

برامج الحكومات العراقية

2003 - 2026

حصاد الوعود والوقائع

المحررون

أ.د. أسعد كاظم شبيب

أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض

م.م. عمار كريم حميد

الباحثون

أ.د. حيدر نزار السيد سلمان أ.د. أحمد يحيى عنوز

أ.م.د. محمود عزو حمدو أ.م.د. سيف حيدر الحسيني

د. أحمد حسين الربيعي م.م. زهراء فاهم حسن

مركز الرافدين للبحوث والدراسات

برامج الحكومات العراقية

2026-2003

حصاد الوعود والوقائع

برامج الحكومات العراقية

2026-2003

حصاد الوعود والوقائع

المحررون:

أ.د. أسعد كاظم شبيب

أ. د. مقدم عبد الحسن الفياض

م. م. عمار كريم حميد

الطبعة الاولى، بيروت/النجف الاشرف، 2026

First Edition, Beirut/Najaf, 2026

© جميع حقوق النشر محفوظة للناشر، ولا يحق لأي شخص أو مؤسسة أو جهة، إعادة إصدار هذا الكتاب، أو جزء منه، أو نقله، بأي شكل أو واسطة من وسائط نقل المعلومات، سواء أكانت إلكترونية أو ميكانيكية، بما في ذلك النسخ أو التسجيل أو التخزين والاسترجاع، دون إذن خطي من أصحاب الحقوق.



مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center For Dialogue
— R . C . D —

إن جميع الآراء والمعلومات الواردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي كاتبها، ولا تعبر بالضرورة عن رأي الناشر (المركز).

ISBN: 978 - 9922 - 772 - 29 - 5

أيلول/سبتمبر 2026

برامج الحكومات العراقية

2026-2003

حصاد الوعود والوقائع

المحررون

أ.د. أسعد كاظم شبيب
أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض
م.م. عمار كريم حميد

الباحثون

أ.د. حيدر نزار السيد سلمان أ.د. أحمد يحيى عنوز
أ.م.د. محمود عزو حمدو أ.م. د. سيف حيدر الحسيني
د. أحمد حسين الربيعي م.م. زهراء فاهم حسن



مركز الراءدين للحوار
Al-Rafidain Center for Dialogue
R. C. D

الفهرس

11	قائمة الجداول
13	مقدمة مركز الرافدين للحوار (RCD)
	الفصل الأول: البرامج الحكومية في العراق بعد عام 2003- إشكاليات التأسيس
17	والتحول في مراحل الحكم الانتقالي
17	المقدمة
18	أولاً: مجلس الحكم: مرحلة التأسيس المتعسر 2003-2004
19	1- مكتب إعادة الإعمار والمساعدات الإنسانية
21	2- سلطة الائتلاف المؤقتة برئاسة بول بريمر
25	3- نشأة وتشكيل مجلس الحكم
29	4- مهام وصلاحيات مجلس الحكم
32	5- المحاسبة والديمقراطية التوافقية
34	ثانياً: برنامج الحكومة العراقية المؤقتة (حكومة أياد علاوي)
34	1- تشكيل الحكومة المؤقتة وطبيعتها
36	2- الصعوبات التي واجهت الحكومة المؤقتة
38	3- إدارة المرحلة الانتقالية وبرنامجها
38	4- التقييم العام لأداء الحكومة
41	ثالثاً: برنامج الحكومة الانتقالية (حكومة إبراهيم الجعفري)
41	1- مفاوضات تشكيل الحكومة وصراع القوى السياسية
44	2- برنامج الحكومة الانتقالية وأهدافها الاستراتيجية
45	3- التحديات الأمنية والسياسية للحكومة
46	4- عملية كتابة الدستور الدائم (2005)
47	5- الانتخابات التشريعية (كانون الأول-ديسمبر 2005) وتحولات المشهد السياسي
48	6- تقييم الأداء الحكومي لحكومة إبراهيم الجعفري الانتقالية
50	الخاتمة

53	الفصل الثاني: البرنامج الحكومي لحكومة نوري المالكي الاولى (2006-2010).....
53	المقدمة.....
54	أولاً: الإطار الدستوري والسياسي للبرنامج الحكومي للعام (2006-2010).....
54	1-الالتزام بالدستور والعمل وفق المادة 142 للتعديلات الدستورية.....
55	2-توسيع دائرة المشاركة السياسية بروح المصالحة الوطنية.....
57	ثانياً: الجانب الأمني والسيادي.....
57	1-مكافحة الإرهاب والتكفير عبر مؤسسات الدولة.....
57	2-تعزيز استقلال العراق ووحدته، والتعامل مع القوات الأجنبية وفق قرار مجلس الأمن المرقم (1546).....
58	3-استكمال بناء القوات العراقية على أساس المهنية والولاء الوطني.....
60	ثالثاً: الجانب الاقتصادي والتنموي.....
61	1-تنظيم إدارة النفط والغاز بتشريع خاص.....
61	2-تشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي.....
62	3-الاهتمام بالزراعة والصناعة.....
65	4-تأهيل قطاع الكهرباء.....
65	رابعاً: البُعد الاجتماعي والخدمي.....
66	1-الاهتمام بالمرأة والشباب.....
66	2-تطوير نظام الضمان الاجتماعي لمعالجة الفقر.....
66	3-إعادة المهجرين وإيقاف التهجير القسري.....
67	4-رعاية العتبات المقدسة والسياحة الدينية.....
67	خامساً: الثقافة والتعليم والإعلام.....
67	1-دعم استقلال الجامعات وتطوير المناهج.....
68	2-ضمان استقلالية شبكة الإعلام العراقية.....
68	3-رعاية الكفاءات العلمية ومنع هجرتها.....
69	سادساً: السياسة الخارجية والعلاقات الاتحادية.....
69	1-بناء علاقات صداقة مع دول الجوار والعالم.....
69	2-تعزيز دور الأقالييم والمحافظات وتنظيم انتخابات حرة ونزيهة.....
70	3-تنفيذ المادة (140) الخاصة بمحافظه كركوك والمناطق المتنازع عليها بين الحكومة المركزية والاقليم.....
70	سابعاً: تقييم البرنامج الحكومي الأول لحكومة المالكي (2006-2010)م.....
74	الخاتمة.....

77	الفصل الثالث: البرنامج الحكومي لحكومة نوري المالكي (2010-2014)م
77	المقدمة
77	مدخل
79	أولاً: الإطار الدستوري والسياسي
79	1-الالتزام بالدستور وتفعيل مواده
81	2-آلية تعديل الدستور
81	3-ترسيخ دولة المؤسسات وبناء دولة القانون
82	4-الوزارات والهوية الوطنية
84	ثانياً: الجانب الأمني والسيادي
84	1-استكمال بناء القوات المسلحة والأجهزة الأمنية
84	2-حصر السلاح بيد الدولة
85	3-منع تسييس الأجهزة الأمنية
85	4-مكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة
85	5-تعزيز النجاحات الأمنية بعد اتفاق سحب القوات الأجنبية
86	6-استقلالية القرار الأمني
87	ثالثاً: الجانب الخارجي والدبلوماسي
87	1-إقامة أفضل العلاقات مع دول الجوار العربي والإقليمي والدولي
88	2-حلّ المشكلات العالقة التي خلفها النظام السابق لعام 2003م
89	3-تعزيز مكانة العراق إقليمياً ودولياً بعد رفع العقوبات الدولية
89	رابعاً: الجانب الاقتصادي والخدمي
89	1-ملف النفط والغاز
90	2-البنية التحتية والخدمات العامة
91	3-دعم القطاعات الإنتاجية
92	4-معالجة مشكلة البطالة
93	خامساً: الجانب الاجتماعي والحقوق
94	1-احترام حقوق الإنسان وضمان حرية التعبير والمعتقد
94	2-نبذ الإرهاب والطائفية والتمييز
94	3-ضمان حق العيش بسلام وأمان لجميع العراقيين
94	4-تعزيز التعايش والتسامح بين الأديان والقوميات
94	5-معالجة قضايا المهجرين والمصالحة الوطنية
96	سادساً: تقييم البرنامج الحكومي الثاني لنوري المالكي للأعوام (2010-2014)
99	الخاتمة

