



مركز البيان للدراسات والتخطيط  
Al-Bayan Center for Planning and Studies

# موقع العراق وفق مؤشرات الحكم الرشيد: العقبات والحلول

د. علي عبدالرحيم العبودي



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدة تمُّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

### ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2023

[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

Since 2014

## موقع العراق وفق مؤشرات الحكم الرشيد: العقبات والحلول

د. علي عبدالرحيم العبودي\*

منذ تأسيس الدولة العراقية عام 1921، والعراق يعيش في مأزق وتخبُّط واضح؛ ما عدا بعض الفترات الراكدة، فهو يعيش مأزقاً سياسياً، وذلك في عدم تحديد هويته السياسية تحديداً واضحاً، وتأسيس دولة مؤسسات راسخة، كما أنه يعيش في تخبُّط مستمر في تبني نظام اقتصادي يتلاءم مع وضعه وطبيعته، إذ كان متأرجحاً بين الفكر الاقتصادي الاشتراكي والفكر الرأسمالي والفكر الإسلامي، فلم يتمكن من تأسيس توليفة فكر اقتصادي جديد يتوافق مع امكانياته وطبيعته الخاصة.

وبعد نحو (83) عاماً من هذا التخبُّط والتأرجح، سنحت الفرصة بإعادة بناء الدولة العراقية بُركنيتها السياسي والاقتصادي وَفُق قواعد الحكم الرشيد، وذلك بعد تشكيل أول حكومة عراقية منتخبة عام 2005، لكن للأسف هذا لم يحدث، ولم يُصَحَّح المسار وَفُق طريقة علمية وبنائه، إذ استمر الحال في تسييس الاقتصاد، وإخضاعه للمناكفات والمصالح الحزبية، ومما يزيد الأمر سوءاً ظل الاقتصاد العراقي مُتكالاً على مورد النفط الذي جعل منه اقتصاداً ريعياً بامتياز تحتكره وتديره الحكومة، مع امتلاك العراق موارد اقتصادية وبشرية وفيرة.

وتبعاً لذلك، بدأ العراق بالابتعاد أكثر فأكثر عن ترسيخ قواعد الحكم الرشيد في إدارة الدولة، ممَّا نتج عنه في المحصلة رهن اقتصاد البلد بجميع مفاصله للريع النفطي، بل أصبحت جميع الخطط التنموية دالة للإيرادات النفطية، ممَّا وضع البلد في دائرة المستقبل المجهول. لذا تكمن أهمية هذا الورقة في تحديد أهم الأسباب التي أدَّت إلى ابتعاد الإدارة العامة في العراق عن تطبيق قواعد الحكم الرشيد، وتحديد المعوقات التي تحول دون تطبيق مبادئ الحكم الرشيد مستقبلاً، والعمل على عرض حلول واقعية وعملية لحوكمة الإدارة العامة للبلد.

أولاً: فلسفة الحكم الرشيد ومفهومه

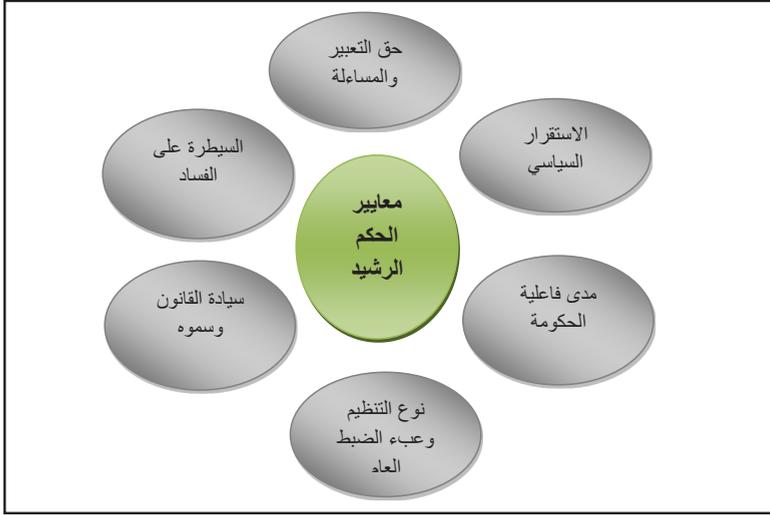
بدأ استخدام مصطلح الحكم الرشيد (Good Governance) أو الحكم الصالح كما يجنِّد تسميته بعض الكتاب من المنظمات والمؤسسات الدولية بصورة ملفت مع مطلع القرن

\*كلية العلوم السياسية/جامعة النهرين.

الحالي، ومع كثرة التعاريف التي تناولت الحكم الرشيد كلاً وفقاً لميدانه ومنطلقه الفكري، إلا أنه يصب في المفهوم والغاية أنفسهما، إذ عُرِفَ على أنه «الحكم الذي تقوم به كيانات سياسية منتخبة وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع وبتقدم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم»، كما عُرِفَ وفقاً لتقرير التنمية الإنسانية العربية الصادر عن الأمم المتحدة لعام 2002 بأنه «الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم، وفرصهم، وحرّياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كلّ فئات الشعب تمثيلاً كاملاً، وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب» ، ويُعرف أيضاً بأنه «العملية التي تدار عن طريقها المؤسسات والأعمال العامة والخاصة، لضمان حقوق الإنسان، ويحقق ذلك بطريقة خالية من الفساد، وفي ظل سيادة القانون» .

