

الفساد تحت المظلة السياسية وعوائق الإصلاح في العراق

ورقة بحثية

برنامج الشرق الأوسط
وشمال أفريقيا

حزيران / يونيو ٢٠٢١

توبي دودج وريناد منصور



تشاتام
هاوس

تشاتام هاوس، المعروف بالمعهد الملكي للشؤون
الدولية، هو معهد سياسات مستقل مقره لندن.
يسعى المعهد إلى بناء عالم آمن ومزدهر وعادل على
نحو مستدام.

المحتوى

٢	الملخص	
٣	المقدمة	٠١
٦	الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣	٠٢
٩	إعادة النظر في الفساد في العراق	٠٣
١٣	التوسع في نظام الدرجات الخاصة	٠٤
٢٠	عواقب السلطة: الفساد تحت مظلة السياسة	٠٥
٢٣	نبذة عن المؤلفين	
٢٣	كلمة شكر	

الملخص

- للمساعدة في فهم العوائق التي تحول دون إصلاح الدولة والاقتصاد في العراق، تركز هذه الورقة على دوافع الفساد تحت مظلة السياسة وأثره في البلاد. لقد أصبح هذا النوع من الفساد أكثر تأثيراً على تماسك الدولة وعملها اليومي مقارنةً بالفساد المحدود النطاق أو الشخصي.
- ويجري تسيير الفساد تحت المظلة السياسية في بعض جوانبه من خلال نظام الدرجات الخاصة، وهو النظام الذي تتنافس فيه الأحزاب الحاكمة على تعيين كبار موظفي الخدمة المدنية للإشراف على طرح العطاءات الحكومية، فضلاً عن مسائل أخرى. ويعمل هؤلاء الموظفون الرسميون تحت حماية الأحزاب السياسية ويضمنون تدفق الموارد من الوزارات ومؤسسات الدولة إلى رعاتهم. كما يمارسون دوراً بمثابة نقاط عرقلة لإعاقة العقود في حال لم تكن مفيدة للأطراف المعنية.
- ويعني نظام الدرجات الخاصة من الناحية العملية أن السلطة في العراق لا تكمن في المؤسسات الرسمية والشفافة وفي التسلسل الهرمي للدولة أو في أيدي رؤساء الوزارات. بل إن السلطة السياسية تكمن في الأحزاب السياسية والموالين لها (معنى هذا في حالة الموالين أن كبار موظفي الخدمة المدنية يُدرّون إيرادات لأحزابهم من خزائن الدولة).
- وقد أعرب صُناع السياسات الدوليون عن إحباطهم من تعدُّر التعامل مع أصحاب السلطة الحقيقيين في الدولة العراقية عند المشاركة في العمليات الدبلوماسية الرسمية، وذلك لأن الوزراء العراقيين، ابتداءً من رئيس الوزراء ومن هم دونه، يواجهون قيوداً لا تسمح لهم بسن السياسات الإصلاحية التي يصرّحون بتأييدهم لها.
- بدلاً من السعي لفهم السياسة والدولة في العراق من النواحي الهرمية والمؤسسية والقانونية والعقلانية، يجب على واضعي السياسات الدوليين والمحليين تشجيع الإصلاح فقط حينما يتوفر لديهم فهم أساسي لكيفية عمل ديناميات السلطة عبر المنظومة العراقية بأكملها. ولا يتطلب هذا مجرد تحديد شبكات الوزراء والقادة الحكوميين الذين يتعاملون معهم على أساس يومي فقط، ولكن أيضاً تحديد مناصب كبار موظفي الخدمة المدنية الذين يديرون مؤسسات الدولة وتأثيرهم فيها.
- وتبعاً لما بيّنته المظاهرات التي عمّت بغداد وبلدات ومدن جنوب العراق بدءاً من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩ فصاعداً، فإن الفساد تحت المظلة السياسية يُعدّ أحد الدوافع الرئيسية للنفور الشعبي في العراق. وإلى أن تُفرض قيود فاعلة على مثل هذا الفساد، ستجد النخبة الحاكمة في العراق صعوبة في إعادة تأسيس أي شكل من أشكال الشرعية الشعبية أو تحقيق الاستقرار في البلاد.

المقدمة

يُعد الفساد تحت المظلة السياسية في العراق عائقاً رئيسياً أمام الحكم الرشيد - وهو مشكلة أكثر استعصاءً لكونه جزءاً من تحالف النخبة في البلاد.

”توقيعي مجرد ختم مطاطي بعد أن تكون العقود قد أُفِّرت بالفعل.“ في نقاش جرى في بغداد أثناء إعداد هذه الورقة، أوضح وزير في مجلس الوزراء العراقي للمؤلفين أنه اعتاد أن يعقد كل يوم أحد اجتماعاً لفريقه الأسبوعي في مكتبه الوزاري وأنه كان يصاب بالدهشة في البداية حينما يطلب منه مساعدوه التوقيع على عقود محددة وعقولة عقود أخرى. وحينما كان يجادل بشأن عقد أو يشكك فيه، كان يُقَابَلُ بممانعةٍ من بعض موظفيه الذين كان يعتمد عليهم في إدارة الوزارة. وإذا ذهب أبعد من ذلك وألغى قراراً، مستنداً إلى صلاحياته الرسمية كأعلى سلطة في الوزارة، فسيبدأ في تلقّي المكالمات الهاتفية والرسائل النصية التي تحتوي على تهديدات للوزير من زعماء الأحزاب السياسية الكبرى الذين يتحكمون بالمساعدين الوزاريين الذين حاول الوزير تجاوزهم.

وليست العوائق الموصوفة أعلاه حالة شاذة في العراق، بل هي نتاج للنظام السياسي للبلاد. وقد أعرب العديد من وزراء الحكومة العراقية علناً عن إحباطهم من جزاء عدم قدرتهم على استخدام الصلاحيات التي يُفترض أن تكون بحوزتهم كرؤساء لمؤسسات الدولة لاتخاذ القرارات أو انتهاج أجندات سياسات محددة. غير أن موظفيهم - الذين تُكثِّمهم الأحزاب السياسية - هم من يقوم بدور صُنَاع القرار من حيث النتيجة.

بموجب النظام السياسي العراقي الذي تشكّل بعد عام ٢٠٠٣، تتضمن عملية تشكيل الحكومة بعد الانتخابات أحزاباً تتنافس على النفوذ في كل وزارة من الوزارات العراقية، وعلى الموارد التي تخضع لإدارتها، ويعمل هذا النظام بمثابة اتفاقٍ للنخبة، فهو يضمن مكافأة الأحزاب على مشاركتها في العملية الانتخابية بأن تغدو أطرافاً في حكومات الوحدة الوطنية. وهذه الديناميات التي وُضعت في الأصل لإضفاء الطابع الديمقراطي على البلاد في أعقاب تغيير النظام الذي رافق الغزو الذي قادته الولايات المتحدة، هي التي تحكم النظام السياسي العراقي اليوم.

في السنوات الأولى من وجود هذا النظام، تركّز قدر كبير من الاهتمام السياسي على المستويات القيادية العليا للدولة الرسمية، وقد تنافست الأحزاب على ”الرئاسات الثلاث“ المتمثلة في مناصب رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس البرلمان، وكذلك على التعيينات الوزارية ورؤساء اللجان النافذة. وخلال تلك السنوات، كان التحكم بمسألة تعيين وزيرٍ بحُدَّ عينه يعني الحصول على سلطة على الوزارة ذات الصلة.

وعلى مدار سنوات، دفعت الأحزاب السياسية العراقية بمسألة تسييس مؤسسات الدولة الرسمية لتشمل النظام الإداري للدولة، فعُبر المؤسسات الحكومية، من الوزارات إلى اللجان المستقلة، تُنصَّب الأحزاب المواليين في مناصب يخدمون فيها مصالح الحزب قبل مصالح الدولة أو الشعب العراقي بعامة.

ويُعدُّ نظام الدرجات الخاصة أحد المجالات التي اكتسبت فيها هذه المنافسة على المناصب العليا في الخدمة المدنية أهمية خاصة، فقد هيمن ميثاق المسؤولين في نظام الدرجات الخاصة المؤسسة، المنتشر في جميع المؤسسات الرسمية للدولة، على الحكومة العراقية وظلوا بمأمنٍ من المحاسبة منذ عام ٢٠٠٥ على الأقل، وذلك بعد الانتخابات الوطنية الأولى إبان سقوط نظام صدام حسين. وفي التنافس فيما بينهم، يُسَخَّر أصحاب الدرجات الخاصة أصول الوزارات التي يعملون فيها لصالح الأطراف التي يمثلونها.

في الوقت الراهن، وعلى الرغم من أن بعض الوزراء هم من التكنوقراط المستقلين ممن يُعدّون من الناحية العملية فوق مطالب السياسة الحزبية، إلا أنهم في الواقع غالباً ما يتصرفون بإيعاز من موظفي الخدمة المدنية الذين يديرون وزاراتهم. وعلى هذا النحو، يصبح توقيع

الوزير على عقد حكومي صادر عن وزارة معينة مجرّد ختم مطاطي يضيف الطابع الرسمي على اتفاق يبرمه خلف الكواليس مساعدون متحالفون مع حزب أو أحزاب سياسية معينة. ومن جهة أخرى، يضطلع هؤلاء الموظفون المدنيون أحياناً بدور نقاط عرقلة لإيقاف القرارات الوزارية.

وقد أدّى هذا النهج في تشكيل الحكومات وما استتبعه من أداء على مستوى الدولة إلى توسع متسارع في جداول الرواتب الحكومية، والرعاية السياسية للفساد المستشري، وأزمة ميزان المدفوعات التي وجدت الحكومة العراقية نفسها فيها حالياً. إن طبيعة هذا النظام السياسي وترسّخه في الحياة العامة يعنينا أن تحقيق إصلاح اقتصادي هادف ومستدام سيكون صعباً للغاية.

على الرغم من أن بعض الوزراء هم من التكنوقراط المستقلين ممن يعدّون من الناحية الشكلية فوق مطالب السياسة الحزبية، إلا أنهم في الواقع غالباً ما يتصرفون بإيعازٍ من موظفي الخدمة المدنية الذين يديرون وزاراتهم.

وقد ركزت الاحتجاجات الجماهيرية التي عمّت بغداد وجنوب العراق منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩ وصاعداً - المعروفة باسم "ثورة أكتوبر" أو "انتفاضة أكتوبر" تركيزاً خاصاً على هذا النظام السياسي. وعلى عكس الاحتجاجات السابقة منذ عام ٢٠٠٩، لم يكن المتظاهرون الشباب يطالبون بشكل أساسي بخدمات أفضل أو بفرص عمل، كما أنهم لم يدعوا إلى تنحية حزب أو زعيم سياسي معين. وبدلاً من ذلك، طالبوا بإنهاء المحاصصة - وهي عملية تقاسم السلطة العرقية والطائفية التي ألقوا باللائمة عليها في إخفاقات النظام السياسي بعد عام ٢٠٠٣. كان هؤلاء المتظاهرون أول مجموعة رئيسية داخل المجتمع العراقي استنتجت أن العائق الرئيسي للإصلاح ليس في الأساس الفساد الشخصي أو المحدود النطاق أو الإفراط في وضع السلطة في الأيدي الخطأ. لقد استهدفوا بدلاً من ذلك آليات النظام نفسه، وكيف تُمكن هذه الآليات الأحزاب السياسية الرئيسية من تقاسم الثروة والسلطة المكتسبة من خلال بلوغ موارد الدولة العراقية بواسطة الفساد.

وقد أعرب صنّاع السياسات الدوليون عن إحباطهم من تعذّر التعامل مع أصحاب السلطة الحقيقيين في الدولة العراقية عند المشاركة في العمليات الدبلوماسية الرسمية. وهم يدركون أن الوزراء، بدءاً من رئيس الوزراء وما دونه، يواجهون قيوداً لا تسمح لهم بسن سياسات الإصلاح التي يصرحون بتأييدهم لها. فالسلطة في العراق لا تكمن في مؤسسات الدولة الرسمية التي تتسم بالشفافية والتسلسل الهرمي، ولا في أيدي رؤساء الوزارات الرسميين، بل تكمن السلطة في الأحزاب السياسية والموالين لها من كبار الموظفين المدنيين الذين يُدّرون إيرادات من خزائن الدولة لرعاتهم من الأحزاب السياسية.^١

ولفهم العوائق التي تحول دون إصلاح الدولة والاقتصاد في العراق، يجب على صنّاع السياسة العراقيين والدوليين التركيز على دور الفساد تحت المظلة السياسية في البلاد. ومن بعض ما يعنيه ذلك وجوب النظر في استخدام آلية الدرجات الخاصة المذكورة أعلاه في الخدمة المدنية، حيث أصبحت آلية أساسية للسلطة الحزبية داخل مؤسسات الدولة.^٢

نبذة عن هذه الورقة

تقتفي هذه الورقة تطور النظام السياسي بعد عام ٢٠٠٣ مع التركيز على نظام الدرجات الخاصة بكونها مكوناً حاسماً، وعلى آثارها على الإصلاح المستدام للدولة في العراق. وبيّن الفصل الثاني كيف أن نظام تقاسم السلطة في العراق - على الرغم من أنه مصمّم لتقليل التوترات العرقية والطائفية - إلا أنه شجع الفساد من خلال تمكين الأحزاب السياسية والموالين لها من جميع الطوائف والإثنيات من السيطرة على مؤسسات الدولة الرئيسية. ثم يناقش الفصل الثالث كيف أن فهم الباحثين وصناع القرار للفساد في العراق غالباً ما استند إلى اعتقادهم بأن هذا الفساد مدفوع بالجشع الشخصي في المقام الأول. غير أن الفساد تحت مظلة السياسة هو في الواقع الباعث الرئيسي لجميع أشكال الفساد. ويتتبع الفصل الرابع تطور نظام الدرجات الخاصة حتى يومنا هذا. وأخيراً، يقدم الفصل الخامس توصيات لمُقرري السياسات الذين يسعون للانخراط في العراق. وينطلق هذا الفصل من الإشارة إلى أن جذور الفساد في البلاد تتمثل في النظام السياسي الذي تأتي أنظمتها من قبيل الدرجات الخاصة في جوهره.