الفصل الرابع: إستراتيجيات الحكم وإدارة الأزمات في البيئة العراقية-تقييم البرامج الحكومية لحكومتَي حيدر العبادي وعادل عبد المهدي

101	المقدمة
101	أولاً: برنامج حكومة حيدر العبادي 2014-2018
103	1- تشكيل الحكومة
105	2- برنامج حكومة حيدر العبادي
108	3- أهم محاور البرنامج الحكومي
108	مكافحة الإرهاب
110	النازحون
112	علاقات العراق الخارجية
115	تطوير تجربة الحشد الشعبي
116	العلاقة بين المركز والإقليم والمحافظات
117	زيادة إنتاج النفط
118	نقاط أخرى
119	4- الإصلاح الحكومي
119	الإصلاح الهيكلي
120	الإصلاح الاقتصادي والمالي
123	5- مكافحة الفساد
125	ثانياً: برنامج حكومة عادل عبد المهدي (2018-2019)
125	1- تشكيل الحكومة
126	2- البرنامج الحكومي
127	3- أبرز النقاط في برنامج حكومة عادل عبد المهدي
127	استكمال بناء مؤسسات الدولة
129	سيادة النظام والقانون وتعزيز الأمن الداخلي والخارجي
131	مكافحة الفساد
133	تعزيز العلاقات الخارجية مع الجميع بعيداً عن سياسة المحاور
135	الاستثمار الأمثل للطاقة والموارد المائية
136	تقوية الاقتصاد
140	الخدمات والتنمية البشرية والمجتمعية
142	الخاتمة

الفصل الخامس: حكومة مصطفى الكاظمي: التحديات والبرنامج الحكومي وتقييم الأداء (2020-2022)

145	المقدمة
145	مدخل
147	ثقة البرلمان وتكليف الكاظمي
148	حكومة الكاظمي وبرنامجها الحكومي
152	تحديات واجهت حكومة الكاظمي
153	حكومة الكاظمي بعد ستة أشهر
155	السنة الأولى من حكومة الكاظمي
157	مشكلة قطاع الكهرباء
157	الواقع الصحي
157	الملف الاقتصادي
160	مكافحة الفساد
161	العلاقات الخارجية في عهد حكومة الكاظمي
162	الملف الأمني والعسكري في ظل حكومة الكاظمي
164	ملف حقوق الإنسان
165	نسب أداء إجمالية

الفصل السادس: برنامج حكومة محمد شياع السوداني 2022-2026-قراءة في مستويات التنفيذ والتقييم والانجاز

167	مدخل
167	أولاً: المنهاج الوزاري لحكومة محمد شياع السوداني المضامين والأهداف الأساسية
169	1-أولويات الحكومة
170	2-المبادئ الأساسية
170	3-المحاور الأساسية للمنهاج الوزاري
172	ثانياً: مكونات ومديات التنفيذ في ورقة المنهاج الوزاري لحكومة السوداني
172	1-التعهدات التي أنجزتها حكومة السوداني وفق المنهاج الوزاري
180	ثالثاً: التحديات التي واجهت المنهاج الوزاري لحكومة السوداني
180	1-التحديات الداخلية
181	أ-تحديات الوضع الأمني
182	ب-تحدي ملف الطاقة النفط والغاز والكهرباء
182	ت-تحديات خدمات البنى التحتية والخدمات العامة

- ث- تحديات السيطرة على سعر صرف الدولار وتهريب العملات الأجنبية.....183
- 2-التحديات الخارجية.....184
- أ- إقامة علاقات متوازنة مع الولايات المتحدة وإيران.....184
- ب-العلاقات مع تركيا ودول الجوار العربي.....185
- رابعاً: الفرص المتاحة لحكومة السوداني.....186
- 1-قانون الموازنة الثلاثية وتوفير غطاء قانوني للصرف المالي.....186
- 2-غياب المعارضة البرلمانية والسياسية لحكومة السوداني.....187
- 3-قلة التهديدات الأمنية واعمال العنف الخطيرة.....187
- 4-الانفتاح السياسي والدبلوماسي الإقليمي والدولي على العراق.....188
- الخاتمة.....189
- مركز الرافدين للحوار:(R.C.D).....193

قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
(1-1)	الشخصيات التي مثلت السلطات الأمريكية	24
(2-1)	الشخصيات التي مثلت الجانب العراقي	24
(3-1)	أسماء أعضاء مجلس الحكم	26
(4-1)	رؤساء مجلس الحكم	27
(5-1)	ييين وزراء مجلس الحكم العراقي	28
(6-1)	نسبة إنجاز مجلس الحكم العراقي حسب المؤشرات المعتمدة	33
(7-1)	التشكيلة الوزارية للحكومة العراقية المؤقتة لعام 2004	35
(8-1)	نسبة إنجاز الحكومة المؤقتة (حكومة اياد علاوي)	40
(9-1)	أعضاء الوزارة الانتقالية	42
(10-1)	نسبة إنجاز الحكومة الانتقالية (حكومة إبراهيم الجعفري)	49
(11-1)	نسب إنجاز لمرحلة (مجلس الحكم) و(الحكومة المؤقتة) و(الحكومة الانتقالية)	51
(1-2)	نسبة مساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الاجمالي للعراق للمدة (2006-2010)	63
(2-2)	نسبة صادرات العراق (2006-2010)	64
(3-2)	تقييم البرنامج الحكومي لحكومة نوري المالكي الأولى (2006-2010)	71
(1-3)	نسبة البطالة في العراق للأعوام (2010-2014)م	93
(2-3)	تقييم البرنامج الحكومة لحكومة المالكي الثانية للأعوام (2010-2014)	97
(1-4)	تقدير ما تحقق من انجازات للبرنامج الحكومي لحكومة حيدر العبادي (8 أيلول/ سبتمبر 2014 - 25 تشرين الأول/أكتوبر 2018)	141
(2-4)	تقدير ما تحقق من انجازات للبرنامج الحكومي لحكومة عادل عبد المهدي (25 تشرين الأول 2018 - 25 تشرين الثاني 2019)	142
(1-6)	التعهدات والإنجازات من برنامج حكومة السودان 2022-2026	173
(2-6)	الإنجازات والتعثرات في برنامج حكومة السودان 2022-2026	175
(3-6)	وعود لم تتحقق في حكومة السودان 2022-2026	177

مقدمة مركز الرافدين للحوار (RCD)

يأتي إصدارنا الجديد للكتاب الموسوم «برامج الحكومات العراقية (2003-2026): حصاد الوعود والوقائع» في مرحلة مهمة من تاريخ العراق السياسي المعاصر حيث تجاوزت التجربة السياسية العراقية بعد عام 2003 أكثر من عقدين من الزمن، وهي مدة من المفترض أن تكون كافية لتتحول البرامج الحكومية من مجرد وثائق سياسية تُقدّم لنيل ثقة السلطة التشريعية إلى مادة علمية تستحق الدراسة والتحليل والتقييم والمراجعة والتطبيق. فبعد مرور هذه السنوات، لم يعد السؤال الأساس يتمثل فيما وعدت به الحكومات المتعاقبة، بل فيما تحقّق منها، وما الذي حال دون تنفيذها، وما هي العوامل البنيوية والسياسية والإدارية والاقتصادية والأمنية التي أسهمت في تضيق الفجوة أو توسيعها بين النصوص الحكومية والواقع التنفيذي. ومن ذلك ما تحاول الحكومة العراقية الجديدة برئاسة السيد علي فالح الزيدي فعله من مراجعة الملفات الشائكة التي أثّرت بصورة سلبية على الدولة والمجتمع في العراق وفي مقدمة تلك الملفات الفساد المالي.

عموماً شهد العراق منذ عام 2003 تحولات سياسية ودستورية واجتماعية وأمنية عميقة، رافقتها تحديات داخلية وإقليمية ودولية معقدة، انعكست بصورة مباشرة على طبيعة عمل الحكومات المتعاقبة، وعلى قدرتها في تنفيذ برامجها الحكومية. وتعاقبت على إدارة الدولة حكومات مختلفة في ظروف استثنائية ومتباينة؛ بدءاً من مرحلة سلطة الائتلاف المؤقتة ومجلس الحكم، مروراً بالحكومة العراقية المؤقتة والحكومة الانتقالية، ثم الحكومات المنتخبة التي قادت البلاد في ظروف اتسمت بتحديات بناء الدولة، ومكافحة الإرهاب، وإعادة الإعمار، وإدارة الاقتصاد، وإصلاح المؤسسات، وتحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي، وصولاً إلى الحكومة الحالية التي ما يزال برامجها موضع متابعة وتقييم.

