

تداخل الاداء السياسي والمؤسسي وأثره في فاعلية السياسات

العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣

أ.م. محمد صالح شطيب^{id}

كلية العلوم السياسية/ جامعة الموصل

mohammedshteeb@uomosul.edu.iq

النشر: ٢٠٢٤/٧/١

القبول: ٢٠٢٤/٦/٣٠

الاستلام: ٢٠٢٤/٦/٥

مستخلص البحث

يهدف البحث الى توضيح احدى الاشكاليات التي يعاني منها النظام السياسي العراقي، وهي عملية تأثير الجانب السياسي على عمل المؤسسات المهني، فأن المؤسسات الرسمية من حيث المأسسة تمثل تقاسم لوظائف السلطات، لكن من الناحية الواقعية تبرز دور الاحزاب والقوى السياسية في إدارة المؤسسات، وهذا ما يسمى بشخصنة السلطة لصالح تلك القوى الحاكمة ، فكل حزب أو قوى سياسية تعيد النظر في هيكل المؤسسة والتنظيم الاداري كلما وصلت الى السلطة، وتصبح المؤسسات انعكاساً لرؤية الاحزاب والقوى المسيطرة على تلك المؤسسات، مما أنعكس ذلك على انخفاض مستوى الاداء الخدمي للمجتمع وأثر في السياسات العامة للدولة، وتضمن البحث ثلاث مباحث الاول تناول الاطار النظري للمفاهيم، والثاني الطائفية السياسية ودورها في تشكيل المؤسسات الرسمية في العراق، وعالج الثالث النظام السياسي العراقي بين متطلبات الفاعلية والتدخلات السياسية الطائفية، وتوصل البحث الى ان هذا التداخل سيؤدي الى عدم استقرار المؤسسات مما ينعكس على ضعف الاداء الحكومي، وهذا يجعلنا أمام خلل في تحقيق الفاعلية والانجاز و عدم تحقيق الشرعية والحكم الرشيد.

The Overlap of Political and Institutional Performance and its Impact on the Effectiveness of Public Policies in Iraq after 2003

Asst. Prof. Mohammad S. Shteeb 

College of Political Sciences/University of Mosul
mohammedshteeb@uomosul.edu.iq

Received: 5/6/2024

Accepted: 30/6/2024

Published: 1/7/2024

Abstract

The research aims to clarify one of the problems that the Iraqi political system suffers from, which is the process of the influence of the political side on the professional work of institutions. The official institutions, in terms of institutionalization, represent a division of the functions of the authorities, but from a realistic standpoint, the role of political parties and forces in managing the institutions is highlighted, and this is what is called Personalizing power in favor of those ruling forces. Every party or political force reconsiders the structure of the institution and the administrative organization whenever it comes to power, and the institutions become a reflection of the vision of the parties and forces controlling those institutions, which was reflected in the decline in the level of service performance for society and affected the general policies of the state. The research included three sections: the first dealt with the theoretical framework of the concepts, the second dealt with political sectarianism and its role in forming official institutions in Iraq, and the third dealt with the Iraqi political system between the requirements for effectiveness and sectarian political interventions. The research concluded that this overlap will lead to instability of institutions, which is reflected in weak government performance. This leaves us faced with a defect in achieving effectiveness and achievement and a failure to achieve legitimacy and good governance.

Keywords: Political performance; institutional performance; public

© Authors, 2024, *Regional Studies Journal* Center, University of Mosul. This is an open access article under the CC BY 4.0 license

Regional Studies Journal, Vol. 18, No. 61, July 2024 (191-218)

Print ISSN: 1813-4610 Online ISSN: 2664-2948

مقدمة

اصبحت السياسات العامة تشكل الركيزة الاساسية لتوضيح توجهات الدولة في شتى القطاعات، وذلك لتحقيق الاهداف الاساسية للنظام السياسي والمجتمع، من خلال دراسة اهم المشاكل والبدائل المتاحة لإيجاد الحل الامثل لها لسد احتياجات المجتمع، بمعنى ان السياسات العامة تتبع من المطالب والاحتياجات الاجتماعية، وعلى النظام السياسي التكفل بدراستها وتحليلها والبت فيها، وعندئذ تبرز القرارات والسياسات التي تتخذ الطابع الرسمي والشرعي؛ فدراسة العلاقة بين النظام السياسي وسياسته العامة تتحدد من خلال معرفة ادوار ووظائف المؤسسات المكونة للنظام السياسي في صنع السياسة العامة، وعلى ضوء اداء تلك المؤسسات تتوقف درجة نجاح السياسات العامة في تحقيق اهدافها في ضوء المصلحة العامة، وهذا يرتبط بشكل وبأخر بمدى استقلال تلك المؤسسات .

في العراق بعد عام ٢٠٠٣ برز أسلوب جديد في الحكم وهي احتكار السياسة، التي تمثل أكثر سوءاً من احتكار السلطة فيها، لأنه لم تكتف النخب السياسية الجديدة بمصادرة السلطة بل عملت على احتكار أجهزة الدولة ومؤسساتها، مما اثر على مخرجات الحكومات المتعاقبة، خصوصاً عندما أصبحت السياسة نفسها حقاً لزعامات سياسية محددة هي وكتلها والموالين لها.

هدف البحث: في محاولة للإشارة الى مواطن الضعف في مخرجات النظام السياسي العراقي والمتمثل بسياساته العامة، بقصد تحسين ادائها والتعرف على اهم المشاكل التي تواجهها.

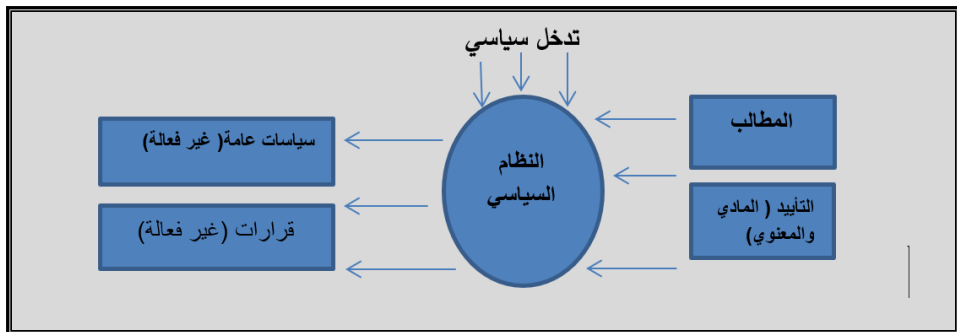
أهمية البحث: تكمن الاهمية بتوضيح أن أي تداخل بين دور الاجهزة الحكومية وحدودها ومسؤولياتها، سيؤدي الى نتائج سيئة، تؤثر في فاعلية السياسات العامة للدولة.

اشكالية البحث: تكمن اشكالية البحث انه على الرغم من التغيير السياسي والتحول الديمقراطي الذي حدث في العراق بعد عام ٢٠٠٣، الا ان هناك خلل في دورة

السياسات العامة نتيجة عدم التوازن بين مدخلات النظام السياسي ومخرجاته، وهذا ما جعل السياسات العامة عاجزة عن حل المشاكل التي تواجه المجتمع بسبب تدخل الكتل والجماعات السياسية في عمل المؤسسات المهني والوظيفي.

فرضية البحث: ينطلق البحث من المعادلة الاتية كلما زاد التدخل السياسي في عمل المؤسسات المهني والوظيفي قلت فاعلية السياسات العامة والعكس صحيح. فكلما كانت السياسة العامة مستندة في صنعها الى القواعد الدستورية والمصلحة العامة ولا تتجاوز اي مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي على الاخرى كانت السياسة العامة اقرب الى النجاح في تحقيق مطالب ومصالح المجتمع بفاعلية.

منهج البحث: تم الركون الى منهج التحليل النظامي، وذلك لمعرفة مدى انسجام القرارات مع المطالبات ومدى تأثير القرار السياسي على عمل الوزارات المهني



والوظيفي.