١ Mansour, R. and Khatib, L. (2021), 'Where is the "state" in Iraq and Lebanon? Power relations and social control', Research Paper, London: Royal Institute of International Affairs, <https://www.chathamhouse.org/2021/04/where-state-iraq-and-lebanon>

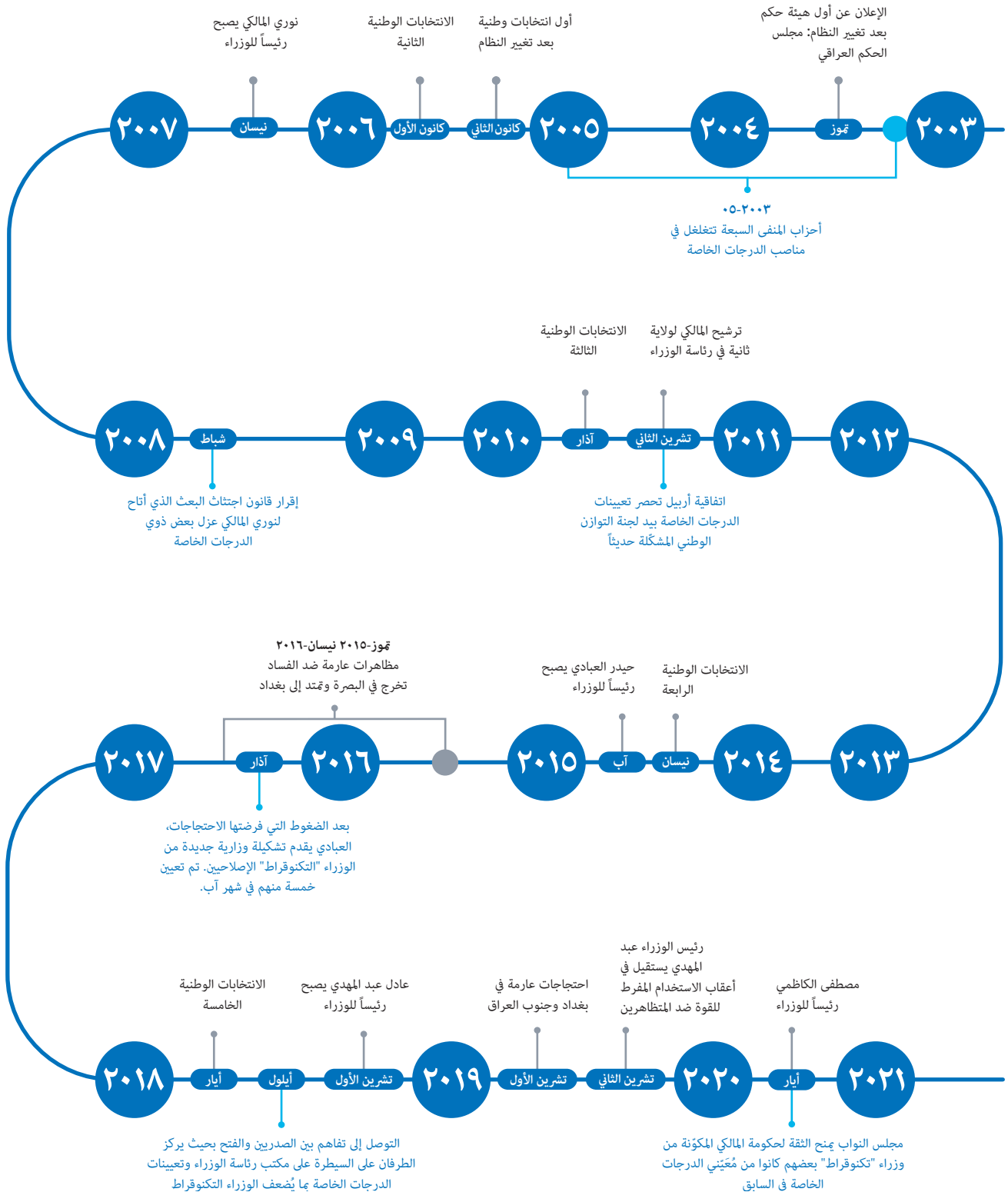
٢ لم يظهر هذا النظام كثيراً في التغطية الإعلامية أو العمل الأكاديمي بالعربية والإنجليزية. من بين الأمثلة القليلة، انظر الشمري، ب، والجاف، س. (٢٠١٩)، "الدرجات الخاصة: عنوان المنافسة السياسية المقبلة في العراق"، العربي الجديد، "الدرجات الخاصة"... عنوان التنافس السياسي المقبل في العراق (alaraby.co.uk). انظر أيضاً

Dodge, T. (2019), 'Muhasasa Ta'ifiya and its Others: Domination and contestation in Iraq's political field', Religion, Violence, and the State in Iraq, Project on Middle East Political Science (POMEPS), October 2019, https://pomeps.org/wp-content/uploads/2019/10/POMEPS_Studies_35.1.pdf

٣ Mansour, R. and Salisbury, P. (2019), 'Between Order and Chaos: A New Approach to Stalled State Transformations in Iraq and Yemen', Research Paper, London: Royal Institute of International Affairs, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-17-StateTransformationsIraqYemen.pdf>

الشكل ١. الجدول الزمني للتطورات السياسية الرئيسية وظهور الدرجات الخاصة، ٢٠٠٣-٢٠٠٠

الخط باللون الأزرق: ظهور الدرجات الخاصة



المصدر: من إعداد المؤلفين.

٢٠٣ الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣

يُعد الفساد تحت المظلة السياسية في العراق عائقاً رئيسياً أمام الحُكم الرشيد - وهو مشكلة أكثر استعصاءً لكونه جزءاً من تحالف النخبة في البلاد.

أخلاقيات الوحدة الوطنية

لم تكن الأحزاب السياسية التي هيمنت على العراق منذ عام ٢٠٠٣ وليدة تغيير النظام. كذلك فإن النظام الذي صاغ نموذج الحُكم ما بعد صدام لم ينشأ بعد سقوط النظام فحسب. فقد نشأ إطار ما سيصبح لاحقاً النظام السياسي الجديد للعراق قبل ذلك بكثير، وذلك من خلال سلسلة من الاجتماعات التي عُقدت خلال التسعينيات بين أعضاء المعارضة العراقية - التي ضُمّت بصورة رئيسية مزيجاً من الأحزاب المنفية هي الحزب الديمقراطي الكردستاني، والاتحاد الوطني الكردستاني، والمؤتمر الوطني العراقي، والوفاء الوطني العراقي، والمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق.

وفي أعقاب هذه الاجتماعات، اتفقت الأطراف على نظام سياسي جديد محدد لتقاسم السلطة على أساس الهوية - أو التوافقية غير الرسمية - التي صارت تُعرف لاحقاً باسم المحاصصة الطائفية.^٢ واستخدم قادة المعارضة هذا المفهوم للقول بأن الحكم بعد صدام سيكون أكثر تمثيلاً للعراق ككل إذا كان قائماً على الهويات العرقية والدينية التي قمعها حزب البعث.

وكانت اللحظة الحاسمة عندما اجتمعت هذه المجموعة المتباينة من الأحزاب السياسية المنفية سابقاً لتفعيل هذا المفهوم وصوغ تحالف النخبة لإدارة العراق في تموز/ يوليو ٢٠٠٣. وبناءً على نصيحة الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة في العراق، سيرجيو فييرا دي ميلو، شكلوا مجلس الحكم العراقي، وقد أشرفت سلطة التحالف المؤقتة وهي سلطة الاحتلال التي تقودها الولايات المتحدة على تنظيم هذا المجلس. وفي هذه المرحلة، كان تركيز أولئك الذين يبحثون عن السلطة مُنصباً على مستوى النخبة. وقد هيمنت الأحزاب السياسية المنفية سابقاً على عملية اختيار أعضاء مجلس الحكم العراقي الخمسة والعشرين، وطالبت الأحزاب سلطة الحُكم المؤقتة بالحق في نقض أي من التعيينات في المجلس وحصلت على هذا الحق. وانتهى الأمر بأعضاء الأحزاب السياسية المنفية سابقاً إلى شغل ١٨ منصباً في مجلس الحكم العراقي.^٣

كما طالبت الأحزاب في مفاوضاتها مع سلطة التحالف المؤقتة بالحق في اختيار وزراء الحكومة لأول حكومة بعد البعث.^٤ وفي أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٣، أشار إعلان مجلس الوزراء الجديد المكون من ٢٥ عضواً إلى أن الأحزاب التي تشكل نواة تحالف النخبة الجديدة قد نجحت في تأمين السيطرة على مؤسسات الدولة العراقية ومواردها. ومع تولي الوزراء الذين اختارهم مجلس الحكم العراقي بعد ذلك لمناصبهم الجديدة، اكتسبت الأحزاب السلطة على الميزانيات وكشوف الرواتب في الوزارات ذات الصلة.

Dodge, T. (2020), 'Beyond structure and agency: rethinking political identities in Iraq after 2003', Nations and Nationalism, 26(1): pp. 108-22; ٣
and Dodge, T. (2020), 'Iraq's informal consociationalism and its problems', Studies in Ethnicity and Nationalism, 20(2): pp. 145-52
Chandrasekaran, R. (2003), 'Former Exiles Given Majority on Iraqi Council | U.S. and Britain Revise Plans in Choosing 25-Member Governing Body', Washington Post, 13 July 2003; and Herring, E. and Rangwala, G. (2006), Iraq in Fragments. The Occupation and its Legacy, London: Hurst & Company, p. 107
٥ مقابلة مجهولة المصدر مع دبلوماسي أمريكي كبير في آب/ أغسطس، في واشنطن العاصمة.

من الناحية العقائدية، كان هذا التنافس من أجل السيطرة على الدولة من قبل مجموعة من السياسيين المنفيين سابقاً، المدعومين بقوة السلاح الأمريكية، مبرراً بزعم أنهم يمثلون مختلف الجماعات العرقية والدينية التي يتكون منها المجتمع العراقي. وزعم حزبان من الأحزاب الرئيسية، هما الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني، أنهما الممثلان القوميان للأقلية الكردية في العراق. كذلك ذهب حزبان آخران هما المجلس الأعلى للثورة الإسلامية وحزب الدعوة الإسلامية إلى أنهما يمثلان الأغلبية الشيعية في العراق، بينما زعم الحزب الإسلامي العراقي أنه يمثل الجانب السني في المجتمع. واستخدمت الأحزاب المحاصصة الطائفية أخلاقيات الوحدة الوطنية لإضفاء الشرعية على تقسيم موارد الدولة فيما بينهم.

وقد خاضت الانتخابات الوطنية الأولى في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ ائتلافات انتخابية كبيرة لأحزاب زعمت تمثيل مجتمعات عرقية وطائفية مختلفة. وفاز التحالف العراقي الموحد، الذي ضم الأحزاب الإسلامية الشيعية، بأغلبية الأصوات، إذ حصل على ٤٨,٢ في المائة، بينما حصل التحالف الكردستاني على ٢٥ في المائة. وعلى الرغم من الانتصار الجلي لتحالفهم في تلك الانتخابات، التزم كبار الشخصيات في «التحالف العراقي الموحد» عبد العزيز الحكيم وإبراهيم الجعفري ونوري المالكي بـ «حل يتسم بالشمول». وقالوا إن هذا سيني «الانسجام بين جميع فئات الشعب العراقي».^٦

من الناحية العقائدية، كان هذا التنافس من أجل السيطرة على الدولة من قبل مجموعة من السياسيين المنفيين سابقاً، المدعومين بقوة السلاح الأمريكية، مبرراً بزعم أنهم يمثلون مختلف الجماعات العرقية والدينية التي يتكون منها المجتمع العراقي.

وحدد فؤاد معصوم، كبير المفاوضين في التحالف الكردستاني، كيفية الوصول إلى هذا الحل الشامل من خلال مفاوضات تتواصل حتى يتسنى التوصل إلى اتفاق بشأن جميع جوانب تشكيل الحكومة. وما إن يجري التوصل إلى هذا الاتفاق العام، تجتمع الجمعية الوطنية المنتخبة حديثاً لإعطاء موافقتها الرسمية على ما جرى التفاوض عليه في جلساتٍ مغلقة بين رؤساء الأحزاب السياسية.^٧ وقد رسم هذا النوع من المفاوضات المطوّلة بين الأحزاب السياسية الرئيسية ملامح تشكيل الحكومات بعد كل انتخابات وطنية منذ عام ٢٠٠٥.

ومجرد أن أبرمت الأحزاب المهيمنة تحالف النخبة، كانت الخطوة التالية هي «إضفاء الطابع الطائفي» على المكاتب الثلاثة الأكثر أهمية في الدولة. وشمل ذلك تقسيم أدوار رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب بين الأحزاب المهيمنة. وباسم الأغلبية الشيعية العربية، طالب الائتلاف العراقي الموحد، برئاسة الوزراء، التي نُظِر إليها على أنها تتمتع بأوسع صلاحية تنسيقية داخل الحكومة. وتولّى التحالف الكردستاني منصب الرئاسة، فيما حُصِّص منصب رئيس مجلس النواب لأحزاب سياسية تدّعي تمثيل السنة العراقيين.^٨

وما زاد أهمية، وبالنظر إلى الموارد التي تتحكم فيها الدولة، هو وجود اتفاق آخر لتوزيع السيطرة على الوزارات الحكومية بين الأحزاب السياسية. ومرة أخرى، بُرِّرت هذه العملية وهيمنة الأحزاب الرئيسية عليها بزعم أن تقاسم السيطرة على الدولة بهذه الطريقة كان مجرد وسيلة للإقرار بالانقسامات العرقية والطائفية الموجودة في المجتمع العراقي والعمل ضمنها. وعلى الرغم من أن المبدأ الذي تقوم عليه هذه التوزيعات لم يكن موضع شك في عام ٢٠٠٥، فقد أسفرت المفاوضات عن احتقان بشأن السيطرة على الوزارات، نظراً إلى تباين مستويات السلطة وتباين أحجام الميزانيات المرتبطة بكل وزارة.

