اسم المقال: نحو مشروع لتقويم اداء البرلمان (البرلمان العراقي إنموذجاً)
اسم الكاتب: د. مصطفى صادق عواد، د. عقيل مفتن خفيف، أ.د. سالم سليمان
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/7623
تاريخ الاسترداد: 2025/04/19 16:53 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة قضايا سياسية الصادرة عن كلية العلوم السياسية في جامعة النهرين ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

نحو مشروع لتقويم اداء البرلمان (البرلمان العراقي بعد عام 2005 إنموذجا)[∇]

Towards a project to evaluate the performance of Parliament (the Iraqi Parliament after 2005 as a sample)

د. مصطفى صادق عواد * Mustafa Sadiq Awod

د. عقيل مفتن خفيف ** Aaqil Muftan Khafif

أ.د. سالم سليمان *** Salem Suleiman

المستخلص:

يُعد البرلمان المؤسسة التي يحق لها وضع القوانين ومناقشتها واقرارها، ويكون ذلك ضمن الاطر الدستورية المحددة لكل دولة، ومن مهامه ايضاً مراقبة تنفيذ هذه القوانين والتشريعات والسياسات، فضلاً عن كونه ممثلا للشعب ومنبثق عنه، فلا بد أن يكون خاضع للتقويم باستمرار من أجل أن يسير بالاتجاه الصحيح، ويلبي احتياجات الشعب وتطلعاتهم.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، القوانين والتشريعات، تقويم اداء، الانتخابات، حالة الدولة.

Abstract:

Parliament is the institution that has the right to formulate, discuss, and approve laws, and this is within the specific constitutional frameworks of each country. One of its tasks is also to monitor the implementation of these laws, legislation, and policies, in addition to being a representative of the people and emanating from them. It must be subject to constant evaluation in order to move in the direction Correct, and meets the people's needs and aspirations.

Keywords: Parliament, laws and legislation, performance evaluation, elections, state of the state.

[∇] تاريخ التقديم : 2024/4/16 تاريخ القبول: 2024/5/15 تاريخ النشر: 2024/6/30

* كلية العلوم السياسية/ جامعة النهرين mustafa.sadiq@nahrainuniv.edu.iq

** رئيس اللجنة الاولمبية الوطنية العراقية

*** كلية العلوم الإدارية/ جامعة المشرق

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

المقدمة:

في ظل المرحلة التاريخية الحرجة والظروف غير المستقرة التي يواجه فيها العراق تحديات خطرة كبرى . تكون به حاجة إلى رؤية موضوعية، وموقفاً صلباً واعياً، تشخيصاً للعلل التي يعاني منها محدداً أسبابها الفاعلة في الاحداث، كاشفاً طبيعتها، مقدراً بعدها، وآثارها، وتأثيرها. تمهيداً لمواجهتها. ان ذلك سوف يفضي إلى معالجات صحيحة، متبصرة، ترقى إلى مستوى التحديات .

تأسيساً، فإن من الأهمية البالغة القيام بدراسات متأنية علمية موضوعية جادة بعيدة عن المثالية، تقدم اطاراً سليماً لفهم المعضلات، محدداً اسباب حدوثها، موجهاً السلوك نحو السبيل القويم، تجاوزاً لها، وحلها.

وما تقويم إداء البرلمان إلا أحدى هذه الدراسات الجادة، تحديداً لمدى نجاحاته واخفاقاته. للإفادة من النجاحات وتعزيزها، وتجاوز الاخفاقات وتذليلها. ذلك أن الإداء هو السبب المباشر والأساس لوجود أي تشكيل مهما كان نوعه ومستواه، إذ يؤشر التقويم مدى النجاح ومدى القصور في تنفيذ مهماته. فضلاً عن انه يعكس درجة الالتزام، وجدية ممارسة الادوار والاضطلاع بالمهمات والمسؤوليات المناطة بالتشكيل، ومستوى نوعية الانجاز .

هنا لابد من الاشارة إلى أن الأمر لا يعد معقداً أو صعباً فيما يتصل بأي مؤسسة، فالتقويم يستند إلى المقارنة بين المنجز والمطلوب، ذلك أن الاهداف واضحة ومحددة والادوار موزعة وموصوفة، وأما فيما يتصل بالبرلمان، فأن الأمر يستلزم وقفة لتحديد الأسس التي يجب أن تعتمد في تقويم اداءه. هذا أمر تشوبه صعوبة كبرى، فضلاً عن التعقيد، الأمر الذي قد يصل إلى الاستحالة .

هذا الأمر يبدو عسيراً ومحيراً، لمن يتصدى لهكذا مهمة ذلك أن البرلمان :

- مجموعة من الافراد يمارسون دوراً واحداً متماثلاً تمام التماثل، اوصافهم وخبراتهم متباينة حدها الادنى مستوى شهادة معين .
- ليس له أهداف محددة واضحة .
- يختلف اداء البرلمان ومهماته بحسب المرحلة التي عليها البلد .
- غياب خطط العمل في البرلمان .
- عدم وجود ادوار ووظائف محددة في البرلمان .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

- اوصاف اعضاء البرلمان النوعية غير محددة عدا ما يتصل بمستوى الشهادة * ((وعمر لا يقل عن حد معين)) (لأن عضوية البرلمان ليست وظيفة لها مواصفات محددة من خبرات ومهارات وقدرات معينة ...) .

