

## الفساد المقبول سياسياً وعوائق الإصلاح في العراق



ترجمة  
احمد وهاب طائس

تأليف  
توبي دوج  
ريناد منصور



# الفساد المقبول سياسياً وعوائق الإصلاح في العراق

تأليف

توبي دوج

زميل مشارك في برنامج الشرق الاوسط وشمال افريقيا

ريناد منصور

زميل باحث اول في برنامج الشرق الاوسط وشمال افريقيا  
ومدير مشروع مبادرة العراق

ترجمة

احمد وهاب طابيس

كانون الثاني (يناير) 2022



17

## الفساد المقبول سياسياً وعوائق الإصلاح في العراق

تأليف  
تويي دوج  
ريناد منصور

ترجمة  
احمد وهاب طابيس

الطبعة الأولى 2022 م  
القياس: 21×14.5  
عدد الصفحات: 54  
رقم الإيداع: (390) لسنة 2022  
ISBN: 978-9922-675-12-1  
نشر وتوزيع  
مركز الرافدين للحوار RCD



مركز الرافدين للحوار  
Rafidain Center for Dialogue  
R. C. D.

جميع الحقوق محفوظة لـ مركز الرافدين للحوار RCD  
لا يجوز النسخ أو إعادة النشر من دون موافقة خطية من المركز



ص.ب. 262



00964782622246



info@alrafidaincenter.com



www.alrafidaincenter.com



محمودة العزق - الحيفا، القطيف  
جميع الحقوق محفوظة - لا يجوز النسخ أو إعادة النشر من المركز



## المحتويات

الصفحة	الموضوع
7	نبذة عن مركز الرافدين للحوار
13	ملخص
15	مقدمة
21	الدولة العراقية ما بعد 2003
25	دور الانتخابات في ترسيخ هيمنة النخبة
27	اعادة التفكير في الفساد في العراق
30	التوسع في رواتب القطاع العام
31	تزوير العقود
33	التوسع في مخطط الدرجات الخاصة
36	2006-2010: إنشاء نظام الدرجات الخاصة
41	2010-2015: تعددية النظام واستخدام الوكالة
44	2016-2020: سقوط النظام "تحت الارض" في عصر التكنوقراط
47	2020 الى الوقت الحاضر: حكومة مصطفى الكاظمي وترقية الدرجات الخاصة
49	اهمية السلطة: الفساد المقبول سياسياً
53	الملاحظات الختامية والتوصيات



## نبذة عن مركز الرافدين للحوار

يُعدُّ مركزُ الرافدين للحوار من المراكز النوعية في العراق التي تجمعُ على منبرها النخب السياسية والاقتصادية والأكاديمية الناشطة في توجيه الرؤى والمؤثرة في صناعة القرار والرأي العام. فهو مركز فكري مستقل (THINK TANK)، يعمل على تشجيع الحوارات في الشؤون السياسيّة والثقافية والاقتصادية بين النخب العراقية؛ بهدف تعزيز التجربة الديمقراطية، وتحقيق السِّلْم المجتمعي، ومساعدة مؤسسات الدولة في تطوير ذاتها، من خلال تقديم الخبرات والرؤى الإستراتيجية؛ لذا يمثل المركز صالوناً للحوار يتّسم بالموضوعية والحياد ويوظف مخرجاته للضغط على صنّاع القرار وتوجيه الرأي العام نحو بناء دولة المؤسسات، في إطار النظام الديمقراطي، وسيادة القانون، واحترام حقوق الانسان.

تأسس المركز في الاول من شباط (فبراير) 2014 في مدينة النجف الأشرف على شكل مجموعة افتراضية في الفضاء الالكتروني تضم عددا محدوداً من السياسيين والأكاديميين والمثقفين، وقد تطورت الفكرة لاحقاً، ليتم إكسابها الصفة القانونية عن طريق تسجيل المركز في دائرة المنظمات غير الحكومية NGO التابعة للأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي.

يضم "مركز الرافدين للحوار" اليوم في جنباته الحوارية أكثر من سبعمائة عضو عراقي من التوجهات السياسية والاختصاصات الأكاديمية والمذاهب الدينية كافة، إذ يمكن تشبيهه بـ "عراق مصغر" اتفق فيه الجميع على اعتماد الحوار ركيزة أساسية لمواجهة المشاكل، وإنتاج حلول استراتيجية، تتناغم ورؤية المركز في بناء الوطن المزدهر. كما يعمل في أقسام المركز الإدارية 30 موظفاً من مختلف الاختصاصات.

وقد استطاع المركز خلال مدة وجيزة تحقيق مجموعة من الإنجازات عبر تسخير الطاقات المختلفة وتوظيف مخرجاتها لصالح القضية العراقية، مستفيداً بذلك من التقنيات الحديثة في التواصل



الالكتروني مع النخب في مركز القرار ومتجاوزا حواجز الجغرافيا والزمن والضرورات الأمنية، التي لربما تعيق الحوار المباشر. لم يكتفِ المركز بالتواصل الالكتروني، بل أقام مجموعة من النشاطات على أرض الواقع شملت عدداً من الندوات والمؤتمرات وورش العمل والجلسات الحوارية التخصصية وفي مجالات متعددة منها على سبيل المثال لا الحصر: تطوير القطاع المصرفي وسوق الأوراق المالية، إنضاج مشاريع المصالحة الوطنية والتسوية بين الفرقاء والتوسط في الأزمات بين حكومي المركز والإقليم، تحسين القطاعات الخدمية والتخلص من البيروقراطية الإدارية والروتين، تحقيق الأمن المائي والغذائي، إضافة إلى استقراء العديد من الملفات الشائكة كالدستور والبتروول والعلاقات الخارجية والحشد الشعبي والمنافذ الحدودية والاستثمار والرعاية الاجتماعية وغيرها.

فيما يعد ملتقى الرافدين للحوار معلماً بارزاً ضمن أنشطة المركز والذي يعد الاول من نوعه في العراق، والاكثر سعة وتنظيماً، ويهدف الى اثراء الحوار بين صناع القرار في القضايا التي تهم البلد، وتعزيز النقاشات بشأنها، وتبادل الخبرات مع الخبراء والأكاديميين.

## رؤية المركز

المركز هو المحطة التي تتلاقح عندها آراء النخب وصناع القرار بجميع أطرافها السياسية والدينية والقومية، وبما يوفر من بيئة حوارية إيجابية تُحسّن إيجاد الفضاءات المشتركة بين تلك الآراء، وتسهم في بناء بلدٍ مزدهر.

## رسالة المركز

تشجيع وتنمية الحوارات الموضوعية والجادة بين النخب العراقية وصناع القرار بما يعزز التجربة الديمقراطية، ويحقق السلم المجتمعي، والتنمية المستدامة في العراق.

## أهداف المركز

- يسعى المركز الى تحقيق جملة من الاهداف منها:
- تحقيق السلم الاجتماعي والعمل على ادامته، عن طريق تشجيع الحوار البناء والتبادل الفكري بين النخب العراقية، ضمن قواعد واطر وطنية شاملة.
- تعزيز الشعور بالمسؤولية الوطنية في المجتمع، عن طريق صناعة رأي عام باتجاه ادامة التجربة الديمقراطية، والحفاظ على علاقة متوازنة، وثقة متبادلة بين النخب من جهة، وبين اجهزة الدولة ومؤسساتها من جهة أخرى.
- مساعدة مؤسسات الدولة وهيئاتها في وضع حلول للمشكلات التي تواجه عملها، من خلال تقديم الدراسات والاستشارات والرؤى الاستراتيجية من قبل باحثين متخصصين.
- توسيع قاعدة المشتراكات بين الكيانات السياسية والاجتماعية، عن طريق توفير بيئة حوارية محايدة وموضوعية، توجه الحوار بما يصب في الصالح العام للوطن والمواطن.

## الوسائل

- من أجل تحقيق أهداف المركز فإنه يتوسل الوسائل الآتية:
- إقامة المؤتمرات والندوات والملتقيات التخصصية في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتوفير التغطية الإعلامية المناسبة لها ومتابعة مخرجاتها.
- إصدار الكتب المؤلفة والمترجمة والمجلات والصحف والمنشورات والبحوث باللغة العربية او باللغات الأخرى، ونشرها ورقياً، أو إلكترونياً.
- عقد اتفاقاتٍ وشراكاتٍ للتعاون وتوقيع مذكرات تفاهم مع المؤسسات والمنظمات والمراكز المحلية والدولية التي تحملُ توجهاتٍ وأهدافاً تشترك مع توجهات المركز.
- عقد اتفاقيات مع الجامعات والكليات رفيعة المستوى في العراق وخارجه؛ لإقامة فعاليات علمية مشتركة تسهم في تحقيق اهداف المركز.
- إنشاء دوائر البحوث والدراسات العلمية والفكرية والثقافية، وتشكيل اللجان المتخصصة الدائمة او المؤقتة، التي تعزز حركة البحث العلمي بما يسهم في تحقيق أهداف المركز في القضايا التي تخص العراق ومنطقة الشرق الأوسط.
- عقد حلقات الحوار والتفاهم بين المختلفين، سواء أكان اختلافهم إنشياً أم عرقياً أم سياسياً؛ لتطوير آليات فهم الآخر كمقدمة لاكتشاف المشتركات الوطنية، وجعلها قاعدة الانطلاق في حوار بناء خلاق لتحقيق الاندماج الاجتماعي.



# الفساد المقبول سياسياً وعوائق الإصلاح في العراق

تأليف

توبي دوج

زميل مشارك في برنامج الشرق الاوسط وشمال افريقيا

ريناد منصور

زميل باحث اول في برنامج الشرق الاوسط وشمال افريقيا  
ومدير مشروع مبادرة العراق

ترجمة

احمد وهاب طابيس

كانون الثاني (يناير) 2022



## ملخص

تتبع هذه الدراسة في فصلها الأول تطور النظام السياسي بعد عام 2003، وكيفية التعامل مع مناصب الدرجات الخاصة كعامل حاسم، وآثارها على الإصلاح المستدام للدولة في العراق. ويناقش الفصل الثاني طريقة تقاسم السلطة في النظام السياسي العراقي، وعلى الرغم من تصميم ذلك النظام لتقليل التوترات العرقية والطائفية، لكنه شجع الفساد من خلال تمكين الأحزاب السياسية والموالين لها من جميع الطوائف والأعراق للاستيلاء على مؤسسات الدولة الرئيسية. ثم يناقش الفصل الثالث أن الباحثين وصنّاع القرار فهموا خطأً في كثير من الأحيان الفساد في العراق على أنه مدفوعٌ في الأساس بالجشع الشخصي.. إلا أن الحقيقة إن الفساد المقبول سياسياً هو في الواقع المحرك الرئيسي. لجميع أشكال الفساد. ويتتبع الفصل الرابع تطور نظام مناصب الدرجات الخاصة حتى يومنا هذا. وأخيراً، يقدم الفصل الخامس توصيات لصانعي السياسات الذين يسعون للانخراط في العراق. وتتمثل نقطة انطلاقها في الإشارة إلى أن جذور الفساد في البلاد هي النظام السياسي برمته - فضلاً عن توزيع الدرجات الخاصة .



