وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

معهد العلمين للدراسات العليا

قسم العلوم السياسية

الرأي العام وعملية صنع السياسة العامة : العراق بعد العام ٢٠٠٣ أنموذجاً

رسالة تقدم بها الطالب

أُسامة عبد الأمير دويج

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير

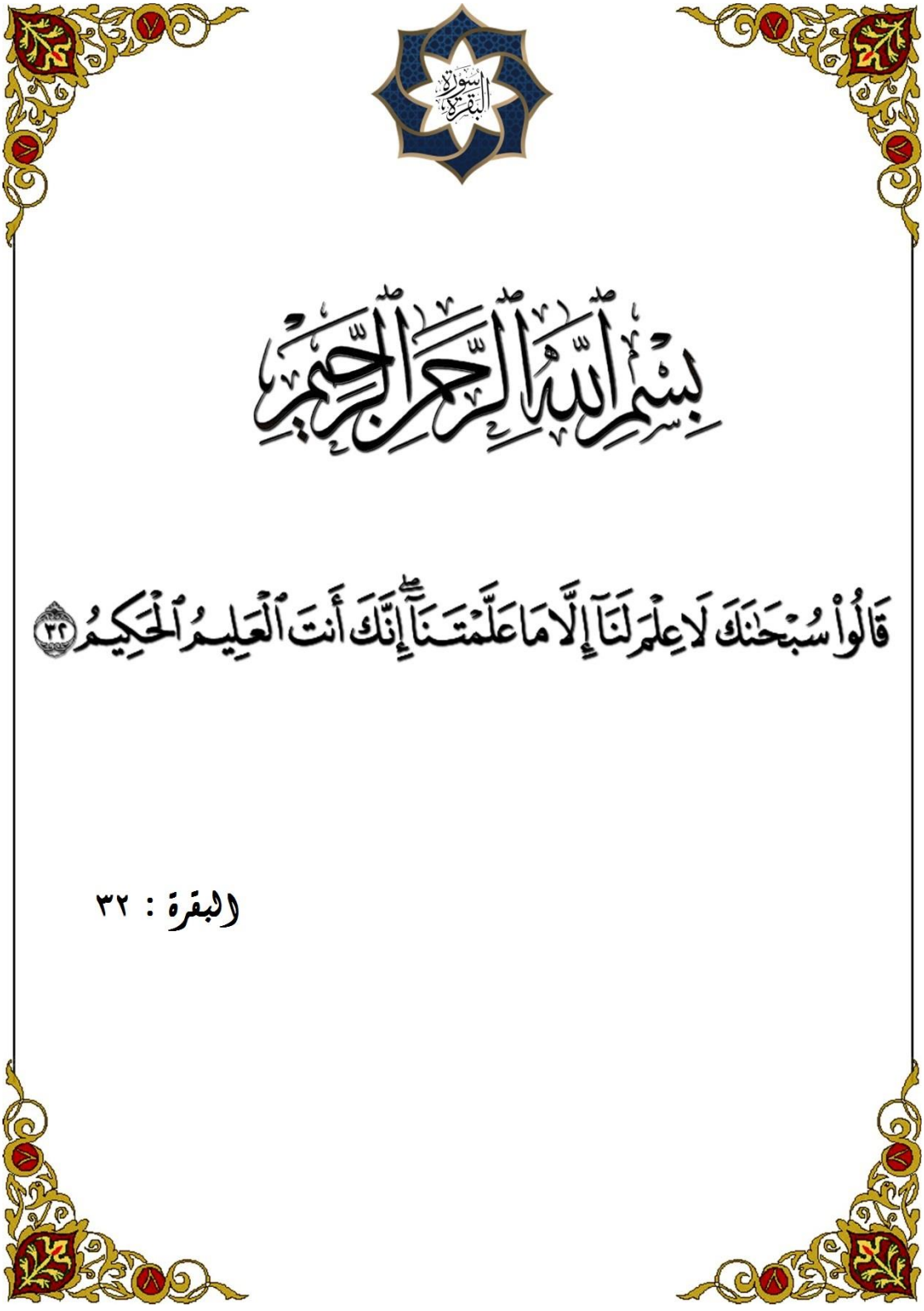
في العلوم السياسية / الفكر والنظم السياسية