إذن لابد أولاً من تحديد الحالة التي عليها البلد والمرحلة التي يمر بها، قبل بدء عملية التقويم. ان هذا يفرض تحديد أسس ومعايير موضوعية، تنطلق من واقع البرلمان وآليات عمله، فضلاً عن واقع البلد وحاله، قد تكون هذه المعايير شكلية تتصل بدرجة التزام اعضاء البرلمان، ومعايير موضوعية تتصل بمستوى الانجاز وأثره على المجتمع .

وفي حالة العراق، فأن عملية تقويم إداء البرلمان تواجه من الصعبة والتعقيد، فضلاً عن ذلك فإن أساليب ومعايير التقويم تتباين بحسب المراحل التي يمر بها البلد والازمات التي يتعرض لها، والتحديات التي تواجهه. الأمر الذي يعني أنه ليس هناك معايير محددة تصلح لتقويم إداء البرلمانات بعامة.

مشكلة البحث:- يسعى البحث للإجابة على تساؤل ((هل يمكن تقييم أداء البرلمان))

أهمية البحث :- تتركز أهمية البحث في انه يشكل إضافة معرفية باتجاهه نحو اقتراح أسس وأساليب لتقييم أداء البرلمان ,من الناحية التطبيقية يمكن الإفادة منه لتحديد مدى نجاح البرلمان في تحقيق إرادة المجتمع.

هدف البحث:- يعد البحث محاولة متواضعة تهدف الى اقتراح محددات ومؤشرات لتقييم أداء البرلمان.

فرضية البحث:- يفترض البحث (بالإمكان وضع محددات ومؤشرات لتقييم أداء البرلمان , من خلال ادواره ومهماته ومسؤولياته التي يحددها الدستور).

منهج البحث:- اعتمد البحث الاستدلال منهجا لتحقيق أهدافه والوصول الى غاياته.

هيكل البحث :

- حالة الدولة .
- طبيعة الانتخابات .
- البرلمان كياناً .
- ادوار البرلمان .
- واقع البرلمان العراقي .
- تقويم اداء البرلمان .

* فيما يتصل بالبرلمان العراقي فإن مستوى الشهادة لا يقل عن الاعدادية .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

تعابير مرجعية

البرلمان: هو السلطة التي تمتلك الحق في وضع القوانين ومناقشتها في حدود الاطار الدستوري ,فضلا عن مراقبة التنفيذ وسلامته وهو وكيل المجتمع في إدارة شؤونه السياسية والمالية والتشريعية[1].

الديمقراطية: هي حكم الشعب بواسطة الشعب ,من اجل الشعب[2]، وهي ليست رعاية راشد لقاصر انما هي وكالة المنتخب عن الناخب.

المنظمة: هي كيان اجتماعي (مجموعة من البشر) يسعى باتجاه تحقيق هدف مشترك, من خلال قيام اعضاءه بأدوار متكاملة[3].

البرنامج الانتخابي: هو الخطة المستقبلية التي ينوي الحزب الفائز تنفيذها والتي تشكل طموح الناخبين خلال مدة الدورة الانتخابية. فالبرنامج الانتخابي له الدور المؤثر الكبير في توجيه الناخبين اذ انه يلبي طموحاتهم ويحقق مصالحهم .وهو يمثل الايجاب بالنسبة للحزب كما الايجاب في العقد.

الوظيفة التطوعية: هي وظيفة تنشا من خلال تطوع الشخص لخدمة عامة ,مثل عضو البرلمان ,الوزير , رئيس مجلس الوزراء, رئيس الجمهورية.

ويشترط فيها مواصفات حددها الدستور .هذه الوظائف لاتعد من ضمن الوظائف العامة المحددة في قانون الملاك للدولة, لذلك لا يتقاضى شاغلها راتبا انما يمنح مكافأة شهرية, كذلك فان شاغلها ليس له تقاعد ولا تعد خدمة تقاعدية ((الكلام بشكل عام ولا يقصد به دولة بذاتها))

الانتخاب: يعد الانتخاب بمثابة عقد اجتماعي بين الناخب (الشعب) والمنتخب (النائب) , على ما تضمنه البرنامج الانتخابي للحزب الذي ينتمي اليه المرشح والذي يلتزم الحزب الفائز بتحقيقه في حالة فوزه بالأغلبية.

النائب: هو شخص يتطوع لإداء خدمة عامة وكله الشعب من خلال الانتخاب لإداء شؤونه السياسية والتشريعية ، وذلك وفاقا للبرنامج الانتخابي الذي طرحه الحزب الذي ينتمي اليه النائب, وهو مسؤول امام الشعب عن تنفيذ ما التزم به في البرنامج.

---

(1) انظر: بطرس غالي ومحمود خيري عيسى ، المدخل في علم السياسة ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة، ط7 ، 1984 ، ص 296 . كذلك ينظر: عبد الرحمن إسماعيل الصالحي، المؤسسات التشريعية في الوطن العربي ، سلسلة بحوث ودراسات ، العدد 394 ، جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، القاهرة ، 2004 ، ص 9 .

(2) ديفيد هيلد : نماذج الديموقراطية ، ترجمة: فاضل جتكر ، الجزء الاول، معهد الدراسات الاستراتيجية بغداد . بيروت ، 2006، ص ص 135-138.

(3) Gareth ,R. ,Jones,(2013),Organizational Theory and change Pearson ,p24.

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

المعارضة: تعد المعارضة البرلمانية الفعالة عنصرا أساسيا من النظام الديمقراطي لذلك نجد ان الدساتير تضمن لها مكانة تخولها مجموعة من الحقوق تمكنها من النهوض بمهماتها على الوجه الصحيح من العمل البرلماني.