## مقدمة

يُعد الفساد المقبول سياسياً في العراق عائقاً رئيسياً أمام الحكومات النزيهة، ومما يزيد من صعوبة حل المشكلة أنها جزء لا يتجزأ من ميثاق النخبة السياسية في البلاد. "توقيعي هو مجرد ختم مطاطي، يأتي بعد الموافقة الفعلية على العقود".

في نقاش في بغداد أثناء كتابة هذه الدراسة، أوضح وزير في مجلس الوزراء العراقي للمؤلفين أنه كل يوم أحد يعقد اجتماعاً مع فريقه الأسبوعي في مكتبه الوزاري، وأن دُهِش حينما طلب منه مساعدوه توقيع عقود معينة، فرفض بعضها، وبمجرد طعنه فيها أو تشكيكه، قوبل بضغط من بعض موظفيه، الذين كان يثق بهم في إدارة الوزارة، مما دفعه الى الذهاب الى أبعد من ذلك، فقد ألغى قرارات الاعتماد تلك، ممارساً صلاحياته الرسمية كأعلى سلطة في الوزارة، وما أن فعل ذلك حتى بدأ بتلقي المكالمات الهاتفية والرسائل النصية. في هذه الاتصالات، كان رؤساء الأحزاب السياسية الكبرى -الذين سيطروا على المساعدين الوزاريين الذين حاول الوزير الاعتراض على قرارهم - يهددون الوزير.

القيود المذكورة أعلاه ليست حالة شاذة في العراق -إنها نتاج النظام السياسي للبلد. فقد أعرب العديد من وزراء الحكومة العراقية علناً عن إحباطهم من عدم قدرتهم على استخدام السلطة التي ينبغي أن يتمتعوا بها كرؤساء لمؤسسات الدولة (مدراء عامون) لاتخاذ القرارات أو متابعة أجنداث سياسية



محددة. وبدلاً عن ذلك، فإن موظفيهم -الذين تم تمكينهم من خلال الأحزاب السياسية- يعملون بشكل فعال كصناع قرار. وفي ظل النظام السياسي العراقي لما بعد عام 2003، تتضمن عملية تشكيل الحكومة بعد الانتخابات أحزاباً تتنافس على النفوذ في كل وزارة حكومية، وعلى الموارد التي يطمح بها كل حزب. ويعمل هذا النظام كنوع من اتفاق بين النخبة الحاكمة. فهو يضمن مكافأة الأحزاب على مشاركتها في العملية الانتخابية بأن تصبح أعضاء في حكومات الوحدة الوطنية. هذه الديناميكيات، التي وُضعت في الأصل لإضفاء الطابع الديمقراطي على البلاد في أعقاب تغيير النظام الذي رافق الغزو الذي قاده الولايات المتحدة، تحكم النظام السياسي في العراق حالياً.

في السنوات الأولى من تشكيل هذا النظام، تركز قدر كبير من الاهتمام السياسي على المناصب القيادية العليا للدولة. فقد تنافست الأحزاب على "الرئاسات الثلاث" -رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس البرلمان- وكذلك على التعيينات الوزارية ورؤساء اللجان القوية. وخلال هذه السنوات الأولى، كان التحكم في تعيين وزير معين يعني الحصول على سلطة على الوزارة ذات الصلة.

دفعت الأحزاب السياسية العراقية على مر السنين، تسييس مؤسسات الدولة الرسمية إلى البيروقراطية. عبر المؤسسات الحكومية، من الوزارات إلى اللجان المستقلة، وكانت الأحزاب تضع موالئها في مناصب يخدمون فيها مصالح الحزب قبل مصالح الدولة أو مصلحة الشعب العراقي.

وتعد مناصب (الدرجات الخاصة) إحدى أهم المجالات التي أصبحت فيها هذه المنافسة على المناصب العليا في الخدمة المدنية. فقد هيمن مئات المسؤولين المنتشرين في جميع المؤسسات الرسمية للدولة على الدرجات الخاصة المسيسة، في التنافس مع بعضهم البعض. ويستخدم مسؤولي الدرجات الخاصة ممتلكات الوزارات التي يعملون فيها لصالح الأطراف التي يمثلونها، والسعي للإفلات من العقاب منذ عام 2005 على الأقل، بعد الانتخابات الوطنية الأولى بعد سقوط نظام صدام حسين.

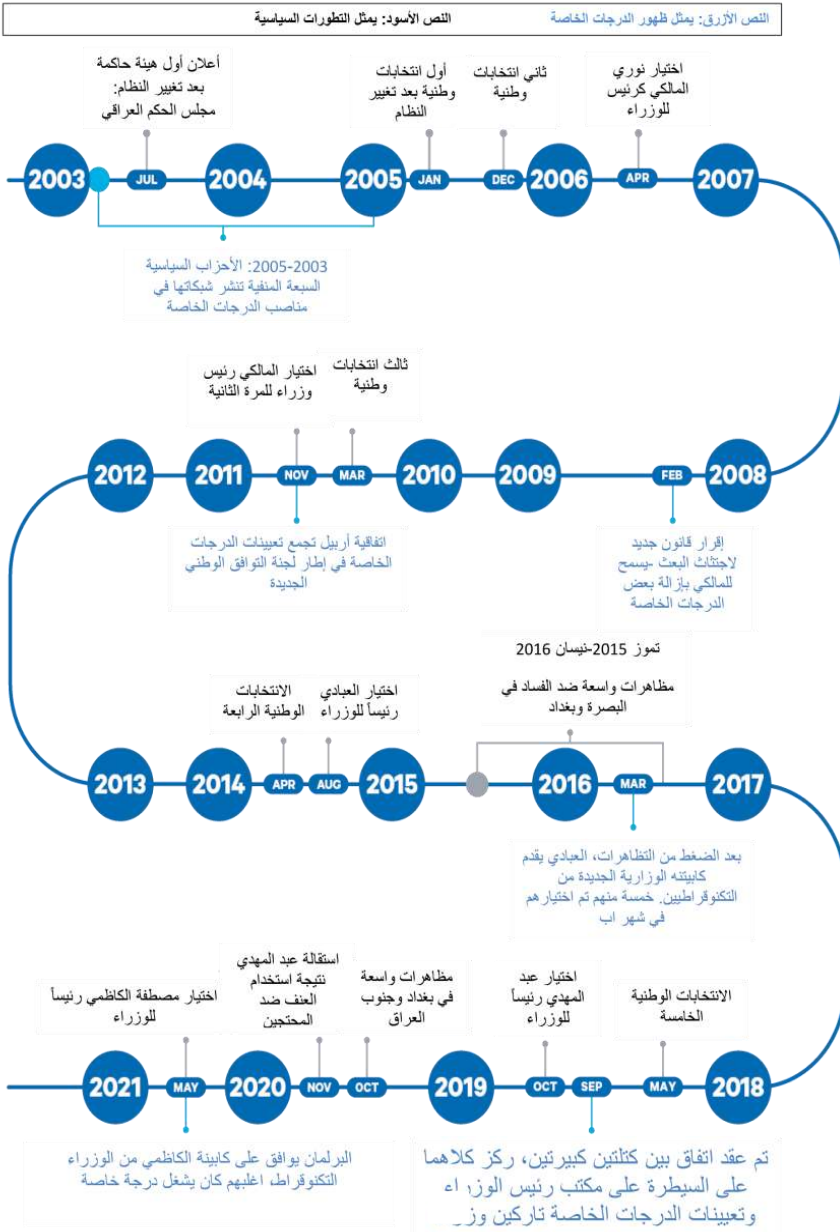
حالياً، على الرغم من أن بعض الوزراء هم من التكنوقراط المستقلين وأنهم لا يخضعون لمطالب السياسة الحزبية شكلياً، إلا أنهم في الواقع غالباً ما يتصرفون بناءً على طلب موظفي الخدمة المدنية الذين يديرون وزاراتهم (المدراء العامون). وعلى هذا النحو، يصبح توقيع الوزير على عقد حكومي صادر عن وزارة معينة مجرد ختم مطاطي، يضيف الطابع الرسمي على صفقة يتم إبرامها خلف الكواليس من قبل مساعدين تابعين لحزب أو أحزاب سياسية معينة. فضلاً عن ذلك، يعمل هؤلاء الموظفون المدنيون أحياناً كعوائق لإيقاف القرارات الوزارية.

أدى هذا النهج لتشكيل الحكومات وما تلاه من عمل الدولة إلى توسع سريع في جداول الرواتب الحكومية، والعقوبات السياسية للفساد المستشري، وأزمة الرواتب التي تجد الحكومة العراقية نفسها فيها حالياً. مما يعني إن طبيعة هذا النظام السياسي وترسيخه في الحياة العامة سيكون من الصعب للغاية تحقيق إصلاح اقتصادي هادف ومستدام.

ركزت الاحتجاجات الجماهيرية التي خيّمَت على بغداد وجنوب العراق بشكل خاص منذ تشرين الاول 2019 فصاعدًا والمعروفة باسم "ثورة أكتوبر" أو "انتفاضة أكتوبر" على هذا النظام السياسي. وعلى عكس الاحتجاجات السابقة منذ عام 2009، لم يكن المتظاهرون الشباب يطالبون بشكل أساسي بخدمات أو توظيف أفضل. كما أنهم لم يدعوا إلى تنحية حزب أو زعيم سياسي معين. بل بدلاً عن ذلك، طالبوا بإنهاء المحاصصة التي تعني عملية تقاسم السلطة العرقية والطائفية التي ألقوا باللوم عليها في إخفاقات النظام السياسي بعد عام 2003. وكان هؤلاء المتظاهرون أول مجموعة رئيسية داخل المجتمع العراقي استنتجت أن الحاجز الرئيسي للإصلاح ليس في الأساس الفساد الشخصي. أو وضع في السلطة في الأيدي الخطأ. لقد استهدفوا بدلاً عن ذلك آليات النظام نفسه، والطريقة التي تمكنت من خلالها الأحزاب السياسية الرئيسية من تقاسم الثروة والسلطة المكتسبة من خلال الوصول الفاسد إلى الدولة العراقية.

أعرب صانعو السياسة الدوليون عن إحباطهم المتكرر بسبب عدم قدرتهم، عند المشاركة في العمليات الدبلوماسية الرسمية، على التعامل مع أصحاب السلطة الحقيقيين في العراق. إنهم يفهمون أن الوزراء، من رئيس الوزراء وما دونه، يواجهون قيودًا لا تسمح لهم بسن سياسات الإصلاح التي يزعمون أنهم يؤيدونها. فالسلطة في العراق لا تكمن في المؤسسات الرسمية والشفافة والهرمية للدولة، أو في رؤساء الوزارات الرسميين. بل بدلاً عن ذلك، في الأحزاب السياسية

والموالين لها، والأخيريون هم موظفون مدنيون كبار يدرون إيرادات من خزائن الدولة لرعاتهم السياسيين من الأحزاب. ولفهم العوائق التي تحول دون إصلاح الدولة والاقتصاد في العراق، يجب على صانعي السياسة العراقيين والدوليين التركيز على دور الفساد المقبول سياسياً في البلاد. ويعني هذا جزئياً النظر في استخدام (الدرجات الخاصة) المذكورة أعلاه في الخدمة المدنية، حيث أصبحت آلية أساسية لسلطة الحزب داخل مؤسسات الدولة.