ولم يبرّر هذا الالتزام بالمحاصصة الطائفية وبروح الوحدة الوطنية استيلاء تحالف النخبة على سلطة الدولة فقط - بل كذلك وقُرّ التماسك العقائدي والوحدة للأحزاب، إلى جانب اتفاق مشترك يضيف الشرعية من حيث النتيجة على السعي لاستخلاص الموارد والهيمنة المجتمعية. وتجلّت حالة انعدام الثقة والتوتر والمنافسة داخل النخبة الحاكمة في طول المدة التي استغرقتها بعد كل انتخابات وطنية للتوصل إلى اتفاق حول تشكيل حكومة جديدة. ومنذ عام ٢٠٠٥، جرت عملية التفاوض بأكملها - بدءاً من التصويت الوطني إلى تشكيل الحكومة الفعلي - ست مرات (انظر أدناه)، واستغرق استكمالها ١٣٨ يوماً في المتوسط.

Clover, C. (2005), 'Power-sharing key to Iraq's political future', Financial Times, 14 February 2005; Struck, D. (2005), 'Jockeying for Iraq Posts Picks Up With a Quarter of Vote, Kurds See Chance to Claim Presidency', Washington Post, 15 February 2005; and Georgy, M. (2005), 'Negotiations on Iraq Government Look Protracted', Reuters, 25 February 2005.

٦ فؤاد معصوم، متحدّثاً في إذاعة صوت العرب، ١٤ شباط/فبراير ٢٠٠٥، <https://monitoring.bbc.co.uk/product>.

٧ فؤاد معصوم، متحدثاً في صوت العرب، ١٤ شباط/فبراير ٢٠٠٥، <https://monitoring.bbc.co.uk/product>.

Ahmed, S. (2005), 'Shiites and Kurds strike deal on three-member presidency council', Associated Press, 12 March 2005, <https://www.chron.com/news/article/Iraqi-Shiites-Kurds-agree-on-council-posts-1557942.php>.

دور الانتخابات في فرض هيمنة النخبة

منذ عام ٢٠٠٣، أقرّ المشرعون العراقيون قوانين وإصلاحات انتخابية مختلفة وصادقوا عليها، وقد ابتعدوا عن نظام القائمة المغلقة في عام ٢٠٠٥، إلى القائمة شبه المغلقة في عام ٢٠١٠، والقوائم المفتوحة في عام ٢٠١٤، وإلى نظام الفوز للأكثر أصواتاً في الدوائر الانتخابية في عام ٢٠٢١ (الأخير بعد قانون إصلاح الانتخابات الذي اعتمدته البرلمان العراقي). وعلى الرغم من التغييرات في القوانين الانتخابية، إلا أنَّ العملية الأساسية لتشكيل الحكومة وهيمنة نفس الأحزاب السياسية عليها ظلت ثابتة تقودها عملية تقسيم عرقي - طائفي للسلطة تحت عنوان الوحدة الوطنية.^٩

بنّت الأحزاب التي تُشكل تحالف النخبة وحدتها الاقتصادية والسياسية والقسرية طويلة الأجل خلال عمليات تشكيل الحكومات المتعاقبة. وكما ذكر أعلاه، فقد جرت هذه المفاوضات بعد كل انتخابات وطنية: مرتين في ٢٠٠٥، ثم في ٢٠١٠، ثم في ٢٠١٤، و٢٠١٨، ومرة أخرى في ٢٠١٩-٢٠٢٠ بعد إجبار رئيس الوزراء عادل عبد المهدي على الاستقالة. وفي كل مرة، سلّطت العملية الضوء على الدور الحاسم للانتخابات في تعزيز هيمنة أعضاء تحالف النخبة. فمثلاً، على الرغم من انخفاض نسبة المشاركة في الانتخابات في العراق منذ عام ٢٠٠٥ وانقسام "الكتلة الشيعية"، فقد احتفظت الأحزاب الإسلامية الشيعية بقدرتها على الحصول على عدد كبير من الأصوات والمقاعد في البرلمانات العراقية المتعاقبة.

تبيّن هذه النتائج في بعض جوانبها حقيقة أنَّ الانتخابات الوطنية في العراق، وبصرف النظر عن القواعد التي تجري بموجبها، لا تساهم فقط في تمكين الأحزاب السياسية المتنافسة، ولكن أيضاً في تنظيم تلك المنافسة. وفي أعقاب الانتخابات الوطنية الثانية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، قدّم التحالف العراقي الموحد طريقة لمأسسة تقسيم الوزارات الحكومية بعد كل انتخابات، ما قلل من الخلافات التي تنطوي عليها العملية.^{١٠} واقتضت تلك الطريقة توزيع السيطرة الوزارية بموجب نظام النقاط على أساس عدد المقاعد التي حصل عليها كل حزب من الأحزاب المنضوية في اتفاق النخبة في الانتخابات. وقد سمح هذا للأحزاب بالحصول على "النقاط" المترجمة من خلال الفوز بمقاعد برلمانية و "صرفها" لتأمين السيطرة على المكاتب الرئيسية الثلاثة للدولة أو الوصول إلى وزارات ذات مستويات مختلفة من السلطة والأهمية المالية. وعلى سبيل المثال، كان مقعدين برلمانيين يعادلان نقطة واحدة بعد انتخابات ٢٠١٨. ويكلف الحصول على مكاتب رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب حوالي ١٥ نقطة. وقد قُسمت المناصب الوزارية إلى وزارات سيادية (الداخلية والمالية والنفط والخارجية والدفاع) ووزارات خدمية بما في ذلك وزارتا الكهرباء والصحة اللتان تمتلكان أكبر الميزانيات. وفي عام ٢٠١٨، كانت تكلفة سيطرة حزب ما على وزارة سيادية تبلغ خمس نقاط انتخابية وأربع نقاط انتخابية للسيطرة على وزارة خدمية.^{١١}

يتسم النظام السياسي الذي أوجدته الأحزاب المسيطرة بكونه نظاماً لامركزياً إلى حد كبير. ففي عام ٢٠٠٥، كان كل وزير/ة في الحكومة، وبمجرد تعيينه/ها، مدينّاً بالولاء ليس للحكومة أو لرئيس الوزراء أو لوزير في مجلس الوزراء، ولكن لرؤساء الحزب الذين اختاروه أو اختاروها لإدارة تلك الوزارة. وقد كافح جميع رؤساء الوزراء، بدءاً من إبراهيم الجعفري وما بعده، لفرض أي شكل من أشكال المنطق المركزي على هذا النظام. وحقق نوري المالكي، رئيس الوزراء الوحيد الذي أمضى ولايتين (من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٤)، أكبر قدر من النجاح. ومع ذلك فإن جهوده وضعت النظام برمته تحت ضغط هائل من خلال تقويض تماسك الخدمة المدنية العليا واستقلالها الهشّين أصلاً.

^٩ انظر ورقة مبادرة العراق المرتقبة عن تشاتام هاوس بقلم فيكتوريا ستوارت جولي.

^{١٠} Khalilzad, Z. (2006), 'Cabinet formation and PM Office update', confidential cable, 06BAGHDAD1441_a, 1 May 2006, https://wikileaks.org/plusd/cables/06BAGHDAD1441_a.html.

^{١١} al-Shadeedi, H. and van Veen, E. (2020), Iraq's adolescent democracy: Where to go from here, CRU Report, Clingendael – Netherlands Institute of International Relations, <https://www.clingendael.org/publication/iraqs-adolescent-democracy>; Daragahi, B. (2006), 'Political Factions Haggle Over Key Cabinet Posts Amid widespread violence, Iraq's elected lawmakers remain mired in talks on the naming of ministers of the interior and defense', Los Angeles Times, 9 May 2006; and Aswat al-Iraq (2010), 'Iraq's defence, interior ministries to be assigned to party candidates', 22 November 2010, <https://monitoring.bbc.co.uk/product/m199fusf>.

إعادة النظر في الفساد في العراق

في السياق العراقي، تنجم أكثر آثار الفساد ضرراً من تغلغل المصالح الخاصة في جميع أنحاء جهاز الدولة. وتشمل المشاكل الرئيسية التوسع في رواتب القطاع العام بدوافع سياسية وشيوع الاحتيال في العقود الحكومية.

الفهم السائد للفساد حتى الآن

غالبًا ما يُفهم الفساد في العراق على أنه جريمة فردية مدفوعة بالجشع الشخصي ونزوع لخرق القانون من أجل الإثراء الذاتي.^{١٢} وقد ركّز معظم الذين انتقدوا الفساد أو سعوا إلى شن حملة ضده على الدوافع الشخصية لمراكمة الثروة غير المشروعة.

إلا أن الفساد السياسي الذي كان في جوهر النظام السياسي بعد عام ٢٠٠٣ أصبح أكثر أهمية بكثير لتماسك الدولة وعملها اليومي، إذ يجري هذا الفساد المُمنهج ويُجاز على مستوى النخبة. فالأمر ينطوي على قرار جماعي وليس فردياً لإتاحة الحصول غير العادل على موارد الدولة لصالح الطبقة الحاكمة بأكملها. ووفقاً لتعريف منظمة الشفافية الدولية، فإن الفساد السياسي هو "التحايل على السياسات والمؤسسات والقواعد الإجرائية في تخصيص الموارد والتمويل من قبل صناع القرار السياسي، الذين يسيئون استخدام موقعهم للحفاظ على سلطتهم ومكانتهم و ثروتهم".^{١٣} وقد أدى الفساد تحت مظلة السياسة إلى ربط القيادة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ ببعضها البعض في وحدة شاقّة ومتأهبة.^{١٤}

ويتحمل الفاعلون الدوليون مسؤوليتهم الخاصة عن نمو هذا الفساد وتفشيه بعد عام ٢٠٠٣. فقد لعبت سلطة الائتلاف المؤقتة دوراً محورياً في وضع الإطار الذي يمكن فيه للفساد تحت مظلة السياسة أن يزدهر. وأدى الاستخدام غير المدروس لأموال تمويل إعادة الإعمار، والرغبة في تحقيق نتائج سريعة بصرف النظر عن العواقب طويلة المدى، والإجراءات المحاسبية السيئة للغاية إلى زيادة سريعة في إساءة استعمال النظام خلال هذه الفترة.^{١٥} وهذا واحد فقط من الموروثات العديدة التي خلّفتها سلطات الاحتلال.

يجري هذا الفساد المُمنهج ويُجاز على مستوى النخبة. فالأمر ينطوي على قرار جماعي وليس فردياً للتمتع بالحصول غير العادل على موارد الدولة لصالح الطبقة الحاكمة بأكملها.

وبعد ما يقرب من عقدين من الغزو والاحتلال، من الصعب تقدير الحجم الإجمالي للموارد التي اقْتُطعت من خزائن الدولة من خلال الفساد تحت مظلة السياسة. وفي عام ٢٠١٤، قدّر أحمد الجبلي، عندما كان رئيس اللجنة المالية في مجلس النواب العراقي، أن

^{١٢} انظر على سبيل المثال، Gunter, F. (2021), 'Corruption Worse Than ISIS: Causes and Cures for Iraqi Corruption', Iraq British Business Council, https://securerusercontent.net/160.153.138.177/p40.b46.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/04/2021-03-15-Revised-Corruption-IBBC-12Mar21_GM.pdf.

^{١٣} منظمة الشفافية الدولية (غير مؤرخ)، "الفساد السياسي"، <https://www.transparency.org/en/corruptionary/political-corruption>.

^{١٤} إلا أن الفساد ليس بأي حال من الأحوال مجرد ظاهرة نشأت ما بعد عام ٢٠٠٣ في العراق، فقد استمرت الممارسات الفاسدة خلال ٣٥ عاماً من الحكم البعثي، خاصة بعد تطبيق العقوبات وفقر الدولة بعد غزو الكويت عام ١٩٩٠.

^{١٥} الملفش العام بشأن إعادة إعمار العراق (٢٠٠٩)، Washington, DC: US Government Printing Office, Hard Lessons: The Iraq reconstruction experience, <http://www.sigir.mil/publications/hardLessons.html>.

البلاد خسرت ٥٥١ مليار دولار بسبب الفساد خلال رئاستي وزراء المالكي.^{١٦} وفي الفترة التي سبقت الانتخابات الوطنية لعام ٢٠١٨، قدرت لجنة الشفافية البرلمانية العراقية أن ما لا يقل عن ٣٢٠ مليار دولار من الأموال الحكومية اختفت على مدار الخمسة عشر عاماً السابقة.^{١٧} وقدّر علي علاوي في نهاية ولايته الأولى وزيراً للمالية (٢٠٠٥-٢٠٠٦)، أن الفساد حوّل ما بين ٢٥ و ٣٠ في المائة من ميزانية الحكومة إلى الأحزاب السياسية الحاكمة. وفي عام ٢٠٢٠، في فترة ولايته الثانية وزيراً للمالية، قدّر أن العراقيين يحتفظون بمبلغ يتراوح ما بين ١٠٠ مليار دولار و ٣٠٠ مليار دولار في الخارج، مشيراً إلى أن "الغالبية العظمى من هذه الأصول جرى الحصول عليها بصورة غير قانونية".^{١٨} وقدّر مسؤول كبير عن قطاع خدمي كبير أن وزارته وحدها خسرت ٨٠ مليار دولار بسبب الفساد تحت مظلة السياسة.^{١٩} ومع ذلك، ولأسباب سياسية، لم يُجرَ إلى الآن تحقيق جنائي أو شفاف في التكلفة المالية الدقيقة للفساد تحت مظلة السياسة في العراق.

وتواترت هذه التقديرات المختلفة لحجم الفساد الحكومي في المقابلات التي أجراها المؤلفان في بغداد بين عامي ٢٠١٨ و ٢٠٢١. وخلال مقابلة سرية، قدّر مسؤول كبير من تجربته المباشرة في إدارة إحدى الوزارات أن ما يصل إلى ربع ميزانية تلك الوزارة قد أنفق على مناقصات لعقود احتيالية. وأضاف أن ربع الميزانية أُهدر على فساد في الرواتب يتعلق بتعيينات سياسية وموظفين حكوميين يتقاضون أجراً منتظماً ولكنهم لم يسبق وأن حضروا إلى العمل أبداً، فضلاً عن «الموظفين الأشباح» (أشخاص وهميون تحصل الأحزاب السياسية على ميزانيات رواتب بالنيابة عنهم).