بإشراف

الأستاذ الدكتور

زيد عدنان محسن

١٤٤٠هـ ٢٠١٩م



بسم الله الرحمن الرحيم

قَالُوا۟ سُبْحَٰنَكَ لَا عِلْمَ لَنَآ إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَآ ۖ إِنَّكَ أَنتَ ٱلْعَلِيمُ ٱلْحَكِيمُ ﴿٣٢﴾

البقرة : ٣٢

الإهداء

إلى والدي العزيز المثل والقدوة ارق كلمات العرفان والتقدير

إلى والدتي الغالية التي أنارت طريقي بحبها وحنانها ودعائها

إلى زوجتي وأولادي فاطمة ومحمد باقر

إلى أستاذي ومثلي الأعلى اللواء ماهر نجم عبد الحسين

أهدي ثمرة جهدي

الباحث

شكـــــروثنـــــــاء

الحمـــد لله رب العـــالمين وأفضـــل الصـــلاة واتـــم الســـلام علـــى رســـوله المصـــطفى(صلى الله عليه وسلم) وعلـــى أل بيتـــه الطيبـــين الطـــاهرين أشـــكر الله وأحمـــده الذي وفقني لإتمام هذه الرسالة.

وأتقـدم بالشـكر والامتنـان إلـى الـدكتور (زيـد عـدنان محسـن) لتفضـله بالإشـراف علـى هـذه الرسـالة وتقديمـه النصـائح القيمـة ، وكانـت لمتابعتـه وتوجيهاتـه أثـرا كبيـرا فـي انجازهـا ، والشـكر موصـل للأسـتإذ الـدكتور(عـامر حسـن فيـاض) عميـد كليـة العلـوم السياسـية جامعـة النهـرين ، والـدكتور (أحمـد غالـب) والـدكتور (فـراس عبـد الكـريم البيـاتي) والـدكتورة (إسـراء عـلاء الـدين) مـن كليـة العلـوم السياسـية جامعـة النهـرين لمسـاعدتهم لـي ورفـدي بالعديـد مـن المصـادر، وتقـديمهم النصـائح والإرشـادات القيمـة ، وأتقـدم بـوافر الشـكر إلـى الهيـأة التدريسـية فـي معهـد العلمـين للدراسـات العليـا و القـائمين عليـه والشـكر موصـول إلـى رئـيس قسـم العلـوم السياسـية فـي المعهـد الـدكتور (محمـد يـاس خضـير) وإلـى الأسـاتذة الأفاضـل الـذين أشـرفوا علـى دراسـتي أثناء المرحلة التحضيرية .

وأتقـدم بالشـكر والعرفـان إلـى مـوظفي مكتبـة كليـة العلـوم السياسـية جامعـة النهـرين ، لمـا قـدموه لـي مـن تعـأون فـي الحصـول علـى المصـادر وأشـكر زملائـي فـي المرحلـة التحضـيرية وأدعـو مـن الله أن يـوفقهم فـي إنجـاز رسـائلهم العلميـة ، وأتمنـى لهـم الموفقيـة والنجـاح ، وأتقـدم بالشـكر والعرفـان لكل من قدّم المساعدة لي في انجاز هذا الرسالة .