ليس دور المعارضة البرلمانية الوقوف ضد القرارات والاداء الحكومي انما هدفها الأساس ومهماتها هي انضاج القوانين والقرارات وتحسين الأداء الحكومي[1].

عليه يمكن القول بان الحكومة التي تمثل الحزب الفائز والمعارضة يتكاملان باتجاه تحسين الأداء الحكومي , فهي ليست عقبة كأداء في أداء الحكومة, فهي دعامة سياسية لعمل الحكومة , وهي تعكس العمل البرلماني السليم.

الحزب الفائز: هو الحزب الذي حقق اعلى نسبة في عضوية البرلمان في الانتخابات تحقق له تشكيل الحكومة, التي ستحقق وتنفذ البرنامج الانتخابي الذي طرحه الحزب الفائز اثناء العملية الانتخابية, الذي يمثل التزام الحزب بتنفيذ وتحقيق ما جاء به البرنامج.

أولاً: حالة الدولة (مراحل تطور الدولة)

هنا لاشك بأن هناك علاقة مباشرة بين ادوار البرلمان والمرحلة التي عليها البلد واداء البرلمان. فأدوار البرلمان تتباين بتباين المرحلة التي عليها البلد، فقد يركز على دور دون الادوار الاخرى. استناداً لما تقتضيه الحالة والمصلحة العامة. بمعنى أخر أن ادوار البرلمان تختلف باختلاف المراحل والازمات والتحديات التي تواجه البلد بما سينعكس بالتالي على اداء البرلمان. ففي كل حالة أو مرحلة يستلزم تركيز البرلمان على دور يؤديه وفاقاً لتلكم المرحلة[2] .

إن هذا الامر يفرض ان يسبق عملية تقويم البرلمان، تحديد المرحلة التي تمر بها الدولة والتحديات التي تواجهها والازمات التي تعيشها، فضلاً عن تحديد الدور المطلوب من البرلمان التركيز عليه والقيام به والمهمات التي تأخذ قصب السبق في سلم التفضيل في عمل البرلمان .

---

[1] ينظر: مصطفى صادق عواد الكبيسي، الإصلاح السياسي (المعوقات و الحلول)، دار الكتب والدراسات العربية، الاسكندرية، 2021، ص 199.

[2] Alan Hudson, ODI and Claire Wren, Parliamentary strengthening in developing countries, Final Report for (DFID), the Overseas Development Institute (ODI), 12th February 2007, p 12-13

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

عليه، ستتجه الفقرات الآتية إلى وصف حالة الدولة بعد 2003، مع الماحات للأدوار المطلوبة وفاقاً لذلك .

فإذا ما أخذنا حالة العراق، فإنه يلحظ بأن الدولة بعد 2003، قد تغير نظامها السياسي. فضلاً عن انهيار وتفكك مؤسساتها، الامر الذي يقتضي اعادة بناء الدولة وتأسيسها وفاقاً للمعطيات المستجدة، وما يقتضيه من سن قوانين ووضع سياقات وتبني تقاليد وفاقاً لما يفرضه النظام السياسي الجديد. إذ إن هذه المرحلة من اخطر مراحل اقامة الدولة وبناءها، فإذا صحت الاسس صح البناء وسلم. إن إقامة دولة سليمة يستلزم اقامتها على اساس سليم .

لعل من أهم ما يؤشر على هذه المرحلة :

– تغير النظام السياسي يقضي تغيير في التقاليد والسياقات، والأسس التي تعتمدها الدولة في سلوكها وتصرفاتها، وفي سن القوانين والتعليمات. إذ أن ذلك يتوائم وطبيعة النظام السياسي .

– خلل في البناء المؤسسي والتنظيمي لجهاز الدولة، بمعنى غياب الأسس السليمة والمبادئ المعتمدة في تنظيم الجهاز .

– غياب الملاك (هيكل الوظائف) الموضوعي على مستوى الدولة، إذ يضم الملاك وظائف لا تعكس أو تعطي انطباعاً عن طبيعة الوظائف الحقيقية المطلوبة لإداء المهمات المطلوبة من الجهاز. إذ يضم جهاز الدولة موظفين يمارسون اعمالاً لا تتفق والدرجة التي يشغلونها في سلم الوظائف، والمسمى الوظيفي الذي يحملونه، فأضحى الملاك يحتوي على مسميات وظائف لا تعكس طبيعة الاعمال التي يقوم بها العاملون. بذلك فالملاك يتكون من مسميات وظيفية لا تنسجم والواقع. فضلاً عن ذلك تضخم الملاك إلى حدٍ كبير جداً، قد يصل إلى اضعاف مضاعفة لما يحتاجه الواقع بما يحمل الموازنة اعباء مالية ثقيلة لا توازي الجهد المبذول في الإداء .

– عدم الاهتمام بالسياقات والإجراءات السليمة والدورة الوظيفية (التدرج السليم للموظف خلال مدة خدمته وتنقله الموضوعي بين الوظائف). أي إهمال دور الخبرة والقدرة والجدارة والاستحقاق عند التعيين في الوظائف، واعتماد الرغبات والميول والمواقف الشخصية للمسؤول في الاختيار للوظائف. وهذا بالتالي سوف ينعكس تدنياً في الإداء وتخبطاً في تفسير القوانين والتعليمات، بالاعتماد على التقدير الشخصي والذي يخضع لخبرة المسؤول وقدرته .