ومن المؤكد أن مثل هذه السرقات تموّل الإثراء الشخصي وتوثّق روابط أعضاء النخبة الحاكمة ببعضهم البعض وتُنشئ وسطاً يقوم على التواطؤ والجُرم. إلّا أنها أيضاً تموّل ميزانيات العمل السياسي للأحزاب وتوفّر لها الأموال اللازمة لبناء قواعد انتخابية والتنافس على السلطة.^{٢٠} وما يدل على الطبيعة المنهجية لهذا الفساد واقع أن فضائح الفساد الكبرى قد شملت في أوقات مختلفة جميع الوزارات تقريباً في كل الحكومات المتعاقبة منذ تشكيل مجلس الحكم العراقي في عام ٢٠٠٣.

١٦ حبيب، ك. (٢٠١٨)، "الفساد ... نوري المالكي وعلي العلاق نموذجاً"، ميدل إيست أون لاين <https://middle-east-online.com/الفساد-نوري-المالكي-وعلي-العلاق-نموذجاً>.

Khan, I. (2018), 'Iraq corruption watchdog: \$320bn stolen over 15 years', Al Jazeera, 8 May 2018, 17.

<https://www.aljazeera.com/news/2018/05/iraq-corruption-watchdog-320bn-stolen-15-years-180508164137560.html>

/Foreign Policy (2006), 'Seven Questions: Iraq's Economy', 4 January 2006, <https://foreignpolicy.com/2006/01/18>

seven-questions-iraqs-economy; and Allawi, A. (2020), 'The Political Economy of Institutional Decay and Official Corruption - The Case of Iraq', Iraqi/04 Economists Network, 19 May 2020, <http://iraqieconomists.net/en/2020/05/19/the-political-economy-of-institutional-decay-and-official-corruption-the-case-of-iraq>

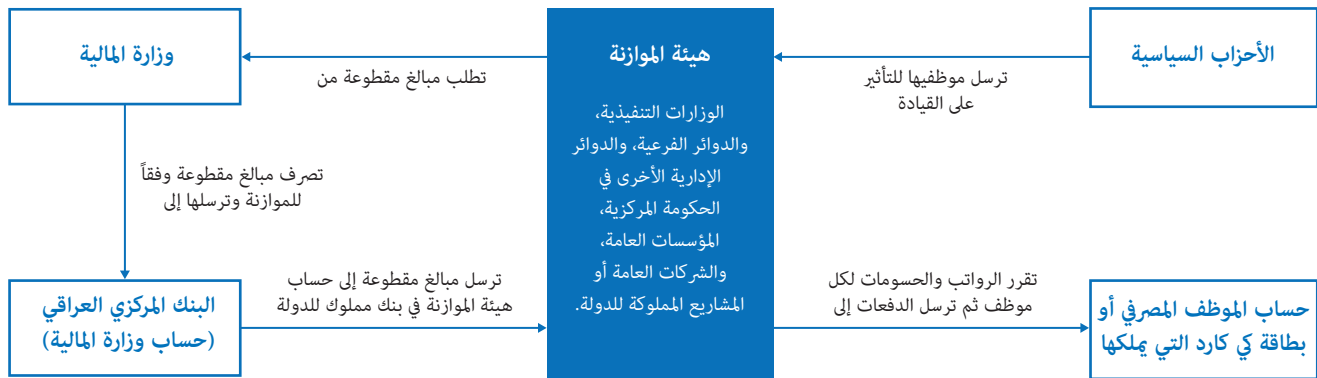
١٩ مقابلة سرية مع وزير في الحكومة، في بغداد ١٣ حزيران/ يونيو ٢٠١٩.

Crocker, R. (2008), 'Summing up Iraq's year of anti-corruption', Confidential Cable no. 08BAGHDAD4058_a, from US Embassy, Baghdad, 29 December 2008, ٢٠ https://wikileaks.org/plusd/cables/08BAGHDAD4058_a.html; and Ismael, T. Y. and Ismael, J. S. (2015), Iraq in the Twenty-First Century: Regime Change and the Making of a Failed State, Abingdon: Routledge, pp. 116, 122.

التوسع في رواتب القطاع العام

كان من بين النتائج الثانوية الرئيسية لهذا الفساد البنوي التوسع المتسارع في رواتب القطاع العام. فمنذ عام ٢٠٠٥ وصاعداً، قامت الأحزاب التي حققت نتائج جيدة في الانتخابات بتعيين الوزراء الذين سيتحكمون بعد ذلك في الميزانيات وكشوف الرواتب في الوزارات المعنية حتى الانتخابات التالية. واستخدم كل حزب هذه السلطة لتوظيف الأقارب والحزبيين والأتباع.^{٢١} وفي سوق عملٍ تهيمن عليه الخدمة المدنية الحكومية والتوظيف العسكري، حيث يفوق الطلب على الوظائف العرض بكثير، كانت أسهل طريقة لتأمين التوظيف الحكومي هي الانضمام إلى أحد الأحزاب السياسية المهيمنة أو التعهد بالولاء له، أو رشوة موظف من المستوى الأدنى. وأدت هذه العملية إلى الزيادة المتواصلة في الملاك الحكومي.

الشكل ٢. رسم بياني لعملية السداد لموظفي الحكومة



المصدر: من إعداد المؤلفين.

لمزيد من المعلومات حول هيئات الموازنة، انظر: الطبقجي، أ. (٢٠٢١). 'Gone with the Muhasasa: Iraq's Static Budget Process, and the Loss of Financial Control', Atlantic Council, www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/01/GONE_WITH_THE_MUHASASA-IRAQS_STATIC_BUDGET_PROCESS_AND_THE_LOSS_OF_FINANCIAL_CONTROL.pdf

ووفقاً لتقدير الأكاديمي الأمريكي فرانك غونتر، كانت نسبة الموظفين "الأشباح" في عام ٢٠١٣ تصل إلى ما يتراوح بين ١٠-٢٥ في المائة من الموظفين الحكوميين. وفي عام ٢٠٢٠، قدّر وزير المالية علي علاوي أن عدد الموظفين على جدول الرواتب الحكومية بلغ ٤,٥ مليون، منهم ٣٠٠ ألف من الموظفين الأشباح.^{٢٢} وقد أتاح هذا الترتيب للمسؤولين المتحالفين مع الأحزاب تقاسم أجور الموظفين الأشباح فيما بينهم.^{٢٣}

وكان سلف علاوي في وزارة المالية، فؤاد حسين، قال في عام ٢٠١٩ إن عدد موظفي القطاع العام والمتقاعدين ارتفع من ٨٥٠ ألفاً في ٢٠٠٣ إلى ٦,٥ مليون في ٢٠١٩،^{٢٤} ونجم عن الفساد المرتبط بالتوظيف مكاتب حكومية مكتظة بالموظفين في العراق، إذ أتاح توسّع جداول الرواتب للأحزاب السياسية بناء شبكات المحسوبية من خلال توفير فرص العمل في القطاع العام لمنسوبي دوائرهم الانتخابية.

ووفقاً لبحث أجراه المؤلفان، يمكن أيضاً الحصول على الوظائف الحكومية من خلال الرشوة - وهي قناة أخرى تُدر من خلالها الأحزاب السياسية الدخل. على سبيل المثال، اشتكت علياء نصيف، عضوة البرلمان عن ائتلاف دولة القانون، من إمكانية الحصول على وظيفة في وزارة الكهرباء بدفع رشوة قدرها ٥٠٠٠ دولار للمسؤولين.^{٢٥} وقال عضو سابق في البرلمان إن تكلفة الحصول على وظيفة قد تصل إلى عشرات الآلاف من الدنانير.

^{٢١} Herring and Rangwala (2006), Iraq in Fragments. The Occupation and its Legacy, p. 131

^{٢٢} Gunter, F. R. (2013), The Political Economy of Iraq: Restoring Balance in a Post-Conflict Society, Cheltenham: Edward Elgar, p. 50; Arab Weekly (2020), 'Iraqi finance minister warns country faces 'existential economic situation'', 23 June 2020, <https://theArabweekly.com/iraqi-finance-minister-warns-country-faces-existential-economic-situation>; and Cornish, C. (2020), 'Iraq warns economic woes could stoke insecurity', Financial Times, 20 July 2020, <https://www.ft.com/content/0832f9c0-00ff-45a7-bd87-0f45a48a37f5#>

^{٢٣} مقابلة سرية مع وزير في الحكومة، بغداد، ١٣ حزيران/ يونيو ٢٠١٩؛ مقابلة سرية مع وزير في الحكومة، بغداد، ٤ شباط/ فبراير ٢٠٢٠.

^{٢٤} المدي (٢٠١٩) وزير المالية: عدد العاملين والمتقاعدين بلغ ٦,٥ مليون، ٢٩ أيار/ مايو ٢٠١٩، 218954، <https://almadapaper.net/view.php?cat=218954>

^{٢٥} (٢٠١٩)، عضو مجلس النواب: فساد وزارة الكهرباء يدمر الاقتصاد العراقي، ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩، <https://24.ae/article/535456>.

الاحتياال في العقود

من بين النواتج الأكثر ضرراً لسيطرة الأحزاب السياسية على الوزارات الاحتياال المستشري في العقود على مستوى الحكومة بجميع أجزائها. وبحسب راضي حمزة راضي الكناني، رئيس هيئة النزاهة (٢٠٠٤-٢٠٠٦)، فإن إساءة استخدام العقود الحكومية كانت "... سبب جميع قضايا الفساد".^{٢٨} وعادةً ما تُمنح عقود الوزارات لرجال الأعمال المقربين من الأحزاب السياسية المهيمنة أو لوكلائهم في الوزارات الحكومية، ثم يجري تضخيم التكاليف عمداً، في حين يتقاسم المقاولون والأطراف الأخرى الأرباح.^{٢٩} ويجري تجاهل الشكاوى المتعلقة بالأسعار الباهظة وسوء تقديم الخدمات والمشاريع العامة أو عدم وجودها، إذ يضمن نفس كبار السياسيين وموظفي الخدمة المدنية الذين يشرفون على منح العقود على المستوى الوزاري عدم متابعة التحقيقات في حالات في عدم التسليم.^{٣٠} وينطوي جزء أساسي من الاحتياال في العقود الحكومية على استخدام شركات صورية زائفة. ومن بين إحدى أكبر الفضائح في قطاع الكهرباء في العراق ما يتعلق بعقد بين وزارة الكهرباء وشركة يُفترض أنها بريطانية واسمها "باور إنجنز" "Power Engines"، لبناء محطة كهرباء في مدينة الناصرية جنوب العراق. فبعد أن دفعت الحكومة العراقية قيمة العقد التي تبلغ ٢١ مليون دولار، تبين أن الشركة كانت وهمية.^{٣١} ومع ذلك، لم تقم الحكومة بفصل المتورطين في صياغة العقد أو معاقبتهم أو رفع دعوى قضائية. وكشفت وثيقة رسمية أخرى عن خسارة ٨ ملايين دولار من المديرية العامة لإنتاج طاقة الشمال، مرة أخرى لشركات وهمية.^{٣٢} وفي فضيحة أخرى، اكتشفت في وزارة المالية عام ٢٠١٧ شبكة شاركت باستخدام بطاقات ذكية مزورة بقيمة ١,٥ مليار دينار^{٣٣} (أي ما يعادل حوالي مليون دولار بسعر الصرف اليوم) ^{٣٤} لقد جعلت ثروة العراق النفطية واقتصاده المركزي البلاد عرضة للفساد ومُراكمة الثروة الشخصية. وعلى سبيل المثال، منذ عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠٠٩، خسرت وزارة النفط ما يقرب من ١,٥ مليار دولار بسبب التسعير المرتفع ونقص الإمداد. وفي مثال آخر، قال عضو مجلس النواب العراقي طلال الزوبعي في عام ٢٠١٣ إن "قيمة مدفوعات الخسائر التي تكبدتها وزارة الكهرباء بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠١١ نتيجة سرقة النفط من قبل شركات النفط المتعاقدة تبلغ بحسب تقديرات الوزارة ٢٠٠ مليون دولار شهرياً".^{٣٥} وبالمثل، تشير التقديرات إلى أن الفساد في توليد الكهرباء وتوزيعها قد أدى إلى خسائر تتراوح بين ٤ و ٦ مليارات دولار بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٢٠، وذلك في المقام الأول من خلال العقود المبطنة وشراء معدات باهظة الثمن أو غير مناسبة.^{٣٦}

وتبين الوقائع المذكورة أعلاه الفكرة المركزية لهذه الورقة، وهي أن الفهم النموذجي للفساد في العراق - بكونه مدفوعاً بالإثراء الشخصي أو الجماعي - يتجاهل الديناميات السياسية الأكبر التي تكمن في جذور هذه المشاكل. وعلاوة على ذلك، من المهم النظر كيف استخدمت الأحزاب السياسية بعد عام ٢٠٠٣ سيطرتها على الوزارات الحكومية لتمويل عملياتها الخاصة وهيمنتها على المجتمع. وبهذا المعنى فإن الدور الأساسي للفساد هو تقديم موارد الدولة للمشاركين في تحالف النخبة، وبالتالي توفير (وإن كان ذلك بتكلفة عامة عالية) قدرٍ من التماسك السياسي إلى جانب تمكين تمويل المؤسسات الحزبية.

^{٢٦} المفتش العام بشأن إعادة إعمار العراق (٢٠١١)، تقرير ربع سنوي وتقارير نصف سنوي إلى الكونغرس الأمريكي، ٣٠ تموز/ يوليو ٢٠١١، ص. ٨.

