



2026/8/9

فساد بنيوي أم بنية فاسدة؟ نحو تقليص بيئة الفساد في العراق

حيدر عبد المرشد

● مقال رأي



فساد بنيوي أم بنية فاسدة؟ نحو تقليص بيئة الفساد في العراق

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط / قسم الأبحاث / الدراسات السياسية

الصادر / مقال رأي

الموضوع / الحوكمة والدستور والقانون

حيدر عبد المرشد / باحث

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرٌ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصُّ العراق بنحو خاص، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليةٍ جليَّةٍ لقضايا معقدةٍ تهتمُّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

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

حقوق النشر محفوظة © 2026

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

مدخل

يتناقل الخبراء المختصون بدراسات الفساد كلمةً تُنسب إلى أول رئيس لسنغافورة وباني اقتصادها، (لي كوان يو)، مفادها أن محاربة الفساد يجب أن تكون مثل كنس الدرج، من الأعلى إلى الأسفل. ولكن، هل يمكن أن تكون هذه الكلمة بمثابة قاعدة أو نموذج قابل للتطبيق في كل الأنظمة؟

ربما يمكن القول إن هذه القاعدة قد تنجح في نظم معينة ولا تنجح في نظم أخرى. ففي نظام سياسي معقد مثل النظام العراقي، تتداخل فيه مستويات متعددة من السلطة في شبكة معقدة لا تتيح للدولة أن تحتكر بمفردها حق الإكراه الشرعي، وفق مفهوم ماكس فيبر، بل تتقاسمه مع بُنى أخرى، تسند بعضها بعضاً، وتوهن الحدود الفاصلة بين سلطة الدولة وسلطات تلك البُنى، التي تتداخل فيها مؤسسات اجتماعية أخرى، بين الدين والأحزاب والعشائر ورؤوس الأموال الكبيرة، بما يقود إلى أن يكون القرار الحكومي قراراً توافقياً أكثر مما هو قرار سيادي ينبع من مركز واحد.

على هذا الأساس، وما دام العراق يتصدر تقارير الفساد بشكل دوري، وما دام هذا الفساد قد أصبح بنيوياً، فإن من الضروري النظر في قاعدة (لي كوان يو) آفة الذكر، وتطوير نموذج عراقي، أو ربما نماذج متعددة، تتعامل مع الفساد بطرق متكيفة محلياً، وقادرة على تقليص نطاقه وحصر مستوياته ضمن مدى مقبول، بما يمكن أن يكون مفيداً في العملية الاقتصادية، رغم افتقاره إلى البعد الأخلاقي.



أولاً: البيئة الحاضنة للفساد

تاريخياً، لم تشهد البيروقراطية العراقية مستويات فساد عالية إلى حين الانقلاب البعثي عام 1968، وبدأت الاستثناءات الكبيرة لأفراد أسرة الدائرة الحاكمة حول الرئيس ونائبه وأتباعهما، ووضع مسؤولين غير مؤهلين في مناصب سيادية بالغة الخطورة. ومع اندلاع الحرب العراقية الإيرانية مطلع ثمانينيات القرن الماضي، وانغماس العراق في الحرب وما تركته من آثار اجتماعية سيئة، بدأت البيروقراطية العراقية تمارس نمطاً من الإدارة قاد إلى زيادة مدركات الفساد. ولكن المشكلة الأساسية بدأت مع الحصار الاقتصادي في التسعينيات وانخفاض قيمة الدينار العراقي، في ظل رواتب متدنية لا تكفي لسدّ معيشة يوم واحد، فأصبحت الرشوة نمطاً سائداً في الدوائر الحكومية.

بالإضافة إلى هذا، فإن السخط الاجتماعي من الحكم قاد أيضاً إلى نمط من المقاومة اليومية (Everyday Forms of Resistance)، وفق مفهوم جيمس سكوت، الذي يفترض أن المجتمعات الواقعة تحت سيطرة نظم ديكتاتورية تطوّر أساليب لمقاومة هذه النظم دون الاصطدام بها بشكل مباشر، منها عرقلة الإجراءات الحكومية بالحجج البيروقراطية، بما يقود إلى تهالك المؤسسات السيادية وعدم فاعليتها، مع تطوير نصوص خفية (Hidden Transcripts) تناقض سرديات السلطة، وتعمل ضدها بشكل خفي بالاندماج مع المقاومة اليومية، حتى يصبح الفساد بهذه الكيفية نمطاً مشروعاً

من مقاومة السلطة التي تهضم حقوق المواطنين، وتصادر حرياتهم، وتتحكم بمعاشهم.