ومن هنا، تنبع أهمية هذا الكتاب؛ إذ لا يقتصر على عرض البرامج الحكومية بوصفها وثائق رسمية، وإنما يتجاوز إلى تحليلها وتحويلها إلى مادة علمية قابلة للقياس والتقييم، من خلال مقارنة التعهدات الحكومية بما تحقّق على أرض الواقع، واستقراء البيئة السياسية التي أحاطت بكل برنامج، وتحليل الفرص التي امتلكتها الحكومات، والعقبات التي واجهتها، ومدى

نجاحها أو إخفاقها في ترجمة أولوياتها إلى سياسات عامة ونتائج ملموسة، إذ إن مراجعة أداء الحكومات تمثل إحدى أهم أدوات تطوير الدولة الحديثة، ذلك أن التجارب الديمقراطية الرصينة تقوم على المراجعة المستمرة للأداء العام، وعلى تقييم السياسات العامة، واستخلاص الدروس، والبناء على النجاحات، وتشخيص الإخفاقات ومعالجة أسبابها.

وانطلاقاً من هذه الرؤية، يقدّم مركز الرافدين للحوار (RCD) هذا العمل العلمي بوصفه مساهمة بحثية تهدف إلى ترسيخ ثقافة التقييم المؤسسي للسياسات الحكومية، وتعزيز الدراسات التطبيقية المتعلقة بالإدارة العامة والحوكمة وصنع القرار. فالبرامج الحكومية تمثل العقد السياسي والإداري بين الحكومة ومجلس النواب من جهة، وبين الحكومة والمجتمع من جهة أخرى، وبالتالي فإن تقييمها يشكل معياراً حقيقياً للحكم على كفاءة الأداء الحكومي، بعيداً عن الاعتبارات السياسية والإعلامية والانطباعات الآنية.

لقد حرص هذا الكتاب على اعتماد منهجية علمية متوازنة تقوم على قراءة كل حكومة ضمن ظروفها التاريخية والسياسية والأمنية والاقتصادية، بعيداً عن الأحكام المطلقة أو القراءات الانتقائية. فلكل حكومة سياقها الخاص، ولكل مرحلة تحدياتها المختلفة، وهو ما يفرض على الباحث أن يقرأ الإنجاز والإخفاق ضمن البيئة التي تشكّل فيها القرار السياسي. ويستند الكتاب إلى أطروحات عديدة منها أن البرامج الحكومية ليست مجرد نصوص رسمية، بل هي انعكاس لرؤية الدولة وأولوياتها في كل مرحلة، وأن تحليل هذه البرامج يكشف طبيعة التحولات التي شهدتها النظام السياسي العراقي، وتغير أولويات الحكومات بين الأمن والتنمية، وبين إعادة بناء الدولة وإصلاحها، وبين مواجهة الأزمات وإدارة الموارد، وبين السياسة الداخلية والعلاقات الخارجية. ومن خلال تتبع هذه التحولات، يصبح بالإمكان رسم صورة متكاملة عن تطور الفكر الحكومي في العراق، ومدى انتقاله من إدارة الأزمات إلى التخطيط الاستراتيجي، أو بقاءه أسيراً للظروف الطارئة والتحديات المترامية.

ولعل من أبرز ما يميز هذا المؤلف أنه لا يتعامل مع الحكومات بوصفها كيانات منفصلة، وإنما ينظر إليها باعتبارها حلقات متصلة في مسار بناء الدولة العراقية. فكل حكومة ورثت تحديات من سابقتها، وأضافت تحديات جديدة لخلفها، الأمر الذي يجعل دراسة البرامج الحكومية دراسة تراكمية تكشف تطور السياسات العامة، وتوضح مواطن الاستمرار والانقطاع، كما تبرز أثر المتغيرات الداخلية والإقليمية والدولية في صياغة الأولويات الحكومية.

وقد جاء تنظيم هذا الكتاب بما يحقق هذا الهدف؛ إذ افتتح بفصل تناول مرحلة التأسيس بعد عام 2003، من خلال دراسة مجلس الحكم، والحكومة العراقية المؤقتة (إياد علاوي)، والحكومة الانتقالية (إبراهيم الجعفري)، بوصفها المرحلة التي وضعت اللبنات الأولى للنظام السياسي الجديد، بكل ما حملته من تحديات وإشكاليات بنيوية. ثم انتقل الكتاب إلى دراسة البرنامجين الحكوميين لحكومتَي نوري المالكي، متناولاً البيئة الدستورية والسياسية، والملفات الأمنية، والاقتصادية، والاجتماعية، والخارجية، مع تقييم شامل لمستوى التنفيذ والنتائج المتحققة. كما أفرد الكتاب فصلاً خاصاً لحكومتَي حيدر العبادي وعادل عبد المهدي، لما تمثلانه من مرحلتين بالغتي الأهمية في إدارة الحرب ضد الإرهاب، وإعادة الإعمار، والإصلاح الإداري، ومكافحة الفساد، وإدارة التوازنات السياسية. وتناول الكتاب بعد ذلك تجربة حكومة مصطفى الكاظمي، في ظل ظروف استثنائية تمثلت بجائحة كورونا، والأزمة الاقتصادية، والتحولت الأمنية والسياسية، وما رافقها من تحديات داخلية وخارجية انعكست على طبيعة تنفيذ البرنامج الحكومي. واختتم المؤلف بدراسة موسعة للمنهج الوزاري لحكومة محمد شياع السوداني، من خلال تحليل أولويات البرنامج، وقياس نسب الإنجاز، فضلاً عن دراسة وتشخيص المشاكل والتحديات والفرص التي رافقت عمل الحكومة حتى عام 2026، بما يتيح تقديم قراءة علمية موضوعية لهذه المرحلة فيما سيترك ملف تقييم الحكومة العراقية الجديدة التي ترأسها السيد علي فالح الزبيدي مع إصدار هذا الكتاب إلى مراحل قادمة.

وأخيراً يعبر مركز الرافدين للحوار RCD عن بالغ تقديره للأساتذة والباحثين الذين شاركوا في إعداد هذا العمل، وما بذلوه من جهد علمي كبير في جمع الوثائق، وتحليل البيانات، ومراجعة المصادر، وصياغة الفصول، وإشراف المحررين الأستاذ الدكتور أسعد كاظم شبيب المدير التنفيذي، والأستاذ الدكتور مقدم عبد الحسن الفياض، والمدرس المساعد عمار كريم حميد من قسم البحث والتطوير في المركز، الذين عملوا على متابعة الباحثين وتوحيد الرؤية العلمية والمنهجية للكتاب، وضمان اتساق فصوله، وإخراجها بصورة أكاديمية متكاملة، معتمدين في ذلك على الوثائق الرسمية، والبرامج الحكومية، والبيانات والإحصاءات، والدراسات الرصينة، بما يوفر للقارئ مادة علمية دقيقة وموثوقة وبما يعكس روح العمل الجماعي والتكامل الأكاديمي، آمليين أن يشكل هذا الكتاب مرجعاً علمياً مهماً للباحثين والأكاديميين وطلبة الدراسات العليا، ومصدرًا موثوقاً لصناع القرار، والسلطين التشريعية والتنفيذية، ومؤسسات الرقابة والتقييم، ووسائل الإعلام، وكل المهتمين بالشأن العراقي، لما يتضمنه من تحليل شامل لمسيرة الحكومات العراقية خلال أكثر من عشرين

عامًا، وما يقدمه من قراءة نقدية متوازنة تساعد على استشراف مستقبل الأداء الحكومي، وتعزيز ثقافة التخطيط الاستراتيجي، وترسيخ مبدأ المساءلة المبنية على الوقائع والوثائق، ومن هذا المنطلق، يضع مركز الرافدين للحوار هذا العمل بين أيدي القراء والباحثين وصنّاع القرار، إيمانًا منه بأن المعرفة الرصينة هي الأساس الذي تُبنى عليه السياسات الرشيدة، وأن تقييم التجربة العراقية بكل موضوعية يمثل خطوة ضرورية في مسيرة الإصلاح المؤسسي وبناء الدولة القادرة والعادلة.