لقد أدى ذلك إلى تباين في التطبيقات تختلف باختلاف المسؤولين، فكلٌ راح يفسر القوانين والتعليمات بحسب هواه ورأيه، لعدم توافر عناصر الخبرة والجدارة والقدرة، أي ضعف قدرة ومستوى المسؤولين .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

خلاصة الموضوع عدم وجود سياقات وأسس موضوعية للاختيار للوظائف بعامة والمناصب والدرجات الوظيفية المتقدمة بخاصة، وإنما تخضع إلى رغبات المسؤول بعيداً عن السياقات الموضوعية التي تعتمد الخبرة (الخدمة الوظيفية) والقدرة، التي هي أساسي التقدم والتدرج والاستحقاق الوظيفي. فالاستحقاق والقدرة والخبرة والجدارة والنزاهة هي الأساس في التعيين في الوظائف، وليس ترشيح المسؤول الذي يخضع لمعايير ذاتية لا موضوعية. فمسيرة الفرد وتقارير خدمته هي التي تحدد استحقاق وتدرجه في الوظائف .

لقد أدى اعتماد أسس غير موضوعية إلى وصول اشخاص إلى مناصب لا يقدرون على النهوض بها.

هنا لابد من القول، بأن كل مرحلة تستلزم سياقات وإجراءات معينة فضلاً عن نوع الاشخاص الذين يجب أن تسند اليهم المسؤولية، فكما قيل لكل زمان دولة ورجال، ان استخدام هذا القول هنا يقصد به ان لكل مرحلة نوع من الرجال. ففي مرحلة البناء يجب ان يسند الامر إلى اشخاص مهنيين (تكنوقراط)، لا ان تسند السلطة التنفيذية إلى سياسيين، فدور السياسي يأتي بعد بناء جهاز حكومي سليم معافاً، لضمان وسلامة سير الجهاز وعمله، وحسن اداءه .

أما في مرحلة اكتمال البناء والاستقرار فيأتي دور السياسي. هنا لابد من التأكيد أنه لابد من الفصل بين دور السياسي ودور الجهاز الحكومي، إذ أن الجهاز الحكومي يمثل الجهة الفنية المسؤولة عن اداء الحكومة من الناحية الفنية وحسب، أما دور السياسي في الحكومة فهو لا يتعدى مراقبة ما تضمنه المنهاج الحكومي في ما يتصل بوزارته، وليس له حق التدخل في الجهاز تكويناً وعملاً. فالجهاز هنا اشبه بالآلة، وان تدخله في تقنيات عمل الالة قد يعطلها او يخربها، بما ينعكس على تدني اداءها وفساده. فالسياسي زائل ينتهي دوره بانتهاء الدورة البرلمانية، والجهاز باقٍ ما بقيت الدولة، وجهاز الدولة هو القاعدة الصلبة التي يستند اليها النظام السياسي .

ان في ذلك لإشارة متواضعة إلى ان دور البرلمان يختلف باختلاف مراحل الدولة واستقرارها.

ثانياً: طبيعة الانتخابات

يفرز الواقع بمعطياته وتفاعل متغيراته السياسية والاجتماعية ... شكل العلاقات في الدولة التي تؤثر في البيئة السياسية .

عليه، فإن الاتجاه نحو تقويم اعمال البرلمان لابد وأن يتأثر بتلك المعطيات، فضلاً عن شكل الانتخابات، وأساسها .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

فمن المعلوم، إن الانتخابات في الدول التي فيها النضج السياسي للمجتمع كاملا ولديه مستوى معين من ثقافة سياسية، يكون على اساس المفاضلة بين البرامج الانتخابية، وتحديد الافضل مجتمعياً ويحقق مصالح الجمهور وتحديد الموقف الانتخابي منها استناداً إلى ما تفرزه تلك المفاضلة، وليس على أي أساس أخر .

أما ما يلحظ على الانتخابات في العراق، فأن الأساس الذي تعتمده غير ذلك، فهي أما على اساس اجتماعي (قبيلة، عشيرة ...)، أو على أساس انتماءات أخرى، لا تجد الورقة مبرراً لسردها وإنما الإشارة إليها لإيضاح أساس الانتخابات. لذلك فالانتخابات وما تفرزه من نتائج سوف تحدد طبيعة البرلمان ونوعية اعضائه، فضلاً عن انها مؤشر على الاتجاهات السلوكية لأعضائه فيما يتصل بالقرارات والمناقشة والتصويت. فنوعية الاعضاء وقدراتهم وخبراتهم تؤثر بشكل مباشر على نوعية المناقشة، ونتائجها أي (المخرجات) التي تصب في خدمة الصالح العام وتعمل على إرساء نظام سياسي مستقر.