ومع انهيار النظام عام 2003، فإن هذه الأنماط قد تحولت إلى سلوك بنيوي لا واعٍ، لم ينتبه إليه النظام السياسي بعد عام 2003، وزاد الأمر تأزماً عدم كفاءة متسلمي المناصب المهمة، بحكم المشكلات السياسية، وهو ما سنعرّج إليه لاحقاً لنشرحه في هذه الفقرة.

ثانياً: الترهل التشريعي

يعاني العراق من ترهل تشريعي جاوز عمره نصف قرن؛ فبحسب إحصائية قدّمها عضو في مجلس الدولة العراقي، فإن الدولة المدنية الفاعلة تحتاج، في المتوسط، إلى 2000 قانون لتسيير أمورها. وفي عام 2003، بلغ عدد القوانين العراقية 27 ألف قانون، وفي عام 2019 بلغ عددها 37 ألف قانون، وهي مستمرة بالزيادة. ونشير هنا إلى أن هذا الرقم يضم أيضاً قرارات مجلس قيادة الثورة، والأوامر التي لها قوة القانون.

هذه الأرقام قادت إلى أن يصنّف البنك الدولي فعالية القوانين العراقية بنسبة متدنية لا تتجاوز 20%. وفي عام 2008، وقّع العراق مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) مذكرة لإنشاء المقصلة التشريعية، تضمّنت مسعىً لحذف 80% من القوانين العراقية، ولم يتم تنفيذ المشروع بسبب الظروف الصعبة التي مرّ بها العراق في تلك السنوات. وفي عام 2019، أُعيد تفعيل المقصلة بآليات عراقية، ولكنها واجهت معرقلات متعددة، منها أن الدوائر الحكومية اعترضت

على أي محاولة لحذف القوانين والتعليمات المتعلقة بعملها، بحجة أن ما يُراد حذفه يتعلق بتصميم العمل. فتم اختيار آلية مختلفة بإشراف مجلس الدولة، وهي اختيار أدنى وحدة قطاعية في مؤسسات معينة كبدائية؛ إذ اختيرت أمانة بغداد، وعُرضت التعليمات والقوانين المتعلقة بعمل الوحدة، وحُذفت أو دُمجت أو استُحدثت النصوص وفق الحاجة، ولم يُعلن، مع ذلك، أيُّ من نتائج العمل.¹

إن هذا العدد من القوانين وما له قوة القانون يقود إلى أنماط متعددة من التعقيد تسهم في توفير حاضنة خصبة للفساد، بل تشجّع عليه وتغذّيه بانتظام؛ فتناقض القوانين والتعليمات والأوامر التي تعالج حالة واحدة يمنح سلطة تقديرية للبيروقراطية العراقية، حتى في مستوياتها الدنيا، لممارسة عرقلة الإجراءات بنية الفساد، سواء كانت معاملة يومية بسيطة أو مقالة كبيرة تموّل من المال العام.

هذا التعقيد القانوني، مع متلازمة المنصب السياسي التي سنعرّج لها، قادت إلى أن تصبح الإجراءات الحكومية مسار يحفل بالمفاصل الفاسدة، من المستويات الدنيا حتى المناصب الكبرى، في الوقت ذاته، خلق منظومة تتيح لصغار الموظفين التحكم بمسار البيروقراطية، وعرقلة الإجراءات السيادية حتى لو كانت صادرة بتوجيه من الوزير ذاته، ويذهب مسؤولون سابقون إلى تبيان أن بعض إيرادات الفساد الكبيرة لا يصل منها فعلياً إلى رأس المؤسسة أكثر من 15% من

1. الأرقام المذكورة في الفقرتين وما يتعلق بالمقصلة وعمل مجلس الدولة مستقاة من وقائع الورشة التي عقدت بحضور ممثل مجلس الدولة في مركز النهريين للدراسات الاستراتيجية سنة 2019 حول الترهل التشريعي في العراق.

