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

حوكمة السياسات البيئية
في العراق بعد عام ٢٠١٦

رسالة تقدم بها الطالب:

محمد رياض عبود

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم السياسية / النظم السياسية

بإشراف:

الأستاذ المساعد الدكتور
معتز إسماعيل خلف

١٤٤٧هـ ٢٠٢٦ م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿إِنَّ فِي خَلْقِ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَاخْتِلَافِ اللَّيْلِ وَالنَّهَارِ وَالْفُلْكِ الَّتِي تَجْرِي فِي الْبَحْرِ بِمَا يَنْفَعُ النَّاسَ وَمَا أَنْزَلَ اللَّهُ مِنَ السَّمَاءِ مِنْ مَاءٍ فَأَحْيَا بِهِ الْأَرْضَ بَعْدَ مَوْتِهَا وَبَثَّ فِيهَا مِنْ كُلِّ دَابَّةٍ وَتَصْرِيفِ الرِّيَاحِ وَالسَّحَابِ الْمُسَخَّرِ بَيْنَ السَّمَاءِ وَالْأَرْضِ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَعْقِلُونَ﴾

(البقرة: ١٦٤)

الإهداء

"العلمُ نورٌ، وبالعلم تُبنى الأوطان وتُصانُ السيادة".

إلى والديَّ الكريمين، سرّ العزم ومنبع الدعاء، اللذين غرسا فيَّ قيم الثبات والإصرار، فكانا النور الذي أضاء دربي في مسيرتي العلمية...

إلى إخوتي وأخواتي، سندي الذي لا يميل، ورفاق الطريق في كل محطات السعي والاجتهاد...

إلى أعمامي وخوالي، الامتداد الأصيل الذي أعتز به، ومصدر الفخر والانتماء...

إلى قبيلتي الكريمة، التي أستلهم منها معاني الشرف والهوية، وأستمد منها قوة الحضور في ميدان الحياة...

إلى الأستاذ الدكتور ياسر، عرفاناً بتوجيهه ودعمه العلمي...

إلى صديقي العزيز عمر أحمد، رفيق الدرب وشريك الرحلة...

أهدي هذا الجهد المتواضع، راجياً أن يكون إسهاماً علمياً ينسجم مع طموحات خدمة الوطن وفهم قضاياه.

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، والذي أمدّني بالعزم والصبر لإتمام هذا الجهد العلمي، راجياً أن يكون إضافةً متواضعة في حقل العلوم السياسية وإسهاماً في قراءة التحولات السياسية المعاصرة.

أتقدم بخالص الشكر وعميق الامتنان إلى أستاذي ومشرفي الفاضل الدكتور معتز إسماعيل، الذي لم يكن موجهاً علمياً فحسب، بل كان أباً في احتوائه، وحكيماً في إرشاده، وسنداً حقيقياً في مسيرتي الأكاديمية؛ إذ أغنى هذه الرسالة بعلمه الرصين وتوجيهه السديد.

كما أتقدم بوافر الشكر والتقدير إلى عمادة معهد العلمين للدراسات العليا، وإلى مؤسسة بحر العلوم، لدورهما في دعم البحث العلمي وتهيئة بيئة أكاديمية رصينة تسهم في إعداد كوادر علمية قادرة على مواكبة التحولات الإقليمية والدولية.

وأخصّ بالشكر رئيس قسم العلوم السياسية الدكتور محمد ياس، لدعمه المتواصل وحرصه على ترسيخ منهجية علمية متينة.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى أساتذتي الدكاترة الأجلاء وكل من تتلمذت على أيديهم، لما قدموه من علمٍ رصين كان له الأثر البالغ في صقل وعيي الأكاديمي.

وأخيراً، أتوجه بالشكر إلى كل من ساندني بكلمة طيبة أو دعاء صادق، إيماناً بأن العمل العلمي هو ثمرة تضافر الجهود وتكامل العقول.