الفصل الأول

البرامج الحكومية في العراق بعد عام 2003 إشكاليات التأسيس والتحول في مراحل الحكم الانتقالي

أ. م. د. سيف حيدر الحسيني⁽¹⁾

د. أحمد حسين الربيعي⁽²⁾

المقدمة

يمثل التحول السياسي الذي شهده العراق بعد عام 2003 نقطة مفصلية في تاريخه المعاصر، إذ انتقل من نظام سياسي مركزي ذي طابع سلطوي إلى نظام تعددي يسعى - نظرياً - إلى ترسيخ مبادئ الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة. غير أن هذا التحول لم يكن نتيجة مسار داخلي تراكمي، بل جاء في سياق تدخل خارجي مباشر أعاد تشكيل بنية الدولة ومؤسساتها، الأمر الذي أضفى على التجربة طابعاً مركباً اتسم بالتعقيد وعدم الاستقرار.

وقد اتسمت المرحلة الأولى من هذا التحول، الممتدة بين عامي (2003 - 2005)، بكونها مرحلة تأسيسية حاسمة، جرى خلالها وضع الأسس الأولى للنظام السياسي الجديد، سواء على مستوى بناء المؤسسات، أو صياغة الأطر القانونية والدستورية، أو إعادة توزيع السلطة بين مكونات المجتمع. إلا أن هذه المرحلة، على أهميتها، لم تخل من إشكاليات عميقة، تمثلت في ضعف السيادة الوطنية، وغياب التوافق الداخلي الحقيقي، فضلاً عن اعتماد آليات سياسية قائمة على المحاصصة الطائفية والإثنية، الأمر الذي انعكس سلباً على طبيعة النظام السياسي الناشئ.

(1) دكتور أكاديمي، أستاذ في كلية العلوم السياسية-جامعة الكوفة

(2) دكتور أكاديمي، مشاور سياسي في مستشارية الأمن القومي (بغداد)

يناقش هذا الفصل طبيعة هذه المرحلة التأسيسية من خلال ثلاثة محاور رئيسية، إذ يتناول المحور الأول نشأة مجلس الحكم العراقي بوصفه تجربة لإشراك النخب السياسية المحلية في إدارة الدولة تحت إشراف سلطة الائتلاف المؤقتة، مع تحليل بنيته وصلاحياته والإشكاليات التي رافقت تشكيله. أما الثاني، فيركز على برنامج الحكومة العراقية المؤقتة برئاسة إياد علاوي، من حيث ظروف تشكيلها، والتحديات التي واجهتها، ومدى نجاحها في إدارة المرحلة الانتقالية. في حين يعالج المحور الثالث تجربة الحكومة الانتقالية برئاسة إبراهيم الجعفري، مع التركيز على برنامجها السياسي، وعملية كتابة الدستور، والانتخابات التشريعية، فضلاً عن تقييم أدائها في ضوء المعطيات السياسية والأمنية.

وعليه، يهدف هذا الفصل إلى تقديم قراءة تحليلية نقدية لمرحلة التأسيس السياسي في العراق بعد عام 2003، من خلال الكشف عن التداخل بين العوامل الداخلية والخارجية، وبيان أثر القرارات المبكرة في تشكيل مسار العملية السياسية، وصولاً إلى فهم أعمق للإشكاليات البنيوية التي ما تزال تؤثر في استقرار النظام السياسي العراقي.

أولاً: مجلس الحكم: مرحلة التأسيس المتعسر 2003-2004

يمثل تأسيس مجلس الحكم العراقي إحدى أهم المحطات المفصلية في تاريخ التحول السياسي في العراق بعد عام 2003، إذ جاء في سياق انهيار الدولة العراقية عقب الغزو الأمريكي، وفي ظل فراغ سياسي وأمني شامل، الأمر الذي جعل من عملية بناء النظام الجديد عملية معقدة وملئية بالتحديات البنيوية، وقد تميزت هذه المرحلة بكونها مرحلة تأسيس «مفروضة من الخارج» إلى حد كبير، مع محاولات لإضفاء طابع محلي عليها من خلال إشراك نخب سياسية عراقية في إدارة المرحلة الانتقالية.

أدى تغيير النظام السياسي في 9 نيسان (أبريل) 2003 إلى انهيار شامل لمؤسسات الدولة العراقية، ليس فقط على المستوى السياسي، بل أيضاً على المستويات الأمنية والاقتصادية والاجتماعية، وقد رافق هذا الانهيار حالة من الفوضى العارمة، تمثلت في غياب سلطة القانون، وخلقت بيئة غير مستقرة أعاقَت أي محاولة لبناء نظام سياسي متماسك⁽¹⁾.

(1) أحمد حسين الربيعي، مأسسة التفاعلات الإثنية في إطار بناء الدولة في القرن الحادي والعشرين، (دار أمنة للنشر والتوزيع: عمان)، 2025، ص79.

وفي هذا السياق، سعت الولايات المتحدة الأمريكية إلى إعادة تشكيل النظام السياسي العراقي وفق نموذج ديمقراطي تعددي، يقوم على تقاسم السلطة بين المكونات المختلفة، وهو ما مثل تحوُّلاً جذرياً من نظام مركزي سلطوي إلى نظام تعددي اتحادي، غير أن هذا التحول لم يكن نتاج تطور داخلي طبيعي، بل جاء نتيجة تدخل خارجي مباشر، مما أضفى عليه طابعاً إشكالياً من حيث الشرعية والقبول المجتمعي⁽¹⁾.

من الناحية القانونية، خضع العراق بعد 2003 لنظام الاحتلال وفقاً لقواعد القانون الدولي، ولا سيما اتفاقيات لاهاي لعام 1907، التي تنظم إدارة الأراضي المحتلة، وقد عزز مجلس الأمن هذا الوضع من خلال قراره رقم (1483) لسنة 2003، الذي اعترف بالولايات المتحدة وبريطانيا كقوتي احتلال، ومنحهما صلاحيات إدارة العراق، مع التأكيد على ضرورة العمل على تمكين الشعب العراقي من تقرير مستقبله السياسي⁽²⁾.

وقد أتاح هذا الإطار القانوني لسلطة الائتلاف المؤقتة ممارسة سلطات واسعة، شملت إعادة تنظيم مؤسسات الدولة، وإصدار القوانين، وإدارة الموارد الاقتصادية، وهو ما أثار جدلاً واسعاً حول مدى مشروعية هذه الإجراءات، خاصة تلك التي تجاوزت نطاق الإدارة المؤقتة إلى إعادة هندسة النظام السياسي والاقتصادي للدولة⁽³⁾.

1- مكتب إعادة الإعمار والمساعدات الإنسانية

قبيل انطلاق العمليات العسكرية الأمريكية على العراق في 20 آذار (مارس) 2003، وفي إطار الاستعدادات لمرحلة ما بعد العمليات القتالية، جرى في واشنطن تحديد ملامح الإدارة المؤقتة للعراق، من خلال إنشاء هيئة أطلق عليها «مكتب إعادة الإعمار والمساعدات الإنسانية» (ORHA)، لتتولى إدارة الشؤون المدنية والإدارية في البلاد عقب إنهيار النظام وتقديم جهود الاغاثة⁽⁴⁾.

وبعد انتهاء العمليات العسكرية، وبإشراف مباشر من وزارة الدفاع الأمريكية، تم تكليف

(1) علوان حسون العبوسي، حرب احتلال العراق الادعاءات والنتائج 2002-2017، (شركة دار الأكاديميون، عمان: 2019)، ص92.

(2) للمزيد ينظر: قرار مجلس الأمن الدولي رقم (1483) لسنة 2003.

(3) هيثم غالب ناھي، تفتيت العراق انهيار السلم المدني والدولة العراقية، (مركز دراسات الوحدة العربية: بيروت، 2013)، ص116.

(4) دينا عبد العزيز محمد، التعددية الحزبية وأزمة بناء الدولة في العراق (2003-2014) العراق كنموذج لسياسة تغيير النظم في فترة جورج دبليو بوش، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد 7، القاهرة، 2020 ص 90.

