعلاه .

**أ.م.د. عباس عبود عباس**

عميد معهد العلمين للدراسات العليا

التاريخ : / / 2017

# قائمة المحتويات


| المحتويات | رقم الصفحة |
|---|---|
| **المقدمة** | |
| **الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للسياسة العامة** | **48-1** |
| **المبحث الاول : ماهية السياسة العامة** | **21 -2** |
| المطلب الأول: تعريف السياسة العامة | **5 -2** |
| المطلب الثاني: المفاهيم المقاربة | **18 -6** |
| المطلب الثالث: خصائص السياسة العامة | **21 -19** |
| **المبحث الثاني : مرتكزات أو مقومات السياسة العامة** | **40 -22** |
| المطلب الأول: صياغة السياسة العامة | **26-22** |
| المطلب الثاني: تنفيذ السياسة العامة | **32 -27** |
| المطلب الثالث: تحليل السياسة العامة | **36 -33** |
| المطلب الرابع: تقويم السياسة العامة | **40 -37** |
| **المبحث الثالث : آليات أو مداخل رسم السياسة العامة** | **48 -41** |
| المطلب الأول: المنهج النظمي | **43 -41** |
| المطلب الثاني: منهج النخبة | **46 -44** |
| المطلب الثالث: منهج المؤسسة | **48 -47** |
| **الفصل الثاني : مؤسسات النظام السياسي ورسم السياسة العامة وفق دستور 2005 النافذ** | **118 - 49** |
| **المبحث الأول : المؤسسات الرسمية الإتحادية ورسم السياسة العامة** | **86 – 50** |
| المطلب الأول: السلطة التشريعية | **65 – 50** |
| المطلب الثاني: السلطة التنفيذية | **80 -66** |
| المطلب الثالث: السلطة القضائية | **86 – 81** |
| **المبحث الثاني : المؤسسات الرسمية غير الإتحادية ورسم السياسة العامة** | 101 – 87 |
| المطلب الأول: الأقاليم | **92 -87** |
| المطلب الثاني: المحافظات غير المنتظمة في إقليم | **98 – 93** |
| المطلب الثالث: الإدارات المحلية | **101 -99** |
| **المبحث الثالث : المؤسسات غير الحكومية ورسم السياسة العامة** | **118 -102** |
| المطلب الأول: الأحزاب والقوى السياسية | **107 -102** |
| المطلب الثاني: الحركات الإجتماعية | **113 -108** |
| المطلب الثالث: المؤسسة الدينية | **118 -114** |

# قائمة المحتويات


| | |
|---|---|
| **الفصل الثالث : دور السياسة العامة في فاعلية النظام السياسي العراقي** | **169 – 119** |
| **المبحث الأول : السياسة العامة ومقومات النظام السياسي** | **140 – 120** |
| المطلب الأول: المؤسسات | **125 – 120** |
| المطلب الثاني: المشاركة السياسية | **131 -126** |
| المطلب الثالث: الثقافة السياسية | **140 -132** |
| **المبحث الثاني : معوقات فاعلية النظام السياسي العراقي** | **169 – 141** |
| المطلب الأول: الديمقراطية التوافقية | **148 – 141** |
| المطلب الثاني: الفساد | **157 -149** |
| المطلب الثالث: الإرهاب | **169 -158** |
| **الخاتمة** | **172 – 170** |
| **الملاحق** | **180 -173** |
| **المصادر** | **193 - 181** |


## الأشكال


| أسم الشكل والرقم | رقم الصفحة |
|---|---|
| شكل المفاهيم المقاربة رقم (1) | 18 |
| شكل دور مجلس النواب العراقي في رسم السياسة العامة رقم (2) | 65 |
| شكل دور السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة رقم (3) | 80 |


## الجداول


| أسم الجدول والرقم | رقم الصفحة |
|---|---|
| أسماء الكتل والكيانات السياسية وعدد المقاعد بانتخابات عام 2006 رقم (1) | **107** |
| أسماء الكتل والكيانات السياسية وعدد المقاعد بانتخابات عام2010 رقم (2) | **107** |
| أقيام مبالغ الأموال المهدورة من عام 2008 لغاية 2015 رقم (3) | 153 |
| عدد الدعاوى الاخبارية والجزائية والمحكومين منذ عام 2004 لغاية 2015 رقم (4) | 154-153 |
| مقدار ميزانيات العراق المالية منذ عام 2006 لغاية 2013 رقم (5) | 154 |
| أعداد القتلى منذ عام 2005 لغاية 2015 رقم (6) | 164 |
| أعداد العوائل النازحة منذ 2006 لغاية 2015 رقم (7) | 165 |