^{٢٨} صفر، أ. (٢٠١٩)، العراق: إهدار ١١٢ مليون دولار على مشاريع ثقافية وهمية، الفنار للإعلام، ٢٤ آب / أغسطس ٢٠١٩، <https://cybercemetery.unt.edu/archive/sigir/20131001084813/http://www.sigir.mil/publications/quarterlyreports/July2011.html>

^{٢٩} Worth, R. F. (2020), 'How the U.S. Turned Iraq Into a Kleptocracy', New York Times, 29 July 2020, <https://www.nytimes.com/2020/07/29/magazine/iraq-27-corruption.html?auth=login-email&login=email>

^{٣٠} صفر، أ. (٢٠١٩)، العراق: إهدار ١١٢ مليون دولار على مشاريع ثقافية وهمية، الفنار للإعلام، ٢٤ آب / أغسطس ٢٠١٩، <https://www.al-fanarmedia.org/ar/2019/08/%d8%a7%d9%84%d8%b1%d8%a7%d9%82-%d8%a5%d9%87%d8%af%d8%a7%d8%b1-112-%d9%85%d9%84%d9%8a%d9%88%d9%86-%d8%af%d9%88%d9%84%d8%a7%d8%b1-%d8%b9%d9%84%d9%89-%d9%85%d8%b4%d8%a7%d8%b1%d9%8a%d8%b9-%d8%ab>

^{٣١} شركة باور إنجنز (https://companycheck.co.uk/company/11314150/POWER-ENGINES-LTD/companies-house-data) Power Engines غير ضالعة في عملية الاحتياال هذه.

^{٣٢} م. وضاح (٢٠١٧)، هذه أشهر قضايا الفساد التي صدمت العراقيين بعد ٢٠٠٣، ون نيوز، ٦ آب/أغسطس ٢٠١٧، <http://oneiraqnews.com/index.php?aa=news&id22=2118#.YNtg2LuSk2y> للمزيد حول هذه الشركة المزيفة، انظر التعميم أ. (٢٠١٥)، «حوادث الفساد الجديدة في كهرباء العراق»، العربي الجديد، ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، <https://www.alaraby.co.uk> وقائع-فساد-جديدة-في-كهرباء-العراق.

^{٣٣} البغدادي، س. (٢٠٠٨)، فساد في وزارة الكهرباء، النور، ٢٥ أيار/مايو ٢٠٠٨، <http://www.alnoor.se/article.asp?id=26873>

^{٣٤} سعر الصرف من xe.com، ٢٧ أيار/ مايو ٢٠٢١.

^{٣٥} الفتلاوي، ز. (٢٠١٧)، إمبراطورية الفساد لدى وكيل وزارة المالية، كتابات، ١٠ كانون الثاني/ يناير ٢٠١٧، <https://kitabab.com/2017/01/10/>

^{٣٦} المركز العراقي للدراسات (٢٠١١) الزوبعي: ٢٠٠ مليون دولار شهرياً خسائر وزارة الكهرباء من عمليات الاختلاس في الوقود المخصص للمولدات، المركز العراقي للدراسات، ٧ تموز/ يوليو ٢٠١١، <https://markazaliraq.net/38922>

^{٣٧} مقابلة سرية مع أحد كبار المسؤولين في بغداد يوم ١٣ شباط/فبراير ٢٠٢٠.

التوسع في نظام الدرجات الخاصة

تكمّن الطريقة الرئيسية التي تؤمّن بها الأحزاب السياسية في العراق سلطتها وترسخها في تعيين المواليين والوكلاء في مناصب "الدرجات الخاصة" في الخدمة العامة.

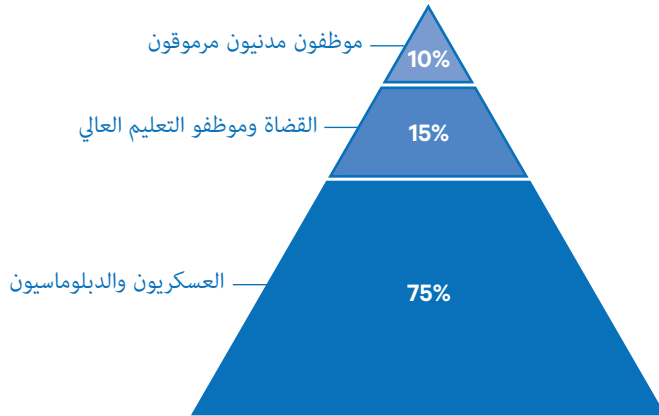
نظراً للعدد الهائل من العقود التي توقعها كل وزارة حكومية أسبوعياً فإن الوزراء الأفراد لا يمكنهم متابعة كيفية صياغة كل عقد، ناهيك عن طريقة طرح مناقصته وسداد رسومه.^{٣٦} ويشكّل الاحتيال في العقود أساس معظم الفساد الحكومي، ويوفر الموارد لتمويل الأحزاب السياسية الحاكمة والحفاظ على لُحمة تحالف النخبة. ومع ذلك، ماتزال هذه المنظومة المستشرية من الاحتيال غير مدروسة بما يكفي. وعلى الرغم من أن دور كبار موظفي الخدمة المدنية يقع في صميم الفساد والسلطة في العراق، إلا أن نُدرّة فقط من المقالات أو التقارير كُتِبَت بشأن هذا الدور أو بشأن دور أصحاب الدرجات الخاصة أو أولئك الذين يعملون بموجب عقود عمل مؤقتة (تُعرف باسم الوكالة) أو التفويض المؤقت (المعروف باسم التكليف).

الغرض القانوني من الدرجات الخاصة هو السماح بنطاق رواتب أعلى لموظفي الخدمة المدنية المُميزين. ويستأثر بالدرجات الخاصة قرابة ٥٠٠٠ مسؤول حكومي في المجموع، ومعظم هذه المناصب دبلوماسية (سفراء) أو يشغلها أصحاب رتب عسكرية رفيعة في قوات الأمن العراقية.

وفي الوقت نفسه، هناك ما يقرب من ١٠٠٠ من أصحاب الدرجات الخاصة في الحكومة العراقية من كبار موظفي الخدمة المدنية الذين يعملون وكلاء مباشرين للأحزاب السياسية. وهم يشغلون مناصب من قبيل مدير عام أو نائب وزير أو رئيس مؤسسة مملوكة للدولة أو رئيس موظفين في وزارة أو وكالة حكومية. ويضطلع هؤلاء الأفراد بالمسؤولية المباشرة عن التعاقد الحكومي. وإلى جانب إتاحة السبيل لبعض موظفي الخدمة المدنية، مثلما ذكرنا، بكسب رواتب أعلى مما هي عليه في نطاقات رواتب الخدمة المدنية الاعتيادية، يُسهّل نظام الدرجات الخاصة تحويل الموارد الناتجة عن الفساد المرتبط بالعقود إلى الأحزاب السياسية.

٣٦ مقابلة سرية مع وزير في الحكومة في بغداد يوم ٤ شباط/فبراير ٢٠٢٠. انظر أيضاً Mansour and Salisbury (2019), Between Order and Chaos, p. 26.

الشكل ٣. مخطط هرمي لجميع الدرجات الخاصة



المصدر: من إعداد المؤلفين.

لا تتبع قوة الموظفين من أصحاب الدرجات الخاصة من أدوارهم الرسمية في الوزارات فحسب، بل تتأني أيضاً، والأهم من ذلك، من الحماية السياسية التي يتلقونها من رعاتهم. ولهذا المزيج من الحماية والنفوذ على المستوى الأعلى فائدته، لا سيما حين يصطدم موظفو الخدمة المدنية في الدرجات الخاصة بالوزراء.

تطور نظام الدرجات الخاصة بمرور السنين وصمد وتغلّب على التحديات، بما في ذلك التنافس بين النخب والعداء داخل الأحزاب والتشرذم السياسي والانتفاضات الشعبية التي دعت إلى الإصلاح. وفي عام ٢٠١٦، تغير الخطاب السائد بشأن تشكيل الحكومة عندما وافقت الأحزاب الرئيسية على تعيين وزراء تكنوقراط "مستقلين". وإلى حد ما، ظلّ هذا الاتفاق ساري المفعول منذ ذلك الحين. ومع ذلك، فقد عزز الخطاب الجديد قوة نظام الدرجات الخاصة بالفعل، إذ إن بعضاً من أصحاب الدرجات الخاصة تولى مناصب وزراء "تكنوقراط" يديرون نفس الوزارات التي سبق وأن عملوا فيها. وحتى انتفاضة تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩، التي أنهت رئاسة عادل عبد المهدي للوزراء، لم تقوض الإجراءات الداخلية لنظام الدرجات الخاصة. ويُعدّ فهم تطور النظام ضرورياً لأي نقاش بشأن كيفية إصلاح الدولة العراقية.

٢٠١٠-٢٠٠٦: إنشاء نظام الدرجات الخاصة

تعود جذور الاستخدام السياسي لنظام الدرجات الخاصة إلى الاضطرابات التي أعقبت تغيير النظام بعد سقوط صدام حسين. إذ اعتقد السياسيون العائدون من المنفى الطويل أنهم كانوا أمام قطاع خدمة مدنية سيُيس إلى درجة كبيرة خلال ٣٥ عاماً من الحكم البعثي. وكانت 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 من إدارة الخدمة المدنية. وفي الأسابيع الأربعة الأولى بعد الغزو الذي قادته الولايات المتحدة عام ٢٠٠٣، فُصل ما يصل عدده إلى ٤١,٣٢٤ من موظفي الدولة. ولم يُزل التطهير العميق للموروثات المؤسسية والخبرات المتعلقة بوظيفة الدولة في جميع الوكالات الحكومية فحسب، بل أتاح أيضاً للأحزاب السياسية العراقية التي مكّنت حديثاً إلحاق كوادرها بقمة مؤسسات الدولة. ومع ذلك، في السنوات الأولى التي أعقبت الغزو مباشرة، كانت العملية عشوائية وظرفية.^{٣٧}

لكن تسييس الخدمة المدنية أصبح أكثر تنظيماً خلال رئاسة نوري المالكي الأولى للوزراء من عام ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٠. فقد سعت جميع الأحزاب السياسية الرئيسية إلى تعيين أتباعها في مناصب الخدمة المدنية. إلا أن نوري المالكي، وبغية زيادة سلطته وتعزيز لجمّة الحكومة وتقليل اعتماده على الأحزاب السياسية المهيمنة، عمّد إلى تنظيم هذه العملية. وقد عاد المالكي إلى تشريعات ما قبل عام ٢٠٠٣ ليجد قانون عام ١٩٦٦ الذي شرّع استخدام الدرجات الخاصة والتعيين قصير الأجل لكبار موظفي الخدمة المدنية في إدارة الدولة في العراق.^{٣٨} أعطى هذا القانون لرئيس الوزراء الغطاء القانوني الذي يحتاجه لتعيين الموالين ذوي الأجور الأعلى في كل وزارة

Dodge (2020), 'Beyond structure and agency', pp. 108–22; Sissons, M. and Al-Saiedi, A. (2013), 'A Bitter Legacy: Lessons of De-Baathification in Iraq', ٣٧

International Center for Transitional Justice, <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Report-Iraq-De-Baathification-2013-ENG.pdf>

٣٨ مجلس القضاء الأعلى العراقي (١٩٦٦)، ٢٩-١، Date of legislation: January 29-١, To classify: a public post Issuer: Iraq – Federal Type of legislation: Law Legislation Number: 8
١٩٦٦; <http://iraqlid.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?SC=031220052840061>

من وزارات الحكومة وكذلك في الخدمة المدنية.^{٣٩} وفي محاولة لتفادي الجدل الوزاري المنقسم في مجلس الوزراء، شرع المالكي في تعيين أصحاب الدرجات الخاصة المواليين له في الوزارات التي كان تماسكها مهدداً بسبب الإضرابات والمقاطعات من قبل الأحزاب التي سعى بعضها إلى إسقاط حكومته.^{٤٠} وبالتالي أنشأ المالكي شبكة من كبار موظفي الخدمة المدنية المواليين على رأس الوزارات مركزاً قِداراً من السلطة في يديه.^{٤١}

وكانت إحدى خطوات المالكي الأساسية في بناء شبكته توفير مجال لأولئك الذين عيّنهم. وبدأ في استهداف كبار موظفي الخدمة المدنية الذين جرى تعيينهم كيفما اتفق في ظل سلطة الائتلاف المؤقتة والحكومات الانتقالية اللاحقة (من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٥) مستنداً إلى مشورة 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) اللازمة لتكون قانونية.^{٤٢} وبالركون إلى هذا التفسير القانوني، برّر المالكي استبعاد الموظفين القدامى من الدرجات الخاصة بذريعة أنهم لم يحظوا بموافقة مجلس النواب المعين حديثاً.

غير أن 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 غير المواليين من الرتب الخاصة. لذلك أصبح تجديد اجتثاث البعث أداة أساسية في هذا المسعى. وتحقيقاً لهذه الغاية، دفع إلى سنّ قانون عام ٢٠٠٨ للهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة، الذي سمحت المادة ٦ منه بإقالة جميع الأعضاء الذين كانوا يشغلون مناصب الدرجات الخاصة قبل ٩ نيسان/ أبريل ٢٠٠٣.^{٤٣}

كما اعتمد المالكي على النجاحات العسكرية لتعزيز تحركاته ضد الموظفين المدنيين غير المواليين. وعلى سبيل المثال، استخدم حملة **صولة الفرسان** في آذار/ مارس ٢٠٠٨ في البصرة لعزل الموظفين من الدرجات الخاصة الذين رأى فيهم مشكلة. وفي أيار/ مايو، بعد فترة وجيزة من الحملة، أقال جبار اللعبي من منصبه كمدير لشركة نفط الجنوب. وفي ذلك الوقت، ذكرت برقية من مكتب السفارة الأميركية في البصرة ما يلي:

يعتقد الكثيرون... أن إقالة جبار لها دوافع سياسية. لقد استخدم رئيس الوزراء المالكي نجاح عملية **صولة الفرسان** لإجراء تغييرات جذرية في الموظفين في الجنوب. وفي حين أن العديد من التغييرات كان ضرورياً، يعتقد بعض البصريين أن حكومة العراق انتهت.