قيمة الرشوة المدفوعة، ويتوزع المبلغ الباقي على المستويات الدنيا صعوداً للعليا.

خلاصة القول، يسبب الترهل التشريعي ثلاث نتائج بالغة الخطورة متعلقة بالفساد:

1. يمنح غموض القوانين سلطة استثنائية ضمنية للموظف في الدرجات الدنيا، وبشكل أقل في الدرجات الوسطى؛ لأن الموظف الذي يدرك ويفهم تعقيدات القوانين والإجراءات الحكومية والتعليمات المتعلقة بها، يمتلك قدرة تفاوضية أكبر من المواطن والمسؤول الأعلى الذي يأتي، في الغالب، من خارج الدائرة، كما سنشير إليه في الفقرة ثالثاً. وهنا تتضاءل سلطة المسؤول، وتتقلص قدرته على إنفاذ الإجراءات بطريقة سهلة على المواطن، مما يعني تنامي السخط تجاه الدولة، دون التفريق بين الدولة بوصفها كياناً كلياً، والنظام السياسي، والسلطة، والبيروقراطية الفاسدة.

2. إذا كان الأصل في فكرة القانون أن يكون ضابطاً للمجتمع، مانعاً لوقوع ما يخل بنظامه أو يزعزع الدولة والنظام السياسي، والحدّ مما ينتقص من العدل، وضمان المساواة، ومنع الفساد، ويتم ذلك عبر قواعد قانونية موحدة وشاملة للجميع، غير قابلة للتأويل أو اللبس في فهمها وتطبيقها، فإن التوسع في القوانين وتضاربها لن يحدّ من الفساد، وسيخلّ بأصل فكرة القانون، ويقود إلى توسيع فرص الفساد مع توسع القوانين

وسعة تأويلاتها وما يتعلق بها من سلطة تقديرية وتعليمات إدارية؛ فكل شرط إداري يعني توقيماً إضافياً، وهو ما يعني احتمال مساومة جديدة.

3. يقوم النظام الإداري على تحديد المسؤوليات، وضمان عدم تضاربها وتداخلها، ومع الترهل التشريعي والتداخل في القوانين، يتضاءل هذا التحديد، وتتشابك المسؤوليات بين الدوائر والمستويات الإدارية ذاتها؛ فلا يعرف المواطن أين تعطلت معاملته ومن عطلها، ولا تعرف المؤسسة من يتحمل مسؤولية قرارها.

ثالثاً: الديمقراطية بوصفها محاصصة مناصب

كما هو معلوم، قاد نظام المحاصصة في العراق، بحكم التوترات الطائفية، إلى أن يتم خوض الانتخابات على أسس إثنية، ومن ثم اختيار شاغلي المناصب السيادية على أساس الناتج الانتخابي الإثني. وبينما كانت هذه المحاصصة مقتصرة، في السنوات الأولى التي تلت عام 2003، على شاغلي المناصب السيادية، فإن تراكم التجربة، وتحول الموارد الحكومية وما يماثلها من توزيع الموارد عبر مقاولات حكومية وما شابه إلى هدف حزبي، والحاجة إلى بيروقراطيين في مستويات المديريات العامة، بل وحتى رؤساء الأقسام، لتمشية المعاملات، دفعت القوى السياسية إلى شغل هذه المواقع عبر ممثلها. وفي أحيان كثيرة، مثّل هؤلاء مصالح أحزابهم وكتلهم أكثر

مما كانوا قيّمين على المال العام بأمانة.

وبمرور الوقت، ومع تعدد القوانين وتضاربها، أصبحت العملية السياسية قائمة على استخدام المال العام في الحملات الانتخابية، ثم إعادة استحصال الموارد المنفقة من خلال المناصب التي تُوزَّع وفق نظام نقاط يستند إلى عدد النواب في كل كتلة؛ إذ يجري اختيار الوزراء ووكلائهم ورؤساء الهيئات المستقلة، وصولاً إلى المديرين العامين، على هذا الأساس. وبذلك، ارتبطت منظومة الفساد بالعملية السياسية وبالكيفية التي يتم التعامل بها مع مخرجات الانتخابات والانتقال الديمقراطي للسلطة، فأصبح الفساد أحد أهداف ممارسة العمل السياسي في الأساس.