## الدولة العراقية ما بعد 2003

تم تصميم نظام تقاسم السلطة في العراق للحد من التوترات العرقية والطائفية. لكنه شجع الفساد من خلال تمكين الأحزاب السياسية والموالين لها من جميع الطوائف والأعراق، للسيطرة على مؤسسات الدولة الرئيسية.

### روح الوحدة الوطنية

لم تنشأ الأحزاب السياسية التي هيمنت على العراق في أعقاب تغيير النظام عام 2003، ولا حتى النظام اللاحق ما بعد صدام، إذ ظهر إطار ما سيُشكل النظام السياسي الجديد قبل ذلك بكثير، منذ أن عُقدت سلسلة من الاجتماعات خلال التسعينيات بين أعضاء المعارضة العراقية -والتي تتكون أساساً من مزيج من الأحزاب المنفية: الحزب الديمقراطي الكردستاني، والاتحاد الوطني الكردستاني، والمؤتمر الوطني العراقي، والوفاق الوطني العراقي والمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق.

بعد هذه الاجتماعات، اتفقت الأطراف على نظام سياسي جديد، يتم تحديده من خلال تقاسم السلطة على أساس الهوية -أو التوافقية غير الرسمية -والذي أصبح معروفاً في الخطاب الشعبي الأوسع باسم المحاصصة الطائفية. واستخدم قادة المعارضة هذا المفهوم للقول بأن الحكم بعد صدام سيكون أكثر تمثيلاً للعراق ككل، وقائماً على الهويات العرقية والدينية التي قمعها حزب البعث.

كانت اللحظة الحاسمة عندما اجتمعت هذه المجموعة من الأحزاب السياسية المنفية سابقاً لتفعيل هذا المفهوم وتشكيل اتفاق النخبة لإدارة العراق في تموز 2003. وبناءً على

نصيحة الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة في العراق، سيرجيو فييرا دي ميلو، شكلوا مجلس الحكم العراقي. وتم تنظيم المجلس من قبل سلطة التحالف المؤقتة، وهي سلطة الاحتلال التي تقودها الولايات المتحدة في تلك المرحلة. وهيمنت الأحزاب السياسية التي كانت في المنفى سابقاً على عملية اختيار أعضاء مجلس الحكم العراقي الخمسة والعشرين. وقدمت الاحزاب السياسية في ذلك الوقت مطالبها، وتم منحها ما تريد، مثل الحق في نقض أي من التعيينات في مجلس الحكم العراقي. وانتهى الأمر بأعضاء الأحزاب السياسية المنفية سابقاً إلى شغل 18 منصب في مجلس الحكم.

طالبت الأحزاب أيضاً في مفاوضاتها مع سلطة الائتلاف المؤقتة، بالحق في اختيار وزراء الحكومة الأولى ما بعد البعث. وأشار إعلان مجلس الوزراء الجديد المكون من 25 وزيراً في ايلول 2003 إلى أن الأحزاب التي تشكل جوهر اتفاقية النخبة الجديدة قد نجحت في تأمين السيطرة على مؤسسات وموارد الدولة العراقية. مع تولي الوزراء الذين اختارهم مجلس الحكم لمناصبهم الجديدة، اكتسبت احزاب السلطة على ميزانيات ورواتب الوزارات التي حصلوا عليها.

من الناحية الأيديولوجية، كان هذا التنافس على السيطرة على الدولة من قبل مجموعة من السياسيين المنفيين سابقاً، والمدعومين بقوة السلاح الأمريكية، مبرراً من خلال الادعاء بأنهم يمثلون مختلف الجماعات العرقية والدينية التي يتكون منها المجتمع العراقي. وزعم حزبان رئيسيان (الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني)، أنهما

الممثلان القوميان للأقلية الكردية في العراق. فيما تنافس حزبان آخران، (المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق وحزب الدعوة الإسلامية)، بأنهما يمثلان الأغلبية الشيعية في العراق، بينما زعم الحزب الإسلامي العراقي أنه يمثل السنة في المجتمع العراقي الجديد. واستخدمت الأحزاب المحاصصة الطائفية وروح الوحدة الوطنية لإضفاء الشرعية على تقسيم موارد الدولة فيما بينها.

وتم التنافس في الانتخابات الوطنية الأولى التي تم إجراؤها في كانون الثاني 2005 من قبل ائتلافات انتخابية كبيرة لأحزاب تدعي تمثيل مجتمعات عرقية وطائفية مختلفة. وفاز التحالف العراقي الموحد، الذي ضم الأحزاب الإسلامية الشيعية، بأغلبية الأصوات، حيث حصل على 48.2 %، بينما حصل التحالف الكردستاني على 25 %. وعلى الرغم من الانتصار الواضح لتحالفهم في تلك الانتخابات، التزم كل من كبار الشخصيات في "التحالف العراقي الموحد" عبد العزيز الحكيم وإبراهيم الجعفري ونوري المالكي بـ "حل شامل". وقالوا إن هذا سيبنى "الانسجام بين جميع فئات الشعب العراقي"

أوضح فؤاد معصوم، كبير المفاوضين في التحالف الكردي، كيف يمكن الوصول إلى هذا الحل الشامل: من خلال مفاوضات حتى يمكن الوصول إلى صفقة بشأن جميع جوانب تشكيل الحكومة. وعندما يتم التوصل إلى هذا الاتفاق العام، تجتمع الجمعية الوطنية المنتخبة حديثاً لإعطاء موافقتها الرسمية على ما تم التفاوض عليه خلف الأبواب المغلقة من قبل رؤساء الأحزاب السياسية. ومهد هذا النوع من المفاوضات



الموسعة بين الأحزاب السياسية المهيمنة لتشكيل الحكومات بعد كل انتخابات وطنية منذ 2005.

بمجرد أن أسست الأحزاب المسيطرة ميثاق النخبة المذكور أعلاه، كانت الخطوة التالية هي "طائفية" الرئاسات الثلاثة الأكثر أهمية في الدولة. وشمل ذلك تقسيم أدوار رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية ورئيس البرلمان بين الأحزاب المهيمنة. وباسم الأغلبية الشيعية العربية، طالب الائتلاف العراقي الموحد برئاسة الوزراء، لأنه يعتقد بتمتعه بأكبر قوة تنسيقية داخل الحكومة. تولى الاكراد رئاسة الجمهورية. في حين تم تخصيص منصب رئيس البرلمان لأحزاب سياسية تدعي تمثيل السنة العراقيين.

الأهم من ذلك، ونظراً إلى الموارد التي تتحكم فيها الدولة، هو وجود اتفاق آخر لتخصيص السيطرة على الوزارات الحكومية للأحزاب السياسية. وتم تبرير هذه العملية وسيطرتها من قبل الأحزاب الرئيسية مرة أخرى بالادعاء بأن تقاسم السيطرة على الدولة بهذه الطريقة كان مجرد وسيلة للاعتراف بالانقسامات العرقية والطائفية الموجودة في المجتمع العراقي والعمل على اساسها. وعلى الرغم من أن المبدأ الذي تقوم عليه هذه المخصصات لم يتم التشكيك فيه في عام 2005، فقد أسفرت المفاوضات عن خلافات حول أي الأحزاب يجب أن يسيطر على الوزارات، بالنظر إلى مستويات السلطة المختلفة والميزانيات ذات الأحجام المختلفة المرتبطة بكل وزارة.

لم يبرر هذا الالتزام بالمحاصصة الطائفية وروح الوحدة الوطنية استيلاء النخبة على سلطة الدولة فحسب -بل وفر أيضًا

التماسك الإيديولوجي والوحدة للأحزاب، جنباً إلى جنب مع اتفاق مشترك يضيء الشرعية بشكل فعال على السعي لاستخراج الموارد والسيطرة المجتمعية. وانعكس انعدام الثقة والتوتر والمنافسة داخل النخبة الحاكمة على المدة الطويلة التي استغرقتها بعد كل انتخابات وطنية للتوصل إلى اتفاق حول تشكيل حكومة جديدة. وفي عام 2005، تمت عملية التفاوض بأكملها -من التصويت الوطني إلى تشكيل الحكومة الفعلي- ست مرات، واستغرق استكمالها 138 يوماً.

### دور الانتخابات في ترسيخ هيمنة النخبة

منذ عام 2003، وافق المشرعون العراقيون (البرلمان) على قوانين وإصلاحات انتخابية مختلفة وصادقوا عليها. لقد ابتعدوا عن نظام القائمة المغلقة في عام 2005، إلى القائمة شبه المغلقة في عام 2010، ثم القوائم المفتوحة في عام 2014، وإلى نظام الدوائر الانتخابية في عام 2021 (بعد إقرار قانون الإصلاح الانتخابي من قبل البرلمان العراقي). وعلى الرغم من التغييرات في القوانين الانتخابية، فإن العملية الأساسية لتشكيل الحكومة وهيمنة ذات الأحزاب السياسية عليها ظلت نفسها بدون تغيير، مسترشدة بتقسيم عرقي -طائفي للسلطة باسم الوحدة الوطنية.

قامت الأحزاب التي تشكل ميثاق النخبة ببناء وحدتها الاقتصادية والسياسية طويلة الأمد خلال عمليات تشكيل الحكومات المتعاقبة. كما ذكر أعلاه، فقد جرت هذه المفاوضات بعد كل انتخابات وطنية: مرتين في 2005، ثم في 2010 و2014، و2018، ومرة أخرى في 2019-2020 بعد

إجبار رئيس الوزراء عادل عبد المهدي على الاستقالة. وفي كل مرة، سلطت العملية الضوء على الدور الحاسم للانتخابات في تعزيز هيمنة أعضاء ميثاق النخبة. فعلى سبيل المثال، فحينما انخفضت نسبة المشاركة في الانتخابات في العراق منذ عام 2005 وانقسمت "الكتلة الشيعية"، احتفظت الأحزاب الإسلامية الشيعية بقدرتها على الحصول على عدد كبير من الأصوات والمقاعد في البرلمانات العراقية المتعاقبة.

تعكس هذه النتائج جزئيًا حقيقة أن الانتخابات الوطنية في العراق، بغض النظر عن القواعد التي تجري في ظلها، لا ترسخ أقدام الأحزاب السياسية المتنافسة فحسب، بل تنظم أيضًا تلك المنافسة. ففي أعقاب الانتخابات الوطنية الثانية في كانون الأول 2005، أدخل التحالف العراقي الموحد طريقة لإضفاء الطابع المؤسسي على تقسيم الوزارات الحكومية بعد كل انتخابات، مما قلل من الخلافات التي تنطوي عليها العملية. وسمح ذلك للأحزاب بالحصول على "الأصوات" المتركمة من خلال الفوز بمقاعد برلمانية و "توظيفها" على تأمين السيطرة على المناصب الرئيسية الثلاثة للدولة أو الوصول إلى وزارات ذات مستويات مختلفة من السلطة والقيمة المالية. وعلى سبيل المثال، كان مقعدين برلمانيين يستحقان نقطة واحدة بعد انتخابات 2018. بينما للحصول على مناصب رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية ورئيس البرلمان حوالي 15 نقطة. كما تم تقسيم المناصب الوزارية إلى وزارات سيادية (الداخلية، والمالية، والنفط، والخارجية، والدفاع) إلى جانب الوزارات الخدمية كالكهرباء والصحة التي تمتلك أكبر الميزانيات. وفي عام 2018، كانت

خمس نقاط انتخابية كافية للسيطرة على وزارة سيادية، وأربع نقاط انتخابية للسيطرة على وزارة خدمية.