ثالثاً: البرلمان كياناً

ينظر علماء الاجتماع والإدارة إلى المنظمة على أنها كيان اجتماعي يسعى باتجاه تحقيق هدف مشترك، ينجز من خلال قيام اعضاءه بأدوار متكاملة. هنا يلحظ على المنظمة يجب أن يكون فيها وظائف وادوار وموظفون، وان الاداء ينجز بتظافر جهودهم وتكامل ادوارهم ووظائفهم، فالوظيفة موصوفة، والدور محدد، والموظفون يتمتعون بمؤهلات وقدرات ومعارف كل بحسب ما يلائم الوظيفة التي يشغلها. هنا يثار تساؤل : هل ينطبق ذلك على البرلمان ؟ إن ذلك لا ينطبق على البرلمان، لأن البرلمان ليس له اهداف محددة موصوفة كماً ونوعاً وزماناً. كما ان اعضاء البرلمان لا يشغلون وظائف موصوفة محددة. فأعضاء البرلمان لا يشغلون وظائف محددة فدورهم واحد، ومواصفاتهم قد تكون واحدة. إذ أن مواصفاتهم لا تتجاوز حصولهم على مؤهل دراسي معين لا يقل عن مستوى شهادة معينة وعمر لا يقل عن سن محددة. هذه هي الصفة النوعية الوحيدة المطلوبة في عضو البرلمان. مما يعني ان البرلمان لا يحتوي وظائف لها وصف محدد وادوار معينة تتطلب مواصفات محددة وخبرات، ومعارف، يجب توافرها في شاغلها، ليتمكن من شغلها واداء مهماتها. فجميع اعضاء البرلمان مطالبون بذات المهمات، وليس كما في المنظمة، إذ تتنوع المهمات والوظائف، كما يتنوع الافراد العاملون فيها بما يتلائم ومتطلبات ووظائفهم .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

هذا يعني أن اعضاء البرلمان متساوون من حيث المهمات والادوار والواجبات والمسؤوليات، إذ هي واحدة بالنسبة لجميع الاعضاء، فهم في البرلمان سواء. فالبرلمان على ذلك لا يمكن أن يعد منظمة بحسب ما يراه علماء الاجتماع والادارة .

عليه، فالبرلمان تجمع بشري ليس له هدف خاص محدد، وإنما له هدف عام السعي هو لتحقيق سعادة المجتمع وتحقيق مصالحه، والحفاظ على امواله وموارده، وتحقيق اقصى افادة منها، وصيانة حقوقه، ويضم وكلاء المجتمع لمراقبة ومتابعة تصريف اموره واستثمار موارده بما يحقق اقصى عوائد على المجتمع، فالبرلمان بمثابة الوكيل عن المجتمع وليس وصياً، كما هو الحال في الوصاية على القاصر [1].

عليه، فإن الدراسة تتبنى التعريف الاجرائي للبرلمان : فهو تلك الهيئة المسؤولة بالإنابة عن المجتمع عن إدارة موارد المجتمع ورعاية مصالحه وصيانتها، بما يضمن عدم التفريط والاضرار بها، وتوجيهها وفاقاً لأفضل الصيغ التي تحقق اقصى فائدة للمجتمع، فهو بذلك الشخصية المعنوية التي أوكل اليها المجتمع هذه المسؤولية الجسيمة، والدور التاريخي، والمصيري له . باختصار فهو احلال ((المُمَثِلْ محل المُمَثَلْ)) .عليه يعد البرلمان الهيئة التي تمثل إرادة المجتمع وتعبر عنها فهو أداة لتحقيق المصالح وإقرار كل ما من شأنه الارتقاء بالمجتمع ويحقق رفاهته أي انه المعبر عن مصالح جمهور واسع من المجتمع وانه حقا طليعة المجتمع ونخبته.

من هنا، يتضح خطر عمل البرلمان ودوره، ولما كان اشتراط الترشيح للبرلمان محصور بالشهادة والعمر وحسب، فإن هذا يعني محدودية قدرة الاعضاء وخبرتهم، إذن لابد من الاعتماد على المستشارين في توجيه القرارات وترشيدها. مما يفرض ان تكون الهيئات الاستشارية في البرلمان متكونة من موظفين مستقلين لا يخضعون لسلطة البرلمان ولا لأي جهة سياسية في الاختيار والتعيين، فضلاً عن امتلاكهم مستوى متقدم من الخبرات والدراية والدربة والقدرات العالية، لخطر القرارات وعظم اثر نتائجها على المجتمع .

اذن لابد من ان يكون اختيار هؤلاء المستشارين من الموظفين الممتازين في مجالاتهم، والمعروفين بنزاهتهم واستقلال آرائهم، وأن يكونوا مهنيين، مستقلين سياسياً، فضلاً عن عدم خضوع اختيارهم لإرادة

---

[1] انظر: حسين ظاهر,2013, معجم المصطلحات السياسية والدولية ,مجد الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع,ط2, بيروت, ص 193. كذلك ينظر: مجيد نجف زوار علي, 2013 , دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة في جمهورية العراق بعد العام 2003 , رسالة ماجستير(غير منشورة) جامعة النهرين، ص3.

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

سياسية. هذا فضلاً عن الخبرة والدربة والدراية، ذلك لخطر دورهم واثره في عمل البرلمان. فهم الذين يقع على عاتقهم دراسة القوانين والقرارات، وتقديم النصح والمشورة بخصوص اهمية القرارات والقوانين وتحديد سلم اسبقياتها، فضلاً عن بيان اثر مردوداتها على المجتمع، الأمر الذي يحدد كفاية إداء البرلمان وفاعليته .

إن خطر دور المستشار (اهمية دوره) يفرض تحديد مواصفات نوعية عالية دقيقة لما يجب ان يتمتع بها المستشار من تأهيل اكاديمي ومهنية عالية وتجربة كبرى، وما يمتلكه من معارف وقدرات .

رابعاً: ادوار واختصاصات البرلمان

يمارس البرلمان الاختصاصات الآتية، التي حددتها المادة (61) من الدستور العراقي النافذ للعام 2005:

- الوظيفة التشريعية .
- الوظيفة الرقابية .
- المصادقة على الموازنة .
- تعيين رئيس الجمهورية والموافقة على التعيين في بعض الوظائف ذات المستويات الوظيفية العليا (الخاصة) [1].