الشكل من تصميم الباحث بالاعتماد على منهج التحليل النظامي ليدفيد ايستن

كما تم الاستعانة بمنهج البناء الوظيفي لمعرفة مدى تطور مؤسسات الدولة وادائها لوظائفها سواء الوظيفة التشريعية أو القضائية أو التنفيذية.

هيكلية البحث: أقتضى البحث تقسيمه على ثلاثة مباحث، فضلا عن المقدمة والخاتمة التي ذكر فيها اهم الاستنتاجات، المبحث الاول: الاطار النظري للمفاهيم، المبحث الثاني: الطائفة السياسية ودورها في تشكيل المؤسسات الرسمية في العراق،

المبحث الثالث: النظام السياسي العراقي بين متطلبات الفاعلية والتدخلات السياسية الطائفية.

المبحث الاول

الاطار النظري للمفاهيم

أولاً: الاداء السياسي والمؤسسي

الاداء من الناحية اللغوية: "مصدر أَدَى، قَامَ بأداء واجبه: بأنجازه، بِإِكْمَالِهِ، كان أَدَاؤُهُ لِلنَّصِّ سَلِيماً : اسْلُوبُ تَعْبِيرِهِ وَطَرِيقَتُهُ" (عمر، ٢٠٠٨، ٧٦-٧٧)، أما الاداء اصطلاحاً فيشير الى النتائج والانجازات التي يقوم بها الافراد من أعمال، او النشاط الذي يمكن للأفراد من خلاله انجازه للمهام او الاهداف بنجاح (إبراهيم، ٢٠٠٣، ٢٥)، وكلمة الاداء مشتقة من (performance) تعني انجز أو ادى، وقد عرف بأنه "القيام بعمل او انجاز مهمة، وعادة يكون للأداء دور مهم جداً في نجاح المؤسسة أو فشلها" (Oxford Business, 2005, 403).

أما الاداء السياسي من خلال ما تم ذكره عن الاداء فإنها تلك الانجازات التي تقوم بها الدولة وإيصالها لمواطنيها من خلال مؤسساتها الدستورية (Rai, 2014, 1)، بمعنى آخر يشير الى درجة تحقيق الوظائف واتمام المهام ومدى قدرة النظام السياسي على تحويل مدخلات السياسة العامة الى مخرجات.

فالأداء السياسي إذا يعد من مخرجات النظام السياسي وأحد وظائفه وقياسه، فهو بمثابة تقييم للعملية السياسية، فيتم تقييم الانظمة السياسية من خلال تفاعل المدخلات والعمليات ومخرجاته المتمثلة بالسياسات والقرارات، وتدور هذه العملية في اطار البيئة المحلية والدولية فتؤثر وتتأثر بها، ومن خلال ما تقدم يتضح بان الاداء: أولاً: عملية ديناميكية تتطور وتتغير لتواكب البيئة المحيطة وصولاً لتحقيق مستوى اداء مؤسساتي حكومي جيد (Hogstrom, 2011, 2-3).

ثانياً: المقارنة بين كيفية الوصول الى السلطة وكيفية ممارسة السلطة .

ثالثاً: النظام السياسي لا يكفي بشرعية الوصول الى السلطة عن طريق الانتخابات فقط ، بل تكون شرعيته مرهونة بشرعية اخرى وهي شرعية الانجاز .

أما الاداء المؤسسي فيشار به الى سلوكيات المؤسسات و مخرجات هذه المؤسسات، على اعتبار أن المؤسسات هي التي تحدد من هم الفاعلون الذين يسمح لهم بالمشاركة في العمل المؤسسي وكذلك تحديد نمط الاستراتيجيات التي تؤثر في الخيارات و المعتقدات التي يتبنونها حول الممكن و المرغوب فيه، إذا العمل المؤسسي عبارة عن أحد المنظمات التي تهدف بصورة مباشرة إلى رفع كفاءة الأداء الخاص بالعمل وتحسين فعاليته، وذلك لتحقيق جملة من الأهداف والغايات، كما تسعى إلى توزيع المهام والأدوار على كافة اللجان والوزرات، فضلا عن تشكيل الفرق وإدارات متخصصة لتنفيذ مهام هذه الوزارات، فتستهدف كافة المجالات المتعلقة بالمؤسسة وفي اتخاذ القرارات السليمة في اختصاصات المؤسسة المعنية، مما ينعكس على جعل العمل مؤسسياً بصورة بحتة، ولا بد من الإشارة إلى أن العمل المؤسسي ينقسم على قسمين رئيسيين، وهما: العمل المؤسسي الفردي، والعمل المؤسسي الجماعي (صلاح، ٢٠٢١).

والنظام السياسي الفعال هو الذي يستجيب لمطالب الجماهير" والتي تعد مدخلات النظام السياسي" وتحويلها الى قرارات وسياسات من خلال مؤسساته الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، والمؤسسات الفعالة وحدها هي القادرة على ضبط المطالب وتنظيمها، والتي تتيح لها التعبير عنها دون مؤثرات خارجية مما يعطيها شرعية الانجاز، وللأداء المؤسسي معايير عدة، موضحة كما في الرسم الاتي:

معايير الاداء المؤسسي



الشكل من تصميم الباحث بالاعتماد على: هنتغتون. ص. (١٩٩٣). النظم السياسية لمجتمعات متغيرة
Political Systems for Changing Societies. ترجمة سمية فلو عبود. دار الساقى. بيروت.

مما تقدم يتضح ان هناك فرق بين الجهاز السياسي والجهاز المؤسسي، فالجهاز المؤسسي هو جهاز وظيفي مهني لا علاقة له بالجهاز السياسي، ولا يرتبط بالحكومة مهما كان اتجاهها، وعليه يبقى مهما تعاقبت وزالت الحكومات، ولذلك تنقسم ادوار النظام السياسي الى ادوار سياسية ومؤسسية، الادوار السياسية وهي وظيفة الجهاز السياسي للدولة (حكومة، رئيس الدولة، البرلمان...) وتتحصر وظيفتها في تنفيذ البرنامج السياسي الذي حقق له الفوز بالانتخابات، أما الادوار المؤسسية فهي دور الوزارة التخصصي والمهني، وعليه يجب فيمن يشغل هذه الوظائف في أن يكون مستقل عن أي تأثير سياسي وان يكون اختياره مبني على المهنية والكفاءة من خلال مجلس محدد بموجب الدستور وحسب الآلية المحددة لها في دساتير الدول.

ثانياً - فاعلية النظام السياسي:

اكتسبت دراسة وتحليل فاعلية النظام السياسي اهمية لدى العديد من الباحثين، وذلك لان النظام السياسي هو جهاز يعبر عن سيادة الدولة وسلطتها في اقليم معين، ولذا فان فاعلية هذا النظام ضروري لبقائه واستمراره، وهناك عدد من المؤشرات التي من خلالها تتحدد فاعلية وإمكانية النظام السياسي وتذكر أهمها (Evans, 1989, 563-565):

١- قدرة النظام السياسي على تلبية الاحتياجات الاساسية للمواطنين: مثل التعليم، الصحة، والخدمات.

٢- قدراته الاقتصادية وعلاقتها بعملية الانتاج والتوزيع العادل للموارد في المجتمع.

٣- قدرته في تحقيق الأمن وسيادة الدولة، كحفظ النظام العام وحماية الدولة من الاعتداءات الخارجية أو التدخلات الخارجية .

من خلال ما تقدم يتميز النظام السياسي الذي يتسم بالفاعلية، بان هناك ترتيبات مؤسسية وقانونية تكون بعيدة عن أي تدخلات داخلية وخارجية، بحيث تبقى الصراعات والنزاعات السياسية خارج حدود تلك الترتيبات المؤسسية، وهي بهذا تمنع التأثير على الاداء الحكومي وتحقيق الاهداف العامة للدولة.