# المستخلص

لمعرفة مبدأ الفاعلية في النظام السياسي لابد من دراسة العلاقة بين السياسة العامة والمؤسسات الرسمية المكونة للنظام , سواء كانت حكومية أم غير حكومية , ومعرفة دور ومهام كل منها . فالسياسة العامة اذ ما عبرنا عنها بمجموعة الخطط والقرارات والتشريعات والأفعال ذات التأثير, التي من شأنها تحقق الأهداف العامة والتي تعبرعن أدراك النخبة السياسية للمشاكل الموجودة داخل المجتمع الواجب معالجتها لضمان ديمومة النظام السياسي. ولذلك فأن رسم السياسة العامة تمثل مخرجا من مخرجات النظام إتجاه البيئة الداخلية , وتعد نتاج لأداء مؤسسات النظام السياسي , ويتوقف نجاحها أو فشلها بالأداء المؤسساتي الذي من شأنه حل المشكلات وتحقيق الطموحات المجتمعية والأرتقاء بها.

أرتبط تحقيق أهداف السياسة العامة , بكفاءة وتوازن عمل المؤسسات وإستقلاليتها . لأن فقدان إستقلالية عمل المؤسسات الرسمية الحكومية , وإنعدام التوازن بينها , والإفتقار إلى صيغ العمل السياسي , وضعف قنوات الأتصال وضعف إستجابة النظام السياسي للمطالب المجتمعية مؤشرات تدل على ضعف أو فشل الأداء المؤسساتي داخل النظام السياسي الذي بدوره يعود بفشل السياسة العامة في تحقيق الاهداف

فالنظام السياسي العراقي بين دستوره لعام 2005 المؤسسات الحكومية سواء كانت إتحادية ام غير إتحادية وغير الحكومية وبين مهامها التي من شأنها تحقق فاعلية النظام السياسي وبسبب لجوء الأحزاب والقوى السياسية الحاكمة لمبدأ التوافقية في إدارة المؤسسات والأجهزة الحكومية , من خلال تقسيم السلطة وفقاً لمعطيات الطائفية السياسية أدى إلى ظهور وإزياد الأزمات السياسية مما آثر ذلك بشكل سلبي على أداء المؤسسات الحكومية وخلف بذلك ضعف السياسة العامة في تحقيق الأهداف وحل المشكلات. فظلاً عن وجود معوقين أساسيين هما الفساد والإرهاب فأصبح الحديث على فاعلية النظام السياسي العراقي غير ممكن في ظل سياسة النخبة الحالية .

## المقدمة .

تعد السياسة العامة بمثابة أداة عامة تقويمية لمعرفة أداء النظام السياسي ومدى فاعليته .لا بل هي تعد المرتكز والأساس الذي يقوم عليه النظام السياسي في مراحلهِ الثلاث المتضمنة بمرحلة الوجود و الإستقرار والديمومة أو الإستمرار فكل مرحلة من المراحل التي يمر بها النظام السياسي لابد أن يستند النظام السياسي على فلسفة سياسية خاصة به , وهذه الفلسفة تترجم الى قواعد عمل يرسمها الجهاز الأعلى للنظام من أجل تحقيق الإستقرار والمحافظة على بقاء النظام السياسي وديمومته داخل المجتمع وهنا برزت أهمية السياسة العامة ودورها في فاعليه النظام السياسي هذا من جهة ,

ومن جهة أخرى يمكن عدّ السياسة العامة أداة تحليل لفهم النظام السياسي خاصةً , وإن تحليل النظام السياسي قد مر بمراحل مختلفة وقد تناول المختصون إمكانية فهم وتحليل النظام السياسي من أوجه متعددة من خلال الإطار الدستوري والقانوني للنظام السياسي وبعدها عدّ هذا الفهم قاصراً كونه إستندَ على القواعد الدستورية في فهم وتحليل النظام السياسي وفاعليته , وذهب البعض إلى إمكانية إدراج الجماعات الثانوية ومدى تأثيرها على النظام السياسي والتي تتمثل بالأحزاب والقوى السياسية , القوى الدينية , الحركات الإجتماعية ومنظمات المجتمع المدني . ونرى بأن تحليل النظام السياسي وفق تلك المعايير لا يمكن فهمه بشكل أكثر واقعية ما لم يتم فهم السياسات العامة للنظام السياسي في كيفية إدارة الموارد البشرية والطبيعية وسبل مواجهة المشكلات الاجتماعية والاقتصادية ووضع الحلول الناجعة لإنهائها وإيجاد الخيارات أو البدائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية ولهذا اكتسب موضوع السياسة العامة أهمية لا تقل شأناً عن المواضيع السياسية الأخرى التي يتناولها المختصون والباحثون .