قائمة المحتويات:

العنوان	الصفحة
المقدمة	١
الفصل الأول **الإطار المفاهيمي والنظري الحوكمة_ السياسات العامة_ الحوكمة البيئية**	٦
المبحث الأول: إطار مفاهيمي نظري عن الحوكمة والسياسات العامة	٧
المطلب الأول: مفهوم الحوكمة والمفاهيم المقاربة	٧
المطلب الثاني: نشأة الحوكمة ودوافع ظهورها	١٧
المطلب الثالث: معايير الحوكمة ومبادئها	20
المبحث الثاني: ماهية السياسات العامة	26
المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة	٢٦
المطلب الثاني: دورة السياسات العامة صياغة السياسات_ تنفيذ_ تقيمها	40
المبحث الثالث: ماهية الحوكمة البيئية	٥3
المطلب الأول: مفهوم الحوكمة البيئية	٥3
المطلب الثاني: مبادئ الحوكمة البيئية	٥7
المطلب الثالث: خصائص الحوكمة البيئية	٥8
الفصل الثاني	٦3

الواقع البيئي في العراق: التحديات_ الجهات الفاعلة في العراق_ الإطار القانوني للسياسات البيئية	
المبحث الأول: تحديات الواقع البيئي في العراق بعد عام ٢٠٠٣	٦4
المبحث الثاني: الجهات الفاعلة في المجال البيئي في العراق	81
المطلب الأول: الجهات الحكومية	81
المطلب الثاني: منظمات المجتمع المدني العاملة في المجال البيئي في العراق	٩6
المبحث الثالث: الإطار القانوني للسياسات البيئية في العراق	١٠4
المطلب الأول: التشريعات والقوانين الحاكمة للمجال البيئي في العراق	١٠4
المطلب الثاني: السياسات والاستراتيجيات العراقية في المجال البيئي	١١6
الفصل الثالث **واقع حوكمة السياسات البيئية في العراق من ٢٠٠٣ الى ٢٠١٦**	١26
المبحث الأول: واقع الحوكمة البيئية في العراق	١27
المبحث الثاني: معوقات الحوكمة البيئية في العراق للفترة ٢٠١٦_ ٢٠٢٥	١40
المطلب الأول: التحديات السياسية	١41
المطلب الثاني: التحديات الاجتماعية والاقتصادية	١58
المبحث الثالث: سبل تعزيز حوكمة السياسات البيئية بعد عام ٢٠٢٦	١٦2
المطلب الأول: سبل تعزيز الحوكمة البيئية في العراق في المجال السياسي	١٦2
المطلب الثاني: تفعيل الرقابة القضائية والمجتمعية على الانتهاكات البيئية	١68

المطلب الثالث: الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في الحوكمة البيئية	١79
الخاتمة	١٨6
قائمة المصادر	١٩4
ABSTRACT	A

الملخص:

تناولت هذه الدراسة تحليل واقع "حوكمة السياسات البيئية" في العراق في المدة التي تلت عام ٢٠١٦، مسلطةً الضوء على كيفية إدارة هذا القطاع الحيوي في ظل تصاعد الأزمات المناخية والضغوط الدولية والمحلية. تكمن أهمية البحث في كونه يربط بين الأطر النظرية للحوكمة (الشفافية، المساءلة، المشاركة) وبين الواقع العملي المعقد للبيئة العراقية، مع التركيز على مفهوم "الأمن البيئي" كجزء لا يتجزأ من الاستقرار الوطني.

انطلقت الرسالة من إشكالية مفادها وجود فجوة حادة بين التوجه الرسمي لتبني مفاهيم الحوكمة وبين استمرار تدهور المؤشرات البيئية (تلوث المياه، التصحر، الانبعاثات النفطية). وافترضت أن العجز في الأداء البيئي لا يعود لنقص في التشريعات القانونية، بل لضعف التنسيق المؤسسي، وتشتت الصلاحيات بين المركز والأقاليم، وهيمنة الاعتبارات السياسية والاقتصادية قصيرة الأمد على حساب الرؤى الاستراتيجية المستدامة.