الجنرال المتقاعد (جاي غارنر)⁽¹⁾ في 6 نيسان 2003، ووصل إلى بغداد في 21 نيسان 2003 لتولي مهامه بشكل فعلي⁽²⁾.

تمثلت المهمة الأساسية للمكتب في إدارة المرحلة الانتقالية الأولى بعد الاحتلال، عبر بسط النفوذ الأمريكي على مفاصل الدولة العراقية ومرافق الحياة العامة، من خلال فريق من المستشارين الذين تولوا إدارة الوزارات والمؤسسات الحكومية، وقد جرى تبرير هذه المهام تحت عنوان الإغاثة الإنسانية وإعادة إعمار البنية التحتية التي تضررت بفعل العمليات العسكرية، وشملت قطاعات خدمية حيوية وتوفير الاحتياجات الأساسية للسكان المتضررين من الحرب⁽³⁾.

وقد ضمّ المكتب نحو (300) شخص من الإداريين والخبراء، بما في ذلك مهندسون وسياسيون وممثلون عن شركات، شكلوا فريقاً لتقديم الدعم الفني واللوجستي⁽⁴⁾، غير أن طبيعة عمل هذا المكتب تجاوزت البعد الإنساني والإعماري، ليأخذ طابع «غرفة عمليات مدنية» تسعى إلى إعادة تشكيل بنية الدولة العراقية، من خلال الإشراف المباشر على الوزارات، وإدارة الموارد المالية، ولا سيما عائدات النفط، فضلاً عن إبرام عقود استثمارية مع شركات أمريكية تحت غطاء إعادة الإعمار، إلى جانب تنظيم الإمدادات اللوجستية للجيش الأمريكي⁽⁵⁾.

يبدو أن الإدارة الأمريكية رغم ذلك، قد أهملت عمداً ما تواجد من خطط، والتي كانت نتاج شهور من المناقشات بين ما يزيد على (200) من العراقيين في المنفى والمسؤولين في وزارة الخارجية الأمريكية، إذ كان «مشروع مستقبل العراق» يحوي توصيات تغطي «الاقتصاد والبنية التحتية»، و«الصحة العامة والاحتياجات الإنسانية»، و«إجراءات مكافحة الفساد»، وبغض النظر عن جدواه فقد تم تجاهله فعلياً من قبل صانعي القرار بمجرد بدء المجهود

(1) عن حياة جي غارنر ومشاركاته العسكرية ومنها حرب الخليج الثانية يُظر: حسن لطيف الزبيدي، العراق والبحث عن المستقبل، (مطبعة جاردنيا: بيروت، 2008)، ص 186.

(2) دورين بنيامين هرمز وكرار عباس متعب، المسار الديمقراطي في عراق ما بعد 2003 بين التقدم والتراجع، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد 8، العدد 1، 2010، ص 118.

(3) علي حسين حسن سفيح، السياسة العامة في النظام السياسي العراقي والعوامل المؤثرة فيها بعد 2003، (دار المرتضى: بغداد، 2015)، ص 117.

(4) الحرب على العراق يوميات - وثائق - تقارير 1990-2005، (مركز دراسات الوحدة العربية: بيروت، 2006)، ص 978.

(5) إعادة اعمار العراق، تقرير رقم 30 للمجموعة الدولية لمعالجة الازمات، عمان، 2004، ص 5.

الحربي، وقد منعت وزارة الدفاع (توم واريك) منسق المجموعة من أداء أي دور، وكذلك الحال مع العراقيين الذين انضموا إلى مجلس التنمية وإعادة الإعمار الجديد⁽¹⁾.

أما من الناحية المالية، فقد اعتمد المكتب في تمويل نشاطاته على الأرصدة العراقية المجمدة في الخارج قبل عام 2003، والتي تم تحويلها إلى البنك المركزي العراقي بعد رفع التجميد عنها، لتصبح تحت تصرف السلطات الأمريكية، إذ نُقلت عبر طائرات شحن إلى داخل العراق⁽²⁾.

ورغم هذه الإمكانيات، لم تحقق إدارة غارنر نتائج ملموسة خلال فترة عملها القصيرة جداً التي امتدت من 21 نيسان/أبريل إلى 12 أيار (مايو) 2003، إذ استمرت حالة الفوضى الأمنية، وتعطلت مؤسسات الدولة، وفشلت الإدارة في إعادة الخدمات الأساسية أو فرض النظام. ومع ذلك، لا يمكن تحميل غارنر المسؤولية الكاملة عن هذا الإخفاق، إذ كان يمثل أداة لمرحلة انتقالية محددة ضمن استراتيجية أوسع، انتهى دوره فيها مع تصاعد الانتقادات، ليتم استبداله بإدارة مدنية جديدة بقيادة (بول بريمر)⁽³⁾.

2- سلطة الائتلاف المؤقتة برئاسة بول بريمر

في ظل التدهور الحاد في الأوضاع الأمنية والخدمية ومختلف مرافق الحياة العامة في العراق عقب انهيار النظام السياسي في نيسان 2003، اتخذت الإدارة الأمريكية قراراً بإعادة هيكلة إدارة المرحلة الانتقالية، إذ صدر قرار من الرئيس الأمريكي الأسبق جورج بوش الابن في 6 أيار (مايو) 2003، بتعيين بريمر مبعوثاً رئاسياً للإشراف على جهود إعادة الإعمار، ومساعدة العراقيين في بناء مؤسساتهم السياسية والإدارية، ليصبح بذلك أعلى سلطة مدنية أمريكية في العراق⁽⁴⁾.

وبالتزامن مع هذا التغيير، تم تحويل «مكتب إعادة الإعمار والمساعدات الإنسانية» إلى ما عُرف بـ «سلطة الائتلاف المؤقتة» (CPA) أو ما تعرف بـ «الادارة المدنية»، لتكون الجهة

(1) المصدر نفسه، ص5.

(2) حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، (دار السنهوري: بيروت، 2015)، ص291.

(3) للتفاصيل عن (بول بريمر) وعمله في السلك الدبلوماسي والأمني والسياسي يُنظر: جيف سيونز، عراق المستقبل: السياسة الأمريكية في إعادة تشكيل الشرق الأوسط، (دار الساني: بيروت، 2003)، ص412.

(4) James Dobbins and Seth G. Jones, Occupying Iraq a History of the Coalition provisional Authority, The RAND Corporation, New York, 2009, p.19.

الحاكمة الفعلية في العراق خلال فترة الاحتلال، وقد استندت هذه السلطة في شرعيتها إلى قرار مجلس الأمن الدولي رقم (1483) لسنة 2003، الذي منحها صلاحيات واسعة شملت ممارسة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وفقاً لقواعد القانون الدولي النازمة لحالات الاحتلال، ولم تقتصر مهام هذه السلطة على إدارة الشؤون اليومية أو تقديم الخدمات، بل تجاوزت ذلك إلى إعادة تشكيل النظام السياسي العراقي وفق نموذج ديمقراطي تعددي⁽¹⁾.
 باشر بريرم مهامه فور وصوله إلى بغداد في 12 أيار (مايو) 2003، إذ أعاد تنظيم سلطة الائتلاف المؤقتة ضمن هيكل إداري، تضمن عدداً من المكاتب المتخصصة التي تولت إدارة ملفات الأمن، والاقتصاد، والشؤون المدنية، وقطاع النفط والاتصالات، إضافة إلى العمليات الإقليمية والتنمية، كما قُسم العراق إدارياً إلى أربعة أقاليم رئيسية (الشمال، والوسط، والجنوب الأوسط، والجنوب)، عملت كل منها بشكل شبه مستقل في إطار تنفيذ استراتيجية إعادة الإعمار⁽²⁾.

وقد حددت سلطة الائتلاف أولوياتها في أربعة محاور رئيسة تمثلت في: تحقيق الأمن، وإعادة الخدمات الأساسية، وتنشيط الاقتصاد، وإرساء أسس نظام سياسي جديد، وفي هذا الإطار، أصدر بريرم مجموعة من القرارات المفصلية، كان أبرزها قرار حل الجيش العراقي، وقرار اجتثاث حزب البعث، وهما قراران أسهما بشكل مباشر في تفكيك البنية المؤسسية للدولة العراقية، وأثرا بعمق في مسار العملية السياسية والأمنية لاحقاً⁽³⁾.