الباحث

قائمـــــــــــــة المحتويـــــــــــــات

الموضوع	المحتويات	الصفحة
المقدمة		١-٤
الفصل الأول	الإطار النظري لمفهومي الرأي العام والسياسة العامة	٥ - ٧١
المبحث الأول	تعريف الرأي العام	٥ - ٢٩
المطلب الأول	مفهوم الرأي العام	٥ - ١٩
المطلب الثاني	أنواع الرأي العام وخصائصه	٢٠ -٢٥
المطلب الثالث	أساليب تغيير الرأي العام	٢٦ - ٢٩
المبحث الثاني	تعريف السياسة العامة	٣٠ - ٥٦
المطلب الأول	مفهوم السياسة العامة	٣٠ - ٤٠
المطلب الثاني	مراحل صنع السياسة العامة	٤١ -٤٩
المطلب الثالث	القوى المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة	٥٠ - ٥٦
المبحث الثالث	طبيعة العلاقة بين الرأي العام والسياسة العامة	٥٧ - ٧١
المطلب الأول	تأثير الرأي العام على السياسة العامة	٥٧ - ٦٢
المطلب الثاني	تأثير السياسة العامة على الرأي العام	٦٣ - ٦٤
المطلب الثالث	محدودية تأثير الرأي العام على السياسة العامة	٦٥ - ٦٧
المطلب الرابع	التأثير المتبادل بين الرأي العام والساسة العامة	٦٨ -٧١
الفصل الثاني	الرأي العام العراقي وعملية صنع السياسة العامة بموجب دستور عام ٢٠٠٥	٧٢ - ١٤٥
المبحث الأول	المؤسسات الرسمية ودورها في صنع السياسة العامة وتأثرها بالرأي العام	٧٢ - ١١٦
المطلب الأول	الدستور وتأثره بالرأي العام ودوره في صنع السياسة العامة في العراق	٧٣ -٧٩
المطلب الثاني	السلطة التشريعية ودورها في صنع السياسة العامة وتأثرها بالرأي العام في العراق بعد عام ٢٠٠٣	٨٠ - ٩٢
المطلب الثالث	السلطة التنفيذية ودورها في صنع السياسة العامة في العرق بعد عام ٢٠٠٣	٩٣ - ١٠٦
المطلب الرابع	السلطة القضائية و دورها في صنع السياسة العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣	١٠٧ - ١١٦
المبحث الثاني	المؤسسات غير الرسمية ودورها في صنع السياسة العامة وتأثرها بالرأي العام في العراق	١١٧ - ١٤٥
المطلب الأول	الأحزاب السياسية ودورها في تكوين وتوجيه الرأي العام وعلاقتها بصنع السياسة العامة بعد عام ٢٠٠٣	١١٧ - ١٢٥
المطلب الثاني	المجتمع المدني ودوره في صنع السياسة العامة بعد عام ٢٠٠٣	١٢٦ - ١٣٣
المطلب الثالث	الإعلام وقادة الرأي وتأثيرهم على الرأي العام وصنع السياسة العامة بعد عام ٢٠٠٣	١٣٤ - ١٤٠

المطلب الرابع	المؤسسة الدينية ودورها في توجيه الرأي العام وصنع السياسة العامة	١٤١ ـ١٤٥
الفصل الثالث	واقع ومستقبل العلاقة بين الرأي العام العراقي وعملية صنع السياسة العامة	١٤٦ ـ ٢٠٧
المبحث الأول	مؤشرات تطور الرأي العام العراقي	١٤٦ ـ ١٧٢
المطلب الأول	الإصلاح وأسباب تزايد الدعوات ألمطالبه به	١٤٩ ـ ١٥٨
المطلب الثاني	التظاهرات والاحتجاجات المطالبة بالإصلاح	١٥٩ ـ ١٦٨
المطلب الثالث	الفئات المنادية بالإصلاح	١٦٩ ــ ١٧٢
المبحث الثاني	السياسات العامة والاستجابة لمطالب الرأي العام العراقي	١٧٣ ــ ١٨٩
المطلب الأول	الإصلاحات الحكومية استجابة لمطالب الرأي العام	١٧٣ ــ ١٧٨
المطلب الثاني	التحديات التي تحول دون استجابة السياسات العامة إلى مطالب الرأي العام العراق	١٧٩ ــ ١٨٥
المطلب الثالث	السياسات العامة بين الاستجابات الجزئية والرمزية لمطالب الرأي العام العراقي	١٨٦ ــ ١٨٩
المبحث الثالث	رؤية مستقبلية للعلاقة بين الرأي العام العراقي والسياسات العامة	١٩٠ ـ ٢٠٧
المطلب الأول	تحسن الوضع والانسجام بين الرأي العام والسياسات العامة	١٩١ ــ ١٩٨
المطلب الثاني	تدهور الوضع وغياب الانسجام بين الرأي العام والسياسات العامة	١٩٩ ــ ٢٠٧
	الخاتمة والاستنتاجات والتوصيات	٢٠٨ ــ ٢١٩
	المصادر	٢١٤ ــ ٢٣٩
	Abstract	II – I