ثالثاً-مقومات فاعلية السياسة العامة:

ظهر مفهوم السياسة العامة في اطار التطور الذي صاحب تطور علم السياسة، ولم يظهر الاهتمام به الا في مطلع الخمسينات من القرن العشرين ؛ وذلك لمصاحبته التغييرات والاصلاحات السياسية التي طالت عدد من الدول، واختلفت وجهات نظر الباحثين في تعريف السياسة؛ وذلك لان المفاهيم النظرية تكون مرتبطة بالغالب بتوجهات وايدولوجيات اولئك المفكرين، فيعرفها البعض بأنها " قرار يجري اتخاذه ويجري الالتزام عند صنعه وتنفيذه بإجراءات محددة خلال مراحله المختلفة " (سليم، ٢٠١٧، ٣)، وهناك من يعرف السياسة العامة بأنها " هي ما تفعله الحكومة وما لا تفعله " (المنوفي، ١٩٨٨، ١٣).

وتشمل السياسات العامة اربعة مراحل هي أولاً: صنع السياسات، ثانياً: تنفيذ السياسات، ثالثاً تحليل السياسات، رابعاً تقييم السياسات، ولكل مرحلة اهمية يتطلب

ان تكون فيها المؤسسة مستقلة في هذه المراحل لكي تكون اكثر فاعلية (حمود، ٢٠٢١، ٢٦٢)، وتختلف السياسات عن القرارات بان الاولى هي خطط واستراتيجيات الدولة الاساسية والخطوط العامة للدولة، بينما القرارات تعد انية تطلبها مرحلة زمنية معينة.

وبذلك اتضح لنا أن السياسة العامة محصلة عملية منتظمة يتفاعل بها عدة عناصر كالمدخلات المتمثلة بالمطالب الضرورية والتأييد التي يحصل عليه النظام المتمثل بالتأييد المادي (موارد الدولة) والمعنوي (التأييد الجماهيري) التي من خلالها تحدد الدولة توجهها الاستراتيجي، ومقومات اداء هذه السياسات تتم من خلال مراقبة وتقييم تنفيذ تلك السياسات، ومن ثم انعكاس ذلك التقييم على التخطيط الاستراتيجي ومن ثم اما الاستمرار بتلك السياسات أو صياغة سياسة أخرى (العزاوي، ٢٠١٩)، إذا نجاح اجهزة الدولة للقيام بوظائفها لابد من تحديد الادوار والمهام لكل منها، وهذا يمثل اساس نجاح الدولة.

فهدف السياسة العامة التي ترسمها وتتفذها الحكومة هي بالأصل حل لمشكلات المجتمع وتلبيةً لمتطلباته وتنظيم حياته، فهي استجابة حكومية لحل الازمات والمشاكل التي تواجه المجتمع بشكل عام أو المواطنين أو النظام السياسي، سواء كانت متعلقة بالقضايا الأمنية أم الاقتصادية أم السياسية وغيرها، وهذه تتمثل بالاستجابة لها من خلال تشريع قوانين أو اصدار قرارات حكومية او مراسيم جمهورية او تبني برنامج حكومي جديد يوضح من خلاله نية الحكومة وقدرتها على حل

المشكلات في المجتمع، وهذا ما يميزها بالتنوع والشمول والتغلغل في كافة جوانب الحياة بالمجتمع وليس الجانب السياسي فقط (حسن، ٢٠١٦، ٢١٥).

المبحث الثاني

الطائفية السياسية ودورها في تشكيل المؤسسات الرسمية في العراق

تكتسب السياسة مشروعيتها من أدائها لوظائفها في تحقيق المصلحة العامة، مع التأكيد على أحقية المجتمع في إدارة الشأن العام باعتباره الاداة في تحقيق المصلحة العامة التي تجسدها السياسة، ولذا فإن إدارة المصالح المتعارضة والمتناقضة مع المصالح العامة هي مسؤولية الدولة، ولا يمكن الحديث عن سياسة بهذا المفهوم مالم تكن لدينا دولة تحكمها المؤسسات وليس توافقات وصفقات سياسيين تمارسها بعناوين سياسية وليس مؤسسية مهنية.

فالنظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ أرتكز على قاعدة المحاصصة في الجانب السياسي التي وضعها بول بريمر باعتباره مجتمع منقسم ضمن نسب افتراضية، ورأى حسب وجهة نظره أن الطريقة الامثل لإدارة الدولة تكون عبر ديمقراطية توافقية معيارها المحاصصة (عمير، ٢٠١٣، ٤٨)، انتقلت من خلال الممارسة الخاطئة فيما بعد من جانبها السياسي الى جانبها التنفيذي.

وتركت الطائفية السياسية (*) وممارساتها منذ عام ٢٠٠٣، انعكاسات كبيرة على النظام السياسي العراقي، وهذا ما ظهر بشكل واضح في العديد من الازمات السياسية التي مر بها العراق، اذ أدت الى ضعف سيادة الدولة والنظام، وتجسدت في ضعف السلطة التنفيذية، وعرقلت عمل السلطة التشريعية من ناحية اجتماعات

* الطائفية السياسية هي ان تكون الطائفية منهج للعمل السياسي الذي يقوم على اساس تسييس الانتماء الطائفي للمواطن وادلجته في الحياة السياسية على مستوى الافكار والمجتمعات والسلطة . للمزيد انظر: (الصفار، ٢٠٠٩، ٧).

المجلس وأدائه. فتجسدت المحاصصة السياسية في العراق من خلال تقاسم القوى السياسية ونخبها المجتمعية لوظائف ومناصب المؤسسات الرسمية حسب نسبتها وثقل كل منها (الاجتماعي) وليس الانتخابي (العيثاوي، ٢٠١٥، ٤٤)، وهذا على خلاف مفهوم التوافقية المعمول بها في الدول المتقدمة، مما اثر بشكل وبآخر على قرارات السياسة العامة في الدولة، وكما تعتقد وتظن القوى السياسية أن هذه السياسة تمثل استحقاقاً وطنياً للمكونات الاجتماعية، ولا مجال للتنازل عنها او التقريط بجزء منها، لذا تم رسم الخريطة السياسية على أساس المكونات الاجتماعية لا على أساس الاتجاهات الفكرية والايولوجية والسياسية، اي اعتماد دولة المكونات بعيداً عن المواطنة الذي بدوره خلف اثاراً سلبية بهيكلية النظام السياسي العراقي من خلال ما يسمى بشخصنة المؤسسات (فياض وآخرون، ٢٠١٥، ٨٨-٨٩).

ومع تأصيل التوافقية و المحاصصة كمنهاج عمل مستمر أثر ذلك بشكل كبير على أداء السلطة التشريعية، فضلاً عن عدم وجود معارضة برلمانية، كما أثر على الامور التنظيمية للمجلس من حيث انتخاب رئيس المجلس والنصاب اللازم لعقد الجلسات، وكذلك عرقلة عمل المجلس لاختصاصاته التشريعية والرقابية، فضلاً عن التأثير على عمل السلطة التنفيذية، لمشاركة الجميع في اعمال الوزارات، وفرض التوجهات الحزبية او الشخصية على الوزارة وإدارتها، وهذا ما وضع حجم التناقض في هذا النظام السياسي الجديد، فمن ناحية نظام الحكم فهو ديمقراطي يتم فيه تداول المسؤولية سلمياً عن طريق الانتخاب، ومن ناحية أخرى يلحظ طرح تعبير غير مألوف لدينا هو المحاصصة السياسية، فالمحاصصة السياسية على مستوى المناصب ذات الطابع السياسي تعد حالة شرعية على وفق السياقات المعروفة من الناحية كاستحقاق انتخابي، اما على مستوى المناصب القيادية في المؤسسات الحكومية المهنية فهي مسألة خطيرة تدفع باتجاه (العزاوي، ٢٠١١، ١٠٢):

١- تسييس مؤسسات الدولة وتكريسها باتجاه خدمة مصالح الفئة السياسية التي ينتمي إليها عندما يتسنى منصباً قيادياً في هذه المؤسسات، اذ يكرس جهده في تجميع الأعوان من الفئة السياسية التي يمثلها ليقوي مركزه ويحكم قبضته.