وبموجب هذه الصلاحيات الواسعة، أصبحت سلطة الائتلاف المؤقتة الجهة الوحيدة التي تمارس السلطة الفعلية في العراق، دون وجود شريك عراقي حقيقي في اتخاذ القرار، مما جعلها تمثل شكلاً من أشكال «الإدارة الاحتلالية المباشرة» ذات الطابع المدني، وعلى هذا الأساس، يمكن النظر إلى هذه السلطة بوصفها تجسيدا لإدارة انتقالية مركزية احتكرت القرار السياسي والأمني والاقتصادي في البلاد⁽⁴⁾، إذ أن هذه السلطة استغلت الاختصاص المفوض لها لتحقيق مصالح خاصة، ومن ذلك منح سلطة الائتلاف المؤقتة وقوات الاحتلال والبعثات

(1) للمزيد ينظر: نظام سلطة الائتلاف المؤقتة، الوقائع العراقية، العدد 3977 لسنة 2003.

(2) عامر حسن فياض، إعادة إعمار العراق وشقاء الديمقراطية المنشودة، (دار أسامة للنشر: القاهرة، 2008)، ص 142.

(3) للمزيد ينظر: المذكرة (7)، تفويض الصلاحيات بموجب الأمر رقم 1 الصادر بتاريخ 16 أيار عام 2003 والخاص بتطهير العراق من حزب البعث، سلطة الائتلاف المؤقتة، بغداد، 2003.

(4) بول بريرم، عام قضيته في العراق النضال لبناء غد مرجو، ترجمة: عمر الأيوبي، (دار الكتاب العربي: بيروت، 2006)، ص 44.

الدبلوماسية حصانة مطلقة وسلب ولاية القضاء العراقي بالنسبة للجرائم والانتهاكات التي تُرتكب داخل العراق، إذ نصّ الامر رقم (17) لسنة 2004 على إنه «ما لم ينص على خلافه في هذا الأمر فإن القوات المتعددة الجنسيات وسلطة الائتلاف المؤقتة وبعثات الارتباط الاجنبية وأشخاصها وممتلكاتها واموالها واصولها وكل المستشارين الدوليين في حصانة من الاجراء القانوني العراقي»⁽¹⁾.

وخلال فترة إدارة هذه السلطة لشؤون البلاد أصدرت الكثير من الأوامر التي نظمت من خلالها بعض الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والأمنية والصحية وغيرها، وأسهمت في تعديل أغلب التشريعات النافذة، مثل قانون العقوبات وأصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات المدنية وقانون ضريبة الدخل، وعلقت العمل ببعض التشريعات الضريبية واستحدثت بعض الهيئات والمؤسسات، وأعادت العمل ببعض الآخر مثل البنك المركزي وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين والمحكمة الجنائية المركزية وغيرها⁽²⁾.

وفي إطار السعي لإضفاء طابع عراقي على إدارة المرحلة الانتقالية، عقد بريمر سلسلة من الاجتماعات مع قيادات سياسية عراقية تمثل أبرز القوى والتيارات، من بينها المؤتمر الوطني العراقي، وحركة الوفاق الوطني، والحزب الديمقراطي الكردستاني، والاتحاد الوطني الكردستاني، والحزب الديمقراطي الوطني، وحزب الدعوة الإسلامية، والمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، وقد هدفت هذه اللقاءات إلى التوصل إلى صيغة توافقية لتشكيل إدارة عراقية مؤقتة تمهد لمرحلة انتقالية تقود إلى نظام منتخب⁽³⁾.

وقد عُقدت هذه الاجتماعات بمشاركة شخصيات أمريكية وبريطانية بارزة إلى جانب القيادات العراقية، ومن بين أبرز الشخصيات الأمريكية كان السفير راين كروكر، الذي أدى دوراً محورياً في إدارة المفاوضات المتعلقة بتشكيل مجلس الحكم⁽⁴⁾.

(1) القسم رقم (2) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (17) لسنة 2003، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (3979) في 2003/6/27.

(2) شاكر جميل ساجت، القيمة القانونية لأوامر سلطة الائتلاف المؤقتة، مجلة جامعة البيان للدراسات والبحوث القانونية، العدد (2)، جامعة البيان، 2020، ص 65.

(3) حسن تركي عمير، اشكالية التحول الديمقراطي في العراق: دراسة في الديمقراطية التوافقية، مجلة ديبالي، العدد (8)، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى، 2013، ص 163.

(4) هشام حكمت عبد الستار وآخرون، العدالة الانتقالية في العراق بعد عام 2003، المجلة السياسية والدولية، العدد 28-29، 2015، ص 346.

جدول رقم (1-1) الشخصيات التي مثلت السلطات الأمريكية

ت	الاسم	المنصب
1	ديفيد ماكيرنا	قائد عسكري أمريكي
2	جون ساورز	رئيس الاستخبارات البريطاني
3	جي غارنر	قائد عسكري أمريكي
4	رايان كروكر	سفيراً للولايات المتحدة
5	هيوم هوران	دبلوماسي أمريكي
6	جون ابي زيد	قائد عسكري أمريكي
7	بول بريمر	رئيس سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق

الجدول من إعداد الباحثين بالاعتماد على: فراس عبد الكريم، التحول الديمقراطي في العراق بعد عام 2003، المعارف للمطبوعات، النجف الاشرف، 2013، ص 316.

جدول رقم (2-1) الشخصيات التي مثلت الجانب العراقي

ت	الاسم	الكيان السياسي
1	أحمد الجبلي	المؤتمر الوطني العراقي
2	إياد علاوي	حركة الوفاق الوطني العراقي
3	مسعود البرزاني	الحزب الديمقراطي الكردي
4	جلال طالباني	حزب الاتحاد الوطني الكردستاني
5	نصير الجادرجي	الحزب الديمقراطي الوطني العلماني
6	إبراهيم الجعفري	حزب الدعوة الإسلامي
7	عادل عبد المهدي	المجلس الأعلى للثورة الاسلامية

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على: فراس عبد الكريم، المصدر السابق، ص 317.

وقد تركزت هذه اللقاءات على وضع الأسس التنظيمية والقانونية للمرحلة الانتقالية، بما في ذلك آلية تشكيل مجلس الحكم، وتحديد صلاحياته، وطبيعة العلاقة بينه وبين سلطة الائتلاف، كما ناقشت مسألة نقل السيادة تدريجياً إلى العراقيين، في ظل تصاعد الضغوط الداخلية وتحسن الحاجة إلى تقليل الأعباء المباشرة على الإدارة الأمريكية⁽¹⁾.

وفي هذا السياق، أشار بريمر إلى ضرورة توسيع قاعدة التمثيل السياسي العراقي، بما

(1) ياسين محمد حمد، الانعكاسات السلبية للمحاصرة السياسية على البنية المؤسسية والمجتمعية للنظام الديمقراطي في العراق، مجلة دراسات دولية، العدد (60)، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، 2015، ص 47.

يعكس التنوع المجتمعي، ويحقق نوعاً من التوازن بين المكونات المختلفة، غير أنه أقر في الوقت ذاته بأن النخب السياسية المشاركة لا تمثل جميع فئات المجتمع العراقي تمثيلاً دقيقاً، وهو ما يعكس الإشكالية البنيوية في عملية بناء السلطة الجديدة⁽¹⁾.

وقد أفضت هذه المشاورات، رغم ما شابها من خلافات وتباين في الرؤى، إلى التوصل إلى صيغة توافقية أولية لتشكيل مجلس الحكم العراقي، الذي بدأ يتبلور كإطار مؤسسي لإشراك العراقيين في إدارة شؤون بلادهم ضمن حدود مرسومة من قبل سلطة الائتلاف⁽²⁾.

ومع ذلك، فإن هذه العملية لم تخل من تعقيدات كبيرة، إذ واجهت الإدارة الأمريكية صعوبات في اختيار شخصيات تحظى بقبول داخلي واسع، في ظل تصاعد المطالب الشعبية بإنهاء الاحتلال وإقامة حكم وطني مستقل، وقد أشار بعض المسؤولين الأمريكيين، ومنهم السفير رايان كروكر، إلى أن الضغوط الشعبية والظروف الأمنية المتدهورة شكلت تحدياً حقيقياً أمام جهود تشكيل سلطة عراقية انتقالية⁽³⁾.