تكمن فلسفة الحكم الرشيد في إيجاد بيئة سليمة لضمان استدامة تنمية الإنسان وتوفير حياة كريمة له، وذلك عبر ربط ثلاث أبعاد رئيسة وتفاعلها، وهي: البعد السياسي المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، والبعد التقني المتعلق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفعاليتها، والبعد الاقتصادي الاجتماعي المتعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة من جهة، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها في المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة، فضلاً عن علاقتها بالاقتصاد الخارجية والمجتمعات الأخرى من جهة ثانية . أي: إنّ الحكم الرشيد ليس غاية، بل وسيلة لتحقيق غايات أعظم، أهمها تحقيق التنمية الاقتصادية والبشرية واستدامة إيرادات الدولة وإيجاد بيئة مستقرة ومرفها لحياة الإنسان، لذا توجد ستة معايير، أو مؤشرات يقاس بها الحكم الرشيد، وكما موضح في الشكل رقم (1).

## الشكل رقم (1) معايير الحكم الرشيد



Source: United Nations, Governance Indicators; A Users' Guide, (New York 2007), p.2.

يذهب بعض الباحثين إلى أنَّ حصر معايير الحكم الرشيد أو الحكومة بهذا المؤشرات يحمل نوعاً من التعسف في التقييم، ويتفق الباحث مع هذا الرأي، وذلك يعزى إلى أنَّ التطور الذي حصل عبر الزمن ليس متساوياً بين الدول، كما أنَّ لكل دولة أو منطقة إقليمية ثقافة خصوصاً بما لا تتشابه مع سائر الدول. لذا يمكن التقليل من هذا التعسف عن طريق معرفة معايير الحكم السيئ أو غير الرشيد وتعميمه، التي يمكن تحديدها، ومن ثمَّ محاولة معالجتها للانتقال إلى الحكم الرشيد، ويمكن إجمالها بالآتي<sup>1</sup>:

**1.** الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح والصريح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والمال الخاص، ويكون لديه منحي دائم لاستخدام الموارد العامة أو استغلالها لمصلحة خاصة.

1. حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، مصدر دُكر سابقاً، ص 13-14.

2. الحكم الذي ينقصه الإطار القانوني ولا يطبق مفهوم حكم القانون، بحيث تطبق القوانين انتقائياً وتعسُفياً، ويعفي المسؤولون أنفسهم من تطبيق القوانين.
3. الحكم الذي لديه عدد كبير من المعوقات القانونية والإجرائية أمام الاستثمار الإنتاجي، بما يدفع نحو أنشطة الربح الربعي والمضاربات.
4. الحكم الذي يميّز بوجود أولويات تتعارض مع التنمية، وتدفع نحو الهدر في الموارد المتاحة وسوء استخدامها.
5. الحكم الذي يميّز بوجود قاعدة ضيقة أو مغلقة وغير شفافة للمعلومات ولعمليات صنع القرار بوجه عام، وعمليات وضع السياسات العامة بوجه خاص.
6. الحكم الذي يميّز بوجود الفساد وانتشاره، وآلياته، وثقافة الفساد، والقيم التي تتسامح مع الفساد.
7. الحكم الذي يتميز باهتزاز شرعية الحكم وضعف ثقة المواطنين به، وهو ما قد يدفع إلى انتشار القمع، ومصادرة الحريات، وانتهاك حقوق الإنسان، وسيادة التسلط.

### ثانياً: معطيات الحكم الرشيد داخل العراق

إنّ تتبع معطيات الحكم الرشيد في العراق وفقاً للمعايير المتبعة في قياس الحكم، والتي تصدر عن مؤسسات ومنظمات دولية أبرزها البنك الدولي، نجد أنّه يتذلل الترتيب الدولي من حيث النسبة المئوية التي حصل عليها في كل مؤشر، يُنظر الجدول رقم (1). إذ يقوم البنك الدولي بإصدار تقرير سنوي حول الدول الأقرب في تبني الحكم الرشيد، وذلك عبر دراسة وتحليل أوضاع نحو أكثر من 200 دولة وإقليم، وتقديم تقييم لكل دولة وفقاً للمؤشرات الحاكمة للحكم الرشيد، كما موضّح في الجدول رقم (1)، إذ يوضّح النسبة المئوية التي حصل عليها العراق لكل مؤشر في العقد الأخير، ويتضح أنّ العراق وُفق المعايير الستة للحكم الرشيد أنّه أقرب إلى الحكم السيئ إذا ما قلبنا المعايير، إذ حصل مؤشر حق التعبير على أعلى نسبة التي لم تتجاوز (23%)، في حين كانت سائر المؤشرات في حالة تقييم ضعيف جداً، خصوصاً مؤشر الاستقرار السياسي.