٢- إضعاف أداء مؤسسات الدولة، بسبب انشغال المؤسسات في تنفيذ مطالب الجهة السياسية التي ينتمي إليها المسؤول الأعلى، فضلاً عن ضعف في الأداء المهني؛ لأن الاختيار لم يخضع لمعايير الجدارة والكفاءة والمهارة الأدائية والنزاهة.

٣- جهاز غير مستقر اذ سيبدل كلما تغيرت الموازنة السياسية.

٣- فشل الجهاز الاداري في تنفيذ أي سياسة عامة لا تتماشى مع توجهات الجهة المسيطرة على ذلك الجهاز مما ينعكس ذلك على الاداء المؤسسي.

٤- غلبة الولاءات القبلية والطائفية على الولاء للدولة والنظام السياسي.

كل ما تقدم يقودنا الى معضلة جديدة وهي الاكثر تعقيداً على الساحة العراقية الراهنة وهي إشكالية التوفيق ما بين النشاط السياسي الحزبي الخاص بها والنشاط العام في الوظيفة الحكومية وعدم قدرته بقصد أو دون قصد التفريق بينهما، فضلاً عن حالة الانتقال السريع والمفاجئ من معسكر المعارضة السياسية إلى حالة الدخول المباشر في ادارة الدولة والسلطة (عبد الحميد، ٢٠١٥).

اذ لا تمتلك معظم القيادات والنخب السياسية الجديدة المؤهلات لإدارة الدولة والنظام؛ لعدم سماح النظام السابق لهم بممارسة أي نشاط سياسي، فأصبحت هذه القيادات والنخب تركز على اجماعها ومصالحها اكثر من تركيزها على المصلحة العامة للشعب، مما قاد الى خلق نخب قوية متمركزة حول العشيرة والطائفة (Bertelsmann Stiftung, 2024).

فالتغيير السياسي الذي حصل في العراق بفعل التدخل الامريكي لم يصل الى مفهوم الديمقراطية كما نادى بها المفكرين والتطبيق العملي لها في الدول المتقدمة، فالقوى السياسية العراقية فهمت الديمقراطية حسب فكرها بانه نظام يسير في المجتمع عموديا على أساس الهويات الدينية والمذهبية والقبلية، وان جاءت بتنظيمات حديثة " كالأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني"، في حين ان الديمقراطية هي نظام افقي يقوم على الاختلاف في الرؤى والافكار والبرامج والسياسات لافي المعتقدات الدينية والاصول القبلية (النجار، ٢٠١٤، ٧١).

المبحث الثالث

العمل المؤسساتي بين متطلبات الفاعلية والتدخلات السياسية

في البداية لابد أن ندرك أن المشاركة السياسية قد تكون مناسبة أو غير مناسبة، فتنضمن المشاركة السياسية المناسبة مجموعة من الارتباطات التي تزود الهيئات التنظيمية بمعلومات مهمة حول تأثيرات القرارات التنظيمية، وتحمل الهيئات التنظيمية المسؤولية عن قراراتها بموجب القانون، ومن جهة أخرى تزود السياسيين بالمعلومات التي قد يستخدمونها لاتخاذ قراراتهم وإبلاغ الناخبين بها، واتباع إجراءات مقبولة تكون كافية لضمان الشفافية واكتساب ثقة الجمهور، ويتم تنفيذ مشروع القوانين والسياسات العامة دون تحيز لأصحاب المصلحة (Ehrhardt, 2007).

أما المشاركة السياسية غير المناسبة فهي التي تتضمن انتهاكاً للإجراءات المعمول بها، أو تسعى إلى التحيز في اتخاذ القرارات التنظيمية أو إلى اتخاذ قرارات تنظيمية تنتهك نص أو روح القوانين والسياسات التي تم تصميمها لغرض تنفيذها، وهذا كله متعلق بالجهاز الإداري الذي يقوم بتنفيذ مخرجات النظام السياسي، إذ له مجموعة من الوظائف ذات طبيعة مرفقية وخدمية ووظائف إنتاجية ومحلية إقليمية، ويقوم الجهاز الإداري بمهام تنفيذ القوانين والقواعد والتعليمات، لذلك يعد الجهاز الإداري هو الأساس في الدولة الحديثة، وهو المنفذ لأهداف وبرامج السلطة السياسية، فيجب تنظيم العلاقة بين الجهاز الإداري وسلطته السياسية وفق قواعد قانونية تحفظه من أي تدخل سواء كان سياسياً أو غير سياسي (الموند، ١٩٩٨، ١٨١)، فنجاحه في تنفيذ السياسات العامة يتوقف على الالتزام بالحياد السياسي وبقاؤه خارج تأثير المنافسات والتأثيرات السياسية والحزبية وخضوعه في الوقت نفسه لرقابة الرأي العام والبرلمان (الحديثي، ٢٠٠٠، ١٥٣).

ونتيجة لصراع الهويات الفرعية وفقدان الثقة بين النخب السياسية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، وما نتج عنها من سياسة المحاصصة، فكان من الطبيعي جداً أن يكون هناك تداخل بين الدور السياسي والدور المؤسسي، فمن الممكن أن لا يتطلب

العمل السياسي خلفية مهنية لأدائها، لكن الدور المؤسسي لا يمكن ان يقوم الا على المؤهلات المهنية والتخصصية والعلمية لا نجازها، فالأداء السياسي تقوم بها الاحزاب السياسية، بينما الاداء المؤسسي تقوم به الحكومة، ومن ثم اي تداخل بين الاثنين سوف يؤدي الى الارباك والفوضى وانهيار المؤسسة الحكومية وفشل أدائها (محمد، ٢٠١٤، ٣١٨).

فاتسمت منظومة العمل السياسي في العراق بالضعف وقوة التأثير في القرار السياسي وفقاً اولاً: لحجم التمثيل في المؤسسات الرسمية، والذي غاب عنها تماماً مفهوم المصلحة العامة التي تؤسس مشروعية العمل السياسي، ثانياً: كذلك نتيجة ضعف في التنسيق السياسي بين القوى والاحزاب الحاكمة، وايضا ضعف في التنسيق بين مؤسسات الدولة المختلف؛ وذلك لتداخل الصلاحيات والمسؤوليات مما اثر بشكل وباخر في فاعلية السياسات العامة (بخيت، ٢٠١٣، ١١١)، وأتضح ذلك في عمل مؤسسات النظام السياسي كالاتي:

١- السلطة التشريعية: ان التداخل بين أداء السلطة التشريعية والتنفيذية أثر على عمل السلطة التشريعية وعدم أدراك عضو البرلمان لوجود مبدأ استقلال السلطات، وادى الى تدخلهم في عمل السلطة التنفيذية، واختيار اعضائها على اساس المصالح الشخصية والحزبية، مما افقد البرلمان قدرته على ممارسة دوره كمراقب لأداء الحكومة، وذلك لتداخل المصالح الشخصية بين السلطتين، وخصوصا فيما يتعلق بالمحاسبة والمساءلة التي خضعت للتفاهات والتقاطعات بين القوى السياسية على حساب المصلحة العامة.