وبحلول نهاية فترة ولايته الأولى، كان المالكي قد نجح في إقالة عددٍ من أصحاب الدرجات الخاصة من موظفي الخدمة المدنية وبدأ في شغل هذه المناصب بالمواليين له. وعلى وجه الأهمية، سمح له مجلس الوزراء بإجراء مثل هذه التعيينات خلال هذه الفترة لأن تركيز العديد من الأحزاب السياسية كان لا يزال منصباً على مناصب النخبة في الحكومة وكانت أقل وعياً بأهمية تعيينات موظفي الخدمة المدنية. لكن الصديين كانوا يدركون أهمية الدرجات الخاصة وبدأوا في منافسة المالكي. ومع ذلك، لم يكن لدى الأحزاب الأخرى معلومات كافية حول كيفية عمل مؤسسات الدولة المختلفة معاً لكي تعي ما كان المالكي يأمل في تحقيقه، وبالتالي لمنعه.

بحلول نهاية فترة ولايته الأولى، كان المالكي قد نجح في إقالة عددٍ من أصحاب الدرجات الخاصة من موظفي الخدمة المدنية وبدأ في شغل هذه المناصب بالمواليين له.

في بداية ولايته الأولى لرئاسة الوزراء في عام ٢٠٠٦، كان يُنظر إلى المالكي على أنه مرشح تسوية ضعيف وليس لديه ميليشيا تدعمه. وإزاء ذلك الواقع، سعى المالكي إلى استخدام مؤسسات الدولة المدنية - وخاصة الدرجات الخاصة - للحصول على السلطة والحفاظ عليها، وإبراز نفوذه على الوزارات الحكومية التي أضعفتها سلسلة من المقاطعات السياسية الحزبية لمجلس الوزراء. ومنحت السيطرة على نظام الدرجات الخاصة ومن ثم توسيعه سلطةً متزايدة لنوري المالكي عبر مختلف مؤسسات الدولة العراقية، وأتاح له جمع المعلومات من مختلف موظفي الخدمة المدنية والتنسيق بينهم.

^{٣٩} مقابلة سرية مع مسؤول كبير في حزب الدعوة، بغداد، ٤ شباط/ فبراير ٢٠٢٠.

^{٤٠} مقابلة سرية مع محلل للشؤون العراقية، بغداد، ١٢ حزيران/ يونيو ٢٠١٩.

^{٤١} Dodge, T. (2012), Iraq: from war to a new authoritarianism, Abingdon: Routledge, pp. 126-30, 157-63 41
^{٤٢} حرب، ت. (٢٠٠٦)، «هل يحتاج موظفو الدرجات الخاصة إلى موافقة مجلس الوزراء وثقة مجلس النواب؟»، ٦ حزيران/ يونيو ٢٠٠٦، [http://www.siiroline.org/alabwab/org.aldimocrati_akhbar/\(15\)aldimocrati_akhbar/148.htm](http://www.siiroline.org/alabwab/org.aldimocrati_akhbar/(15)aldimocrati_akhbar/148.htm).

^{٤٣} مجلس النواب العراقي (٢٠٠٨)، «قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٨، ١٤ شباط/ فبراير ٢٠٠٨، <https://arb.parictures.iq/archive/2008/02/14> /قانون-الهيئة-الوطنية-العليا-للمرير.

Howard, T. (2008), 'Ministry of Oil Removes South Oil Company Director General', WikiLeaks, 4 June 2008, https://wikileaks.org/plusd/44-cables/08BASRAH55_a.html.

ولكن في العامين الأولين من رئاسته للوزراء، لم يرجح ميزان القوى داخل الدولة بشكل حاسم لصالحه. وواصلت الأحزاب السياسية الحاكمة السيطرة على أغلبية الوزارات بعد أن عيّنت كبار أعضاء الأحزاب وزراءً. وفي هذه المرحلة، احتفظت الأحزاب بالنفوذ السياسي لإلغاء الدرجات الخاصة لموظفي الخدمة المدنية الذين عيّنتهم المالكي.

وعلى الرغم من هذه الصراعات، كانت هذه الفترة بمثابة بداية الاستخدام الممنهج للدرجات الخاصة لتسييس المناصب العليا في الخدمة المدنية. وعلى وجه الخصوص، قام المالكي بزيادة تدريجية في عدد الموظفين من الدرجات الخاصة المعيّنين في الوزارات، إذ حاول تقليل التحدي الذي تشكله الأحزاب السياسية الرئيسية لاستمراره في السلطة.

٢٠١٥-٢٠١٠: إضفاء الطابع التعددي على النظام واستخدام الوكالة

بحلول موعد الانتخابات البرلمانية الوطنية لعام ٢٠١٠، وسط انخفاض حاد في أعمال العنف ذات الدوافع السياسية، تمكنت النخبة الحاكمة في العراق من تحقيق درجة من الوثام بين قيادات الأحزاب السياسية المختلفة. وبعد ٢٠١٠ طرحت الحملة الانتخابية والمفاوضات اللاحقة بشأن تشكيل حكومة جديدة تعيين جديدين أمام النظام السياسي بأكمله.

نشأ التحدي الأول من النصر الانتخابي لائتلاف العراقية بزعامة إياد علاوي، الذي فاز بـ ٩١ مقعداً برلمانياً مقابل ٨٩ مقعداً لائتلاف دولة القانون بزعامة المالكي و٧٠ مقعداً للتحالف الوطني العراقي.^{٤٥} وخاض ائتلاف العراقية الانتخابات على أساس برنامج قومي علماني صريح وفاز بالمقاعد في جنوب العراق ووسطه، وشكّل هذا تحدياً مباشراً للتبرير العقائدي الإثني-الطائفي الذي كان يقوم عليه النظام السياسي العراقي في ذلك الوقت.

أمّا التحدي الثاني فقد جاء من السلطة التي حشدتها المالكي في المقام الأول من خلال توسيع سيطرته على البيروقراطية الرسمية والدرجات الخاصة. كان رئيس الوزراء يستخدم الدرجات الخاصة بشكل متزايد للتغلب على الديناميات المتصاعدة واللامركزية التي جعلت مجلس الوزراء في السابق غير متماسك كهيئة حاكمة، ما جعل التنسيق بين الوزارات مسألة معقدة. وأدى التماسك المتزايد لسلطة المالكي - الذي نتج في بعض جوانبه من خلال استخدام المالكي لنظام الدرجات الخاصة - إلى تحدي غلبة الأحزاب ذاتها التي أنشأت النظام السياسي واستفادت منه.

وبعد ٢٤٩ يوماً من مفاوضات تشكيل الحكومة، جرى التوصل إلى حل وسط في نهاية المطاف في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠. ومقابل احتفاظه برئاسة الوزراء، اضطر المالكي إلى توقيع اتفاقية من تسعة أجزاء تهدف إلى وضع قيود فعالة على سلطته.^{٤٦}

وقد أبقى الجزء السادس من هذه الاتفاقية بين النخبة، المعروفة باسم اتفاقية أربيل، أبقى على نظام الدرجات الخاصة، بل وضاعف منه وفتح أكثر من ذي قبل لجميع الأحزاب السياسية في النخبة الحاكمة. وشكّلت لجنة للتوازن الوطني تحت إدارة مشتركة من رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب. وبين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٥، كان الهدف من لجنة التوازن الوطني هذه الإشراف على توزيع تعيينات الدرجات الخاصة على جميع الأحزاب في الحكومة، ما يجعل الرتب العليا في الخدمة المدنية خاضعة لأخلاقيات الوحدة الوطنية.^{٤٧} ومع ذلك، ظلت معظم المفاوضات سرية، وارتفع عدد التعيينات في الدرجات الخاصة في الدولة العراقية من ٢٩٦٢ في عام ٢٠٠٦ إلى ٥٣٠٨ في عام ٢٠١٩، وشيّست مئات المناصب. وبكونه رئيساً للوزراء، يُقدّر أن المالكي نفسه كان مسؤولاً عن ٣٥ في المائة من جميع التعيينات في الدرجات الخاصة.^{٤٨}

في الوقت نفسه، كانت من شأن إضفاء الطابع التعددي على النظام جعل المالكي غير قادرٍ على تعيين أشخاص في وظائف الدرجات الخاصة بمبادرة منه فقط. وبدلاً من ذلك، أُجبر على العمل مع لجنة التوازن الوطني للحصول على موافقة برلمانية على كل تعيين. وللتغلب على هذه العقبة البيروقراطية، بحث عن ثغرة قانونية أخرى ووجد الوكالة - وهي نظام لتعيينات بالعقود المؤقتة.^{٤٩} منحت عقود الوكالة للمالكي القدرة على تعيين مرشحين من الدرجات الخاصة على أساس الإنابة قصيرة الأجل التي يمكن تمديدتها دون موافقة برلمانية. وفي معظم الحالات، ظل هؤلاء الموالون في مناصبهم حتى بعد انتهاء عقود وكالاتهم من الناحية الفعلية. وبالنسبة، من شأن عقود الوكالة تسهيل عزل كبار موظفي الخدمة المدنية الشاغلين للمناصب، نظراً إلى أن الأحزاب السياسية تتنافس بعد كل انتخابات.

Dodge (2012), Iraq: from war to a new authoritarianism, p. 216 ٤٥

٤٦ المرجع نفسه، الصفحة ١٥٥.

٤٧ المدي (٢٠١١)، لجنة التوازن الوطني، ٢٣ آب/أغسطس ٢٠١١، <https://almadapaper.net/view.php?cat=51700>.

٤٨ علاوي خليفة، ه. (غير منشور، ٢٠١٩)، «فتح النوافذ... درجات خاصة في سلم التوظيف الحكومي في العراق»، مركز العقاد للشؤون الاستراتيجية والدراسات المستقبلية، حزيران/يونيو ٢٠١٩.

Mansour and Salisbury (2019), Between Order and Chaos, p. 26 ٤٩

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 التوازن الوطني للحصول على موافقة برلمانية على كل تعيين.

وبعد اتفاقية أبريل ٢٠١٠ وإنشاء لجنة التوازن الوطني، بدأ عدد أكبر من الأحزاب السياسية في استخدام تعيينات الدرجات الخاصة التي أصبحوا يسيطرون عليها سيطرة مباشرة، وذلك لكسب السلطة داخل مؤسسات مختلفة من الدولة العراقية. وأدركت الأحزاب السياسية الرئيسية السلطة التي تتأتى عن هذه التعيينات. ونتيجة لذلك، في أعقاب انتخابات ٢٠١٤، أصبحت التعيينات في الدرجات الخاصة بما يتماشى مع الأحزاب جزءاً مُعلنًا من مفاوضات تشكيل الحكومة، إلى جانب التعيينات الوزارية. وبموجب النظام القائم على النقاط، الذي تسترشد به المفاوضات بشأن تشكيل الحكومة بعد كل انتخابات، يمكن للأحزاب الآن اختيار ما إذا كان من مصلحتها تسمية الوزراء أو كبار موظفي الخدمة المدنية أو مزيج من الاثنين.^{٥٠}

٢٠٢٠-٢٠١٦: "إخفاء النظام" في عصر التكنوقراط

دعت الاحتجاجات الجماهيرية التي اندلعت في صيف ٢٠١٥ واستمرت حتى ربيع ٢٠١٦ إلى تعيين وزراء تكنوقراط في سبيل إنهاء الفساد المستشري والحد من هيمنة الأحزاب السياسية الرئيسية على الدولة. وفي الساحات التي احتلها المتظاهرون، رُفِع شعار مشترك يساوي السياسيين الفاسدين بالإرهابيين/ أعضاء داعش، الذين سيطروا في ذلك الوقت على ما يصل إلى ثلث البلاد. كان المحتجون يكافحون من أجل العثور على وظائف بسبب تباطؤ الاقتصاد العراقي المتأثر بانخفاض أسعار النفط عام ٢٠١٤. وأشاروا إلى الفساد الذي قالوا إنه أثرى الأحزاب الحاكمة ولم يترك سوى القليل من موارد الدولة، أو بالأحرى لم يترك شيئاً ليصل إلى المواطنين العاديين.

وفي دعوتهم للتغيير، قال قادة الاحتجاج - من التيار الصدري وجماعات التيار المدني المختلفة - بأنه يمكن توظيف الوزراء التكنوقراط لمعالجة الفساد من خلال الطعن في ممارسة تسييس الوزارات التي أصبحت ممارسة طاغية. وكان هدف حركة الاحتجاج محاسبة الأحزاب السياسية بعد عام ٢٠٠٣ وإضعافها عن طريق منعها من الإمساك بالسلطة الذي كان قد تحقق علناً من خلال تعيين تلك الأحزاب لوزراء في كل حكومة من حكومات الوحدة الوطنية.

واستجابة لهذه المطالب، وافق رئيس الوزراء حيدر العبادي على تغيير عدد من وزرائه واستقدام تكنوقراط من ذوي الخبرة في المجالات المحددة التي تشملها الوزارات المعنية. إلا أن هذه الخطوة مُنبت بالفشل في نزع الطابع السياسي عن الدولة العراقية. وعلى العكس من ذلك، عززت نظام الدرجات الخاصة الذي أصبح أكثر أهمية لممارسة النفوذ السياسي الحزبي من خلال تمكين المعينين من الدرجات الخاصة على الوزراء التكنوقراط الضعفاء. ونتيجة لذلك، اشتكى الوزراء من أن توقيعاتهم على العقود الحكومية أصبحت مجرد "أختام مطاطية" - أي إجراءات تفويض رسمي للقرارات المتخذة في أماكن أخرى خارج سيطرتهم.

تجسّد هذا التحول في السلطة داخل الدولة العراقية في انتخابات ٢٠١٨، إذ لم يعد التنافس الرئيسي بين الأحزاب السياسية على التعيين العلني للوزراء بل بالأحرى للتخصيص السري للدرجات الخاصة. وبحسب ما رأى محلل عراقي بعد انتخابات ٢٠١٨:

الدرجات الخاصة من أهم الملفات التي تجذب أنظار السياسيين والأحزاب، باعتبار أن هذه المناصب المهمة هي عصب كل مؤسسات الدولة ووزاراتها، وبالتالي عصبُ المحاصصة.^{٥١}

دارت المفاوضات خلال عملية تشكيل الحكومة اللاحقة حول ٥٠٠ إلى ٧٠٠ منصب من الدرجات الخاصة. وتشير المقابلات التي أجراها المؤلفان في بغداد إلى أن الصديريين - الذين فازوا بأكثر نسبة من الأصوات في انتخابات ٢٠١٨ - حصلوا على الحصة الأكبر من تعيينات الدرجات الخاصة التي بلغ عددها ٢٠٠. ولم يتقلد الصديريون أي مناصب وزارية ولكنهم باركوا تعيين وزراء مستقلين ضعفاء، فيما انصب تركيزهم على الحصول على الدرجات الخاصة. ولضمان موافقة مجلس الوزراء على مرشّحيهم، ركزوا على السيطرة على منصب

٥٠. al-Salhy, S. (2019), 'Fears of new "deep state" in Iraq as factions fight for key jobs', Arab News, 26 June 2019. <https://www.arabnews.com/node/1516536/middle-east>.