لتحقيق أهداف الدراسة، تم الاعتماد على **المنهج الوصفي التحليلي** لترخيص الواقع البيئي، و**المنهج المؤسسي** لفهم أدوار الفاعلين الرسميين، و**المنهج القانوني** لتقييم كفاءة المنظومة التشريعية المنظمة للعمل البيئي.

وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات الجوهرية، أهمها :أن البيئة في العراق تواجه تحديات مركبة (سياسية، اقتصادية، وإدارية) تفاقمت بفعل الحروب وعدم الاستقرار البنيوي بعد عام ٢٠٠٣، وكشفت الدراسة عن ضعف آليات تنفيذ القوانين البيئية وتداخل المهام بين المؤسسات، مما أدى إلى غياب فاعلية الحوكمة في التصدي للتحديات المناخية، وشخّصت الدراسة معوقات أساسية تتمثل في

محدودية الموارد المالية والتقنية المخصصة للقطاع البيئي، وضعف الوعي البيئي المجتمعي، وتهميش دور منظمات المجتمع المدني في صنع السياسات.

وخلصت الدراسة إلى أن تحقيق حوكمة بيئية فعالة في العراق يتطلب إرادة سياسية حقيقية تضع الملف البيئي في صلب الخطط التنموية (٢٠٢٥–٢٠٣٥)، مع ضرورة الانتقال نحو نموذج إداري تشاركي يضمن سيادة القانون وتفعيل الرقابة والشفافية في إدارة الموارد الطبيعية.

المقدمة:

أصبحت الأزمات البيئية في الأعوام الأخيرة من ابرز التحديات التي تواجه البلدان والمجتمعات، بسبب تأثيرها المباشر على الامن الإنساني والتنمية والاستقرار السياسي والاجتماعي، حيث لم تعد البيئة شاناً فنياً او اقطاعياً محدوداً، انما تحولت الى قضايا استراتيجية تتداخل مع السياسات العامة منها الاقتصادية والاجتماعية وامن الدول، هذا الامر فرض على الدول البحث عن أمور واهداف تستطيع إدارة الشأن البيئي أي انها تقوم على مبادئ المشاركة والشفافية والمساءلة والكفاءة، وهذ ما افرز عن مفهوم الحوكمة البيئية باعتباره احد المداخل الحديثة لإدارة السياسات البيئية.

في هذا المجال برز مفهوم الحوكمة بوصفة اطارا تحليليا وتنفيذيا عكس دور الدولة باعتبارها الفاعل الوحيد في صنع السياسات العامة الى فاعل يضم مجموعة من المساهمين في صنع السياسات وضمت قطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية، وارتبط هذا التحول بزيادة المشاكل العامة وتعقيدها ومن هذه المشاكل هي البيئية، التي تجاوزت قدرة المؤسسات الحكومية على مواجهتها ومعالجتها بشكل فردي، مما استدعت الى إيجاد حلول واعتماد طرق جديد منها الشراكة والتنسيق وتعدد المجالات في صنع القرار.

اما السياسات العامة التي تعد من المجالات الرئيسة التي تعتمد عليها الدول التي تحقق أهدافها عن طريقها في مختلف مجالات الدولة، ومن هذه المجالات هو المجال البيئي، حيث تمر السياسات العامة بمراحل متكاملة تشمل الصياغة والتنفيذ والتقييم، والتي تتأثر بمدى كفاءة ونزاهة المؤسسات التي تقودها وطبيعة البيئة سواء كانت سياسية ام اجتماعية ام اقتصادية محيطة بها لها تأثير أيضا فيها، فان دراسة السياسات البيئية لا يمكن ان تنفصل عن دراسة نمط الحوكمة الذي يحكمها، بسبب ان جودة السياسات ترتبط ارتباطا وثيقا بجودة الحوكمة.