وتمثلت المحاصصة في مؤسسات الدولة المختلفة ، ففي السلطة التشريعية اقر قانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته بالمحاصصة السياسية، إذ نص " على ان يكون مجلس النواب العراقي مكون من (٣٢٩) مقعداً، يتم توزيع (٣٢٠) مقعداً منها على المحافظات وفقاً للحدود الادارية، بينما تخصص تسعة من المقاعد للأقليات، بواقع ستة مقاعد للمسيحيين، ومقعد لكل من المكون الايزيدي

والصائبى والمندائى والشبكى، كما نص على تطبيق الكوتا النسائية وان تكون نسبة تمثيلهم لا تقل عن ٢٥% " (قانون مجلس النواب العراقي، ٢٠١٣)، ونتيجة لذلك لم يقيم البرلمان بواجبه الاساسي والمتمثل بالرقابة على عمل السلطة التنفيذية؛ لان مكونات البرلمان هي نفسها التي تكون الوزارات، مما عرقل عمل الرقابة البرلمانية وآليات المساءلة والشفافية وخلق بيئة تساعد للوقوف بوجه الفساد، لكن ما نلاحظه ان في الكثير من الاوقات تدخلت رئاسة البرلمان في منع استجواب بعض الوزراء، الذين اتهموا بالتقصير وارتكابهم لمخالفات كالفساد والرشوة، وذلك بسبب انتماء اعضاء هيئة الرئاسة الى تلك الفئة، كما يلاحظ في الكثير من الاحيان ان التصويت بحجب الثقة عن الوزراء هي مجرد عرض لتقاطع المصالح بين الكتل وليس على اساس قضية وطنية ذات مصالح عامة (Thgeel, 2020, 8)، وتلافى البرلمان في أغلب الاحيان من مواجهة الحكومة ؛ لأن أساس التشكيل الحكومي كما هو معلوم يعد جزءاً من التشكيل النيابي، لأن الجميع هم في سلة الشراكة والتمثيل في الحكومة والبرلمان وفي ادارة دولة المحاصصة فمن يراقب من، مما اضعفت البرلمان؛ لأن الوزراء كما جرى العرف في العراق هم مسؤولين أمام قادة مكوناتهم وكتلهم وليس امام البرلمان أو رئيس الحكومة، وعليه باتت تقاد باتجاهات متنافرة اهدرت فيه موارد هائلة للعراق.

وامتد الفساد من السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية، وعمل مجلس النواب على تقنين بعض أشكال الفساد من ناحية، ومن ناحية اخرى غرض الطرف عن عدم ممارسة دوره في الرقابة، وخير مثال على ذلك، عدم قيام مجلس النواب بالتحقيق مع أي وزير إلا القليل منهم على الرغم من وجود عدد من الطلبات المقدمة الى رئاسة المجلس للتحقيق في عدد من الوزراء، ووفقاً لتقرير ٢٠٢١ الصادر عن هيئة النزاهة ، تم إصدار مذكرات استدعاء لـ ٥٢ وزيراً أو من في حكمهم، كما تم إصدار نحو ٤٩١ استدعاء ضد ٣٢٩ من كبار المسؤولين من ذوي الدرجات الخاصة، كما ذكر تقرير المفوضية لعام ٢٠١٨ أن أكثر من ٣٠٠٠ متهم أحيلا

للقضاء، بينهم ١١ وزيرا و ١٥٧ فردا من ذوي الدرجات الخاصة، على الرغم من هذه الأعداد الكبيرة من القضايا والإحالات إلى القضاء ، لم يُسجن أي وزير في السنوات الأخيرة. والسبب الرئيس لذلك هو تدخل الأحزاب السياسية نيابة عن الوزراء المدانين (Alaaldin, 2021)، ومن ناحية أخرى لجوء بعض النواب إلى التلويح بورقة التحقيق الخاصة بوزير أو آخر لتحقيق مكاسب ذاتية.

ومما زاد من نفوذ النواب على الدوائر الحكومية هو إقرار قانون مجلس النواب رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨، حيث نصت المادة ١٦ أولاً: "على الدوائر الحكومية كافة التعاون مع النائب لتمكينه من أداء دوره التمثيلي فيما يتعلق بالشؤون الخدمية للمواطنين" (قانون مجلس النواب العراقي، ٢٠١٨)، كما تتطلب المادة ١٥ من جميع الوزارات الرد على أي مراسلات من الممثلين، الامتناع عن ذلك يعد خرقاً للواجب يعاقب عليه بموجب المادة ٣٢٩ من قانون العقوبات العراقي.

كما ادت المحاصصة الى تعطيل وتأخير اقرار الموازنة مما ترتب عليها الاضرار بالمواطن العراقي، متمثلة بزيادة معدلات البطالة والفقر نتيجة صعوبات الإنفاق الاستثماري داخل الموازنة، من جهة أخرى أدت إلى تعطيل اصدار قوانين عدة متعلقة بالجوانب المالية والاقتصادية ما زالت معطلة (اذهيب، ٢٠٢٢)، مثل قانون الاستثمار الصناعي والمعدني والتجاري، وقوانين أخرى، مما اثر على الاداء المؤسسي للوزارات.

كما اثرت المحاصصة السياسية على تعيين رئيساً للبرلمان العراقي وخصوصا بعد إقالة رئيس مجلس النواب محمد الحلبوسي بقرار من المحكمة الاتحادية العليا بسبب تزوير وثائق أنهم بالتورط فيها في ١٤ / ١١ / ٢٠٢٣ ، وأنحصر التنافس على رئاسة المجلس بين عدد من السياسيين السنة وذلك التزاما بأعراف المحاصصة التي تقتضي أن تكون رئاسة البرلمان العراقي من نصيب المكوّن العربي (السني)، ومع ذلك تقف في خلفية الصراع على المنصب الأحزاب (الشيعية) التي لا يمكن أن يتم انتخاب رئيس للمجلس من دونها باعتبارها صاحبة العدد الأكبر من المقاعد

البرلمانية، ويسعى الإطار التنسيقي الجامع لأبرز القوى الشيعية إلى تعيين السياسي السني المخضرم محمود المشهداني رئيسا للبرلمان نظرا لما بينه وبين كبار قادة تلك القوى من وفاق وتفاهم، في وقت تتمسك فيه قوى سنيّة بإسناد المنصب للنائب سالم العيساوي المدعوم من قيادات ذات نفوذ سياسي ومالي في المحافظات السنية تريد أن تجعل منه واجهة لها في البرلمان (صحيفة العرب الإلكترونية، ٢٠٢٣).

كذلك من المفروض ان تكون لجان البرلمان تخصصية من خلال امتلاك اعضائها مؤهلات وخبرات تمكنه من تأدية مهامه الرقابية والتشريعية ، لكن ما نلاحظه في عضوية البرلمان الحالي أنه يعاني من غياب الكفاءات وقلة المتخصصين ممن يحملون شهادات عليا فهم لا يتعدون الـ ٢٠%، وهذا انعكس على تشكيل اللجان الذي يضم ٢٤ لجنة برلمانية غالبيتها تفتقر الى الكفاءات التي تحمل شهادات عليا، فقيادة البلاد ورؤساء الكتل لم يعطوا اهمية كبيرة للمستوى العلمي وطبيعة التخصص في تمثيل اعضاء كتلهم في اللجان البرلمانية رغم اهمية اللجان، بقدر تركيزهم على ضمان المحاصصة الحزبية والطائفية في كل لجنة، فمثلا لجنة الاقتصاد والاستثمار التي تمثل واحدة من أهم اللجان تضم ٢٠ نائبا غالبيتهم من ذوي التعليم الثانوي والجامعي الأولي، وثلاثة فقط يحملون شهادة عليا اثنان منهم نساء على الرغم من ان النساء داخل اللجنة يمثلن بست نائبات فقط، كذلك اللجنة المالية هي الأخرى تفتقر الى التخصصات الاكاديمية سيما وأنها واحدة من اللجان المهمة إذ يدير مهامها ٢٣ عضو بينهم اربع نساء اما الحاملين للشهادات العليا فهم ثمانية فقط اثنان منهم نساء، ويؤكد نواب وسياسيون ان توزيع الأعضاء على اللجان البرلمانية هي عبارة عن عملية محاصصة طائفية وحزبية تخضع لرغبات الكتل السياسية وليس لعوامل الكفاءة، فالكتل تسعى الى زج أعضائها ضمن تلك اللجان حتى لو لم يملكو الخبرات لفرض مطالبها ومصالحها الخاصة، وهو ما يعيق عمل تلك اللجان في احيان كثيرة ويجعلها عاجزة عن القيام بدورها المطلوب (العياش، ٢٠٢٤).

٢- السلطة التنفيذية: تم تسخير موارد الدولة للمصالح الحزبية والشخصية من خلال التدخل في عمل المؤسسات الحكومية والوزارات، مما أدى الى عرقلة ادائها لوظائفها بمهنية وحيادية، وتعد المحسوبية من أخطر اشكال الفساد "المحسوبية الدستورية والمحسوبية المقننة"، عندما استغلت الكتل السياسية الفائزة حقها الدستوري باختيار من يتولون المناصب المهمة في الوزارات وأجهزة الامن والدفاع والسلك الدبلوماسي وحتى الشركات المملوكة للدولة، والدفع بأقارب أو اصدقاء لتولي هذه المناصب دون خبرة أو كفاءة، الامر الذي أدى الى الفساد المالي والإداري (رضا، ٢٠١١، ٦٩).