إن النظام السياسي الذي شكلته الأحزاب المهيمنة هو نظام لامركزي للغاية. ففي عام 2005، كان كل وزير في الحكومة، بمجرد تعيينه، مديناً بالولاء ليس للحكومة أو لرئيس الوزراء أو لوزير في مجلس الوزراء، ولكن لرؤساء الحزب الذين اختاروه أو اختاروها لإدارة تلك الوزارة. وقد كافح كل رئيس وزراء، بدءاً من إبراهيم الجعفري ومن بعده، لفرض أي شكل من أشكال المركزية المنطقية على هذا النظام. ويُعد نوري المالكي، رئيس الوزراء الوحيد الذي خدم مدتين (من 2006 إلى 2014)، الذي حقق أكبر قدر من النجاح. ومع ذلك، فإن جهوده وضعت النظام ككل تحت ضغط هائل من خلال تقويض التماسك والاستقلال الضعيفين بالفعل للخدمة المدنية العليا.

### إعادة التفكير في الفساد في العراق

في السياق العراقي، تنشأ أكثر آثار الفساد ضرراً من اختراق المصالح المكتسبة عبر جهاز الدولة. وتشمل المشاكل الرئيسية في التوسع بدوافع سياسية في رواتب القطاع العام وانتشار التزوير فيما يتعلق بالعقود الحكومية.

### كيف تم فهم الفساد

غالبًا ما يُفهم الفساد في العراق على أنه جريمة فردية بدافع الجشع الشخصي. وميل لخرق القانون من أجل الإثراء الذاتي. وركز معظم أولئك الذين انتقدوا أو سعوا إلى شن حملة ضد الفساد على الدوافع الشخصية لتراكم الثروة غير المشروع.

ومع ذلك، فإن الفساد السياسي الذي كان في قلب النظام بعد عام 2003 أصبح أكثر تأثيراً في تماسك الدولة وعملها اليومي، إذ يتم تنفيذ هذا الفساد المنهجي والمعاقبة عليه على مستوى النخبة، لأنه يعتمد على قرار جماعي، وليس فردي، لاستخدام الوصول غير العادل إلى موارد الدولة لصالح الطبقة الحاكمة بأكملها. ووفقاً لتعريف منظمة الشفافية الدولية، فإن الفساد السياسي هو "محاكاة للسياسات والمؤسسات والقواعد الإجرائية في تخصيص الموارد والتمويل من قبل صنّاع القرار السياسي، الذين يسيئون استخدام موقعهم للحفاظ على سلطتهم ومكانتهم و ثروتهم". لقد قيّد الفساد المقبول سياسياً القيادة العراقية بعد عام 2003 معاً في مجموعة قوية وجاهزة.

يتحمل الفاعلون الدوليون مسؤوليتهم الخاصة عن نمو وانتشار هذا الفساد بعد عام 2003. وأدت سلطة الائتلاف المؤقتة دوراً مركزياً في وضع الإطار الذي كان الفساد المقبول سياسياً قادراً على الازدهار فيه. وأدى الاستخدام غير المدروس للأموال لتمويل إعادة الإعمار، والرغبة في تحقيق نتائج سريعة بغض النظر عن العواقب طويلة المدى، والإجراءات المحاسبية السيئة للغاية إلى زيادة سريعة في تجاوزات النظام خلال هذه المدة. وهذا من الموروثات العديدة التي خلفتها سلطات الاحتلال.

وبعد ما يقرب من عقدين من الغزو والاحتلال، من الصعب تقدير المدى الإجمالي للموارد التي تم إخراجها من خزائن الدولة من خلال الفساد المقبول سياسياً. فقد قدر أحمد الجلي في 2014 حينما كان رئيس اللجنة المالية في البرلمان

العراقي، أن البلاد خسرت 551 مليار دولار من الفساد خلال فترتي حكم المالكي. وفي الفترة التي سبقت الانتخابات الوطنية 2018، قدرت هيئة النزاهة البرلمانية العراقية أن ما لا يقل عن 320 مليار دولار اختفت من الأموال الحكومية خلال السنوات الخمس عشرة الماضية. وقدر علي علاوي، في نهاية ولايته الأولى كوزير للمالية (2005-2006)، أن الفساد حوّل ما بين 25 و30 % من ميزانية الحكومة إلى الأحزاب السياسية الحاكمة. وفي عام 2020، في فترة ولايته الثانية كوزير للمالية، قدر أن ما بين 100 مليار دولار و300 مليار دولار محتفظ بها في الخارج من قبل عراقيين، مشيراً إلى أن "الغالبية العظمى من هذه الاموال تم الاستحواذ عليها بطريقة غير مشروعة". وقدر مسؤول كبير عن توفير خدمات كبرى أن وزارته وحدها قد خسرت 80 مليار دولار بسبب الفساد المقبول سياسياً. ومع ذلك، لأسباب سياسية، لم يكن هناك أبداً تحقيق جنائي أو شفاف في التكاليف المالية الدقيقة ذلك النوع من الفساد في العراق.

تكررت هذه التقديرات المختلفة لمدى الفساد الحكومي في المقابلات التي أجراها المؤلفان في بغداد بين عامي 2018 و2021. وخلال مقابلة سرية، قدر مسؤول كبير من تجربته المباشرة في إدارة وزارة ما أن ما يصل إلى ربع ما صرفت ميزانية الوزارة كان على مناقصات العقود المزورة. ثم قال إن ربع الميزانية أُهدر على فساد الرواتب فيما يتعلق بالتعيينات السياسية، فضلاً عن موظفي الحكومة الذين يتقاضون أجرًا منتظمًا ولكنهم لم يحضروا إلى العمل أبداً، والعمال الوهميين

"الأشخاص الوهميون الذين تطالب الأحزاب السياسية باسمهم بالرواتب".

ومن المؤكد أن مثل هذه السرقة تمول الإثراء الشخصي، وربط أعضاء النخبة الحاكمة ببعضها البعض، وخلق مجتمع من التواطؤ والشعور بالذنب. لكنه يمول أيضًا ميزانيات التشغيل السياسي للأحزاب، ويوفر للأحزاب الأموال اللازمة لبناء دوائر انتخابية والتنافس على السلطة في كل إدارة منذ تشكيل مجلس الحكم العراقي في عام 2003.

### التوسع في رواتب القطاع العام

كانت إحدى النتائج الثانوية الرئيسية لهذا الفساد الهيكلي، التوسع السريع في رواتب القطاع العام. فمنذ عام 2005 فصاعدًا، قامت الأحزاب التي كان أداؤها جيدًا في الانتخابات بتعيين الوزراء الذين سيتحكمون بعد ذلك في الميزانيات وكشوف المرتبات في الوزارات حتى الانتخابات التالية. واستخدم كل حزب هذه السلطة لتوظيف أفراد أسرهم وأعضاء حزبهم والتابعين لهم. وكانت أسهل طريقة لتأمين وظيفة حكومية في سوق العمل الذي تهيمن عليه الخدمة المدنية والتوظيف العسكري، مع الطلب على الوظائف الذي يتجاوز العرض بكثير، هي الانضمام إلى أحد أو التعهد بالولاء لأحد من الأحزاب السياسية المهيمنة، أو رشوة موظف من المستوى الأدنى. وأدت هذه العملية إلى التوسع المستمر في التوظيف الحكومي.

وقدّر فرانك غونتر، الأكاديمي الأمريكي، أنه في عام 2013، كان ما يصل إلى 10-25 في المائة من أولئك المدرجين

كموظفين حكوميين "فضائيين". وفي عام 2020، قدّر وزير المالية علي علاوي أن عدد الموظفين المدرجين في كشوف المرتبات الحكومية بلغ 4.5 مليون، منهم 300 ألف فضائي. وقد سمح هذا الترتيب للمسؤولين المتحالفين مع الحزب بتقسيم أجور العمال الفضائيين فيما بينهم.

قال سلف علاوي في وزارة المالية، فؤاد حسين، في عام 2019 إن عدد موظفي القطاع العام والمتقاعدين قد ارتفع من 850 ألف في عام 2003 إلى 6.5 مليون في عام 2019. وتعمل الأحزاب السياسية على بناء شبكات المحسوبية من خلال توفير فرص العمل في القطاع العام لأعضاء دوائرها الانتخابية.

ووفقاً لبحث أجراه المؤلفان، يمكن أيضاً اكتساب الوظائف الحكومية من خلال الرشوة -وهي قناة أخرى تدر من خلالها الأحزاب السياسية الدخل. واشتكت على سبيل المثال عالية نصيف، عضوة البرلمان من ائتلاف دولة القانون، من إمكانية الحصول على وظيفة في وزارة الكهرباء بدفع رشوة قدرها 5000 دولار للمسؤولين. وقال عضو سابق في البرلمان إن تكلفة الحصول على الوظيفة عشرات الآلاف من الدنانير.

### تزوير العقود

من النتائج الثانوية الأكثر ضرراً لسيطرة الأحزاب السياسية على الوزارات هو التزوير في العقود الذي يحصل في جميع مفاصل الحكومة. ووفقاً لراضي حمزة راضي الكناني، رئيس هيئة النزاهة (2004-2006)، فإن إساءة استخدام العقود الحكومية كانت "... أساس جميع قضايا الفساد". وعادةً، تُمنح عقود الوزارة لرجال الأعمال المقربين إلى الأحزاب السياسية



المهيمنة أو وكلائها في الوزارات الحكومية. ويتم بعد ذلك تضخيم التكاليف عمداً، مع تقسيم الأرباح بين المقاولين والأطراف. ويتم تجاهل الشكاوى المتعلقة بالأسعار الباهظة وسوء تقديم الخدمات والمشاريع العامة أو عدم وجودها، حيث يضمن نفس كبار السياسيين وموظفي الخدمة المدنية الذين يشرفون على منح العقود عدم متابعة التحقيقات على المستوى الوزاري بشأن عدم التسليم أو عدم اكتمال المشروع. ويشتمل جزء مركزي من التزوير في العقود الحكومية على استخدام شركات تزوير. وتعلق إحدى أكبر الفضائح في قطاع الكهرباء في العراق بعقد بين وزارة الكهرباء وشركة "Power Engines" البريطانية، لبناء محطة كهرباء في مدينة الناصرية جنوبي العراق. وقد دفعت الحكومة العراقية مبلغ العقد وقدره 21 مليون دولار فقط، لتجد أن الشركة مزورة. ومع ذلك لم تقم الحكومة بفصل أو معاقبة المتورطين في صياغة العقد أو رفع دعوى قضائية. وكشفت وثيقة رسمية أخرى عن خسارة 8 مليون دولار من الشركة العامة لإنتاج الطاقة الشمالية، مرة أخرى لشركات وهمية. وفي فضيحة أخرى، تم اكتشاف شبكة متورطة في استخدام بطاقات ذكية مزورة بقيمة 1.5 مليار دينار (ما يعادل حوالي مليون دولار بسعر الصرف اليوم) في وزارة المالية في عام 2017.