رابعاً: حلول من الأسفل

بالقدر الذي يرتبط فيه فساد البيروقراطية العراقية بالاختلال السياسي وطبيعة النظام السياسي الهجينة، إلا أن الفساد غير قابل للوقوع في المستويات العليا لولا الخلل الحاصل في المستويات الدنيا والمتوسطة من البيروقراطية، وهي المسؤولة فعلاً عن إنفاذ القوانين وتفسير الإجراءات وتطبيق التعليمات. وما دامت الحكومات العراقية تخضع، بشكل أو بآخر، لهيمنة الكتل السياسية المتألّفة لتشكيل الحكومة، ويخضع كبار البيروقراطيين لحمايتها السياسية، فقد آن الوقت لأن يتم اتخاذ مقاربة مختلفة، بالاستناد إلى عدالة القضاء ورغبته الحقيقية في علاج مشكلة الفساد في العراق.

تتلخص المقاربة في تضيق الإجراءات وتقليص البيئة التي تسمح بوقوع الفساد: قوانين متعددة ومتضاربة، وإجراءات معقدة تتطلب مستويات إدارية مختلفة وموافقات كثيرة. ولا نتحدث هنا عن مجرد التحول الرقمي أو الحكومة الإلكترونية، بل عن مجمل الآليات والإجراءات.

لنضرب مثلاً من وزارة الداخلية، المسؤولة عن إجراءات كثيرة يومية تمس حياة المواطنين. قبل سنوات، كانت إجراءات استخراج إجازة السياقة، وتحويل السيارات، وإصدار الجوازات، تتطلب معاملات معقدة، وانتظاراً طويلاً، وضيقاً في مقر الدوائر يسبب زحاماً وفوضى. وتدرجياً، اعتمدت الوزارة، أول الأمر، نظام النافذة الواحدة، وتم تطبيقه في مديرية مرور النجف أولاً، ليتسع إلى بقية الدوائر، حيث يسلم المواطن معاملته كاملة إلى نافذة واحدة، ويتم تسير المعاملة دون أن يحملها بيده من ضابط إلى آخر.

ومع استحداث منصة «أور» والحجز الإلكتروني، أصبح استصدار الوثائق أكثر سرعة وأسهل، ومنظماً بشكل انسيابي. ورافق ذلك تشديد الرقابة على الدوائر، حتى إن رقم الطوارئ (911) يمكن أن يتدخل إذا شعر المواطن بأن هناك طلباً مالياً غير قانوني يواجهه، وهو ما شاهده الباحث بنفسه.

هذه الانسيابية لا تتعلق بالحكومة أو الحكومة الإلكترونية وحسب، بل بطريقة تنفيذ الإجراءات وسير المعاملة أيضاً.

هنا، نقترح أن يتم اختيار مجموعة من المستويات الإدارية ذات الاحتكاك اليومي بحياة المواطنين، بما يضمن إيقاف النزيف المالي اليومي، سواء من قبل المواطنين أو من الدولة، نتيجة ضياع إيراداتها عبر الرشى وسواها. وقد سبق للحكومة العراقية، مثلاً، أن طبّقت نظام «الأسيكودا» في الجمارك، بما أوقف تسرّب الكثير من الإيرادات الحكومية بسبب الفساد.

وبالطريقة نفسها، يمكن أن يُطبّق نظام إلكتروني للضرائب، يربط الرقم الضريبي بكل مستويات الإدارة الحكومية، وبكل ما يتعلق بأي إنفاق أو إيراد يدخل للمواطنين، مع اختلاف مستويات الإيراد الضريبي بحسب ارتفاع الدخل، ومنع الاستثناءات الضريبية، واتخاذ نظام تعويض مرادف للمتضررين تحت خط الفقر، والإعلان المستمر عن مستويات استحصال الضريبة من رؤوس الأموال الكبيرة، بما يعنح الثقة للمواطنين.