كما فرضت المحاصصة وزراء محدودي الكفاءة ضيعوا الكثير من الموارد، بل ونزلت التوافقية الى كل المستويات القيادية الادنى الى وكلاء الوزراء والسفراء والمدراء والمستشارين، ولم تكتف الكتل بالتقسيم الوزاري، بل اوجدت هيئات مستقلة لكنها في الحقيقة ليست مستقلة وتتكون كل هيئة من (٧-١١) من المفوضين^(١)، ويتمتع اعضاءها بامتيازات وكلاء الوزراء ورئيسها بدرجة وزير (العنبر، ٢٠١٣، ١٩٩)، بل وصل الامر الى ان هناك بعض رجال الاعمال الذين منحتهم الوزارات مشاريع تدخلوا بشكل غير مباشر في اختياره من خلال تقديمهم لعمولات (Saadoon, 2022).

كما عرف العراق سلسلة من الأزمات الحكومية المشابهة، إذ شهدت حكومة نوري المالكي الأولى خلافات سياسية ومشاحنات استمرت خمسة أشهر، فيما استمرت أزمة تشكيل حكومة المالكي الثانية سبعة أشهر، واندلعت احتجاجات ضد المالكي منعتة من تولي رئاسة الحكومة فترة ثالثة، قبل أن يكلف حيدر العبادي

^١ للمزيد انظر دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، المواد من (١٠٢-١٠٨) والهيئات هي: (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، جهاز الامن الوطني، مجلس القضاء الاعلى، ديوان الرقابة المالية، مديرية الاوقاف، الهيئة الوطنية العليا للاعلام، مؤسسة الشهداء، المفوضية العليا لحقوق الانسان).

بنتشيلها بعد ٤ أشهر من الانتخابات. أما حكومة عادل عبد المهدي شكلت بعد خمسة أشهر وسقطت خلال سنة، وسجلت الحكومة الحالية أطول فترة في التشكيل بعد الاحتلال الأميركي ٢٠٠٣، لاسيما أنها تجاوزت تسعة أشهر منذ إجراء الانتخابات الأخيرة في العاشر من تشرين الأول عام ٢٠٢٣، وذلك لان تشكيل الحكومة هو اهم اجراء تمارسه المكونات السياسية؛ لأنه حسب وجهة نظرهم هي أساس المشكلة وجوهرها، لانهم يدركون تماماً أنَّ خسارتهم المشاركة في الحكومة تعني انحسار سطوتهم ونفوذهم السياسي.

ومن المشاكل ايضا هي الدرجات الخاصة في الحكومة وقد أبقى الجزء السادس من اتفاقية أربيل نظام الدرجات الخاصة، بل وضاعف العدد وفتحت أكثر من ذي قبل لجميع الاحزاب السياسية. وشكلت لجنة للتوازن الوطني تحت إدارة مشتركة من رئيس مجلس الوزراء ورئيس ومجلس النواب، وكان الهدف من لجنة التوازن الوطني هذه الاشراف على توزيع تعيينات الدرجات الخاصة على جميع الاحزاب في الحكومة، ومع ذلك، ظلت معظم المفاوضات سرية، وارتفع عدد التعيينات في الدرجات الخاصة في الدولة العراقية من ٢٩٦٢ في عام ٢٠٠٦ إلى ٥٣٠٨ في عام ٢٠١٩ (دودج ومنصور، ٢٠٢١).

ويظهر مؤشر الاداء الحكومي في العراق للفترة من ٢٠١٧-٢٠٢١ أن هناك تراجع في مستوى الاداء مما اثر على سياستها العامة وانعكس على عدم قدرتها في تقديم الخدمات لعموم المواطنين، وذلك بسبب الفساد والمحاصصة واستغلال النفوذ كذلك لضعف كفاءة الكوادر الحكومية وغياب تأهيلها علميا واداريا بسبب الاختيار القائم على اساس المحاصصة.

واثبتت التجربة السياسية العراقية منذ ٢٠٠٣ انها كلما تقدمت القيادات السياسية في مواقع السلطة والقرار، اتجهت الى التقرد في السلطة وانشاء اطر غير رسمية لها، اي انشاء سلطات موازية تعمل بشكل علني او مستتر تفوق في بعض الاحيان المؤسسات الرسمية وتتدخل في شؤونها الوظيفية بغية امتلاك المزيد من

مصادر النفوذ وفائض القوة السياسية لتحجيم الشركاء الآخرين وترجيح توازنات الامر الواقع لصالحها (الصبيحي، ٢٠١٨، ٦٠).

٣-السلطة القضائية

كما انعكس التداخل والمحاصصة على عمل السلطة القضائية، حيث تعرضت للتدخلات والضغطات السياسية، مما أثر على استقلالية القضاء، وتداخل اختصاصها مع هيئات أخرى مثل هيئة النزاهة، ونشأت العديد من الخلافات بين مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا في العراق فيما يتعلق بسلطات كل منها، وهذا الاشتباك والتعارض في الاختصاصات اثر على الوضع القانوني لكلا الهيئتين، مما ادت الى ثغرات في التنظيم الدستوري والقانوني بشأن تشكيل السلطة القضائية وعملها، ما دفع بالمواطنين الى فقدان الثقة بها ولجوءهم الى الهويات الفرعية الضيقة من اجل توفير الحماية، وعلى الرغم من نص المادتين ٥٤-٥٥ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ان يكون رئيس المجلس ونائبه يختارون عن طريق الانتخاب، الى ان الواقع العملي خضعت هذه المناصب الى المساومات السياسية المرتبطة بنظام المحاصصة السياسية ذات الطبيعة القومية والدينية والمذهبية بصرف النظر لمعيار المهنية والموضوعية، مما اثر سلباً على عمل تشريع العديد من القوانين .

وانعكاسا لهذا التداخل بين الاداء السياسي والمؤسسي ترتب عليه ان يصنف العراق ضمن الدول الأكثر فسادا في العالم، إذ احتل المرتبة ١٥٤ عالميا بين ١٨٠ دولة ضمن مؤشرات مدركات الفساد الذي أصدرته منظمة الشفافية الدولية العام ٢٠٢٣ (منظمة الشفافية الدولي، ٢٠٢٣)، مما يؤكد أن البلاد تعاني من مشكلة متفاقمة وهي في حالة تزايد، ولا ينكر المسؤولون العراقيون وجود فساد مستشر في الدولة، إذ إن رئيس الوزراء الأسبق السيد حيدر العبادي كان قد كشف في أيلول ٢٠١٤ عن وجود نحو ٥٠ ألف موظف وجندي في وزارة الدفاع العراقية يتلقون

رواتبهم دون أن يكون لهم وجود، أما في آب ٢٠١٥ فكشف السيد عادل عبد المهدي أن الموازنات العراقية منذ ٢٠٠٣ ولغاية ٢٠١٥ بلغت ٨٥٠ مليار دولار، وأن الفساد في العراق أهدر ٤٥٠ مليار دولار، مضيفاً أن استغلال المناصب من جانب المسؤولين لمصالح خاصة كلف الدولة ٢٥ مليار دولار (الدباغ، ٢٠٢٢).

وفي أيلول ٢٠٢١، كشف رئيس الجمهورية العراقي برهم صالح، أن أموال العراق المتأتية من النفط منذ ٢٠٠٣ تصل لنحو ألف مليار دولار، لافتاً إلى أن التقديرات تشير إلى أن الأموال الخارجة من العراق بصورة غير شرعية تقدر بنحو ١٥٠ مليار دولار، مشدداً على أن العراق يعمل على استعادتها من خلال مطالبته العالم بتشكيل تحالف دولي لمكافحة الفساد واسترداد الأموال المنهوبة.