إن ثروة العراق النفطية واقتصاده المركزي جعله عرضة للفساد وتراكم الثروة الشخصية. فعلى سبيل المثال، من عام 2004 إلى عام 2009، خسرت وزارة النفط ما يقرب من 1.5 مليار دولار بسبب ارتفاع الأسعار ونقص العرض. وفي مثال آخر،

قال عضو مجلس النواب العراقي، طلال الزوبعي، في 2013: "إن مقدار مدفوعات الخسائر التي تكبدتها وزارة الكهرباء بين عامي 2003 و2011 نتيجة سرقة النفط من قبل شركات النفط المتعاقدة مع الوزارة تقدر بمبلغ 200 مليون دولار شهرياً. " وبالمثل، يُقدر أن الفساد في توليد الكهرباء وتوزيعها قد أدى إلى خسائر بما يتراوح بين 4 و6 مليار دولار بين عامي 2003 و2020، وذلك أساساً من خلال العقود المبطنة وشراء معدات باهظة الثمن و / أو غير مناسبة.

توضح الحلقات أعلاه بشكل أكبر الفكرة المركزية لهذه الدراسة، وهي أن الفهم النموذجي للفساد في العراق - كما هو مدفوع بالإثراء الشخصي- أو الجماعي -يتجاهل الديناميكيات السياسية الأكبر التي تكمن في جذور هذه المشاكل. علاوة على ذلك، من المهم النظر في كيفية استخدام الأحزاب السياسية لما بعد عام 2003 سيطرتها على الوزارات الحكومية لتمويل عملياتها وهيمنتها على المجتمع. وبهذا المعنى، فإن الدور الأساسي للفساد هو تقديم موارد الدولة للمشاركين في ميثاق النخبة، ومن ثمّ توفير (وإن كان بتكلفة عامة عالية) مقياساً للتماسك السياسي مع تمكين تمويل المنظمات الحزبية.

### التوسع في مخطط الدرجات الخاصة

تتمثل إحدى الطرق الرئيسية التي تضمن بها الأحزاب السياسية في العراق سلطتها وترسيخها في تعيين المواليين والوكلاء في مناصب "الدرجات الخاصة" في الخدمة المدنية.

إن العدد الهائل من العقود الموقعة من قبل كل وزارة حكومية كل أسبوع يعني أنه لا يمكن للوزراء الأفراد أن يتبعوا،

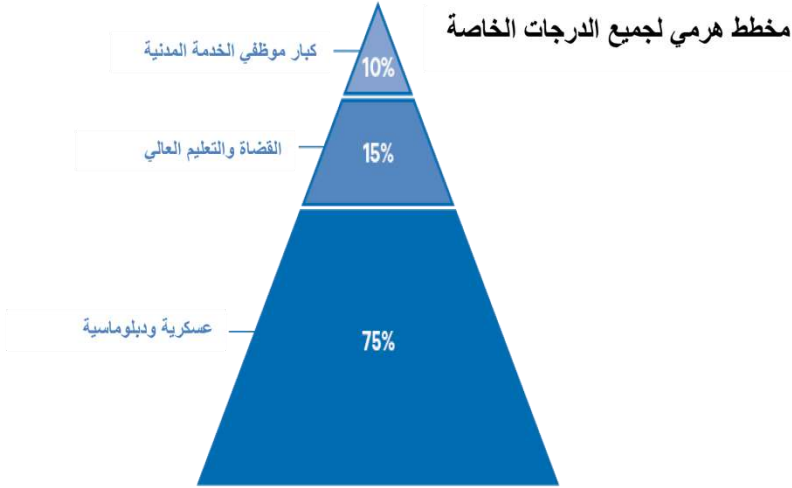
ناهيك عن مباشرة، كيفية صياغة كل عقد وطرحه ودفعه. إن التزوير في العقود هو أساس معظم الفساد الحكومي، ويوفر الموارد لتمويل الأحزاب السياسية الحاكمة والحفاظ على تماسك ميثاق النخبة. ومع ذلك، لا يزال هذا النظام المنتشر. من الاحتيال غير مدروس. وعلى الرغم من أنها تقع في قلب الفساد والسلطة في العراق، إلا أنه تم كتابة عدد قليل جداً من المقالات أو التقارير حول دور كبار موظفي الخدمة المدنية في مخطط الدرجات الخاصة، أو أولئك الذين يعملون بموجب عقود عمل مؤقتة (المعروفة بالوكالة) أو مؤقتة (المعروف باسم التكليف).

الغرض القانوني من الدرجات الخاصة هو السماح بنطاق رواتب أعلى لموظفي الخدمة المدنية المتميزين. وتمثل الدرجات الخاصة حوالي 5000 مسؤول حكومي في المجمل، ومعظم هذه المناصب دبلوماسية (سفراء) أو تشغلها رتب عسكرية رفيعة في قوات الأمن العراقية.

في الوقت نفسه، هناك ما يقرب من 1000 من الرتب الخاصة في الحكومة العراقية هم من كبار الموظفين المدنيين الذين يعملون كوكلاء مباشرين للأحزاب السياسية، يشغلون مناصب مثل المدير العام أو نائب الوزير أو رئيس مؤسسة مملوكة للدولة أو رئيس الموظفين في وزارة أو وكالة حكومية. هؤلاء الأفراد مسؤولون مباشرة عن التعاقد الحكومي. فضلاً عن إلى السماح لبعض موظفي الخدمة المدنية، كما ذكرنا، بكسب رواتب أعلى مما هي عليه في نطاقات رواتب الخدمة المدنية القياسية، ويسهّل نظام الدرجات الخاصة تحويل الموارد من الفساد المرتبط بالعقود إلى الأحزاب السياسية.

لا تأتي قوة الموظفين في الدرجات الخاصة من أدوارهم الرسمية في الوزارات فحسب، بل تأتي أيضاً، بشكل حاسم، من الحماية السياسية التي يتلقونها من رعاتهم. هذا المزيج من التغطية والتأثير على المستوى الأعلى مفيد بشكل خاص عندما يصطدم موظفو الخدمة المدنية في الدرجات الخاصة بالوزراء. على مر السنين، تطور نظام الدرجات الخاصة، وصمد وتغلب على التحديات بما في ذلك التنافس بين النخبة والعداء داخل الحزب والانقسام السياسي والانتفاضات الشعبية التي دعت إلى الإصلاح. وفي عام 2016، تغير خطاب تشكيل الحكومة عندما وافقت الأحزاب الرئيسية على تعيين وزراء تكنوقراط "مستقلين". إلى حد ما، ظل هذا الاتفاق ساري المفعول منذ ذلك الحين. ومع ذلك، فقد عززت بالفعل قوة التعيينات الخاصة، حيث أن بعضاً منهم قد تولى أدواراً كوزراء "تكنوقراط" يديرون نفس الوزارات التي وظفتهم في السابق. حتى انتفاضة تشرين الأول 2019، التي أنهت رئاسة عادل عبد المهدي للوزراء، لم تضعف الأعمال الداخلية لنظام الدرجات الخاصة.

إن فهم تطور النظام ضروري لأي نقاش حول كيفية إصلاح الدولة العراقية، كما موضح أدناه:



### 2006-2010: إنشاء نظام الدرجات الخاصة

تعود جذور الاستخدام السياسي لنظام الدرجات الخاصة إلى الاضطرابات التي أعقبت تغيير النظام بعد سقوط صدام حسين. ويعتقد السياسيون العائدون من المنفى الطويل أنهم يواجهون خدمة مدنية تم تسييسها بشدة خلال 35 عامًا من الحكم البعثي. فكانت الخطوة الأولى لمعالجة هذه المشكلة اجتثاث البعث من الخدمة المدنية في العراق. وشمل ذلك إقصاء أي شخص سبق تعيينه في المستويات الأربعة العليا لحزب البعث من الوظائف الحكومية، وكذلك منع أعضاء الحزب السابقين من المستويات الثلاثة العليا لإدارة الخدمة

المدنية. ففي الأسابيع الأربعة الأولى بعد الغزو الذي قادته الولايات المتحدة عام 2003، تم فصل 41324 من موظفي الدولة. ولم يزل التطهير للموظفين البعثيين الكبار ومساعدتهم هذا الإرث المؤسسي والمعرفة بوظيفة الدولة في جميع الوكالات الحكومية فحسب، بل سمح أيضاً للأحزاب السياسية العراقية التي تم تمكينها حديثاً بإدراج كوادرها في قمة مؤسسات الدولة. ومع ذلك، ففي هذه السنوات الأولى التي أعقبت الغزو مباشرة، كانت العملية عشوائية.

أصبح تسييس الخدمة المدنية أكثر تنظيماً خلال رئاسة نوري المالكي الأولى للوزراء، من 2006 إلى 2010. كانت جميع الأحزاب السياسية الرئيسية تحاول تعيين أتباعها في مناصب الخدمة المدنية. ومع ذلك، نظّم المالكي هذه العملية لزيادة سلطته، وتعزيز تماسك الحكومة وتقليل اعتماده على الأحزاب السياسية المهيمنة، ثم عاد إلى تشريعات ما قبل عام 2003 ووجد قانون شرّع عام 1966 بخصوص استخدام الدرجات الخاصة والتعيين قصير الأمد لكبار موظفي الخدمة المدنية في البيروقراطية العراقية. وأعطى هذا القانون لرئيس الوزراء الغطاء القانوني الذي يحتاجه لتعيين المواليين ذوي الأجور الأعلى في كل وزارة حكومية وفي الخدمة المدنية. في محاولة لتفادي الاستجابات الوزارية في مجلس الوزراء، وتم تعيين رتب خاصة من المؤازرين في الوزارات التي كان تماسكها مهدداً بسبب الإضرابات والمقاطعات من قبل الأحزاب، التي سعى بعضها إلى تقويض الحكومة. وأنشأت شبكة فعّالة من كبار الموظفين

المدنيين الموالين على رأس الوزارات، مع تركيز درجة من السلطة في يديه.

كانت إحدى خطوات رئيس الوزراء الأساسية في بناء شبكته هي توفير مساحة لدرجاته الخاصة. فبدأ في استهداف كبار موظفي الخدمة المدنية الذين تم تعيينهم عشوائياً بموجب سلطة الائتلاف المؤقتة والحكومات الانتقالية اللاحقة (من 2003 إلى 2005)، مع أخذ المشورة من المحامين مثل طارق حرب. وفي منشور لاحق على الإنترنت، دافع حرب عن هذه الخطوة، بحجة أن أي درجات خاصة تم تعيينها إما من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة أو من قبل الحكومات المؤقتة والانتقالية تفتقر إلى الموافقة (من مجلس الوزراء أو مجلس النواب) التي يحتاجون إليها لتكون قانونية. وباستخدام هذا التفسير القانوني، برر المالكي استبعاد الموظفين القدامى من الدرجات الخاصة لأنهم لم يوافق عليهم مجلس النواب المنتخب حديثاً.