٥١. محمد أ. (٢٠١٩) «الدرجات الخاصة بين نزاع الكوتا وموعد الحسم»، جريدة الصباح، ١٤ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٩، <https://alsabaah.iq/15082>/الدرجات-الخاصة-بين-صراع-المحاصصة-وموعد-الحسم.

أمين عام مجلس الوزراء الذي يشرف على صنع القرار بشأن التعيينات في الخدمة المدنية.^{٥٢} أخذت جميع الأحزاب المنتصرة الأخرى نصيبها من مناصب الدرجات الخاصة، وبالتالي تُصَبّ الموالون في المناصب العليا للخدمة المدنية في جميع أنحاء الدولة. وبعد تنصيبهم، سيكون هؤلاء المسؤولون المتحالفون مع الحزب لاعبين رئيسيين في التعاقد الحكومي في كل وزارة وفي استرداد الأموال إلى الأطراف المعنية التي يدينون بالولاء لها.

أصبح دور الدرجات الخاصة داخل الدولة الآن قضية رئيسية في السياسة العراقية، وبحلول عام ٢٠١٨، أصبح موضوعاً رئيسياً في المناقشات الجارية بشأن الفساد.^{٥٣} وناقش مجلس النواب العراقي مزايا العقود المؤقتة (الوكالة) في عدة مناسبات، حيث سعت أطراف من خارج النظام لكسب نفوذ أكبر.^{٥٤} وقال رئيس مجلس النواب محمد الحلبوسي في حديثه مع مبادرة العراق في تشاتام هاوس في شباط/فبراير ٢٠١٩، إن إحدى العقبات الرئيسية في معالجة الفساد هي: الفساد المتعلق بالوكالة (الفساد في الوكالة).^{٥٥} وفي نقاش برلماني، اشتكى عضو مجلس النواب من حركة فتح، أحمد الأسدي، من أن اثتلافه يعاني في الحصول على درجات خاصة لنفسه.^{٥٦}

لم يتمكن الوزراء التكنوقراط المستقلون المعيّنون استجابة لاحتجاجات ٢٠١٥-٢٠١٦ من السيطرة على موظفي الخدمة المدنية التابعين لهم، وبالتالي على وزاراتهم.

وكما يتضح مما سبق، انتقلت ممارسة السلطة السياسية الحزبية في العراق من مستوى الوزير إلى مستوى من هو دونه، وهو موظف حكومي مرموق. ولم يتمكن الوزراء التكنوقراط المستقلون المعيّنون استجابة لاحتجاجات ٢٠١٥-٢٠١٦ من السيطرة على موظفي الخدمة المدنية التابعين لهم، وبالتالي على وزاراتهم. بعد ذلك، حولت الأحزاب السياسية تركيزها من تعيين أفرادها كوزراء إلى الحرص على أكبر عدد ممكن من تعيينات الدرجات الخاصة في جميع الوزارات.

٢٠٢٠ إلى اليوم: حكومة مصطفى الكاظمي وتعزيز الدرجات الخاصة

استمرت رئاسة عادل عبد المهدي التي بدأت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨ لمدة عام واحد فقط. ومنذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩، 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 ٢٠٢٠. وصل الكاظمي إلى السلطة واعداداً بالإصلاحات السياسية والاقتصادية الواسعة النطاق والمستدامة التي طالب بها المتظاهرون. وأكدت التقارير الإعلامية التي أحاطت بتعيين حكومة الكاظمي ارتفاع نسبة الوزراء التكنوقراط التي تضمنتها. وقد دلّ هذا في البداية على أن الحكومة الجديدة ربما تكون قد حققت مستوى أعلى من الاستقلالية عن الأحزاب السياسية المهيمنة في العراق مقارنة بأي من سابقتها.

ومع ذلك، فإن تشكيل حكومة الكاظمي لم يمثل تحولاً كبيراً عن ممارسات الحكومات السابقة. وبدلاً من ذلك، ظهرت مؤشرات إلى زيادة أخرى في سلطة الدرجات الخاصة المتحالفة مع الأحزاب. وعلى عكس التكنوقراط المعيّنين في الحكومة في عهد العبادي وعبد المهدي، كان العديد من وزراء حكومة الكاظمي موظفين مدنيين كباراً سابقين خدموا في الوزارات التي اختيروا لقيادتها. وباستثناء اثنين من التكنوقراط المستقلين، كانت الغالبية العظمى من أعضاء الحكومة الجديدة إما وزراء خدموا رعاتهم السياسيين كموظفين مدنيين كبار في نفس الوزارات أو مسؤولين عقدوا صفقات مع الأحزاب السياسية للحصول على مناصبهم.^{٥٧}

^{٥٢} مقابلات سرية مع مستشار حزبي كبير وباحث عراقي في بغداد، نيسان وحزيران ٢٠١٩.

^{٥٣} السومرية (٢٠١٨)، «مدراء عامون لا يصلحون حتى للاستعلامات»، ١٢ كانون الثاني / يناير ٢٠١٨.

^{٥٤} <https://www.alsumaria.tv/news/226700>: المسلة (٢٠١٩)، «الأحزاب "تقتاتل" على الدرجات الخاصة "أكثر" من الوزارات بسبب صلاحياتها الواسعة»، ١٩ آذار / مارس ٢٠١٩.

^{٥٥} <https://almasalah.com/ar/news/165766>: الأحزاب-تقتاتل-على-الدرجات-الخاصة-أكثر-من-الوزارات-بسبب-صلاحياتها-الواسعة.

^{٥٦} مجلس النواب العراقي (٢٠١٩) محضر الجلسة رقم (٣٠) الثلاثاء (٢٠١٩/٧/٢)؛ ٢ تموز/يوليو ٢٠١٩ <https://ar.paristratation.iq/2019/07/02> محضر الجلسة رقم-30-الثلاثاء-2019-2-م.

^{٥٧} م. الحلبوسي (٢٠١٩)، "دور مجلس النواب العراقي"، يوتيوب، ٨ شباط / فبراير ٢٠١٩، <https://www.youtube.com/watch?v=pBvgWa7NFgs>.

^{٥٨} مجلس النواب العراقي (٢٠١٨) "محضر الاجتماع رقم (١٣) الإثنين (٢٠١٨/١٢/١١)، ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨.

^{٥٩} <https://ar.parliament.iq/2018/11/12> محضر-جلسة-رقم-13-الاثنين-2018-12-م.

Mansour, R. (2020), 'Iraq's New Prime Minister Is Taking Things Slow', 18 May 2020, Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2020/05/18/mustafa-al-kadhimi-iraqs-new-prime-minister-has-a-plan-to-stop-the-chaos>.

وأُلقت حلقة شارك فيها الشاعر العراقي المعروف فارس حرّام بعض الضوء على عملية تشكيل حكومة الكاظمي. وكان الكاظمي قد طلب من حرّام أن يصبح وزيراً للثقافة، ولكن مع مرور حرّام بعملية الترشيح، أبلغ الحزب السياسي الذي يسيطر على الوزارة المعنية حرّام أن تعيينه لن يحظى بالموافقة ما لم يستوف شروط هذا الحزب. وفي النهاية، لم يستطع حرّام الموافقة على السماح للحزب بالسيطرة على وزارته، وبالتالي انسحب من عملية الترشيح.^{٥٨}

على الرغم من مناصرته لأجندة إصلاحية، إلّا أن الكاظمي لا يتمتع بسلطة لإدخال إصلاحات أكثر من أي من سابقه، وما يزال رئيس الوزراء مقيداً بالنظام السياسي الحالي.

إزاء هذا المشهد، لا يمكن القول بأن حكومة الكاظمي الحالية - ومن ثم عمل حكومته اليوم - تمثل قطيعة مع النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣. وبدلاً من ذلك، فإن تركيبة الحكومة تُظهر أدلّة على مزيد من التسييس للدولة العراقية. وفي الوقت الحالي، عيّن الموظفون المدنيون المتحالفون مع الأحزاب منذ سنوات طويلة، والذين خدموا لسنوات طويلة مصالح حزبية في الوزارات، في إدارة تلك الوزارات بالفعل. ومن المتوقع منهم الحفاظ على العلاقات الوثيقة مع الأطراف التي حمّتهم وعززت مواقعهم على مدى سنوات عديدة.

وعلى الرغم من مناصرته لأجندة إصلاحية، إلّا أن الكاظمي لا يتمتع بالسلطة لإدخال إصلاحات أكثر من أي من سابقه، وما يزال رئيس الوزراء مقيداً بالنظام السياسي الحالي.

٥٨ حرّام، ف. منشور في فيسبوك، <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=3145208075517358&set=a.427339037304289&type=3>

عواقب السلطة: الفساد تحت مظلة السياسة

يجب أن تبدأ جهود معالجة الفساد من خلال تحديد شامل لديناميات السلطة في العراق - ليس فقط الوقوف على تغلغل الأحزاب السياسية في الوزارات الحكومية ولكن أيضاً فهم امتياز حصولها على مناصب "الدرجات الخاصة" في الخدمة المدنية.

أصبح نظام الدرجات الخاصة وسيلة لتوجيه الموارد بشكل فاسد إلى كل حزب سياسي بما يتناسب مع مقدار السلطة المكتسبة في كل انتخابات. وهكذا، تتفاوت الموارد الموزعة وفقاً لقدرة كل حزب على الفوز بالمقاعد التي غالباً ما تُترجم إلى تعيينات في الخدمة المدنية. فمُنذ تشكيل مجلس الحكم في العراق عام ٢٠٠٣، أجرت البلاد خمسة انتخابات وطنية وشكّلت ست حكومات وحدة وطنية. ومع ذلك، فإن تطور النظام السياسي خلال هذا الوقت لم يضعف قبضة الأحزاب المهيمنة. بل على العكس، ازداد تأثير المصالح السياسية للأحزاب على تعيين كبار موظفي الخدمة المدنية. وأدى هذا بدوره إلى تعميق ظاهرة التسييس في مؤسسات الدولة العراقية.

لقد شهد العراق تغيرات كبيرة منذ عام ٢٠٠٣، بما في ذلك موجات الحرب الأهلية والصراع العنيف، وإدخال إصلاحات وأنظمة انتخابية مختلفة، وانقسام الأحزاب السياسية، واستقالة رئيس الوزراء، والانتفاضات الشعبية. ورغم هذه الأحداث والتغيرات، ظل نظام الفساد السياسي الذي يقوم عليه تحالف النخبة بلا مساس. وازداد انقسام السياسة العراقية (بسبب تغلغل الأحزاب السياسية، والاحتكاك الداخلي بين النخبة، والاحتجاجات التي بدأت عام ٢٠١٩ ودعت إلى إنهاء تسوية ما بعد عام ٢٠٠٣) كما استمر تسييس مؤسسات الدولة على قدم وساق. ونتيجة لذلك، ازدادت سطوة الأحزاب على مؤسسات الدولة.

وأثبت هذا النظام حتى اللحظة قدرته على تجنب جهود الإصلاح. حتى أن ضغوط مظاهرات ٢٠١٩ فشلت في تحقيق إصلاحات مستدامة رغم أن هذه المظاهرات كانت الأوسع والأطول منذ ٢٠٠٣. ويُصعّب تعقيد النظام - إلى جانب الدور البعيد عن الشفافية الذي تلعبه الدرجات الخاصة فيه - من مسألة التخطيط والإدراك ومن ثم الإصلاح.

لقد شهد العراق تغيرات كبيرة منذ ٢٠٠٣، بما في ذلك موجات الحرب الأهلية والصراع العنيف، وإدخال إصلاحات وأنظمة انتخابية مختلفة، وانقسام الأحزاب السياسية، واستقالة رئيس الوزراء، والانتفاضات الشعبية.

تزيد الضغوط الاقتصادية من تحديات الإصلاح، وقد أشارت تقديرات العام الماضي إلى أن التقلبات في أسعار النفط العالمية وتأثير جائحة كوفيد ١٩ قد قلصت حجم الاقتصاد العراقي بنسبة ١٠ في المائة، ما دفع الحكومة إلى أتون أزمة مطولة في ميزان المدفوعات. وفي منتصف عام ٢٠٢٠، وصلت الإيرادات الحكومية إلى ٣ تريليونات دينار (حوالي ٢,٥ مليار دولار في ذلك الوقت) في الشهر، مقارنة

بالإنفاق الشهري البالغ ٧ تريليونات دينار (٥,٨ مليار دولار).^{٥٩} وأصبحت هذه الأزمة الاقتصادية القضية المهيمنة على حكومة الكاظمي. وأوضح نائب رئيس الوزراء ووزير المالية علي علاوي في مقابلات مع وسائل الإعلام العراقية والدولية أن العراق يمر بظروف اقتصادية مزرية، وحذر من "عواقب أمنية خطيرة" إذا لم تتم "إعادة هيكلة الاقتصاد جذرياً".^{٦٠} كما أوضح أن أحد أهدافه الأولى للإصلاح سيكون معاشات الدولة وكشوف المرتبات. وقوبلت المحاولة الأولى لفرض إصلاحات طفيفة في نظام المعاشات التقاعدية في حزيران/يونيو ٢٠٢٠ بغضب في المجتمع والبرلمان العراقيين، ما أجبر الحكومة على التراجع السريع.^{٦١} وقد سلّطت هذه الواقعة الضوء على تعرّض الحكومة لضغوط سياسية متضاربة من النخبة والمجتمع على نطاق أوسع.