لقد تم إعتماد عام 2005 لدراسة النظام السياسي العراقي وبيان علاقتهُ بالسياسة العامة لأنهُ يُشير الى تاريخ إقرار دستور العراق الدائم , الذي بموجبه تتم مجريات العملية السياسية على الرغم من وجود إرادة سياسية للقوى والأحزاب السياسية التي قد تتجاوز القواعد الدستورية وتلجأ في العمل بالنظام التوافقي التي إتفقت عليها , وهنا سوف نسلط الضوء على ذلك من خلال بيان آلية رسم السياسة العامة في

المؤسسات الدستورية التي أقرها الدستور وكذلك العوامل التي تؤثر فيه وكيف ترسم السياسة العامة ضمن المؤسسات الرسمية الاتحادية وغير الاتحادية ومدى تأثير بعض القوى المجتمعية التي يطلق عليها بالمؤسسات الرسمية غير الحكومية على قرارات الحكومة المعنية في رسم السياسة العامة لدولة العراق ووضع تصورات مستقبلية حول فاعلية النظام السياسي الجديد من خلال فهم السياسة العامة .

## أهمية البحث :

تكمن أهمية تناول هذا البحث من زوايا عدة وسوف يتم إيجازها بالنقاط الآتية .

1- بيان أهمية السياسة العامة ومدى تأثيرها في النظام السياسي كونها من المواضيع الحيوية التي تربط ما يحتاجه المجتمع من النظام السياسي وما يحتاجه النظام السياسي من المجتمع .
2- فهم آليه رسم السياسة العامة التي تتمثل بالبرنامج الحكومي الوزاري والخطط والإجراءات التنفيذية التي تسعى إلى تحقيق الأهداف من خلال فهم المؤسسات الرسمية سواء كانت حكومية أو غير حكومية في النظام السياسي العراقي .
3- التوجه نحو دراسة واقع النظام السياسي العراقي من خلال فهم السياسة العامة والتي ترتبط بالجوانب الإدارية , والقانونية , المالية خطوة بالإتجاه الصحيح نحو تقويم النظام وتشخيص جملة من الإنحرافات التي تسهم بشكل أو بآخر في إضعاف ثقة المجتمع السياسي إتجاه الحكومة والتي بدورها تعكس عدم فاعلية النظام السياسي .
4- تتيح هذه الدراسة لأصحاب الشأن ( صناع ومتخذي القرار ) من النخب السياسية بإعادة النظر في البرامج الحكومية كافة التي تتعلق في إدارة المؤسسات من الخطط والبرامج التي تستخدمها والتي بدورها تقوض فاعلية النظام السياسي العراقي.

## فرضية البحث :

يقوم البحث على فرضية مفادها أن السياسة العامة تسهم في إستقرار النظام السياسي العراقي وفاعليته وبدورها تخلق بيئة منسجمة على مستوى الداخل بين المجتمع والنظام السياسي من خلال ما تحققه البرامج الحكومية التي تتمثل بالسياسة العامة للجهاز الحكومي من خدمات للمجتمع والتي يقابلها تفاعل مجتمعي , ومما يؤدي إلى الحفاظ على النظام السياسي والدفاع عنه في جملة من العمليات السياسية والتي تدور من خلال المشاركة السياسية , وإبراز صفة الديمقراطية على النظام السياسي في المحيط الخارجي للدولة .

## إشكالية البحث :

يتناول البحث إشكالية عمل مؤسسات النظام السياسي العراقي من حيث ممارسة الإختصاصات المتعلقة برسم السياسة العامة ومدى تحقيق التفاعل فيما بينها من أجل خلق فاعلية عامة مع المجتمع , وهل أن أداء تلك المؤسسات كفيل في تحقيق الشرعية الأدائية التي تعد الضامن في بقاء النظام و إستمراريته , الذي يعكس الإستقرار السياسي والمجتمعي بشكل عام .