ومع ذلك، فإن هذه الوسيلة الإجرائية لم تكن كافية في حد ذاتها لتعزيز قبضة المالكي على سلطة الدولة. لذلك سعى أيضاً إلى إيجاد قنوات أخرى يمكن من خلالها استبعاد الموظفين من الرتب الخاصة غير الموالين. أصبح تجديد اجتثاث البعث أداة أساسية في هذا المسعى. ولهذه الغاية، دفع باتجاه سن قانون 2008 الصادر عن الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة، الذي سمحت المادة 6 منه بإقصاء جميع الأعضاء الذين كانوا يشغلون مناصب الرتب الخاصة قبل 9 نيسان 2003.

اعتمد المالكي أيضًا على النجاحات العسكرية لتعزيز تحركاته ضد الموظفين المدنيين غير الموالين. فعلى سبيل المثال، استخدم عملية صولة الفرسان في آذار 2008 في البصرة لإزالة الموظفين من الرتب الخاصة الذين اعتبرهم عقبة. وبعد مدة وجيزة من الحملة، في آيار تحديداً، أقال جبار لعبي من منصبه كمدير لشركة نفط الجنوب. وذكرت برقية في ذلك الوقت من مكتب السفارة الأمريكية في البصرة ما يلي:

"يعتقد الكثير... أن إقالة جبار لها دوافع سياسية. لقد استغل رئيس الوزراء المالكي نجاح عملية صولة الفرسان لإجراء تغييرات كاسحة في الأفراد في الجنوب. في حين أن العديد من التغييرات كانت ضرورية، يعتقد بعض البصريين أن حكومة العراق انتهازية".

وبحلول نهاية فترة ولايته الأولى في منصبه، كان المالكي قد أقال بنجاح عددًا من الرتب الخاصة لموظفي الخدمة المدنية، وبدأ في شغل هذه المناصب من قبل موالين له. وسمح له مجلس الوزراء بشكل حاسم، بإجراء مثل هذه التعيينات خلال هذه المرحلة لأن العديد من الأحزاب السياسية كانت لا تزال تركز على مستوى النخبة في الحكومة وكانت أقل وعيًا بأهمية ترشيحات موظفي الخدمة المدنية. لكن الصدرين كانوا يدركون أهمية الدرجات الخاصة وبدأوا في منافسة المالكي. ومع ذلك، لم يكن لدى الأحزاب معلومات كافية حول كيفية عمل مؤسسات الدولة المختلفة معًا لتقدير ما كان المالكي يأمل في تحقيقه، ومن ثمّ منعه.



وفي بداية ولايته الأولى لرئاسة الوزراء عام 2006، كان يُنظر إلى المالكي على أنه مرشح تسوية ضعيف وليس لديه ميليشيا تدعمه. لكن رداً على ذلك، سعى إلى استخدام مؤسسات الدولة المدنية -وخاصة الدرجات الخاصة- للحصول على السلطة والحفاظ عليها، وإبراز نفوذه على الوزارات الحكومية التي أضعفتها سلسلة المقاطعات السياسية الحزبية لمجلس الوزراء. إن التحكم في مخطط الدرجات الخاصة ثم توسيعه أعطى المالكي سلطة متزايدة عبر مختلف مؤسسات الدولة العراقية، وسمح له بجمع المعلومات من مختلف موظفي الخدمة المدنية والتنسيق بينهم.

لكن في العامين الأولين من رئاسته للوزراء، لم يتحرك ميزان القوى داخل الدولة بشكل حاسم لصالحه. فقد واصلت الأحزاب السياسية الحاكمة السيطرة على أغلبية الوزارات، حيث عينت كبار أعضائها كوزراء. واحتفظوا في هذه المرحلة بالنفوذ السياسي لإبطال الدرجات الخاصة لموظفي الخدمة المدنية الذين عينهم المالكي.

وعلى الرغم من هذه المحاولات، كانت هذه الفترة بمثابة بداية الاستخدام المنهجي للدرجات الخاصة لتسييس الرتب العليا في الخدمة المدنية. وقام المالكي على وجه الخصوص بزيادة تدريجية في عدد الموظفين من الرتب الخاصة المعينين في الوزارات، حيث حاول تقليل التحدي الذي تشكله الأحزاب السياسية الرئيسية لاستمراره في السلطة.

## 2010-2015: تعددية النظام واستخدام الوكالة

بحلول موعد الانتخابات البرلمانية الوطنية لعام 2010، ووسط انخفاض حاد في أعمال العنف ذات الدوافع السياسية، تمكنت النخبة الحاكمة في العراق من تحقيق درجة من التماسك بين قيادات الأحزاب السياسية المختلفة. ومع ذلك، فقد شكلت الحملة الانتخابية لعام 2010 والمفاوضات اللاحقة بشأن تشكيل حكومة جديدة تحديين جديدين للنظام السياسي بأكمله.

**التحدي الأول:** نشأ عن فوز ائتلاف العراقية بزعامة إياد علاوي في الانتخابات، والذي حصل على 91 مقعداً في البرلمان. هذا بالمقارنة مع 89 مقعداً لائتلاف دولة القانون الذي يقوده المالكي و70 مقعداً للتحالف الوطني العراقي. وخاضت القائمة العراقية الانتخابات على أساس برنامج قومي علماني علني، وفازت بمقاعد في الجنوب ووسط العراق. وقد شكل هذا تحدياً مباشراً للتبرير الأيديولوجي العرقي-الطائفي الذي كان يقوم عليه النظام السياسي في ذلك الوقت.

**جاء التحدي الثاني** من السلطة التي حشدها المالكي في المقام الأول من خلال توسيع سيطرته على البيروقراطية الرسمية والدرجات الخاصة. كان رئيس الوزراء يستخدم الدرجات الخاصة بشكل متزايد للتغلب على الديناميكيات الضعيفة واللامركزية التي جعلت مجلس الوزراء في السابق غير متماسك كهيئة حاكمة، مما يعقد التنسيق بين الوزارات. إن التماسك المتزايد لسلطة المالكي-الذي تم الحصول عليها جزئياً

من خلال استخدامه الدرجات الخاصة -تحدى أسبقية الأحزاب التي أوجدت النظام السياسي واستفادت منه. وبعد 249 يوماً من مفاوضات تشكيل الحكومة، تم التوصل إلى حل وسط في نهاية المطاف في تشرين الثاني 2010. وكثمن للاحتفاظ برئاسة الوزراء، اضطر المالكي إلى توقيع اتفاقية من تسعة أجزاء تهدف إلى وضع قيود ذات أهداف معينة على سلطته.

أبقى الجزء السادس من هذه الصفقة بين النخبة، والمعروفة باسم اتفاق أربيل، على مخطط الدرجات الخاصة ولكنه ضاعف منه، وفتح أكثر من ذي قبل لجميع الأحزاب السياسية في النخبة الحاكمة. شكّلت لجنة تحت إدارة مشتركة من رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب. وكان الهدف من لجنة التوافق الوطني هذه بين عامي 2010 و2015 الإشراف على توزيع تعيينات الدرجات الخاصة عبر جميع الأحزاب في الحكومة، ومن ثم جعل الرتب العليا في الخدمة المدنية تخضع لروح الوحدة الوطنية. ومع ذلك، ظلت معظم المفاوضات خلف الأبواب المغلقة. ارتفع عدد التعيينات في الدرجات الخاصة العامة في الدولة العراقية من 2962 في عام 2006 إلى 5308 في عام 2019، وتم تسييس مئات المناصب. كرئيس للوزراء، يُقدر أن المالكي نفسه كان مسؤولاً عن 35% من جميع التعيينات في الدرجات الخاصة.

وفي الوقت نفسه، كانت تعددية النظام تعني أن المالكي لم يعد قادراً على تعيين أشخاص في وظائف الدرجات الخاصة بمبادرة منه فقط. وبدلاً من ذلك، أُجبر على العمل مع لجنة

التوافق الوطني للحصول على موافقة برلمانية على كل تعيين. وللتغلب على هذه العقبة البيروقراطية، بحث عن ثغرة قانونية أخرى ووجد الوكالة -خطة لتعيينات العقود المؤقتة. يمنح التعيين بالوكالة المالي القدرة على تعيين مرشحين من الدرجات الخاصة به على أساس التمثيل قصير الامد الذي يمكن تمديده دون موافقة برلمانية. وفي معظم الحالات، ظل هؤلاء الموالون في مناصبهم حتى بعد انتهاء عقود الوكالة الخاصة بهم من الناحية الفنية. وفي نهاية المطاف، ستجعل عقود الوكالة من السهل أيضًا عزل كبار موظفي الخدمة المدنية الحاليين حيث تتنافس الأحزاب السياسية عليها بعد كل انتخابات.

بعد اتفاقية أربيل 2010 وإنشاء جبهة التوافق الوطني، بدأ عدد أكبر من الأحزاب السياسية في استخدام تعيينات الدرجات الخاصة، والتي يسيطرون عليها الآن بشكل مباشر، للوصول إلى السلطة داخل مؤسسات مختلفة من الدولة العراقية. وعرفت الأحزاب السياسية الرئيسية الآن القوة التي يمكن أن تمارسها هذه التعيينات. وأصبحت التعيينات في الدرجات الخاصة المتحالفة مع الأحزاب نتيجة لذلك، بعد انتخابات 2014، جزءًا واضحًا من مفاوضات تشكيل الحكومة، إلى جانب التعيينات الوزارية. وبموجب النظام القائم على النقاط الذي يوجه المفاوضات بشأن تشكيل الحكومة بعد كل انتخابات، يمكن للأحزاب الآن اختيار ما إذا كان من مصلحتها اختيار الوزراء أو كبار موظفي الخدمة المدنية أو مزيج من الاثنين.

## 2016-2020: سقوط النظام "تحت الأرض" في عصر التكنوقراط

دعت الاحتجاجات الجماهيرية التي اندلعت في صيف 2015 واستمرت حتى ربيع 2016 إلى تعيين وزراء تكنوقراط كوسيلة لإنهاء الفساد المستشري والحد من هيمنة الأحزاب السياسية الرئيسية على الدولة. وفي الساحات التي سيطر عليها المتظاهرون، ساوى شعار مشترك بين السياسيين الفاسدين والإرهابيين / أعضاء داعش، الذين سيطروا في ذلك الوقت على ما يصل إلى ثلث البلاد. وكان المحتجون يكافحون من أجل العثور على وظائف بسبب تباطؤ الاقتصاد العراقي المتأثر بانهيار أسعار النفط عام 2014. وأشاروا إلى الفساد، الذي قالوا إنه أثرى الأحزاب الحاكمة ولم يترك سوى القليل من موارد الدولة أو لم يتركها على الإطلاق لتصل إلى المواطنين العاديين.