فالحكم على الاداء السياسي يعني الحكم على عملية ادارة السلطة؛ لأن الاداء الحكومي هو اداء سياسيا، وتجسد دور المحاصصة في اضعاف اداء مؤسسات الدولة واصابتها بالشلل، في انشغال المسؤول الذي يتولى موقع المسؤولية بتحقيق اهداف الكتلة، او الحزب الذي ينتمي اليه والذي يخص مكوناً اجتماعياً معيناً يجمع اقاربه وافراد من طائفته، او قوميته، او عشيرته، او منطقته حوله دون مراعاة الاختصاص والاهلية والكفاءة، كما تنعكس عملية تغيير المسؤول، واحلال بديل آخر محله على مفارقة العجز في الاداء الحكومي، اذ يعتمد المسؤول الجديد الى تغيير المحيطين به ليأتي بالأقارب، وابناء الطائفة، او القومية او العشيرة، كما يغير اسلوب العمل بما يناسب هواه، فيتم تغليب الجانب السياسي على الجانب القانوني والمؤسسي بسبب التداخل بين ما هو سياسي، وما هو مؤسسي، ويؤدي التداخل بين الدورين الى الارباك وعجز المؤسسات الحكومية وفشلها في اداء وظائفها، وتكون المحصلة عدم سيادة القانون وغلبة طابع الشخصية على مواقع المسؤولية في مؤسسات الدولة والنتيجة المحتملة هي الفشل والعجز في الاداء، فالمؤسسات لا تنجح ولا تعمل بكفاءة الا من خلال تطبيق الوصف الوظيفي للمؤهلات والمقدرة الشخصية التي يجب توفرها في من يشغل كل موقع مسؤولية، والالتزام بمبادئ التنظيم المقرر لكي تمتلك

المؤسسة المقدرة على التماسك والمرونة والتكيف والعمل بروح الفريق (أحمد، ٢٠١٦).

يتضح لنا ان النخب السياسية العراقية، اصبحت تتصارع فيما بينها للحصول على أكبر العوائد من السياسة العامة المطبقة، فتنحول من متفرج على صنع السياسات العامة الى منظم للصراع والمتحكم فيه والموزع لعوائد السياسات العامة، ومن ثم اصبحت السياسات العامة في العراق بمثابة ترجمة حرفية لتفضيلات هذه النخب، واستطاعت الاحزاب بنخبها من التغلغل في جل المؤسسات الحكومية وجهازها الاداري.

الخاتمة والاستنتاجات

بالرغم من العراق استطاع بناء نظام حكم ذا بنية مؤسسية والمتمثلة بوجود سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية ومؤسسات مجتمع مدني ، الا ان تلك المؤسسات لاتزال تفتقد الى الكفاءة والفاعلية والاستقرار نتيجة التدخل المتكرر والمتزايد من النخب السياسية الحاكمة مما جعلها تخضع لضغوطات وتهديدات حزبية وسياسية من جهة، وخضوعها للتوافقات والمساومات السياسية من جهة اخرى، واذا استمر الوضع على ما هو عليه سيؤدي الى اصابة المؤسسات الحكومية بالشلل والعجز وفقدان القيمة الديمقراطية في مضمونها والكفاءة المهنية في عملها الامر الذي سيؤثر على هيكلها التنظيمي في بناء دولة مؤسسات قوية قادرة على توفير بيئة تشريعية وقضائية وقانونية ملائمة لإنجاح السياسات العامة للدولة، ويجب إدراك المسؤولين ان الجهاز التنفيذي هو أدواتهم (أداة الدولة) في تنفيذ البرنامج السياسي وتحقيق الأهداف المعلنة في الانتخابات، فنجاحهم مقرون بدرجة ومستوى كفاية الجهاز الأدائية، فكلما حسن البناء ارتقت درجة الكفاية وارتقى مستواها، وهذا يفرض الفصل بين الجهاز التنفيذي (الحكومة) والبرلمان، فالأخيرة تخضع للمحاصصة السياسية بحسب ما أفرزته نتائج الانتخابات، اما الجهاز التنفيذي فخط احمر، اقتراب السياسة منه يسبب انحرافه عن المسار العام، ولا بد من تفويض صلاحيات الاختيار والتعيين

إلى جهاز محايد إلى أقصى حد (أي تقليص هامش المحسوبية والمنسوبية)، وإن لا يخضع لإرادة السياسيين.

الاستنتاجات

١. وجود تداخل بين الأجهزة الحكومية في صنع السياسة العامة نتيجة غياب التخصص، مع عدم القدرة على الفصل بين ما هو مؤسساتي وما هو سياسي، مما ولد تبعية القرارات الادارية المؤسساتية للمتغيرات السياسية.
٢. نلاحظ مشكلة تسييس السياسات بحكم سيطرة الاحزاب، التي تفرض ارادتها عليها، من خلال اعتماد مبدأ الولاء والمصلحة الخاصة على حساب المصلحة الوطنية.
٣. جميع حكومات العالم ترسم السياسة العامة داخل مراكز ومعاهد البحوث المتخصصة في السياسة العامة، بحسب الاختصاص وبمساعدة خبراء وباحثين اكاديميين، اما في العراق فترسم من قبل السياسيين وتنفذ من خلال وكلائهم في الوزارات بشكل مباشر او غير مباشر، ومن ثم تبقى الوزارات مرتبطة بعملها بتنفيذ الاوامر العليا للأحزاب.

المصادر والمراجع

أ. العربية

الحديثي. م. ع. (٢٠٠٠). العلاقة بين السياسة والادارة في دول العالم الثالث *The Relationship between Politics and Administration in Third World Countries*. مجلة قضايا سياسية. (١). بغداد.

الدباغ. أ. (٢٠٢٢). الفساد يستنزف العراق.. ما حجمه وما دور الحكومة في محاربته؟ *Corruption is draining Iraq.. How big is it and what is the government's role in fighting it*. الجزيرة نت.

<https://www.aljazeera.net/politics/2022/10/8/>

الصبيحي. أ. ش. ح. (٢٠١٨). ظاهرة عدم الاستقرار السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣: دراسة في المفهوم والأسباب *The phenomenon of political instability in Iraq after 2003: a study of the concept and causes*. مجلة تكريت للعلوم السياسية. ٣. (١٣).

<https://search.emarefa.net/detail/BIM-922486>

الصفار. ح. م. (٢٠٠٩). الطائفية بين السياسة والدين *Sectarianism between Politics and Religion*. المركز الثقافي العربي. الدار البيضاء. المغرب.

العزاوي. و. (٢٣ آذار، ٢٠١٩). مفهوم وخصائص السياسة العامة الحكومية *The Concept and Characteristics of Government Policy*.

<https://middle-east-online.com/%D9%85>

العزاوي. و. (٢٠١١). قياس جودة نظام الحكم: انموذج فاعلية الاداء الحكومي في العراق *Measuring the Quality of Governance: A Model of Government Performance Effectiveness in Iraq*. مجلة العلوم السياسية. ٢٢. (٤٢). بغداد.

<https://doi.org/10.30907/jj.v0i42.244>

العنبر. أ. (٢٠١٣). إشكالية غياب الفلسفة السياسية في بناء الدولة العراقية بعد ٢٠٠٣ *The problem of the absence of political philosophy in building the Iraqi state after 2003*. مجلة الكوفة. ٢. (٤). الكوفة.

https://journal.uokufa.edu.iq/index.php/Kufa_Review/article/view/4531/pdf_94

العياش. ك. (٢١ أيار، ٢٠٢٤). برلمان بلا كفاءات من بين كل عشرة نواب اثنان فقط يحملان شهادة عليا *A Parliament without Competencies. Out of Every Ten Representatives, Only Two Hold a Graduate Degree*. (MERI). معهد بحوث الشرق الأوسط.

<https://www.meri-k.org/iragopendata/produced-data-driven-stories/>

العيثاوي. ح. ي. م. (٢٠١٥). الانعكاسات السلبية للمحاصصة السياسية على البنية المؤسسية والمجتمعية للنظام الديمقراطي في العراق *The Negatative Reflections of Political Quotas on the Institutional and Social structure for the Democratic System in Iraq*. (٦٠). مجلة دراسات دولية.