جدول رقم (1) وضع العراق وفق مؤشرات الحكم الرشيد للمدة (2016 – 2021)

المؤشر السنوات	حق التعبير والمساءلة	الاستقرار السياسي	فاعلية الحكومة	الجودة التنظيمية	سيادة القانون	ضبط الفساد
2010	21%	3%	16%	19%	2%	6%
2011	20%	4%	17%	20%	3%	7%
2012	18%	4%	18%	17%	4%	10%
2013	18%	4%	18%	18%	5%	7%
2014	8%	2%	18%	15%	5%	7%
2015	20%	3%	15%	16%	4%	5%
2016	22%	5%	14%	16%	7%	8%
2017	20%	4%	14%	14%	8%	9%
2018	21%	3%	14%	14%	6%	9%
2019	23%	3%	14%	14%	7%	10%
2020	21%	3%	14%	13%	7%	11%
2021	22%	3%	15%	16%	6%	15%

Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, (World Bank, 2016–2021). Look at the link: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

وإذا ما قُورنَ العراق مع الدول الربيعة المجاورة وُقِّمَ المؤشرات نفسها، والمدة نفسها، نجد أنَّ هذه الدول قد تفوقت على العراق وبفارق كبير في قريها لتطبيق الحكم الرشيد، إذ حصلت السعودية على (10 - 15%) في مؤشر حق التعبير والمساءلة، وعلى (35 - 40%) في مؤشر الاستقرار السياسي، و(60 - 70%) في مؤشر فاعلية الحكومة، و(55 - 60%) في الجودة التنظيمية، و(60%) في سيادة القانون، وبلغ مؤشر ضبط الفساد (65%)، أمَّا إيران فقد حصلت على (20%) في مؤشر حق التعبير، و(15 - 23%) في مؤشر الاستقرار السياسي، و(20 - 40%) في فاعلية الحكومة، و(15 - 18%) في الجودة التنظيمية، و(20 - 30%) في مؤشري سيادة القانون وضبط الفساد، فيما حصلت الإمارات على (22%) في مؤشر حق التعبير، و(70%) في مؤشر الاستقرار السياسي، و(90%) في فاعلية الحكومة، و(80%) في الجودة التنظيمية، و(78 - 80%) في مؤشري سيادة القانون وضبط الفساد، في حين حصلت الكويت على (35%) في مؤشر حق التعبير، و(50 - 60%) في مؤشري الاستقرار السياسي والجودة التنظيمية، و(40 - 50%) في فاعلية الحكومة، و(60%) في سيادة القانون، و(55%) في مؤشر ضبط الفساد، أمَّا قطر وعمان لم تذهب بعيداً عن النسبة التي حصلت عليها الكويت<sup>2</sup>.

### ثالثاً: العقبات الرئيسة لتطبيق الحكم الرشيد في العراق

يُعَدُّ يوم 9 نيسان عام 2003، نقطة تحول كبرى بالنظام السياسي العراقي، فقد تعبَّر النظام من جمهوري ذي سلوك قومي اشتراكي إلى نظام جمهوري اتحادي ذي سلوك ليبرالي ديمقراطي، وهذا ما جاء به دستور العراق الدائم لعام 2005، إذ نصَّت مادته الأولى الخاصة بصورة النظام السياسي على أنَّ جمهورية العراق: «دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي»<sup>3</sup>.

كان من الممكن جداً في هذه المرحلة من التحول أن يصبح العراق دولة ذات أسس ومعايير جديدة غير التي كانت عليه في النظام الأسبق، معايير خفيفة ومنهج يسير في إطار الحكم الرشيد، لكن لم يحصل ذلك، بل حصل العكس وتراجع العراق وُقِّمَ معظم المؤشرات الدولية، خصوصاً

2. Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, The Worldwide Governance Indicators: Methodology, and Analytical Issues, (World Bank, 2016-2020). Look at the link: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

3. دستور جمهورية العراق 2005، المادة رقم (1).

مؤشر الشفافية والحكم الرشيد، ويمكن أن يعزى ذلك إلى ثلاث عقبات رئيسة، وهي على النحو الآتي:

**1. حكم ديمقراطي مشوه:** نصت المادة (4) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغى، والذي كان تحت إشراف (بول بريمر<sup>4</sup>) على أن «نظام الحكم في العراق اتحادي (فيدرالي) ديمقراطي تعددي، ويجري تقاسم السلطة فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات، وليس على أساس الأصل، أو العرق، أو الإثنية، أو القومية، أو المذهب»<sup>5</sup>، وهذا ما عزّزه دستور العراق الدائم لعام 2005، إذ نصّت المادة (116) على أن: «يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية»<sup>6</sup>. هذا المبدأ الذي وضعته سلطة الاحتلال كان بحجة محاكاة للنموذج الإنجليزي في الحكم (من حيث التنظيم وتوزيع المسؤوليات)، ولعل هذا ما أمنت به الجمعية الوطنية العراقية المؤقتة وقتذاك<sup>7</sup>، إلا أن الحقيقة هذه كانت البذرة الأولى لتقسيم الدولة إلى أجزاء، كما سيعزز ذلك المبدئين الآخرين والوضع الذي وصل لهُ العراق في الوقت الراهن، إذ إنَّ مبدأ الحكم وفق النظام الديمقراطي ما هو إلا جزء واحد من متطلبات الوصول إلى الحكم الرشيد، إذ لا يكفي الحكم أن يكون ديمقراطياً لتحقيق معايير الحكم الرشيد، بل لا بدَّ من تحقيق أهداف الحكم، وإدارة موارد الدولة بالطرائق الكفؤة والحديثة بما ينسجم مع تحقيق أكبر قدر ممكن من العدالة الاجتماعية وحكم القانون.