وفي مواجهة انخفاض أسعار النفط في عام ٢٠٢٠ والمظاهرات الشعبية الشبابية، دعا علاوي والكاظمي إلى إصلاح جذري وإلى فتح الاقتصاد. ومع ذلك، فقد استمرّ في مواجهة معارضة لأي مبادرة من هذا القبيل من داخل النخبة الحاكمة التي اعتمد أعضاؤها على توسيع كشوف المرتبات العامة لتعزيز دعمهم السياسي. وفي عام ٢٠٢٠، نشر علاوي وفريقه من الإصلاحيين كتاباً أبيض رسم فيه إستراتيجيته للإصلاح وسعى إلى تبرير اقتراحه لمزيد من الاقتراض المحلي والدولي لتجاوز الأزمة. ومع ذلك، كان هذا الكتاب، شأنه شأن عدد من إستراتيجيات الحكومة العراقية السابقة، بيان نوايا أكثر من كونه إستراتيجية واقعية لتحقيق إصلاح حقيقي. واستند الكتاب إلى التأكيد على أن الوضع الاقتصادي كان شديد الخطورة لدرجة أن النخبة الحاكمة في العراق لم يكن لديها خيار سوى الترحيب بإصلاحات اقتصادية بعيدة المدى. وأظهرت ردة الفعل السلبية تجاه الكتاب في البرلمان كيف عمل علاوي وفريقه بمنطق مختلف عن منطق باقي النخبة الحاكمة. وأن منطق النخبة السياسية، الذي شكّل النظام السياسي برمته حتى الآن، هو الاستمرار في محاولة انتزاع أكبر قدر ممكن من الأموال من الدولة العراقية حتى في أوقات الأزمات الاقتصادية.

في جميع الاحتمالات، فإن الصدام المستمر بين أجندة علاوي الاقتصادية والأجندة السياسية للنخبة لن يفضي إلى الإصلاح. إذ أن الدولة العراقية ستواصل الاقتراض بكثافة، بينما لا تفعل سوى القليل أو لا تفعل شيئاً لمعالجة المشاكل الهيكلية التي عانت منها كل الحكومات المُشكّلة بعد عام ٢٠٠٣. وحدد الكتاب الأبيض الذي اقترحه علاوي خطاً لإجراء تخفيضات مستمرة في رواتب الحكومة وفي معاشات التقاعد والمزايا الأخرى. كما وضع طموحاً لتعزيز محاولات الكاظمي للتصدي للفساد وتنظيمها وجعل الاقتصاد أكثر جاذبية للاستثمار الأجنبي. ونظراً للقيود الهيكلية التي تواجهها الحكومة، فإن تنفيذ الحلول السياسية المقترحة في الكتاب يبقى محل شك عميق.

الملاحظات الختامية والتوصيات

في شباط/فبراير ٢٠١٩، اجتمع مؤلفا هذه الورقة في مكتب دبلوماسي أجنبي رفيع المستوى في بغداد. وعقب المجاملات الدبلوماسية المعتادة، انطلق المبعوث في حديث نادر ومفصل، نابع من إحباطه. وكان قد عمل لعدة أشهر على تأمين عقد في العراق لشركة كبرى من بلاده، وبعد طول أخذ وردّ مع الوزير العراقي المختص بشأن الصفقة، اتفقا على الشروط التجارية في نهاية المطاف وأبلغ الدبلوماسي حكومته بالنجاح. ومن ثم ما لبث الاتفاق أن انهار بين عشية وضحاها. دُهِل الدبلوماسي للأمر، إذ كيف يمكن للوزير العراقي المعني أن يتجاهل المنطق الاقتصادي الذي شكّل فهم الدبلوماسي للعالم، أو أن يخاطر بالمكاسب المتبادلة التي ستحققها الصفقة؟ إذ سيوفّر العقد للشعب العراقي وبسرعة جيد الخدمات الحكومية التي تشتد الحاجة إليها. لكن، ولأسباب لم يستطع الدبلوماسي الأجنبي فهمها، رفضت الحكومة العراقية الاتفاق.

وخلال الحديث، أوضح المؤلفان المنطق السياسي الذي يقوم عليه نظام الدرجات الخاصة، والذي لم يكن الدبلوماسي على علم به. وبعد شرحهما لهذا النظام، سأل المؤلفان الدبلوماسي عما إذا كان فريقه قد فهم مجرى الأمور داخل الوزارة المعنية لمعرفة كيفية سيطرة الأحزاب السياسية على كبار موظفي الخدمة المدنية الذين كان يتفاوض معهم، وقد أجاب الدبلوماسي بقوله إنهم لم يجروا بحثاً من هذا القبيل، إذ افترضوا أن اتفاقاً منطقياً اقتصادياً ومفيداً للطرفين قد جرى التوصل إليه مع الوزير كان كافياً للدفع بالصفقة قدماً. وبعبارة أخرى، أخطأ الدبلوماسي في قراءة منطق السلطة والسياسة الذي يعمل على المستوى الفرعي في وزارة عراقية.

وبعد أشهر التقى المؤلفان بالدبلوماسي مرة أخرى وبدا واضحاً أنه كان في مزاج أفضل بكثير. وكان لثوّه قد أبلغ زملاءه في الحكومة في عاصمة بلاده بأن الاتفاق مع الشركة قد أُبرم أخيراً. وقد أحرز الاتفاق تقدماً لأنه حدد نقطة العرقلة في النظام التي تمثّلت في موظف مدني معيّن كان يعمل نيابة عن حزب سياسي ولكن ضد وزيره التكنوقراطي وضد مصالح الشعب العراقي.

Jiyad, S. (2020), Torn Between Two Allies: How Europeans can Reduce Iraqi Dependence on Iran and the US, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, July 2020, https://ecfr.eu/archive/page/-/torn_between_two_allies_europeans_can_reduce_iraqi_dependence_on_iran_us.pdf

٦٠ Cornish (2020), 'Iraq warns economic woes could stoke insecurity'

٦١ Asharq Al-Awsat (2020), 'In Iraq, Public Outrage over Austerity Stymies Reform Plan', 17 June 2020 <https://english.aawsat.com/home/article/2338656/iraq-public-outrage-over-austerity-stymies-reform-plan>

تُبين قصة المشاكل التي واجهها هذا الدبلوماسي الحواجز الأوسع التي تحول دون الإصلاح السياسي والاقتصادي في العراق. هذه الحواجز موجودة أمام الشعب العراقي والدبلوماسيين الأجانب ورجال الأعمال الدوليين المقيمين في بغداد، بل والإصلاحيين في حكومة مصطفى الكاظمي. فبدلاً من السعي إلى فهم السياسة العراقية والدولة من منظور النماذج الهرمية والمؤسسية والقانونية والعقلانية، تذهب هذه الورقة إلى أنه لا طائل من جهود مُقرري السياسة الدوليين لدعم الإصلاح دون فهم أساسي لديناميات السلطة عبر النظام العراقي بأكمله. ولتحقيق ذلك، يحتاج هؤلاء 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 الدولة العراقية. فمثلاً، قد يحدد فهم الحزب السياسي الذي يتوافق معه المدير العام في الوزارة مدى نجاح مبادرة معينة. ويقدم هذا الفهم أيضاً رؤى معمّقة عندما تفشل سياسات التنمية والإصلاح التي يروج لها المجتمع الدولي ويجري تطبيقها في بغداد وأربيل في تحقيق الأهداف المرجوة لها.

بعد استعراض ملامح النظام السياسي بحسب ما هو موضح أعلاه، يحتاج أولئك الذين يسعون لتعزيز الإصلاح إلى ضمان إرساء المساءلة على مستوى الدرجات الخاصة. إن المؤسسات الرئيسيتين في العراق، المنوط بهما مكافحة الفساد هما ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، ورغم أن الهيئتين تعانيان من التسييس هما أيضاً، إلا أن لكل منهما دور في تحسين شفافية الحكومة والمساءلة. وعلى سبيل المثال من خلال التحقيق في الفساد على مستوى الدرجات الخاصة وتحديد المعيّنين الذين يتصرفون بحصانة سياسية.

وينبغي أن تبدأ العملية بمراجعة لجميع عقود التعيين بموجب نظامي الوكالة والتكليف لمعرفة المسؤولين "المؤقتين" الذين ما يزالون في وظائفهم وأولئك الذين يشغلون مناصب لم تحظ بموافقة مجلس الوزراء. ويجب على هيئة تحقيق مستقلة الوقوف على عمل الدرجات الخاصة في جميع أنحاء الدولة للتأكد من أن هذه المناصب تندرج تحت قواعد كل وزارة وأن أصحابها يعملون ضمن قانون الخدمة المدنية. وإن أي محاولة كئيّة التوجّه لنزع الطابع السياسي عن الخدمة المدنية ستكون مهمة جسيمة وفي جميع الاحتمالات غير قابلة للتحقيق سياسياً. لذلك، ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي في أي محاولة لإصلاح النظام السياسي في العراق مساءلة الرتب العليا في الخدمة المدنية. وإذا لم يخضع تعيين هؤلاء المسؤولين وتصرفاتهم لتدقيق موسع، فإن أي محاولة لإصلاح النظام الأوسع ستبوء بالفشل.

نبذة عن المؤلفين.

توبي دودج زميل مشارك في برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في تشاتام هاوس، وهو أيضاً أستاذ العلاقات الدولية في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في لندن، له العديد من الأوراق والكتب عن العراق، منها، **العراق: من الحرب إلى استبدادٍ جديد** (روتليدج، ٢٠١٢) و**ابتكار العراق: الإخفاق في بناء الأمة وإنكار تاريخ**. (منشورات جامعة كولمبيا وهيرست آند كو، ٢٠٠٣).

ريناد منصور زميل أبحاث أول ومدير مشروع مبادرة العراق في تشاتام هاوس. تُعنى أبحاثه بالعلاقات بين الدولة والمجتمع والاقتصاد السياسي للعراق والشرق الأوسط، وهو أيضاً باحث أول في الجامعة الأميركية في العراق، السليمانية. وكان منصور فيما مضى محاضراً في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية (LSE)، حيث قام بتدريس العلاقات الدولية في الشرق الأوسط. كما عمل أيضاً في مركز كارنيغي للشرق الأوسط في بيروت، ومعهد العراق للدراسات الإستراتيجية في بيروت، وفي جامعة كامبريدج، حيث حاضر فيها منذ عام ٢٠١٥. وهو مؤلف مشارك في كتاب **حدثت ذات مرة في العراق**، الذي نشرته مكتبة بي بي سي (BBC Books) ودار بنغوين للنشر لمواكبة السلسلة الوثائقية التي نالت استحساناً كبيراً.

كلمة شكر

يود المؤلفان شكر جميع العراقيين الذين تمت مقابلتهم من أجل هذا المشروع. كما نشكر السادة المراجعين الذين أدلوا بتعليقاتهم. نود أن نشكر جورجيا كوك على إدارة هذه الورقة، وطيف الخضري على تقديم المساعدة البحثية، وساندرا صفير على تقديم الدعم البحثي واللوجستي للعديد من الرحلات البحثية للمؤلفين إلى العراق. والشكر موصول أيضاً لنيكول الخواجة على مراجعة هذه الورقة وجيك ستاثام لتحرير النص.

يود المؤلفان أن يُعربا عن خالص امتنانهما للراحل هشام الهاشمي على كل ما قدمه من مساعدة ودعم ومشورة أثناء البحث في هذه الورقة، وهي مهداة إلى روح هشام والتزامه الراسخ بمستقبل أفضل لجميع العراقيين، وهو الذي عمل بإخلاص في سبيل هذه الغاية.

مبادرة العراق في تشاتام هاوس.

يعالج المشروع الأسباب الجذرية لتفكك الدولة العراقية ويتحدى الافتراضات السائدة في العواصم الغربية بشأن الاستقرار وبناء السلام. ويهدف إلى الوصول إلى نهج أكثر دقة للتعامل مع البيئات السياسية والأمنية والاقتصادية المعقدة والمتشابكة في العراق. وترتكز المبادرة على التحليل الأصيل والمشاركة الوثيقة مع شبكة من الباحثين والمؤسسات داخل العراق. وعلى الصعيد المحلي، تدرس المبادرة الشخصيات السياسية والتجارية والعسكرية والمجتمعية الرئيسية في جميع أنحاء العراق. أما على الصعيد الوطني، فتستطلع الصراع على الدولة.

يستخدم المشروع هذه الرؤى الميدانية لتوجيه السياسة الدولية تجاه العراق. ويعقد تشاتام هاوس أنشطة مبادرة العراق في مدن مختلفة في الشرق الأوسط وبريطانيا والولايات المتحدة وأوروبا.

جميع الحقوق محفوظة. ولا يجوز إعادة إنتاج أو نقل أي جزء من هذا المنشور بأي شكل أو بأي وسيلة. سواء كانت إلكترونية أو ميكانيكية. بما في ذلك التصوير أو التسجيل أو أي نظام لتخزين المعلومات أو استرجاعها. دون إذن كتابي مسبق من صاحب حقوق الطبع والنشر. يرجى توجيه جميع الاستفسارات إلى الناشرين. لا يعتبر تشاتام هاوز عن آرائه. إذ إنّ الآراء الواردة في هذا الإصدار هي مسؤولية مؤلفيه.

حقوق النشر © المعهد الملكي للشؤون الدولية. 2021

صورة الغلاف: محتجون عراقيون يلوحون بالعلم الوطني ويحملون صوراً لقتلى المظاهرات وذلك في الذكرى السنوية الأولى لانطلاق تحرك ضخم مناوئ للحكومة من مدينة الناصرية جنوب العراق يطالب بإسقاط الطبقة الحاكمة. 25 تشرين الأول / أكتوبر 2020. كُتب على اللافتة: "الخائفون لا يصنعون الحرية." حقوق الصورة: © Asaad Niazi/AFP/Getty Images

ردمك 3 472 1 78413 978

طُبع هذا المنشور على ورق معتمد من مجلس رعاية الغابات (FSC)
التصميم: Soapbox www.soapbox.co.uk

تفكير مستقل منذ عام ١٩٢٠



المعهد الملكي للشؤون الدولية
تشاتام هاوس

St James's Square, London SW1Y 4LE 10

هاتف +44 (0)20 7957 5700

contact@chathamhouse.org | chathamhouse.org

مؤسسة خيرية مسجلة برقم: 208223