حيث يمر الواقع البيئي في العراق بعدد من التحديات المعقدة والتي تفاقمت بفعل الأعوام والعقود من الحروب والصراعات السياسية وضعف البنية المؤسسية، فضلا عن التأثيرات السلبية للمتغيرات المناخية وقلة الموارد المائية واضمحلال وتدهور الأراضي الزراعية، فضلا عن تزايد التلوث في الهواء والمياه والتربة، وأدت هذه العوامل مجتمعة الى تهديد الأمن البيئي والصحي والغذائي للسكان، مما جعل الاهتمام في السياسات البيئية ضرورة ملحة وليست خياراً ترفيهياً.

بعد عام ٢٠٠٣ دخل العراق مرحلة جديدة اتسمت في إعادة وبناء هيكلة مؤسسات الدولة من جديد عن طريق انشاء نظام سياسي تعددي ديمقراطي، وقد شهدت هذه المرحلة في الوقت نفسه ضعفاً في القدرة المؤسسية وتداخلا في الصلاحيات بين المستويات الحكومية المختلفة، وأدى الى غياب التنسيق بين الجهات الحكومية المتخصصة في الشأن البيئي، واتسمت السياسات البيئية في كثير من الأحيان بطابع رد فعل أكثر من كونها سياسات استباقية قائمة على التخطيط الاستراتيجي طويل الأمد.

ومع إقرار عدد من التشريعات البيئية والاستراتيجيات الوطنية بعد عام ٢٠١٦، بدأت تظهر محاولات تعمل على ادماج مفاهيم التنمية المستدامة وحماية البيئة ضمن السياسات العامة، الا ان فعالية هذه الجهود ظلت محل تساؤل بسبب استمرار التحديات السياسية والإدارية والاقتصادية، فضلا عن ضعف المشاركة المجتمع المدني وقصور أدوات الرقابة والمتابعة والتقييم.

وتبرز أهمية دراسة موضوعة حوكمة السياسات البيئية في العراق بعد عام ٢٠١٦ من كونها تسعى الى تحليل نمط إدارة هذا القطاع الحيوي في مرحلة مفصلية شهدت تصاعد الاهتمام الدولي في القضايا المتعلقة في المناخ والبيئة، وتزايد الضغوط الداخلية الناجمة عن الازمات البيئية المتراكمة،

هدفت الى الكشف عن أوجه التقصير البنيوي والمؤسسي التي تعيق تحقيق سياسات بيئية فعالة، فضلا عن إيجاد سبل كفيلة في تعزيز الحوكمة في المستقبل.

فضلاً عن الأهمية السابقة تنبع أهمية الرسالة مما يأتي:

- أهمية الموضوع لارتباطه بالأمن البيئي.
- حداثة تناول الحوكمة البيئية في الدراسات السياسية العراقية.
- الإفادة العملية لصناع القرار في تطوير السياسات البيئية.
- إفادة الى المكتبة الأكاديمية بدراسة تجمع بين السياسة والبيئة.[عا١]

إنَ أهمية هذا الموضوع يستند الى مقاربة تحليلية تربط بين الإطار المفاهيمي والنظري للحوكمة والسياسات العامة من جهة، والواقع العملي للسياسات البيئية في العراق من جهة أخرى بحيث يسمح تقديم قراءة شاملة تسهم في إثراء الادبيات الاكاديمية وتقديم مقترحات عملية لصناع القرار.