**2. تعددية حزبية مفرطة:** عملت سلطة الاحتلال الأمريكي على ترسيخ مبدأ التعددية الحزبية في النظام السياسي العراقي بعد عام 2003، وهذا ما نص عليه الأمر (97) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقت بإدارة بريمر الخاص بتأسيس المنظمات والكيانات السياسية<sup>8</sup>، إذ أعطى هذا الأمر الحق للأشخاص منفردين أن يكونوا كياناً سياسياً؛ لخوض الانتخابات، وهذا لم نجده في تشريعات

4. \* (بول بريمر) سياسي أمريكي عينته الإدارة الأمريكية حاكماً مديناً على العراق بعد عام 2003، إذ كان الرئيس الإداري لسلطة الائتلاف المؤقت حتى صدور الدستور العراقي، وإجراء أول انتخابات عراقية في 15 كانون الأول عام 2005.

5. جمهورية العراق، قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية رقم (49)، المادة (4)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 3981، 2004)، ص 98.

6. دستور جمهورية العراق 2005، مصدر دُكر سابقاً، المادة (116).

7. معتز إسماعيل الصبيحي، صنع القرار السياسي في العراق والديمقراطيات التوافقية، (العراق بغداد: دار الكتب العلمية للطباعة والنشر والتوزيع، 2015)، ص 47-48.

8. حسين وحيد عبود العيساوي، الحقوق والحريات الأساسية في الدستور: دراسة مقارنة، (مصر-القاهرة: المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، 2018)، ص 243.

الدول البرلمانية الأخرى، كما أعطى حق اعتراف المفوضية الخاضعة لسلطة الائتلاف بأي تجمع ككيان سياسي بمجرد حصوله على توقيع (500) ناخب<sup>9</sup>، ولعل هذا الأمر جاء كردة فعل طبيعية على تسلط الحزب الواحد الذي حكم العراق قبل عام 2003 هذا من جهة، ومن جهة أخرى الارتباط الوثيق بين الديمقراطية والتعددية الحزبية، لكن بموجب هذا الأمر (97)، ونظراً إلى عدم وجود قانون ينظم تأسيس وعمل الأحزاب السياسية في العراق حتى صدوره عام 2015<sup>10</sup>، كان هناك إفراط في عدد الأحزاب التي أُسِّست في هذه المدة، ومما يزيد من الأمر سوءاً هو السلوك الذي اتُّبع في تشكيل هذه الأحزاب، إذ تشكلت الأحزاب في العراق بعد عام 2003 على أساس مناطقي أو قبلي أو إثني<sup>11</sup>.

**3. حكم توافقي:** وضع هذا المبدأ ليكون الحلقة العملية للمبدأين السابقين، إذ عمل بول بريمر في تأسيسه لمجلس الحكم العراقي الانتقالي على توزيع المناصب وفق اعتبارات عرقية وطائفية، وبموجبه حصل الشيعة من مجموع (25) عضواً، فضلاً عن المناصب الوزارية على (13) مقعداً في مجلس الحكم الانتقالي بوصفهم الطائفة الكبرى، وحصلت الطائفة السنية على (5) مقاعد، والأكراد (5) مقاعد، ومقعد (واحد) لكل من الكلدوآشوريين والتركمان<sup>12</sup>، هذا المبدأ قد عزَّز وجوب تشكيل أحزاب على اعتبارات عرقية وطائفية وليس على أساس المواطنة واعتماد الكفاءات؛ ممَّا أسهم في ظاهرة التمرس والانقسام العمودي والطائفي فيما بعد<sup>13</sup>، وعليه فقد أصبح هذا المبدأ عرفاً سياسياً، وسارت عليه السلطات الحكومية اللاحقة أدَّى إلى انتشاره على مستوى جميع المؤسسات الحكومية، فأصبح من المشكلات الأكثر صعوبة أمام بناء الدولة الوطنية في العراق<sup>14</sup>.

وعلى وفق المبادئ الثلاث في أعلاه سار السلوك السياسي في العراق بعد عام 2003،

9. جمهورية العراق، قانون الأحزاب والهيئات السياسية رقم (97)، المادة (2، و3)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 3984، 2004)، ص 138-140.

10. للمزيد يُنظر: جمهورية العراق، قانون الأحزاب السياسية رقم (36)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 4383، 2015). متوفر على الرابط الآتي: <https://www.moj.gov.iq/uploaded/4383.pdf>

11. فراس البياتي، التحول الديمقراطي في العراق بعد 9 نيسان 2003، (بيروت: العارف للنشر والتوزيع، 2013)، ص 316.  
12. محمود الشناوي، العراق التائه بين الطائفية والقومية: هذا ما جرى بعد الصدمة والرعب، (القاهرة: هلا للنشر والتوزيع، 2012)، ص 82.