وفي دعوتهم للتغيير، جادل قادة الاحتجاج -من التيار الصدري وجماعات التيار المدني المختلفة- بأنه يمكن استخدام الوزراء التكنوقراط لمعالجة الفساد من خلال تحدي تسييس الوزارات التي أصبحت سائدة للغاية. وكان هدف حركة الاحتجاج هو محاسبة وإضعاف الأحزاب السياسية ما بعد عام 2003، عن طريق منع وصولها إلى السلطة -وقد تحقق الوصول إلى ذلك بشكل علني حتى الآن من خلال تعيينهم لوزراء في كل حكومة وحدة وطنية.

واستجابةً لهذه المطالب، وافق رئيس الوزراء، حيدر العبادي، على تغيير عدد من وزرائه، واستقدام تكنوقراط من ذوي الخبرة في المجالات المحددة التي تغطيها الوزارات المعنية.

ومع ذلك، فشلت هذه الخطوة في نزع الطابع السياسي عن الدولة العراقية. وبدلاً من ذلك، عززت نظام الدرجات الخاصة، والتي أصبحت أكثر أهمية لممارسة التأثير السياسي للحزب من خلال تمكين المعينين من الدرجات الخاصة من السيطرة على الوزراء التكنوقراط الضعفاء. ونتيجة لذلك، اشتكى الوزراء من أن توقيعاتهم على العقود الحكومية أصبحت مجرد "طوابع مطاطية" تفويض رسمي للقرارات المتخذة في مكان آخر، خارج نطاق سيطرتهم.

تجسد هذا التحول في السلطة داخل الدولة العراقية في انتخابات 2018، حيث لم يعد التنافس الرئيسي بين الأحزاب السياسية على التعيين العلني للوزراء بل بالأحرى للتخصيص السري للدرجات الخاصة.

كما ناقش محلل عراقي بعد انتخابات 2018:

"الدرجات الخاصة من أهم الملفات التي تجذب أنظار السياسيين والأحزاب، باعتبار أن هذه المناصب المهمة هي عصب كل مؤسسات ووزارات الدولة، وبالتالي المحاصصة." دارت المفاوضات خلال عملية تشكيل الحكومة اللاحقة حول 500 إلى 700 منصب من مناصب الدرجات الخاصة. وتشير المقابلات التي أجراها المؤلفان في بغداد إلى أن أتباع إحدى القوى الفائزة بأكبر نصيب من الأصوات في انتخابات 2018 -حصلوا على الحصة الأكبر من تعيينات الدرجات الخاصة، والبالغ عددها 200 درجة. ولم يتقلدوا أي مناصب وزارية ولكنهم باركوا تعيين وزراء مستقلين ضعيفين مع التركيز على الوصول إلى الدرجات الخاصة. ولضمان أن

مرشحيهم قد تم تمريرهم من قبل مجلس الوزراء، ركزوا على السيطرة على أمين مجلس الوزراء، الذي أشرف على صنع القرار بشأن التعيينات في الخدمة المدنية. وأخذت جميع الأحزاب الأخرى المنتصرة نصيبها من الدرجات الخاصة، ومن ثم وُضع الموالين في الرتب العليا للخدمة المدنية في جميع اجزاء الدولة. وسيكون هؤلاء المسؤولون المتحالفون مع الحزب، بعد تنصيبهم، لاعبين رئيسيين في التعاقد الحكومي في كل وزارة، وسحب الأموال إلى الأطراف المعنية التي يدينون بالولاء لها.

وأصبح دور الدرجات الخاصة داخل الدولة الآن قضية رئيسية في السياسة العراقية. فبحلول عام 2018، أصبحت الموضوع الأساس في المناقشات حول الفساد. وناقش البرلمان العراقي مزايا العقود المؤقتة (الوكالة) في عدة مناسبات، إذ سعت الأحزاب خارج النظام إلى اكتساب نفوذ أكبر. وقال رئيس مجلس النواب محمد الحلبوسي في حديثه عن مبادرة العراق في تشاتام هاوس في شباط (فبراير) 2019، إن إحدى العقبات الرئيسية في التصدي للفساد هي الفساد المرتبط بالوكالة. وفي نقاش برلماني، اشتكى النائب عن الفتح، أحمد الأسدي، من أن ائتلافه يسعى بصعوبة للحصول على الدرجات الخاصة.

وكما هو موضح أعلاه، انتقلت ممارسة السلطة السياسية الحزبية في العراق من مستوى الوزير إلى مستوى دونه، وهو موظف حكومي كبير. إذ لم يتمكن الوزراء التكنوقراطيون المستقلون المعينون استجابة لاحتجاجات 2015-2016 من السيطرة على موظفي الخدمة المدنية التابعين لهم، وبالتالي على وزاراتهم. وحوّلت الأحزاب السياسية بعد ذلك تركيزها من تعيين

أفرادها كوزراء إلى التأكد من حصولهم على أكبر عدد ممكن من المعينين من الدرجات الخاصة في جميع الوزارات.

**2020 إلى الوقت الحاضر: حكومة مصطفى الكاظمي وترقية الدرجات الخاصة**

استمرت رئاسة عادل عبد المهدي، التي بدأت في تشرين الأول (أكتوبر) 2018، لمدة عام واحد فقط. ومنذ تشرين الثاني (نوفمبر) 2019، اجتاحت مظاهرات حاشدة البلاد وأزالت الشرعية التي اكتسبتها الحكومة من انتخابات العام السابق. وأجبر عبد المهدي على التنحي. وبعد سبعة أشهر من المفاوضات غير الحاسمة، أصبح مصطفى الكاظمي رئيساً للوزراء في أيار (مايو) 2020. ووعده عند وصوله إلى السلطة بالإصلاحات السياسية والاقتصادية واسعة النطاق والمستدامة التي طالب بها المتظاهرون. وأكدت التقارير الإعلامية التي أحاطت بتعيين حكومة الكاظمي ارتفاع نسبة الوزراء التكنوقراط التي إشتملت عليها. فأثار هذا في البداية نقاشاً بأن الحكومة الجديدة ربما تكون قد حققت مستوى أعلى من الاستقلال عن الأحزاب السياسية المهيمنة في العراق مقارنة بأي من سابقتها.

ومع ذلك، فإن تشكيل حكومة الكاظمي لم يمثل خروجاً كبيراً عن ممارسات الحكومات السابقة. وبدلاً من ذلك، أشارت إلى زيادة أخرى في قوة الدرجات الخاصة المتحالفة مع الأحزاب. فعلى عكس التكنوقراط المعينين في الحكومة في عهد العبادي وعبد المهدي، كان عدد من وزراء الكاظمي موظفين مدنيين كبار سابقين من الوزارات نفسها التي تم تعيينهم فيها. وبصرف النظر عن اثنين من التكنوقراط المستقلين، كانت الغالبية العظمى من



أعضاء الحكومة الجديدة إما وزراء خدموا رعاتهم السياسيين كموظفين مدنيين كبار في ذات الوزارات أو مسؤولين عقدوا اتفاقات مع الأحزاب السياسية للحصول على مناصبهم.

ألقت حلقة شارك فيها الشاعر العراقي المعروف فارس حزام بعض الضوء على عملية تشكيل حكومة الكاظمي. فقد كان من المعروف أن من يُرشح إلى منصب أي وزارة في الكابينة الحكومية، عليه أن يستوفي شروط الحزب السياسي الذي يسيطر على الوزارة المعنية، ومن لم يفعل ذلك ولا يوافق على السماح للحزب بالسيطرة على وزارته، لن تتم الموافقة عليه، وبالتالي يضطر إلى الانسحاب من عملية الترشيح.

ونظراً إلى هذه الخلفية، لا يمكن القول بأن حكومة الكاظمي الحالية -ومن ثم عمل حكومته اليوم -تمثل قطيعة مع النظام السياسي في العراق بعد عام 2003. وبدلاً عن ذلك، فإن تشكيل الحكومة يظهر دليلاً على مزيد من التسييس للدولة العراقية. فقد تم الآن تعيين الموظفين المدنيين المتحالفين مع هذا الحزب أو ذاك منذ سنوات طويلة، والذين يخدمون لسنوات طويلة مصالح حزبية في الوزارات، لإدارة تلك الوزارات بالفعل. ويمكن أن يتوقع منهم الحفاظ على العلاقات الوثيقة مع الأطراف التي قامت بحمايتهم وتعزيزهم على مدى سنوات عديدة.

باختصار، فعلى الرغم من مناصرته لأجندة إصلاحية، لا يتمتع الكاظمي بسلطة أكثر من أي من أسلافه لتطبيق الإصلاحات، ولا يزال رئيس الوزراء مقيداً بالنظام السياسي الحالي.

### أهمية السلطة: الفساد المقبول سياسياً

يجب أن تبدأ جهود معالجة الفساد من خلال رسم خرائط شاملة لديناميكيات السلطة في العراق -تحديد ليس فقط اختراق الأحزاب السياسية للوزارات الحكومية ولكن أيضاً وصولها المميز إلى مناصب "الدرجات الخاصة" في الخدمة المدنية.

فقد أصبح نظام الدرجات الخاصة وسيلة لتوجيه الموارد بشكل فاسد إلى كل حزب سياسي بما يتناسب مع مقدار السلطة التي تم الفوز بها في كل انتخابات. وبالتالي، تختلف الموارد الموزعة وفقاً لقدرة كل حزب على الفوز بمقاعد، مع عدد المقاعد التي غالباً ما تُترجم إلى تعيينات في الخدمة المدنية. ومنذ إنشاء مجلس الحكم العراقي في عام 2003، أجرت البلاد خمسة انتخابات وطنية وشكلت ست حكومات للوحدة الوطنية. ومع ذلك، فإن تطور النظام السياسي خلال هذا الوقت لم يقلل من قبضة الأحزاب المهيمنة. بل على العكس من ذلك، فقد ازداد تأثير المصالح السياسية للأحزاب على تعيين كبار موظفي الخدمة المدنية. وقد أدى هذا بدوره إلى تعميق التسييس في مؤسسات الدولة العراقية.

وشهد العراق تغيرات كبيرة منذ عام 2003، بما في ذلك الحرب الأهلية والصراع العنيف، وإدخال إصلاحات انتخابية مختلفة وأنظمة انتخابية، وانقسام الأحزاب السياسية، واستقالة رئيس الوزراء، والانتفاضات الشعبية. وعلى الرغم من كل هذه الأحداث والتغييرات، ظل النظام الأساسي للفساد السياسي الذي يقوم عليه ميثاق النخبة دون منازع. وإذا كان هناك أي شيء،

فقد أصبحت السياسة في العراق أكثر انقسامًا (بسبب انتشار الأحزاب السياسية، والافتتال الداخلي بين النخبة، والاحتجاجات في عام 2019 الداعية إلى إنهاء نظام ما بعد عام 2003)، واستمر تسييس مؤسسات الدولة على قدم وساق، ونتيجة لذلك، أصبحت قوة الأحزاب على مؤسسات الدولة أقوى.