## منهجية البحث :

إعتمد الباحث في بحثه على منهج رئيس مع مداخل مساعدة فرضتها طبيعة الدراسة وهي كما يلي :

1- **منهج التحليل النظمي** : وهو المنهج الرئيس في البحث , ولا يمكن الإستغناء عنهُ في الدراسات الإنسانية ولا سيما الدراسات السياسية لأنهُ يمثل الأداة لفهم ومعرفة طبيعة النظام السياسي ومقومات التفاعل مع المجتمع .
2- **مدخل تاريخي** : وهو منهج مساعد , قد إعتمدت الدراسة عليه من خلال الأحداث والوقائع التي أعقبت إقرار الدستور ولتعدد تشكيل الحكومات وإختلاف سلوكياتها وبرامجها الحكومية إتجاه المجتمع .
3- **مدخل وظيفي** : وهو منهج مساعد أيضاً, تمت الإستعانة به لمعرفة طبيعة عمل ووظيفة الأجهزة أو المؤسسات الرسمية الإتحادية وغير الإتحادية و بيان دور المؤسسات غير الحكومية التي تمارس التأثير على التشريعات والقرارات والبرامج التي تُصدرها أجهزة النظام السياسي .

## هيكلية البحث :

يتكون البحث من **مقدمة و ثلاثة فصول** وهي على النحو الآتي .

**الفصل الأول** : خصص لدراسة السياسة العامة بصورة أكاديمية بحتة ضمن مفاهيم عامة ومن خلالها يتم وضع تصور حول ما يقوم به النظام السياسي العراقي , وهو بعنوان ( **الإطار المفاهيمي للسياسة العامة والمفاهيم المقاربة** ) حيث يتضمن هذا الفصل ثلاثة مباحث , **الأول** :مفهوم السياسة العامة والمفاهيم المقاربة **والثاني** : مراحل رسم السياسة العامة **والثالث** :آليات السياسة العامة .

**الفصل الثاني** : إندرج تحت عنوان (**مؤسسات النظام السياسي العراقي و رسم السياسة العامة وفق دستور 2005 النافذ** ) وكذلك يتضمن ثلاثة مباحث , **الأول** : المؤسسات الرسمية الإتحادية ورسم السياسة العامة **والثاني** : المؤسسات الرسمية غير الإتحادية ورسم السياسة العامة , **والثالث** : المؤسسات غير الحكومية رسم السياسة العامة.

**الفصل الثالث** : أصبحَ تحت عنوان ( **دور السياسة العامة في فاعلية النظام السياسي العراقي**) ويتضمن مبحثين هما , **الأول** : السياسة العامة ومقومات النظام السياسي , **والثاني** : معوقات فاعلية النظام السياسي العراقي.

**وينتهي** البحث بخاتمة تضمنت عدد من الإستنتاجات والتوصيات التي يمكن أن تحقق بقدر معين دوراً في نجاح مؤسسات النظام السياسي بفرض الأداء الناجح الذي بدوره يحقق الشرعية الأدائية التي من شأنها توجد مبدأ الفاعلية في النظام السياسي .

## الدراسات السابقة :

الدراسة الموسومة بـ **آلية صنع السياسة العامة في النظام السياسي البرلماني** ( دراسة حالة العراق بعد 2003) المقدمة من قبل الطالب **علي حسين سفيح الساعدي** وهي رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية - جامعة النهرين , 2013 . حيث تناول مراحل صنع السياسة العامة وتعرض إلى المؤسسات الرسمية والتي تمثلت بالسلطات الاتحادية وتناول الاحزاب السياسية وجماعات الضغط والأعلام والرأي العام بصفتها مؤسسات غير رسمية , ثم تناول العامل الخارجي كونه عامل مؤثر في السياسة العامة . وقد أمتازت هذه الدراسة عنها بجوانب عدة منها .

1- إرتكزت الدراسة حول دور السياسة العامة في تحقيق فاعلية النظام السياسي .
2- تم تناول مفاهيم أكثر مقاربة مع السياسة العامة وتشمل بالتنمية والإدارة العامة والاستراتيجية .
3- بيان خصائص السياسة العامة .
4- تناول مراحل رسم السياسة العامة بصورة واسعة .
5- تم تقسيم المؤسسات الرسمية الى قسمين منها المؤسسات الحكومية الاتحادية والتي تمثلت بالسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية . والمؤسسات الحكومية غير الاتحادية مثل الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم والإدارات المحلية وتم بيان المؤسسات غير الحكومية منها الأحزاب والقوى السياسية والمؤسسة الدينية والحركات الإجتماعية .
6- تميزت هذه الدراسة عن سابقتها بانها تناولت مقومات النظام السياسي من حيث المؤسسات والتي تتمتع بخصائص عدة والمشاركة السياسية والثقافة السياسية .
7- بيان معوقات النظام السياسي بإعتبارها مدخل من مدخلات عملية التغيير الذي شهدها النظام السياسي بعد عام 2003 وهي الديمقراطية التوافقية والفساد والإرهاب وبيان مخرجاتها على المجتمع والنظام السياسي .