13. نجلاء مهدي شريف، أزمة الحكم في العراق بعد عام 2003، رسالة ماجستير، (جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، قسم النظم السياسية، 2012)، ص 51.

14. للمزيد يُنظر: طارق عبدالحافظ الزبيدي، أزمة بناء الدولة في العراق بعد عام 2003، (مجلة مركز بحوث الشرق الأوسط، العدد 77، 2022)، ص 148-149.

وَفُق المنهجية الآتية<sup>15</sup>:

أ. إدارة الحكم عن طريق الائتلافات بين الزعماء السياسيين الممثلين للمكونات المهمة كافة في المجتمع العراقي.

ب. الغياب التام لثقافة المعارضة السياسية، ممّا جعل من الجميع حكومة ومعارضة في الوقت نفسه.

ت. النسبية في الحجم كميّار أساس للتمثيل السياسي والتعيينات في مواقع القرار ومجالات الخدمة العامة.

ث. درجة عالية من الاستقلالية لكل مكون (طائفة) في إدارة شؤونه الداخلية الخاصة.

ج. الاستقلالية النسبية للسلطات الثلاث (القضائية، والتشريعية، والتنفيذية).

ح. إدارة الدولة وَّفُق المحاصصة الحزبية بعيداً عن المصلحة العامة للدولة.

#### رابعاً: الخطوات والآليات الواجب اتخاذها للوصول إلى الحكم الرشيد في العراق

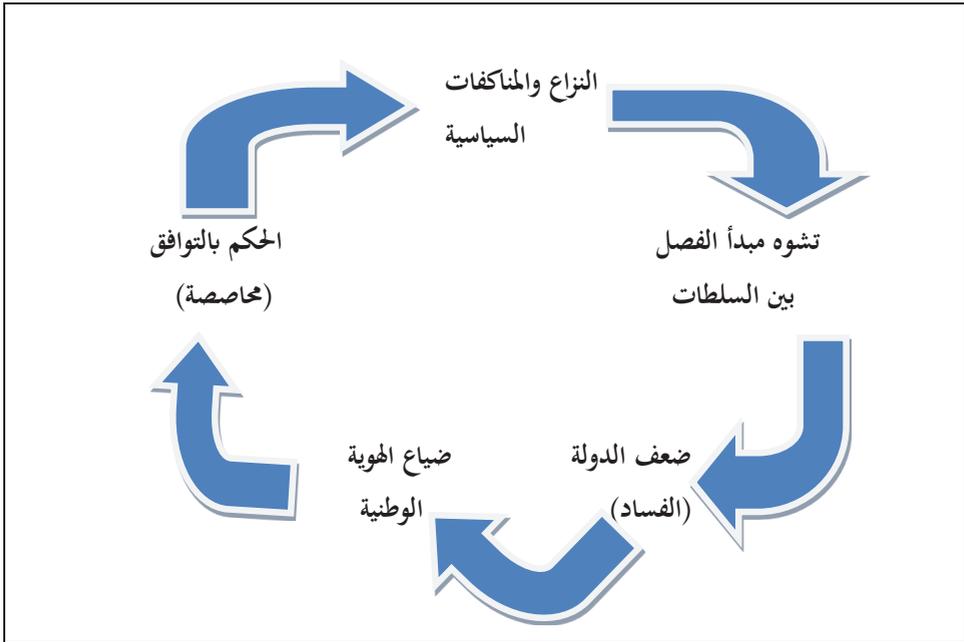
الحقيقة أنّه لا يمكن تجزئة معايير الحكم الرشيد، ولا يمكن تمييز أيهما أولى من حيث الأهمية، إذ إنّ كل معيار يؤثر ويتأثر بالمعايير الأخرى، فلا يمكن تصور بلد خالياً من الفساد الإداري والمالي دون وجود سيادة للقانون فيه، ولا يمكن تصور سيادة للقانون ما لم يتوفر الاستقرار السياسي في ذلك البلد، ولا يمكن السماح بوجود حرية التعبير ما لم يوجد فاعلية وتنظيم جيد، لذا تدور هذا المعايير كلها حول توافر ثلاث عناصر أساسية، أولهما، المساءلة والعدالة، وثانيهما، الشفافية والمصادقية، وثالثهما، المشاركة<sup>16</sup>.

15. هناء محمود حميد، النظام الديمقراطي وإشكالية الثقافة السياسية في العراق بعد عام 2003، أطروحة دكتوراه، (جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، قسم النظم السياسية، 2015)، ص131. كذلك يُنظر: فراس البياتي، التحول الديمقراطي في العراق بعد 9 نيسان 2003، مصدر دُكر سابقاً، ص316.

16. سرمد كوكب الجميل، الموازنة العامة للدولة: مدخل معاصر (المملكة الأردنية الهاشمية: دار الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2018)، ص141-140.

وتكمن خطوات الإصلاح السياسي ومنظومة الإدارة العامة في العراق في كسر الحلقة المفرغة التي وضعها وأسس لها (جون بريمر) منذ عام 2004 وتفكيكها، ويمكن التعبير عنها بمخطط بياني، وكما موضح في المخطط رقم (1).