لقد أثبت هذا النظام حتى الآن قدرته على تجنب جهود الإصلاح. حتى الضغوط من مظاهرات 2019، الأقوى منذ 2003، فشلت في تحقيق إصلاحات مستدامة. يجعل تعقيد النظام -جنبًا إلى جنب مع الدور غير الشفاف الذي تلعبه الدرجات الخاصة فيه -كيانًا صعبًا لتعيينه وفهمه ومن ثم إصلاحه.

تزيد الضغوط الاقتصادية من تحديات الإصلاح. ففي العام الماضي، أشارت التقديرات إلى أن التقلبات في أسعار النفط العالمية وتأثير فيروس كورونا قد قلص حجم الاقتصاد العراقي بنسبة 10 في المائة، مما دفع الحكومة إلى أزمة في توفير الرواتب. وكانت الإيرادات الحكومية اعتبارًا من منتصف عام 2020، تصل إلى 3 تريليون دينار (في ذلك الوقت، حوالي 2.5 مليار دولار) شهريًا، مقارنة بالإنفاق الشهري البالغ 7 تريليون دينار (5.8 مليار دولار). وأصبحت هذه الأزمة الاقتصادية هي القضية المهيمنة على حكومة الكاظمي. وأوضح نائب رئيس الوزراء ووزير المالية علي علاوي، في سلسلة من المقابلات مع وسائل الإعلام العراقية والدولية، أن العراق يمر بحالة اقتصادية صعبة. وحذر من "عواقب أمنية خطيرة" إذا لم تتم "إعادة

هيكلية الاقتصاد بشكل جذري". كما أوضح أن أحد أهدافه الأولى للإصلاح سيكون واردات الدولة وكشوف الرواتب. ومع ذلك، فقد قوبلت المحاولة الأولى لفرض إصلاحات طفيفة في نظام الرواتب التقاعدية في حزيران 2020 بالغضب في المجتمع العراقي والبرلمان، مما أجبر الحكومة على التراجع السريع. وقد سلطت هذه الحلقة الضوء على ضعف الحكومة أمام الضغط السياسي المنسق من النخبة والمجتمع الأوسع.

وفي مواجهة انخفاض أسعار النفط في عام 2020 والتظاهرات الاجتماعية التي يقودها الشباب، دعا كل من علاوي والكاظمي إلى إصلاح جذري وفتح الاقتصاد. ومع ذلك، فقد استمروا في مواجهة معارضة أي مبادرة من هذا القبيل من داخل النخبة الحاكمة، التي اعتمد أعضاؤها على توسيع كشوف المرتبات العامة لتعزيز دعمهم السياسي. وفي عام 2020، نشر علاوي وفريق الإصلاحيين التابعين له (ورقة بيضاء) رسمت استراتيجيته للإصلاح وسعى إلى تبرير اقتراحه لمزيد من الاقتراض المحلي والدولي لتجاوز الأزمة. ومع ذلك، كانت الورقة البيضاء، مثل عدد من استراتيجيات الحكومة العراقية السابقة، بيان نوايا أكثر من كونها استراتيجية واقعية لتحقيق إصلاح فعلي. وقد استندت إلى التأكيد على أن الوضع الاقتصادي كان شديد الخطورة بحيث لم يكن أمام النخبة الحاكمة في العراق خيار سوى الترحيب بإصلاحات اقتصادية بعيدة المدى. وأظهر الاستقبال السلبي للورقة البيضاء في البرلمان كيف عمل علاوي وفريقه بمنطق مختلف عن منطق باقي النخبة الحاكمة. فالمنطق السياسي للأخير، الذي شكل النظام السياسي بأكمله

حتى الآن، هو الاستمرار في محاولة انتزاع أكبر قدر ممكن من الأموال من الدولة العراقية، حتى في أوقات الأزمات الاقتصادية. وفي جميع الاحتمالات، فإن الصدام المستمر بين الأجنحة الاقتصادية لعلاوي والأجنحة السياسية للنخبة لن يؤدي إلى الإصلاح، بل ستستمر الدولة العراقية في الاقتراض، بينما لا تفعل سوى القليل أو لا تفعل شيئاً لمعالجة المشاكل الهيكلية التي عانت منها كل حكومة بعد عام 2003. ووضعت الورقة البيضاء لعلاوي خططاً لإجراء تخفيضات مستمرة في الرواتب الحكومية والمعاشات التقاعدية والمزايا الأخرى. كما حددت الطموح لترسيخ وتنظيم محاولات الكاظمي في معالجة الفساد وجعل الاقتصاد أكثر جاذبية للاستثمار الأجنبي. نظراً للقيود الهيكلية التي تواجهها الحكومة، ومن المشكوك فيه أن الحلول السياسية المقترحة في الورقة البيضاء سيتم تنفيذها على الإطلاق.

## الملاحظات الختامية والتوصيات

في شباط 2019، جلس مؤلفو هذه الدراسة في مكتب دبلوماسي أجنبي رفيع في بغداد. بعد المجاملات الدبلوماسية المعتادة، بدأ الدبلوماسي الاجنبي في حديث نادر ومفصل، جاء نتيجة من إحباطه. لقد عمل لعدة أشهر على تأمين عقد في العراق لشركة كبرى من بلاده. لقد حاول مع الوزير العراقي المختص ذهاباً وإياباً. وفي النهاية، اتفقوا على الشروط التجارية للصفقة، وأبلغ الدبلوماسي حكومته بالنجاح. ثم، بين عشية وضحاها، انهار الاتفاق. كان مذهولاً. كيف يمكن للوزير العراقي المعني أن يتجاهل المنطق الاقتصادي الذي شكّل فهم الدبلوماسيين للعالم، أو يعرض للخطر المكاسب المتبادلة التي ستحققها الصفقة؟ سيوفر العقد الخدمات الحكومية التي تشتد الحاجة إليها، وبسعر جيد، للشعب العراقي. ومع ذلك، لأسباب لم يستطع الدبلوماسي الأجنبي فهمها، رفضتها الحكومة العراقية.

على طول المحادثة، حدد المؤلفون المنطق السياسي الذي يقوم عليه نظام الدرجات الخاصة، والذي لم يكن الدبلوماسي على علم به. بعد شرح النظام، سأل المؤلفون الدبلوماسي عما إذا كان فريقه قد رسم مواقع داخل الوزارة ذات الصلة لفهم كيفية سيطرة الأحزاب السياسية على كبار موظفي الخدمة المدنية الذين كان يتفاوض معهم؟. لم يقم الدبلوماسي بهذا البحث. كان افتراضه أن اتفاقاً منطقياً اقتصادياً ومفيداً للطرفين تم التوصل إليه مع الوزير كان كافياً لدفع الصفقة إلى الأمام. بعبارة أخرى، أخطأ بشكل أساسي في قراءة منطق السلطة

والسياسة الذي يعمل على مستوى الإدارات الفرعية في وزارة حكومية عراقية.

بعد أشهر، التقى المؤلفان بالدبلوماسي مرة أخرى، والذي كان من الواضح أنه كان في مزاج أفضل بكثير. كان قد أبلغ للتو زملاءه في الحكومة في عاصمته بأن الصفقة مع الشركة قد تمت أخيراً. لقد تقدم لأنه حدد نقطة الاختناق في النظام: موظف مدني معين كان يعمل نيابة عن حزب سياسي، ولكن ضد وزيره التكنوقراطي ومصالح الشعب العراقي.

توضح قصة المشاكل التي واجهها هذا الدبلوماسي الحواجز الأوسع أمام الإصلاح السياسي والاقتصادي في العراق. هذه الحواجز موجودة أمام الشعب العراقي والدبلوماسيين الأجانب ورجال الأعمال الدوليين المقيمين في بغداد، بل والمصلحين في حكومة مصطفى الكاظمي. بدلاً عن السعي إلى فهم السياسة العراقية والدولة من منظور النماذج الهرمية والمؤسسية والقانونية والعقلانية. ناقشت هذه الدراسة بأن الجهود التي يبذلها صنّاع القرار الدوليون لدعم الإصلاح لا طائل من ورائها دون فهم أساسي لديناميكيات السلطة عبر النظام العراقي بأكمله. ولتحقيق ذلك، يحتاج صانعو السياسات ليس فقط إلى تحديد المناصب وعلاقات السلطة الرسمية للوزراء وقادة الحكومة الذين يتعاملون معهم على أساس يومي، ولكن أيضاً كبار موظفي الخدمة المدنية الذين يديرون مؤسسات الحكومة العراقية. فعلى سبيل المثال، يمكن للحزب السياسي الذي يتوافق معه المدير العام في الوزارة أن يحدد نجاح مبادرة معينة. ويقدم هذا الفهم أيضاً رؤى ثاقبة عندما تفشل سياسات

التنمية والإصلاح التي يروج لها المجتمع الدولي ويتم تطبيقها في بغداد وأربيل في تحقيق الأهداف المحددة لها. وبعد رسم خريطة للنظام السياسي كما هو موضح أعلاه، يحتاج أولئك الذين يسعون إلى تعزيز الإصلاح إلى ضمان إرساء المساءلة على مستوى الدرجات الخاصة. وإن المؤسساتان الرئيسيتان في العراق المكلفتان بمكافحة الفساد هما ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة. على الرغم من أن الهيئتين تعانيان أيضاً من التسييس، إلا أن لكل منهما دور في تحسين شفافية الحكومة، مثلاً من خلال التحقيق في الفساد على مستوى الدرجات الخاصة وتحديد المعينين الذين يتصرفون مع الإفلات من العقاب.

يجب أن تبدأ العملية بمراجعة جميع عقود التعيين في الوكالة والتكليف، لمعرفة المسؤولين "المؤقتين" الذين ما زالوا يعملون والذين هم في مناصب لم تحصل على موافقة مجلس الوزراء. ويجب بشكل حاسم على هيئة تحقيق مستقلة تتبع عمل الدرجات الخاصة في جميع أنحاء الدولة للتأكد من أن هذه المناصب تندرج تحت قواعد كل وزارة وأن أصحابها يعملون ضمن قانون الخدمة المدنية. إن أي محاولة بالإجمال لنزع الطابع السياسي عن الخدمة المدنية ستكون مهمة ضخمة وفي جميع الاحتمالات غير قابلة للتحقيق سياسياً. لذلك، يجب أن يكون الهدف الرئيسي في أي محاولة لإصلاح النظام السياسي في العراق هو تقديم المساءلة إلى الرتب العليا في الخدمة المدنية. وإذا لم يخضع تعيين هؤلاء المسؤولين وأفعالهم لتدقيق مطول، فإن أي محاولة لإصلاح النظام الأوسع سيكون مصيرها الفشل.



# الفساد المقبول سياسياً وعوائق الإصلاح في العراق



جميع الحقوق محفوظة لـ مركز الرافدين للحوار RCD  
لا يجوز النسخ أو إعادة النشر من دون موافقة خطية من المركز

جمهورية العراق - النجف الأشرف - حي الحوراء - امتداد شارع الإسكان

جمهورية العراق - بغداد - الجادرية - تقاطع ساحة الحرية

[www.alrafidaincenter.com](http://www.alrafidaincenter.com)

[info@alrafidaincenter.com](mailto:info@alrafidaincenter.com)

009647826222246

ص.ب. 252