– لما كان البرلمان هو وكيل المجتمع والمتصرف بشؤونه بالإنابة عنه، لذلك فهو المسؤول عن الحفاظ على موارده، والتأكد من انها موجهة ومستثمرة على افضل صيغ تحقق للمجتمع الرفاهية والرقي. ذلك بفرض عليه ممارسة اختصاصات معينة تحقق له ذلك، لعل من ابرز هذه الوظائف التي تأتي في المقام الأول هي ((الوظيفة التشريعية)) كونها تحدد التصرفات المسموح بها، التي تحافظ على المجتمع وتماسكه وضمان حقوق افراده، فضلاً عن انها تحمي مصالحه، وتجنبه مزالق السوء، والعبث بمصالح المجتمع وتوجيه المال العام واستثماره على افضل صوره وصيغه، لذلك منح الدستور حق اقتراح القوانين إلى البرلمان، كونه السلطة العليا الاولى التي تنبثق عنها السلطات الاخرى .

هذه المهمة أي اقتراح القوانين ومن ثم تشريعها هي من اخطر المهمات واعقدها، ذلك أنها الضوابط والكوابح التي تحكم التصرفات وتحدد السلوكيات التي من شأنها أن تحافظ على سلامة المجتمع وتماسكه وحقوقه. ولضمان سلامة وحسن التصرفات من قبل السلطة التنفيذية والايفاء بالتزاماتها، تأتي وظيفة

[1] المادة 61، دستور العراق لعام 2005.

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

الرقابة على اداء الحكومة، هذه الوظيفة تعد من اقدم الوظائف التي مارستها البرلمانات في العالم، فالبرلمان هو المسؤول عن مراقبة اداء الحكومة في تنفيذ البرنامج الانتخابي لحزب الاكثرية وتقييمه. إذ تعد هذه الوظيفة وسيلة لحماية مصالح المجتمع، ومنع الانحراف، والالتزام بالسياسات والموازنة والخطط والعهود والمواثيق والاتفاقيات التي اقرها البرلمان ووافق عليها، حفاظاً على مصالح المجتمع، ومنعاً للهدر والاسراف في موارده والعبث بمؤسساته. وبذلك يمثل البرلمان سلطة رقابية سياسية على الحكومة، يحاسبها ويراقب تصرفاتها، واعمالها، وقراراتها، ومدى تحقيقها لمصالح المجتمع، فضلاً عن أنه يعمل على تصحيح مسارها ان شابه الانحراف. ان هذه الوظيفة تعد مؤشراً من المؤشرات المهمة على كفاية البرلمان[1] .

كما أن البرلمان هو المسؤول عن انتخاب رئيس الجمهورية، الذي بدوره يسمى (رئيس الوزراء)، فضلاً عن الوظائف التي تناولتها الفقرات السالفة، تأتي وظيفة أخرى، وهي التعيين في الوظائف المتقدمة السياسية، والتنفيذية. وهنا يبدو القول ذو أهمية، اذ ان البرلمان ليس مسؤولاً عن الاختيار، فهو لا يختار الوزراء كما انه لا يرشح الموظفين من الدرجات المتقدمة، لكنه يقر التعيين، الذي يفترض انه قد تم ضمن السياقات والاسس الاصولية للاختيار من قبل الجهات المعنية، باعتماد القوانين والتعليمات النافذة .

مما لاشك فيه ان هذه الوظائف يمارسها البرلمان في حالة كون الدولة مستقرة، أي أن وظائف البرلمان قد تتباين بتباين حالة الدولة .

خامساً: واقع البرلمان العراقي

عليه يأتي تشكيل البرلمان من افراد أو جماعات يمثلون أما مصالحهم الخاصة و / أو مصالح الجماعة التي ينتمون إليها، فلا برامج سياسية توجه نشاطهم، كما أنها تحدد موقفهم بين مؤيد ومعارض. معنى ذلك، أن تشكيل البرلمان لا يقوم على أساس جماعات (احزاب) توحد توجهاتها ومواقفها مبادئ وقيم وأهداف متفقون عليها ومتحدون في مواقفهم تجاهها, فهي إطار تفكيرهم وبوصلة توجهاتهم واتجاهاتهم، وإنما هو عبارة عن سفن مستقلة تمخر عباب بحر متلاطم الامواج كل منها يقودها فرد قد لا يتفق أو يتوافق مع الأخرين في اتجاهاتهم ومع توجهاتهم، فقد يكونوا في ذلك مختلفون كما أنهم قد لا يلتقون، أي أنهم غير متفقين في وحدة الاتجاه والموقف، فكل منهم مستقل عن كيانه يمثل شخصه وحسب، فهو شخصية مستقلة في البرلمان، قد لا يتفق كلياً مع اعضاء كتلته، سوى بالانتساب إلى هذه الكتلة. كذلك فان اعتماد صيغة الحكومة التوافقية، جعل كتل البرلمان مشتركة في الحكومة، فهم ممثلون نسبياً فيها .

[1] ينظر: مصطفى صادق عواد الكبيسي، مصدر سبق ذكره، ص 52.