### مخطط رقم (1) الحلقة المفرغة لمنهجية الحكم في العراق



المصدر: إعداد الباحث بتصرف، وبالاعتماد على الأمم المتحدة، العجز في مقومات الحكم واحتمال تكرار النزاعات في منطقة الأسكوا، (نيويورك: اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغرب آسيا (ESCWA، 2011)، ص 27.

تبعاً لذلك، وانطلاقاً من الحقيقة الغائبة التي مفادها: إنَّ السياسة هي حل وليست مشكلة، نظراً إلى رأي معظم المفكرين الذين يُعرِّفون السياسة على أنَّها «علم السلطة المنظمة في الجماعات الإنسانية كافة»<sup>17</sup>، إذ ينبغي تفكيك الحلقة المفرغة، والاتجاه نحو حكم مستقر ورشيد غايته

17. موريس دوفرجية، مدخل إلى علم السياسة، تعريب: جمال الأتاسي وسامي الدروبي، (دمشق: دار دمشق للنشر والتوزيع، 1981)، ص 7.

المصلحة العامة واستدامة التنمية، وذلك عبر إعادة صياغة الإطار الدستوري، إذ صيغَ الدستور العراقي لعام 2005 في ظروف استثنائية وغامضة وتحت ضغط خارجي، لذا لم يُصغَ بطريقة غايتها مصلحة العراق وشعبه، واستناداً إلى المادة (126) والمادة (142) من الدستور اللتان نصتاً على إمكانية إعادة صياغة الدستور<sup>18</sup>، ينبغي إجراء التعديلات الآتية:

**1. على مستوى السلطة القضائية:** تناول الفصل الثالث في الباب الثالث من الدستور العراقي السلطة القضائية، إذ إنَّ السلطة القضائية مختصة بتحقيق مبدأ المساءلة والعدالة، فيجب على الدستور تحديد كل ما يخص هذه السلطة، ومع نص الدستور على استقلالية القضاء، إلا أنَّ التجربة العملية قد أثبتت عكس ذلك، وهذا يعود للقصور في نصوص ومواد هذه السلطة، إذ لم يحدد الدستور كيفية اختيار وتعيين قضاة المحكمة الاتحادية وطريقة مساءلتهم وعددهم وتركها إلى مشرع القانون العادي، ممَّا حملت كثيراً من الاجتهاد والجدل والتناقض<sup>19</sup>، كما أنَّ ربط تعيين رئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى بموافقة مجلس النواب يُعدُّ انتهاكاً لاستقلالية القضاء<sup>20</sup>، فضلاً عن ذلك فقد دُمجَ جهاز الادعاء العام الذي يُعدُّ المسؤول التنفيذي للحكومة، وهيئة الإشراف القضائي الذي تُعدُّ الجهة المسؤولة عن مراقبة حسن الأداء في المحاكم تحت رئاسة واحدة هو مجلس القضاء الأعلى<sup>21</sup>، ممَّا أفقدهما دورهما الحقيقي في تطبيق القانون، وتبعاً لذلك وتحقيقاً لمبدئي سيادة القانون ومحاربة الفساد يجب أن تُعاد صياغة النصوص الدستورية بحيث تتضمن الآتي<sup>22</sup>:

**أ.** إضافة مادة تحدد عدد أعضاء المحكمة الاتحادية وطريقة اختيارها، وعدم تركها للقانون العادي.

**ب.** جعل تعيين القضاة وتوزيعهم على المناصب وتنسيبهم على المنصب القضائية من اختصاص

18. دستور جمهورية العراق 2005، مصدر دُكر سابقاً، المادة (126) والمادة (142).

19. للمزيد يُنظر: فراس طارق مكية، لمحات إستراتيجية حول قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق، (تونس: المنظمة العربية للقانون الدستوري، 2017).

20. براء منذر عبد اللطيف، وبدر حمادة صالح، نحو تعزيز استقلال القضاء العراقي، (العراق: مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد 2، 2009)، ص 260-261.

21. جمهورية العراق، أمر سلطة الائتلاف رقم (35) إعادة تشكيل مجلس القضاة، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 3880، 2003)، ص 11-14.

22. يُنظر كلٌّ من: زيد العلي، ويوسف عوف، الدستور العراقي تحليل المواد الخلافية للحلول والمقترحات، (عمان: مؤسسة فريديش ايرت، 2020)، ص 64-57. وكذلك براء منذر عبد اللطيف، وبدر حمادة صالح، مصدر دُكر سابقاً.

السلطة القضائية حصراً، للنأي بالقضاء من التسييس والضعفوات السياسية.

**ت.** إضافة مادة دستورية توضح كيفية مساءلة قضاة أعضاء المحكمة ومحاسبتهم، للفصل بين السلطة والمسؤولية.

**ث.** جعل مخصصات القضاة وترقيتهم بيد سلطة مستقلة، من مثل مجلس الخدمة العامة.

**ج.** فصل كلٍّ من: جهاز الادعاء العام وربطه بالسلطة التنفيذية متمثلة بوزارة العدل (لكي يتمكن من ممارسة دوره الحقيقي في تطبيق القانون وإقامة العدل)، وهيئة الإشراف القضائي وربطها بمجلس النواب حتى تستطيع تطبيق الرقابة على حسن الأداء في المحاكم والادعاء العام.