وبناءً على ذلك، يمكن القول إن مرحلة سلطة الائتلاف المؤقتة مثلت الإطار الحاسم الذي جرى من خلاله إعادة تشكيل النظام السياسي العراقي، إلا أنها في الوقت ذاته أسست لإشكاليات بنيوية عميقة، تمثلت في ضعف السيادة الوطنية، واعتماد المحاصصة في التمثيل السياسي، وهي قضايا انعكست آثارها لاحقاً على مجمل العملية السياسية في العراق.

3-نشأة وتشكيل مجلس الحكم

في ظل الضغوط الدولية والمحلية لإشراك العراقيين في إدارة شؤونهم، اتجهت سلطة الائتلاف المؤقتة إلى إنشاء مجلس الحكم العراقي في 13 تموز (يوليو) 2003، بوصفه محاولة لإضفاء شرعية محلية على عملية الحكم، ولتهيئة الأرضية لانتقال سياسي تدريجي⁽⁴⁾.

غير أن آلية تشكيل المجلس كشفت عن إشكاليات جوهرية، إذ اعتمدت على مبدأ المحاصصة الطائفية والإثنية، حيث تم توزيع المقاعد وفق نسب تمثيل المكونات، بدلاً من

(1) بول برير، المصدر السابق، ص164.

(2) جعفر ضياء جعفر وآخرون، برنامج مستقبل العراق بعد انتهاء الاحتلال، (مركز دراسات الوحدة العربية: بيروت، 2005)، ص36.

(3) المصدر نفسه، ص37.

(4) خضر عباس عطوان واحمد عبد الله ناھي، السلوك السياسي: دراسة في المؤثرات والعمليات المعرفية لنماذج مختارة من السلوك السياسي في العراق بعد عام 2003، (مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية: بغداد، 2011)، ص52.

الاعتماد على الكفاءة أو البرامج السياسية، وقد أدى ذلك إلى تكريس الانقسامات المجتمعية، وتحويلها إلى أساس لتنظيم السلطة السياسية⁽¹⁾.

إذ تم تشكيل مجلس الحكم العراقي الوطني والمكون من (25) عضواً ممثلين عن الأحزاب السياسية العراقية، بينهم ثلاث نساء، وقد قرر المجلس طرح فكرة التناوب على رئاسته حسب الحروف الأبجدية. وكان الدكتور إبراهيم الجعفري أول رئيس للمجلس بعد احتلال العراق⁽²⁾، ويبين الجدول رقم (3-1) أسماء أعضاء مجلس الحكم.

الجدول (3-1) أسماء أعضاء مجلس الحكم

ت	الاسم	الكيان السياسي
1	إياد علاوي	حزب الوفاق الوطني العراقي
2	أحمد شياح البراك	رئيس اتحاد المحامين في محافظة بابل
3	أحمد الجلبلي	المؤتمر الوطني العراقي
4	عبد العزيز الحكيم	المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق
5	عقيلة الهاشمي	دبلوماسي سابقة
6	إبراهيم الجعفري	حزب الدعوة الإسلامية
7	رجاء حبيب الخزاعي	مديرة مستشفى الديوانية جنوب العراق
8	وائل عبد اللطيف	مستقل
9	عز الدين السليم	حزب الدعوة الإسلامي
10	عبد الكريم المحمداوي	حزب الله
11	مجيد حميد موسى	الحزب الشيوعي
12	موفق الربيعي	مستقل
13	محمد بحر العلوم	منظمة أهل البيت
14	نصير سالم الجادر جي	الحزب الوطني الديمقراطي
15	محسن عبد الحميد	الحزب الإسلامي العراقي
16	سمير شاكر محمود	كاتب وسياسي
17	عدنان الباجه جي	الحركة الديمقراطية العراقية المستقلة
18	غازي عجيل الياور	مستقل
19	مسعود بارزاني	الحزب الديمقراطي الكردستاني

(1) سعدي إبراهيم حسين، التحليل النفسي والسياسي لزعماء العراق الجمهوري 1958-2014، (دار الكتب العلمية: بغداد، 2015)، ص 47.

(2) سليم فوزي زاخو، النظام السياسي والدستوري في العراق: الفدرالية التوافقية والتعددية، (بلا ن: بغداد، 2014)، ص 98.

20	صلاح الدين محمد	الحركة الإسلامية الكردستانية
21	دارا نور الدين	قاض ورئيس محكمة
22	جلال طالباني	الاتحاد الوطني الديمقراطي
23	محمود علي عثمان	سياسي مستقل
24	يونادم يوسف كنا	الحركة الأشورية الديمقراطية
25	صون كل حبيب	الجهة التركمانية العراقية

الجدول من إعداد الباحثين بالاعتماد على: سليم فوزي زاخو، النظام السياسي والدستوري في العراق: الفدرالية التوافقية والتعددية، بلا ن، بغداد، 2014، ص98.

واتسم مجلس الحكم ببنية تنظيمية غير تقليدية، إذ تم اعتماد نظام الرئاسة الدورية، وهو ما يعكس غياب التوافق بين أعضائه على قيادة موحدة⁽¹⁾.

جدول (4-1) يبين رؤساء مجلس الحكم

الاسم	المدة التي شغل بها المنصب
محمد بحر العلوم (بالإنابة للمرة 1)	13 تموز/يوليو 2003 - 31 تموز/يوليو 2003
إبراهيم الجعفري	آب/أغسطس 2003 - 31 آب/أغسطس 2003
أحمد الجليبي	1 أيلول/سبتمبر 2003 - 30 أيلول/سبتمبر 2003
إياد علاوي	1 تشرين الأول/أكتوبر 2003 - 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003
جلال طالباني	1 تشرين الثاني/نوفمبر 2003 - 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2003
عبد العزيز الحكيم	1 كانون الأول/ديسمبر 2003 - 31 كانون الأول/ديسمبر 2003
عدنان الباجه جي	1 كانون الثاني/يناير 2004 - 31 كانون الثاني/يناير 2004
محسن عبد الحميد	1 شباط/فبراير 2004 - 29 شباط/فبراير 2004
محمد حسين بحر العلوم (للمرة 2)	1 آذار/مارس 2004 - 31 آذار/مارس 2004
مسعود بارزاني	1 أبريل 2004 - 30 أبريل 2004
عز الدين سليم	1 أيار/مايو 2004 - 17 أيار/مايو 2004 (اغتيال في 17 أيار/مايو 2004).
غازي مشعل عجيل الياور	17 أيار/مايو 2004 - 1 أيار/يوليو 2004

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على: ياسين سعد محمد، إشكاليات الديمقراطية التوافقية وإنعكاساتها على التجربة العراقية، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (27)، الجامعة المستنصرية، 2009، ص62.

(1) عبد الحسين شعبان، جدل الهويات في العراق الدولة والمواطنة، (الدار العربية للعلوم ناشرون: بيروت، 2010)، ص121.

كما أن المجلس لم يمتلك جهازاً تنفيذياً مستقلاً، بل اعتمد على وزراء تم تعيينهم بالتنسيق مع سلطة الائتلاف، وكما مبين في الجدول (5-1).