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

الأمر الذي نجم عنه غياب المعارضة بالمفهوم البرلماني السائد في دول العالم المتقدم. فالمعارضة هناك تتجه نحو انضاج القرار وتحقيق اقصى افادة مجتمعية. أما المعارضة هنا فهي لا تتوافق وذلك، وإنما هي معارضة فقط لأغراض المعارضة، ليس إلا. وإن الفارق بين المعارضتين هو إن الأولى أساسها الموقف المستند إلى البرنامج الانتخابي للحزب الفائز بتشكيل الحكومة والبرنامج الانتخابي للحزب المعارض. وأن كلا الفئتين المعارض والحاكم، يجمعهما هدف محدد واضح إلا وهو تحقيق ما هو الافضل باتجاه المجتمع[1].

على صعيد البرلمان العراقي يلحظ سمات لعل من أهمها :

- غياب البرامج الانتخابية.
- غياب المعارضة بالمفهوم السليم .
- المواقف الفردية للأعضاء .
- استقلالية النائب في موقفه عن الكيان الذي ينتمي إليه، فهو يمثل شخصه وحسب، كما أنه ليس ملزماً بمواقف زملاءه في الكيان .

لقد انعكس ذلك في كثرة الاختلافات والخلافات والتناقضات والتجاذبات، بما يؤدي إلى تعطيل عمل البرلمان واعاقته في تسيير اعماله. قد يعود ذلك إلى مواقف شخصية، أو بسبب المرجعيات الاجتماعية، والفئوية، والفكرية، فضلاً عن ذلك عدم وجود احزاب سياسية بالمعنى الموضوعي (لعدم تشريع قانون الاحزاب)، لذلك فالأحزاب العراقية فاقدة لشرعية الوجود، تنظم الحالة الفكرية للأعضاء والمواقف، بسبب اهداف ومبادئ الاحزاب وقيمها التي ينتمون إليها، وتمثل المرجعية الفكرية لأعضاء الحزب. إذ إن انتماء اعضاء البرلمان إلى احزاب سياسية يؤدي إلى درجة عالية من الانسجام والتجانس في الاداء واتفاق حيال المواقف لأعضاء الحزب الواحد. زيادة على ذلك، في حالة تشكيل الاغلبية السياسية في البرلمان للوزارة، فإن هذه الوزارة ستكون فاعلة، لما ستكون عليه من انسجام وتجانس في المواقف والاداء، يرجع ذلك إلى انتمائهم وولائهم لمبادئ الحزب واهدافه. كما سيوفر ذلك معارضة سياسية مواقفها واضحة واراءها متماسكة تتجه إلى انضاج القرارات وتوجيهها بما يخدم مصالح البلد ويحافظ على موارده .

إن هذا الواقع يقف حائلاً امام الاعتماد على ادوات تقويم برلمانات ذات ماض عريق وتجربة غنية، او استعارتها، الأمر الذي يدعو إلى التفكير بآليات وادوات يمكن الاعتماد عليها في تقويم البرلمان .

---

[1] ينظر: وصال نجيب العزاوي و احمد عدنان كاظم، العلاقة بين الحكومة والمعارضة في الدول العربية، المركز العراقي للدراسات الاسترتيجية، بغداد، 2009، ص 33.

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

سادساً: تقويم إداء البرلمان

إذا كان الإداء بأبسط صوره يعرف على أنه ((نتاج أو محصلة الانجاز خلال أمد زمني معين، لأي جهد مبذول سواء على مستوى الفرد أو المنظومة)) .

لذلك من تحديد هذا الانجاز من ناحيتين : كمية ونوعية، فضلاً عن تحديد الاسبقيات في الإداء، وتحديد الأثر والتأثير، ومدى انعكاس ذلك على المجتمع .

لذا فتقويم الإداء يتجه إلى المقارنة بين ما هو مطلوب، وما قد تم انجازه، عليه لابد من معرفة الاهداف التي قامت لأجلها المؤسسة لأنها الأساس الذي يعتمد في تقويم الإداء، الأمر الذي يفرض وضوح الأهداف وواقعيتها، خلال المدى الزمني المحدد .

وإذا كانت أهداف البرلمان غير واضحة وغير محددة، وغير محددة بزمن، فضلاً عن ذلك غياب البرامج السياسية للحكومة، ولشكل الحكومة التوافقي، واعتماد مبدأ المحاصصة وقسمة الغرماء، من اسناد المناصب السياسية، والوظيفية.

ذلك ما جعل اهداف البرلمان عائمة، واداءه لأدواره أمراً صعباً لا بل بالغ التعقيد. بما يجعل مهمة تقويم الاداء أمراً عسيراً وشائكاً. لابد قد يبدو أقرب للاستحالة منه إلى الإمكان .

إذن، ما هي محددات إداء البرلمان ؟ لاشك إن هناك عدد من المحددات توجه العمل البرلماني، فعلى سبيل المثال لا الحصر، يتحدد عمل البرلمان تبعاً لـ :

- المرحلة التي يمر بها البلد (تأسيس، بناء، تطور، استقرار، ...) .
- ظروف البلد (سلم، حرب، .....) .
- طبيعة وتشكيل النظام السياسي (احادي، تعددي، ....) .
- نوع الحكومة المطلوبة، وفاقاً للمرحلة (مهنية، سياسية، اغلبية سياسية، توافقية رضائية، مستقلة)

عليه يجب أن يتجه التقييم إلى تحديد دور البرلمان إلى :

- دور البرلمان في بناء جهاز الدولة المهني (التنفيذي)، على كافة المستويات، على أسس سليمة وموضوعية، وصيانته وحمايته من تدخل الوزراء، إذ أنهم يمثلون المؤسسة السياسية، وجهاز الدولة يمثل المؤسسة المهنية التي لها معاييرها وسياقاتها في التكوين والبناء، وشغل الوظائف. وعدها خطوطاً حمراء لا يحق للسياسيين التدخل فيها، والتغيير بحسب اهوائهم، وما تقتضيه مصالحهم وبما يخدمهم ويخدم مرجعياتهم الفكرية. بما يؤدي إلى تدمير الجهاز المهني للدولة، وتدني مستوى كفايته وانحدار ادائه.