**2. على مستوى السلطة التشريعية والهيئات الرقابية:** تُعدُّ السلطة التشريعية وهيئاتها من أهم السلطات في الأنظمة البرلمانية (النيابية)؛ لما تمثله هذه السلطة من مهام تشريعية تمس حياة المواطن ومستقبل البلد، ومهام رقابية على السلطة التنفيذية والتصرف بالمال العام، وقد تناول الفصل الأول في الباب الثالث من الدستور العراقي تنظيم السلطة التشريعية وعملها، إذ نصَّت المادة (48) على أن تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين؛ مجلس نواب ومجلس اتحاد<sup>23</sup>، لكن وفي الثمانية عشر عاماً الماضية لم تنجح هذه السلطة التشريعية من تأدية مهامها، وذلك للاعتبارات المذكورة سابقاً في المبحث الأول، ممَّا ساعدت على تعميق الفساد وهدر المال العام، وتبعاً لذلك، وتحقيقاً لمعيار الجودة التنظيمية والاستقرار السياسي يجب إصلاح هذه السلطة، وعلى وفق الآتي:

**أ.** الإسراع بتشكيل مجلس الاتحاد، لما له من أهمية كبيرة في العمل التشريعي والرقابي على مستوى الحكومة الاتحادية.

**ب.** ينبغي أن تكون المدة الفعلية لمجلس النواب هي خمسة سنوات، بدل الأربعة سنوات؛ وذلك لما له من أهمية في استقرار العمل الرقابي وتزامناً مع الخطط الاقتصادية التي تقدمها الحكومة، والتي عادة ما يستغرق تنفيذها وجدواها الاقتصادي أكثر من أربعة سنوات.

**ت.** تفعيل دور المعارضة البرلمانية، وذلك عبر:

- تشكيل أغلبية تكون مسؤولة عن تكليف الحكومة، ومسؤولة أمام الشعب، والمعارضة داخل البرلمان.

23. دستور جمهورية العراق 2005، مصدر دُكر سابقاً، المادة (48).

- جعل بعض رئاسة اللجان النيابية من حصة المعارضة حصراً، خصوصاً اللجان ذات المهام الرقابية على الحكومة، وأهمها: اللجنة المالية، واللجنة الاقتصادية، ولجنة النفط والغاز والثروات الطبيعية ولجنة النزاهة، وهذا ما نصّت عليه دساتير كلاً من بريطانيا، وتونس، والمغرب<sup>24</sup>.

- وضع قانون انتخابي يحدّ من المحاصصة قدر الإمكان، وهذا ما نراه قد تحقّق بالفعل إلى حدّ ما في قانون الانتخابات لسنة 2020، حينما نصّت المادة (45) على حظر الانتقال من كتلة إلى كتلة أخرى إلا بعد تشكيل الحكومة<sup>25</sup>، ممّا قد يقلّل من المناكفات السياسية والحد من المحاصصة.

**ث.** نقل الحقوق والامتيازات المالية لأعضاء مجلس النواب من صلاحية المجلس نفسه، وذلك ووفق ما نصت عليه المادة (63/أولاً) من الدستور إلى جهة أخرى، من مثل مجلس الخدمة العامة، أو لجنة خاصة خارج مجلس النواب، كما هو معمول به في بعض الدول ذات النظام البرلماني<sup>26</sup>.

**ج.** أمّا الهيئات الرقابية المستقلة، والتي أهمها: هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، والبنك المركزي، فيجب تحصينها وجعلها مستقلة فعلاً، وغير مسيسة وضمان شفافيتها، وذلك عبر تخصيص مكانة واسعة لها في الدستور، تشمل مهامها وطريقة تعيين أعضائها وتمويلها وعدم تركها إلى القانون العادي، وهذا ما نصت عليه بعض دساتير الدول، منها الدستور المصري<sup>27</sup>.

**3. على مستوى السلطة التنفيذية:** تناول الدستور العراقي لعام 2005 في الفصل الثاني من الباب الثالث السلطة التنفيذية (الحكومة)، إذ نصّت المادة (66) منه على أن تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من ركنين؛ رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون<sup>28</sup>، كما ذُكر أنفاً فقد اتصفت الحكومات العراقية المتعاقبة منذ 2005 بالفوضى والضعف وعدم الفاعلية، ممّا انعكس سلباً على الاستقرار السياسي، وانتشار الفساد، وهدر المال العام، ويعزي الباحث ذلك إلى سببين: أولهما، هو ربط الكابينة الحكومية جميعها بموافقة مجلس النواب، الذي يعاني من مشكلة المحاصصة واختلاف الولاءات، وثانيهما، ضعف الرقابة بجميع أنواعها. لذا يُعدّ إصلاح السلطة القضائية والسلطة التشريعية ضمن إستراتيجيات وخطوات إصلاح السلطة التنفيذية، وتحقيقاً لمبدأ فاعلية الحكومة والحكم الرشيد، والوصول إلى الاستغلال الأمثل للموارد،

24. زيد العلي، ويوسف عوف، الدستور العراقي تحليل المواد الخلافية للحلول والمقترحات، مصدر ذُكر سابقاً، ص 80.