<https://jcis.uobaghdad.edu.iq/index.php/politics/article/view/25/5>

المنوفي. ك. (١٩٨٨). السياسات العامة وإداء النظام السياسي *Public Policies and the Functioning of the Political System*. في علي الدين. ه. (محرر). تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية *Public Policy Analysis: Theoretical and Methodological Issues*. مكتبة النهضة العربية. القاهرة.

الموند. غ. (١٩٩٨). السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر *Comparative Politics Today*.

ترجمة. هشام عبدالله. ط. الدار الاهلية للنشر والتوزيع. عمان. الأردن.

النجار. ب. س. (٢٠١٤). الدول العربية: بين إخفاقات البناء وتعطل الاندماج *Arab countries: Between building failures and stalled integration*. في: مجموعة مؤلفين. جدليات الاندماج الاجتماعي وبناء الدولة والامة في الوطن العربي *The Dialectics of Social Integration and State and Nation Building in the Arab World*. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. بيروت.

إبراهيم. ع. (٢٠٠٣). تكنولوجيا الاداء البشري في المنظمات: الاسس النظرية ودلالاتها في البيئة العربية المعاصرة *Human Performance Technology in Organizations: Theoretical foundations and implications for the contemporary Arab environment*. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. القاهرة.

احمد. ع. ح. (٢٠١٦). تحديات بناء الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣: دراسة جيوسراتيجية *The Challenges of Building the Iraqi State after 2003: A geostrategic study*. اطروحة دكتوراه غير منشور. كلية العلوم السياسية. جامعة النهرين. بغداد. العراق

أذهيب. ع. ك. (٦ تشرين الثاني، ٢٠٢٢). هل تستطيع حكومة العراق اعتماد موازنة للعام ٢٠٢٣ بعد غيابها العام الماضي؟ *Can Iraq's Government Adopt A Budget for 2023 after Missing it Last Year*. الجزيرة نت.

بخيت. ح. ن. (٢٠١٣). الحكم الصالح في العراق ودوره في بناء الدولة *Good Governance in Iraq and its Role in Nation-Building*. مجلة الغري للدراسات الاقتصادية والإدارية. ٩. (٢٨). جامعة الكوفة. العراق.

<https://www.iasj.net/iasj/article/85418>

حسن. ي. (٢٠١٦). ايدولوجيات الحياة السياسية في الدول النامية *Ideologies of Political Life in Developing Countries*. ط ١. مركز الكتاب الأكاديمي. عمان الأردن.
حمود. م. ع. (٢٠٢١). تحليل السياسات العامة وصفات ومهارات المحلل السياسي الناجح *Public Policy Analysis and the Characteristics and Skills of A Successful Political Analyst*. مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية. ١٠. (٣٧).

<https://www.iasj.net/iasj/download/5749250fa7992c77>

داود. ا. م. ر. (٢٠١١). الفساد الاداري واثاره السياسية والاقتصادية مع اشارة خاصة الى تجربة العراق في الفساد *Corruption and Its Social and Economic Impact on Society: Iraq as a case study*. مجلة دراسات دولية. (٤٨). بغداد.

<https://jcis.uobaghdad.edu.iq/index.php/politics/article/view/230/199>

دستور العراق الدائم (٢٠٠٥) *Permanent Constitution of Iraq of 2005*

https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005?lang=ar

دودج. ت. ومنصور. ر. (حزيران ٢٠٢١). الفساد تحت المظلة السياسية وعوائق الإصلاح في العراق *Corruption under the political umbrella and obstacles to reform in Iraq*. ورقة بحثية مقدمة الى برنامج الشرق الاوسط وشمال افريقيا.

<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-11/2021-06-17-politically-sanctioned-corruption-iraq-arabic-dodge-mansour.pdf>

سليم. ن. م. (٢٠١٧). السياسات العامة واثرها في استقرار الدولة *Public Policies and Their Impact on State Stability*. مجلة دراسات دولية. (٦٩). بغداد.

<https://jcis.uobaghdad.edu.iq/index.php/politics/article/view/129/106>

صحيفة العرب الإلكترونية. (١٤ كانون الاول، ٢٠٢٣). صراعات حادة تترك اختيار رئيس جديد للبرلمان *Sharp Conflicts Complicate the Selection of A New Parliamentary president*.

<https://alarab.co.uk/>

صلاح. ر. (تموز ٢٠٢١). ما هو العمل المؤسسي *What is Organizational Work*

عبد الحميد. ح. س. (٥ تموز، ٢٠١٥). الثقافة السياسية لأعضاء البرلمان العراقي *The Political Culture of Iraqi Parliamentarians*. المركز الديمقراطي العربي.

<https://democraticac.de/?p=16303>

عمر. أ. م. (٢٠٠٨). معجم اللغة العربية المعاصرة *Dictionary of Contemporary Arabic*. عالم الكتب. القاهرة.

عمير. ح. ت. (٢٠١٣). اشكاليات التحول الديمقراطي في العراق: دراسة في الديمقراطية التوافقية *Problems of Democratization in Iraq: A Study in Consensual Democracy*. مجلة ديالى للبحوث الإنسانية. (٥٨). ديالى. العراق.

<https://www.iasj.net/iasj/download/b47a41b68d7a9f31>

محمد. و. س. (٢٠١٤). مأسسة السلطة وبناء الدولة- الأمة: دراسة حالة العراق *Institutionalizing Power and Building the Nation-State: The Case of Iraq*. ط١. دار الأكاديميين للنشر والتوزيع. عمان. الأردن.

منظمة الشفافية الدولية. (٢٠٢٣). مدركات الفساد *Corruption Perceptions Index*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

فياض. ع. ح. وآخرون (٢٠١٥). ولايات الشر المتألم *States of Painful Evil*. دار العرب للنشر. بيروت.

قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥. (٢٠١٣).

قانون انتخابات مجلس النواب العراقي. (٢٠١٨).

هنتغتون. ص. (١٩٩٣). النظم السياسية لمجتمعات متغيرة *Political Systems for Changing Societies*. ترجمة: سميرة فلو عبود. دار الساقى. بيروت.

ب. الاجنبية

Alaaldin. F. (June 2021). A State in Collapse: Iraq's Security and Governance Failures. Policy Analysis. Fikra Forum.

<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/state-collapse-iraqs-security-and-governance-failures>

Bertelsmann Stiftung. (2024). Iraq Country Report 2024. Iraq.

<https://bti-project.org/en/reports/country-report/IRQ>.

Ehrhardt. D., Groom. R., Halpern. J. & O'Connor. S. (2007). Economic Regulation of Urban Water and Sanitation Services: Some Practical

Lessons. *THE WORLD BANK GROUP*.

<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/fc919959-8713-50f0-8be4-42ea9441b700/content>

Evans, P. B. (1989. Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World Stat. *Sociological Forum*. 4. (4).

<http://links.jstor.org/sici?sici=0884-8971%28198912%294%3A4%3C561%3APDAOAA%3E2.0.CO%3B2-F>

Hogstrom. J. (25-27 August 2011. Evaluating Political Systems: Focus on the Political Performance and the Quality of Democracy. 6th ECPR General Conference. University of Iceland.

<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:663508/FULLTEXT01.pdf>

Oxford Business. (2005. English Dictionary for learners of English Dilys Parkinson and Joseph Noble. Oxford University Press.

Rai. S. M. (2014. Political performance: A Framework for Analysing Democratic Political. *Political studies*. Political Studies Association. UK.

<https://doi.org/10.1111/1467-9248.12154>

Saadoon. M. (2022). Inside story: Contests for ministries threaten Iraq's next government. Amwaj.

<https://amwaj.media/article/inside-story-contests-for-ministries-threaten-iraq-s-next-government>

Thgeel. A. A. (2020). Politics and Security in Iraq: Challenges and Opportunities. Friedrich-Ebert-Stiftung.

<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/amman/16592.pdf>