فضلاً عن ذلك، أن تدخل الوزراء سوف يؤدي إلى عدم استقرار هذا الجهاز، إذ أن كلما تغيرت الوزارة،

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

سيعمد الوزير الجديد إلى احداث تغييرات بحسب هواه. ذلك إن أساس بناء جهاز الدولة يقوم على معايير: الخبرة، والجدارة، والقدرة، والنزاهة، والاستقامة، والاستحقاق، بالاستناد إلى أسس وسياقات موضوعية ومعايير منطقية، باعتماد اسبقية الاستحقاق وتكافؤ الفرص .

– نوعية القرارات والقوانين التي يقرها المجلس من حيث سلامتها من الناحية الفنية والصياغة والاثار ودرجة وضوحها، ودقة نصوصها، وعدم إمكانية تأويلها، فضلاً عن موضوعيتها ودرجة موافقتها لما عليه الحال في العالم .

– دور البرلمان في مكافحة الفساد والافساد :

- ❖ الإداري .
- ❖ المالي .
- ❖ لسياسي .
- ❖ الوظيفي (أسس الاختيار للتعيين ومبادئه في الوظائف في جميع المستويات لجهاز الدولة ...) .
- ❖ العبث في المؤسسات .

– حضور الاعضاء في الاجتماعات .

– الرواتب والاجور للاعضاء .

– المستشارون والخبراء في البرلمان (من حيث النوعية والعدد والتخصص) .

– اسبقيات تشريع القوانين .

– شفافية عمل البرلمان .

– تقييم مخرجات البرلمان من الناحية الفنية والموضوعية. واثار ذلك على البناء المؤسسي للدولة والمجتمع .

– تقييم أثار العمل البرلماني على المجتمع .

– قياس رضا الجمهور .

– قياس مدى التزام البرلمان بإداء وظائفه الدستورية .

– مدى التقاء اعضاء البرلمان بجمهورهم المحلي من خلال مكاتبهم. والمساهمة في تسهيل أمور الناس وفي حل مشكلاتهم .

– دور البرلمان في تأسيس الهوية الوطنية، وعدَّ العراقية انتماءاً أسمى وأعلى يرقى على جميع الانتماءات الفرعية .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

- مدى سعيه لتحقيق رفاهية المجتمع .
- حرصه على اموال وموارد المجتمع وتحقيق اقصى افادة منها، وصيانة حقوقه، واستثمار موارده، بما يحقق اقصى عوائد إلى المجتمع .

الخاتمة:

وعلى أساس ما تقدم، فان اداء مجلس النواب العراقي يتضح ضعفه عبر ما يلحظ من كثرة التشريعات لكنها ليست بالتشريعات البنائية التأسيسية الدستورية، كذلك فان التشريعات والسياسات والقوانين المهمة لا يصوت عليها ولا تشرع ألا بالتوافق السياسي فيما بين الكتل والاحزاب داخل مجلس النواب، بدلاً من أن يكون الهدف من تشريع القوانين هو مصلحة الشعب فأن التصويت عليها وتشريعها يخضع لتوافقات قادة الكتل والأحزاب السياسية، هذه التوافقات تأخذ وقتنا طويلاً مما يؤشر بوجود خلل في اداء مجلس النواب، وهذا التوافقات تنعكس ايضا على الدور الرقابي والدور السياسي لمجلس النواب العراقي، مما يضعف دوره في انجاز المهام والوظائف المنوطة به.

References:

1- Alan Hudson, ODI and Claire Wren, Parliamentary strengthening in developing countries, Final Report for (DFID), the Overseas Development Institute (ODI), 12th February 2007.
2- Article 61, 2005 Constitution of Iraq.
3- David Heald: Models of Democracy, translated by: Fadel Gutker, Part One, Institute for Strategic Studies, Baghdad - Beirut, 2006, pp. 135-138.
4- Gareth,R. Jones, (2013), Organizational theory and change Pearson.
5- See: Boutros Ghali and Mahmoud Khairy Issa, Introduction to Political Science, Anglo-Egyptian Library, Cairo, 7th edition, 1984, p. 296. Also see: Abdul Rahman Ismail Al-Salhi, Legislative Institutions in the Arab World, Research and Studies Series, No. 394, League of Arab States, Arab Organization for Administrative Development, Cairo, 2004.
6- See: Hussein Zahir, 2013, Dictionary of Political and International Terms, Majd Al-Jami'a for Studies, Publishing and Distribution, 2nd edition, Beirut, p. 193. Also see: Majeed Najaf Zwar Ali, 2013, The role of the legislative authority in making public policies in the Republic of Iraq after the year 2003. Master's thesis (unpublished), Al-Nahrain University.
7- See: Mustafa Sadiq Awad Al-Kubaisi, Political Reform (Obstacles and Solutions), House of Arab Books and Studies, Alexandria, 2021.
8- See: Wisal Najeeb Al-Azzawi and Ahmed Adnan Kazem, The Relationship between the Government and the Opposition in the Arab Countries, The Iraqi Center for Strategic Studies, Baghdad, 2009.

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/