25. جمهورية العراق، قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 4603، 2020)، ص 16.

26. يُنظر: دستور جمهورية كينيا لعام 2010، المادة (230).

27. يُنظر: دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014، المادة (219)، و(220)، و(221).

28. يُنظر: دستور جمهورية العراق 2005، مصدر ذُكر سابقاً، المادة (48).

يجب إتمام إصلاح السلطة التنفيذية، وفقاً للآتي:

**أ.** الإبقاء على النظام النيابي (البرلماني) الذي نصت عليه المادة (1) من الدستور، على أنه النظام الأنسب لحالة العراق، لكن يجب إعادة صياغة الفقرة رابعاً من المادة (76) في الدستور التي تشترط عرض رئيس الوزراء المكلف أسماء كابينته الوزارية على مجلس النواب والتصويت عليهم منفردين<sup>29</sup>، في حين أنّ الصواب وفقاً لرأي الباحث هو الاكتفاء بمنح رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ثقة مجلس النواب، ومنح رئيس الوزراء صلاحية دستورية باختيار أعضاء حكومته من دون ضغوطات سياسية.

**ب.** جعل مدة رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء خمسة سنوات بدل الأربعة سنوات، للاعتبارات نفسها في مجلس النواب المذكورة سابقاً.

**ت.** معالجة الفراغ الدستوري في الآليات ومدد تشكيل الحكومة.

**ث.** الالتزام بالتوقيتات المحددة لتقديم مشروع الموازنة والحسابات الختامية إلى مجلس النواب.

**ج.** فك ارتباط الهيئات الرقابية، خصوصاً منظمات المجتمع المدني، وهيئة الإعلام عن الحكومة.

**ح.** إعادة صياغة مواد الباب الرابع والخامس من الدستور الخاصة بتقسيم المسؤولية والصلاحيات وتوزيعهما بين الإدارة المركزية والإدارات المحلية، وذلك عبر:

- الإسراع في تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي، لما له من أهمية في الحد من استنزاف موردي النفط والغاز، وتنظيم استثمارهما، وهذا ما أكّدت عليه المادة (112/ثانياً) في قولها «تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار»<sup>30</sup>.

- تقوية حكومات الأقاليم والمحافظات ودعمها، وذلك بنقل أربعة محاور أساسية لإدارتها، وهي: (الصلاحيات، والمسؤوليات، والمال، والرقابة)؛ لأنّ نقل الصلاحيات دون المسؤوليات سوف

29. دستور جمهورية العراق 2005، مصدر دُكر سابقاً، المادة (76/رابعاً).

30 المصدر نفسه، المادة (112/ثانياً).

يؤدّي إلى استهتار بالأداء الوظيفي والمستوى الخدمي المقدم للجمهور، فقد تعطى إدارة المحافظة تعيين مدير عام الصحة مثلاً دون تحميل هذا الإدارة (مسؤولية الأداء الصحي) وإنما يترك الأداء ضمن مسؤولية الوزارة، فإنّ الاختيار الفاشل وفق المحسوبيات والواسطات لمدير الصحة يحقق هدف مجلس المحافظة (منحه الصلاحية) ولا يحمّق هدف الجمهور (تحسن الخدمات الصحية) فيقع الفشل على عاتق الوزارة وليس على عاتق إدارة الإقليم أو المحافظة. كما أنّ نقل المسؤولية إلى المحافظة دون تمكينها من صلاحيات إدارية تتعلق بالتعيين والثواب والعقاب والمتابعة والإشراف وغيرها سوف تتحمل المحافظة مسؤولية (سوء الخدمات الصحية) في مثلنا في أعلاه، وهي في الواقع مكبلة إدارياً والصلاحية مناطة بالوزارة وهو خلل إداري واضح، لذا لا بدّ أن يسير فك الارتباط بتوازي نقل (الصلاحية والمسؤولية معاً)؛ لأنّ نقل المال (كما حصل منذ عام 2007 حينما وضعت تخصيصات تنمية الأقاليم والمحافظات) من دون نقل الصلاحية والمسؤولية يعني بقاء الأموال (غير مستغلة) وعدم تنفيذ الموازنة، وإذا نُقلَ المال دون نقل الرقابة على المال فإنّ ذلك يكون مدعاة لفساد مالي كبير، لذا لا بدّ أن يكون نقل المال متوازياً مع نقل الرقابة على المال أيضاً، لأنّ نقل الرقابة على المال من دون وجود تخصيصات لتنفيذ المشاريع يُعدّ من باب الترهّل الإداري غير المجدي في المحافظة، عليه لا بدّ أن تنقل هذه المحاور الأربعة نقلاً متوازياً إلى إدارة الأقاليم والمحافظات<sup>31</sup>.

31. عبدالحسين العنبيكي، العراق النفطي، (العراق: مركز العراق للدراسات، 2013)، ص 212-211.