إن الضبط الضريبي عبر رقم ضريبي يتداخل مع جميع المستويات الإدارية الحكومية وغير الحكومية، والتداول الإلكتروني للأموال، سيجعلان الجميع عرضة للمساءلة عن أصولهم المالية وإيراداتهم، بما يسهل الوصول إلى نقاط الفساد من جهة، ويردع الفاسدين عن ممارسة خروقاتهم من جهة أخرى.

القطاع الثاني هو قطاع العقار ودوائر الطابو، إذ يواجه المواطن عند بيع وشراء العقارات معضلة إدارية معقّدة، تبدأ بلجان التخمين،

التي يمكن أن تخمّن أسعار العقارات بشكل كيفي، يرتبط بالرشوة المتلقاة، فترفع سعرها أو تخفضه. ثم يدخل المواطن في دوامة المعقّبين، وتعتدّ الإجراءات، وتعدد الجهات التي ينبغي أن توافق على المعاملة، ناهيك عن تداخل أعمال البناء والتنظيف مع عمل البلديات وأمانة بغداد والقوى الأمنية الماسكة للأرض، وسواها.

والمقترح هنا يقتضي أن يتم بناء قاعدة معلومات إلكترونية، يتولى المواطنون الوصول إليها عبر المحامين، لكيلا نسبب مشكلات في سوق عمل مكتظ لم تُحل مشكلته بعد، وأن تضمن قاعدة المعلومات هذه تقديرات ثابتة لأسعار العقارات في كل منطقة. ويتم ملء مكاتب البيع إلكترونياً عبر جهة قانونية، ويُجرى التخمين بطريقة آلية بحكم وجود أسعار ثابتة لكل منطقة، ويتم تحديثها حصراً من الدوائر العليا بحسب مستويات التضخم والعرض والطلب في السوق، وتُسحب الاستثمار إلكترونياً وتُسَير دون معرقلات.

مثل هذا الإجراء سيوقف التلاعب ويعزز إيرادات الدولة في أكثر القطاعات نشاطاً في العراق، ويمكن أن يتسع ليشمل بقية القطاعات الخاضعة للتقديرات الكيفية عبر اللجان، ويوقف النزيف المالي في إيرادات الحكومة، وفي الوقت ذاته يقلص الحاجة إلى المزيد من التعيينات الحكومية في دوائر الدولة، بما يمكن من توجيه القوى العاملة إلى القطاع الخاص.

في الوقت ذاته، فإن العاملين في المستويات الدنيا من البيروقراطية العراقية غير محميين سياسياً، مما يمكن من إيقاع العقوبات على الفاسدين بينهم دون إثارة أي مشكلات سياسية.

وفي السياق ذاته، فإن الهاربين خارج العراق من المتهمين بقضايا الفساد قد فقدوا الحماية السياسية، والبدء بإجراءات استردادهم سيكون له وقع سياسي كبير ينفع رئيس الوزراء. وربما يكون هناك عائد مالي من استردادهم، وإن كان ذلك صعباً ويتطلب اتفاقيات خاصة، وإن لم يكن مستحيلاً. فمثلاً، يمكن أن يُعرض على الدول التي هرب هؤلاء إليها أن يتم تأسيس صندوق مالي عراقي في تلك الدول من الأموال المستردة؛ بمعنى ألا تُعاد هذه الأموال إلى العراق، بل تُوظف تجارياً في الدول ذاتها، وينتفع الطرفان: العراق من الإيرادات، والدول المعنية من تنشيط سوق العمل والتوظيف والضرائب، والتأسيس لشراكات اقتصادية وسياسية بهذا المضمون.

إن البدء بهذه الإجراءات بشكل عاجل سيكون ذا أثر بالغ في أداء الحكومة، ليس بشكل فوري، بالطبع، ولكن الحكومة سوف تحصد ثمارها خلال سنتين، بما يعزز موقعها ويمنحها الفرصة للتجديد بعد الانتخابات.



لِدَوْلِيَّةٍ فَاعِلَةٍ وَمَجْتَمَعٍ مُشَارِكٍ

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org