الخلاصة

الخـــــــلاصـــة

بعد عام ٢٠٠٣ تحوّل الرأي العام العراقي من رأي عام كامن ، إلى رأي عام ظاهر بعد ان تخلص الشعب من حقبة الحكم الديكتاتوري ، وتحوّل نحو النظام الديمقراطي واحترام الحقوق والحريات والتعبير عن الرأي وحق التظاهر ، وهذا ما كفله الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ وبالرغم من أهمية الرأي العام ودوره الفاعل في الحياة السياسية عن طريق مشاركته في العملية الانتخابية ومراقبة وتقيم أداء السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية إلاّ إنَ الملاحظ على أداء السلطتين التشريعية والتنفيذية المسؤولتين عن تشريع السياسات العامة وتنفيذها أنّها لم تنجح من تحقيق الانسجام والتوافق مع الرأي العام في عدم تشريع القوانين المهمة والفاعلة التي تمس واقع المجتمع العراقي فضلاً عن ذلك، فأن الحكومة لم تنجح في تنفيذ السياسات العامة الكفيلة بتقديم الخدمات، وتحسين الواقع الاقتصادي ورفع مستوى المعيشة ، وهناك العديد من الأسباب التي أدت إلى عدم نجاح السلطتين التشريعية والتنفيذية من تحقيق الانسجام والتوافق مع الرأي العام ومن أهمها (التوافقية والمحاصصة الطائفية والحزبية والفساد) لذلك جاءت هذه الدراسة المتواضعة حول الرأي العام، وعملية صنع السياسة العامة ، العراق بعد العام ٢٠٠٣ إنموذجا، وقد تم تنأول الموضوع وفق التسلسل المنهجي والموضوعي للرسالة ، فبدأ الباحث باستعراض الإطار النضري لمفهومي الرأي العام والسياسة العامة ، وطبيعة العلاقة بين الرأي العام والسياسة العامة ، وصولاً إلى الرأي العام العراقي وعملية صنع السياسة العامة بموجب دستور عام ٢٠٠٥ ، ودور المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة ، وتأثرها بالرأي العام ، وفي نهاية الرسالة تمّ تنأول واقع العلاقة بين الرأي العام العراقي وعملية صنع السياسة العامة ومعرفة مستقبلها .

المقـــدّمـــة

المقـــدمـــة

تعد عملية صنع السياسة العامة من الوظائف الحكومية المعقدة والهامة في آن واحد، بسبب تعدد الفواعل ذات العلاقة المباشرة في التأثير على عملية صنع السياسة العامة ، وارتباطها بمصالح الناس عامة ، مما يؤثر على درجة شرعية النظام ومستواها ، فبمجرد انتخاب الحكومة ، ومنحها حق ممارسة السلطة السياسية ، تصبح عملية صنع السياسة العامة وتنفيذها من صلب اختصاصها ، ومن ثم فأنها ستتولى تدبير وإدارة الشأن العام ، ما يؤدي إلى التأثير على الرأي العام وعلى حياة الافراد والمجتمعات من جوانب عدة بحسب طبيعة السياسات المتخذة ، وبالمقابل فان للرأي العام دور مهم في التأثير على عملية صنع السياسة العامة أو بالأحرى رد فعل لها سواء كانت مظاهر الرأي العام ايجابية مثل الانتخابات ، المظاهرات ، الندوات ، الاجتماعات ، اللقاءات العامة ، استخدام اجهزة الاعلام للتعبير عن الرأي العام ، برقيات ورسائل التأييد والمعارضة وغيرها ، أو سلبية مثل المقاطعة ،الاعتداء على المؤسسات والأشخاص ، وقطع الطرق ، الاضراب عن العمل والاعتصام وغيرها في العراق ، وبعد التغيير السياسي الذي حصل فيه في التاسع من نيسان عام ٢٠٠٣ اتجه العراق نحو تبني نظام ديمقراطي تشارك فواعل عديدة في صنع سياساته العامة ، إلاّ إنَ تلك السياسات كانت غير منسجمة مع طموحات الجماهير وتطلعاته ، ما دفع لقيام موجة احتجاجات عارمة في مناطق متفرقة من البلاد للدفع باتجاه إقرار سياسات عامة تكون اكثر انسجاماً ومقبولة من جانب النظام الذي بدوره كانت استجابته متنوعة ما بين الفاعلة والرمزية وانطلاقا من ذألك نتنأول دور الرأي العام في عملية صنع السياسات العامة والتأثير عليها في إطار بحثنا هذا .