اشكالية الرسالة: تنطلق الرسالة من اشكالية مفادها انه (على الرغم من توجه الدولة العراقية بعد عام ٢٠١٦ نحو تبني مفاهيم الحوكمة لتعزيز الأداء البيئي، إلا أن الواقع يشير إلى استمرار التدهور في المؤشرات البيئية خاصة تلوث المياه، وانتشار التصحر، وكمية الانبعاثات النفطية. وتكمن الاشكالية في تشتت الصلاحيات بين المركز والاقليم والمحافظات، وضعف آليات الرقابة والشفافية في تنفيذ السياسات البيئية، وتعدد الصلاحيات في المجال البيئي وضعف التنسيق المؤسسي في هذا المجال، مما أدى إلى غياب فاعلية الحوكمة في التصدي للتحديات المناخية المتسارعة). وهنا يثار تساؤل مهم هو إلى أي مدى أسهم نمط الحوكمة المعتمد في العراق بعد عام ٢٠١٦ في تعزيز فاعلية السياسات البيئية؟

ومن هذه التساؤل تتفرع اسئلة فرعية أخرى هي:

- ما الإطار المفاهيمي والنظري للحوكمة والسياسات العامة والحوكمة البيئية؟
- ما أبرز التحديات البيئية التي يوجهها العراق؟
- ما طبيعة الجهات الفاعلة في المجال البيئي؟
- ما مدى فاعلية الإطار القانوني المنظم للسياسات البيئية؟
- ما اهم المعوقات السياسية والإدارية والاجتماعية التي تحد من تطبيق الحوكمة البيئية؟
- ما السبل الممكنة لتعزيز حوكمة السياسات البيئية مستقبلا؟

فرضية الرسالة: تنطلق الدراسة من الفرضية الاتية إن تفعيل مبادئ الحوكمة (الشراكة، المساءلة، الشفافية، سيادة القانون) في السياسات العامة البيئية في العراق سيعمل على تحسين كفاءة المؤسسات العاملة في المجال البيئي لمواجهة التحديات البيئية المستجدة، وإن القصور الحالي ليس في السياسات العامة البيئية والتشريعات ذات العلاقة بهذا المجال، وإنما هي نتاج ضعف التنسيق وتشتت الصلاحيات والمهام، وضعف الاهتمام الحكومي بالمجال البيئي وغياب الارادة في ادماجه ضمن الخطط التنموية الشاملة في العراق.

اهداف الرسالة: تسعى الرسالة الى تحقيق الأهداف الآتية:

- توضيع الإطار المفاهيمي والنظري للحوكمة والسياسات العامة والحوكمة البيئية.
- تحليل واقع البيئة في العراق وأبرز تحدياتها.
- بيان دور الجهات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني في إدارة الشأن البيئي.

- تقييم الإطار القانوني والسياسي المنظم للمجال البيئي.
- تشخيص معوقات تطبيق الحوكمة البيئية بعد عام ٢٠١٦.
- اقتراح اليات لتعزيز فاعلية السياسات البيئية في المستقبل ٢٠٢٥_٢٠٣٥.

المنهج المستخدم: للتحقق من فرضية البحث اعتمدنا على المنهج الوصفي لتحليل ودراسة واقع السياسات العامة البيئية والوقوف على أهم التحديات التي تواجه العراق في المجال البيئي، ووظَفنا المنهج المؤسسي كمدخل لتحليل أدوار ومهام الجهات الرسمية الفاعلة في المجال البيئي في العراق، فضلاً عن ذلك استعملنا المنهج القانوني كمدخل لدراسة أهم التشريعات العراقية في هذا المجال.

هيكلية الرسالة: تتكون الرسالة من ثلاثة فصول تتخللها مباحث ومطالب تدرس حوكمة السياسات البيئية في العراق وقسمنا الرسالة على ثلاثة فصول هي:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للحوكمة والسياسات العامة، والحوكمة البيئية.

الفصل الثاني: الواقع البيئي في العراق (التحديات_ الجهات الفاعلة العراق_ الإطار القانوني للسياسات البيئية)،

الفصل الثالث: واقع حوكمة السياسات البيئية في العراق من ٢٠٠٣ الى ٢٠١٦، ومعوقاتها وافاق تطويرها المستقبلية.