أهمية الدراسة :-

تنبع أهمية البحث من الحاجة إلى عملية صنع سياسات عامة رشيدة في العراق تكون ملائمة وموائمة لمطالب الرأي العام في العراق ، إذ يجب تفعيل دور الرأي العام في صناعة السياسة العامة ورسمها ، كونه المتلقي الرئيس لمخرجات تلك السياسة ، وبالتالي ، فان زيادة فاعلية ونضوج الرأي العام العراقي سيفرز حتماً سياسات عامة تكون أكثر استجابة وملائمة لمطالب المواطنين ، ومن ثم سينعكس ذلك بالإيجاب على شرعية النظام الحالي ، وعلى مجمل الاستقرار السياسي في البلاد .

هدف الدراسة :-

يركز البحث على هدف رئيس هو بحث العلاقة بين الرأي العام وعملية صنع السياسات العامة في العراق ، والتركيز على ابرز الآليات التي يمكن تفعيل هذا الدور بواسطتها .

إشكالية الدراسة :-

تتركز إشكالية البحث على فكرة رئيسة مفادها ،أنّ تجاهل الرأي العام العراقي أو الاستجابة المحدودة له من جانب صنّاع السياسات العامة في العراق ولّد سخطاً واستياءً انعكس على شكل مظاهرات احتجاجية عمت الشارع العراقي ، وانطلاقاً من ذألك نطرح جملة من التساؤلات :-

١. هل للرأي العام تأثير على عملية صنع السياسات العامة ؟ .
٢. إلى أي حد يوجد توافق بين صنع السياسات العامة وبين مطالب الرأي العام في العراق؟.

٣. استجابة صنّاع السياسات العامة في العراق لمطالب الرأي العام فيما يتعلق بالقرارات والسياسات ؟ وهل استجابتهم حول سياسة معينة تكون مقرونة بفعل حقيقي لما يريده المواطنون ؟ .

٤. في ظل أي ظروف وأي سياق سياسي / اجتماعي يمكن أن يكون للرأي العام العراقي تأثير على السياسات العامة ؟ أو بمعنى آخر متى يقود صنّاع السياسات العامة الرأي العام ؟ ومتى يتبع متخذو السياسات العامة الرأي العام ؟ .

فرضية الدراسة :-

ينطلق البحث من فرضية مفادها، أنّه كلما كانت السياسات العامة أكثر استجابة لمطالب الرأي العام كان الرأي العام ايجابياً وداعماً لشرعية النظام ، وخلافه صحيح أيضا ، كلما قلت الاستجابة زاد السخط والاستياء ، وظهرت الدعوات المطالبة بالإصلاح ما يعني إجراء مراجعة شاملة لعملية رسم السياسة العامة والعراق أحوج ما يكون إليها الآن .

مناهج الدراسة :-

اعتمد البحث بوجه أساس على منهج التحليل النظمي ، عندما تطرّق لمدخلات النظام السياسي ومخرجاته ، وكذلك اعتمد المنهج البنيوي/ الوظيفي عندما تناول الأداء الوظيفي لمؤسسات ، وبنى النظام السياسي بالإضافة الى المنهج الوصفي والمنهج الاستشرافي.

هيكلية الدراسة :-

تضمنت الدراسة ثلاثة فصول فضلاً عن المقدمة والخاتمة ' تناول الفصل الأول الإطار النظري لمفهومي الرأي العام والسياسة العامة ، في ثلاثة مباحث خصص المبحث الأول منه لدراسة الرأي العام ، و خصص المبحث الثاني لدراسة السياسة

العامة ، و خصص المبحث الثالث لدراسة طبيعة العلاقة بين الرأي العام والسياسة العامة ، و تناول الفصل الثاني دراسة الرأي العام العراقي وعملية صنع السياسة العامة بموجب دستور عام ٢٠٠٥ ، في مبحثين تناول المبحث الأول المؤسسات الرسمية و دورها في صنع السياسة العامة وتأثرها بالرأي العام ، بينما خصص المبحث الثاني لدراسة المؤسسات غير الرسمية ودورها في صنع السياسة العامة وتأثرها بالرأي العام في العراق ، وأخيرا تطرق الفصل الثالث والأخير إلى واقع ومستقبل العلاقة بين الرأي العام العراقي وعملية صنع السياسة العامة ومستقبلها في ثلاثة مباحث خصص المبحث الأول منه لدراسة مؤشرات تطور الرأي العام العراقي ، أمّا المبحث الثاني فخصص لدراسة السياسات العامة والاستجابة لمطالب الرأي العام العراقي ، في حين خصص المبحث الثالث لدراسة رؤية مستقبلية للعلاقة بين الرأي العام العراقي والسياسات العامة.