جدول (5-1) يبين وزراء مجلس الحكم العراقي

اسم الوزارة	اسم الوزير
وزارة الاتصالات	حيدر العبادي
وزارة الأشغال العامة	نسرین مصطفى صديق
وزارة الإعمار والإسكان	بيان باقر طلال
وزارة البيئة	عبد الرحمن صديق كاظم
وزارة التجارة	علي علاوي
وزارة الرياضة	علي فائق
وزارة الصحة	خضير عباس
وزارة الصناعة والمعادن	محمد توفيق رحيم
وزارة العدل	هاشم عبد الرحمن الشبلي
وزارة التعليم والتكنولوجيا	رشا مندان عمر
وزارة الشؤون الاجتماعية	سامي عزارة المعجون
وزارة الكهرباء	أيهم السامرائي
وزارة المالية	كامل مبدر الجيلاني
وزارة الهجرة	محمد جاسم خضير
وزارة الموارد المائية	لطيف رشيد
وزارة النفط	إبراهيم محمد بحر العلوم
وزارة النقل	دهنان زيا بولص
وزارة التخطيط	مهدي الحافظ
وزارة التربية	علاء عبد الصاحب العلوان
وزارة التعليم العالي	زياد عبد الرزاق محمد
وزارة الثقافة	مفيد جواد الجزائري
وزارة حقوق الإنسان	عبد الباسط تركي
وزارة الخارجية	هوشيار زيباري
وزارة الداخلية	نوري بدران
وزارة الزراعة	عبد الأمير عبود رحيمة

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على: حسن تركي عمير، اشكالية التحول الديمقراطي في العراق: دراسة في الديمقراطية التوافقية، مجلة دياالى، العدد (8)، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى،

وقد عقد المجلس سلسلة من الاجتماعات لمناقشة القضايا الأساسية، مثل إعداد دستور مؤقت، وتشكيل الحكومة، ووضع السياسات العامة، إلا أن هذه الجهود ظلت محدودة التأثير بسبب القيود المفروضة عليه⁽¹⁾.

4- مهام وصلاحيات مجلس الحكم

جاء تأسيس مجلس الحكم في إطار ترتيبات المرحلة الانتقالية التي أعقبت الغزو الأمريكي للعراق عام 2003، إذ تم تشكيله بقرار من سلطة الائتلاف المؤقتة، وقد مُنح المجلس صلاحيات إدارية محدودة تهدف إلى إضفاء طابع مؤسسي على إدارة الشأن العام، إلا أن هذه الصلاحيات ظلت جزئية وغير مكتملة من حيث الاستقلال الفعلي في اتخاذ القرار⁽²⁾.

فعلياً، كانت سلطة الائتلاف المؤقتة هي الجهة العليا الحاكمة، إذ احتفظت بالنفوذ الكامل على مختلف مستويات القرار السياسي والأمني والاقتصادي، وبذلك، لم يكن مجلس الحكم يتمتع باستقلالية حقيقية، بل كانت قراراته خاضعة للمراجعة والمصادقة من قبل بريمر، الأمر الذي جعل دوره أقرب إلى الطابع الاستشاري والتنفيذي المقيد، وليس سلطة سيادية مستقلة⁽³⁾.

وفي ظل خضوع العراق لسلطة الاحتلال، سعت الولايات المتحدة إلى إدارة المرحلة الانتقالية بما يضمن ضبط مسار إعادة بناء الدولة وفق أولوياتها الاستراتيجية، لا سيما فيما يتعلق بالموارد الحيوية، وفي مقدمتها قطاع النفط، كما جرى تقييد أي تدخلات أو اتفاقيات خارجية من خلال قنوات غير خاضعة لرقابة سلطة الائتلاف، بما يعكس مركزية القرار الأمريكي في إدارة الشأن العراقي⁽⁴⁾.

وقد عزز قرار مجلس الأمن الدولي رقم (1483) لعام 2003 هذا الإطار القانوني، إذ اعترف بوضع العراق تحت سلطة الاحتلال، ومنح قواته والعاملين معها صلاحيات واسعة لإدارة شؤون الدولة⁽⁵⁾ وبناءً على ذلك، تمتع بريمر بصلاحيات شاملة امتدت إلى المجالات

(1) عبد الوهاب حميد رشيد، التحول الديمقراطي في العراق، (مركز دراسات الوحدة العربية: بيروت، 2006)، ص65.

(2) محمد عبد الحمزة خوان، النظام السياسي العراقي ما بعد 2003: الطبيعة- التوجهات- التحديات، (دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع: بغداد، 2015)، ص74.

(3) المصدر نفسه، ص75.

(4) مصطفى علي العبيدي، صفحات من احتلال العراق مشاهدات صحفي من حرب لا تنتهي 2003-2007، (الدار العربية للعلوم ناشرون: بيروت، 2008)، ص32.

(5) للمزيد ينظر: قرار مجلس الأمن الدولي رقم (1483) لسنة 2003.

السياسية والعسكرية والاقتصادية، مما جعل العلاقة بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف علاقة تبعية مباشرة، حيث ارتبط نفاذ قرارات المجلس بموافقة الجهة الحاكمة⁽¹⁾.

وبذلك، وجد مجلس الحكم نفسه مقيداً بشكل شبه كامل، لا سيما في الجوانب الأمنية والمالية، إذ لم تكن قراراته قابلة للتنفيذ ما لم تحظ بمصادقة سلطة الائتلاف، وهو ما أفرغ جزءاً كبيراً من دوره من مضمونه السيادي⁽²⁾.

واعترفت جامعة الدول العربية بمجلس الحكم العراقي كممثل شرعي للعراق في الأول من حزيران (يونيو) عام 2004، وبالرغم من اعترافها والولايات المتحدة الأمريكية وعدد من الدول بالمجلس كممثل شرعي للعراق إلا أن السلطة الحقيقية كانت بيد قوات الاحتلال الأمريكية وممثليها في العراق بول بريمر⁽³⁾.

وقد تمثلت مهام مجلس الحكم في مجموعة من المسؤوليات الإدارية والخدمية، من أبرزها: الإشراف على تقديم الخدمات العامة للمواطنين، والمساهمة في تعزيز الاستقرار المجتمعي، وتطوير القطاع النفطي وتأهيله، إضافة إلى ترشيح الوزراء المؤقتين، والتنسيق مع سلطة الائتلاف في صياغة السياسات المالية والتعليمية والصحية والأمنية، فضلاً عن المشاركة في إعداد الموازنة العامة وإقرارها، وتمثيل العراق في العلاقات الخارجية من خلال تعيين السفراء⁽⁴⁾.

على الصعيد الأمني والعسكري، ظلت الصلاحيات والمسؤوليات الكاملة المتعلقة بضبط الاستقرار وفرض النظام العام بيد قوات الاحتلال، في حين اقتصر دور المجلس على تولي بعض الملفات المدنية المرتبطة بوزارة الداخلية، أما في المسار الدبلوماسي فقد مُنح المجلس سلطة تمثيل العراق دولياً عبر تعيين قائمين بالأعمال في مختلف العواصم والمنظمات العالمية، مع تخويله حق المشاركة في المحافل الدولية وتأسيس مكاتب تمثيل خارجي تخدم المصالح العراقية. وبخصوص الملف المالي يمتلك المجلس صلاحية وضع مسودة موازنة العراق لعام 2004، شريطة التنسيق المسبق مع قوات الاحتلال والمؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كما يتولى مهمة رسم

(1) محمد عبد الحمزة خوان، المصدر السابق، ص75.

(2) جوناثان ستيل، الهزيمة لماذا خسروا العراق، ترجمة: بسام شيحا، (الدار العربية للعلوم ناشرون: بيروت، 2009)، ص64.

(3) عبد الوهاب حميد رشيد، المصدر السابق، ص67.

(4) هند محمود حميد، النظام الديمقراطي واشكالية الثقافة السياسية في العراق بعد عام 2003، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، 2015، ص95.

السياسات المالية وتطوير الأنظمة الاقتصادية، مع الالتزام التام بالمعايير الرقابية لضمان سلامة الجوانب المالية⁽¹⁾.

ومع ذلك، ظل أداء هذه المهام خاضعاً لرقابة صارمة من قبل بول بريمر، الذي امتلك حق النقض (الفيتو) على أي قرار يصدر عن المجلس إذا تعارض مع توجهات سلطة الائتلاف السياسية والإدارية، كما أوكل إلى المجلس مهمة إعداد الإجراءات التمهيدية لصياغة أول دستور للعراق بعد عام 2003، باعتباره إطاراً مؤسسياً للمرحلة السياسية الجديدة، وإن كان ذلك يتم تحت إشراف مباشر من القيادة الأمريكية⁽²⁾.

وفي السياق التشريعي، أصدر مجلس الحكم عدداً من القرارات البارزة، من بينها القرار رقم (137)، الذي تضمن تعديل قانون الأحوال الشخصية لعام 1959، في اتجاه تعزيز مرجعية الأحكام الشرعية في قضايا الأسرة والميراث والزواج، وهو ما أثار جدلاً واسعاً في الأوساط القانونية والاجتماعية⁽³⁾.

كما أصدر المجلس في 14 أيلول (سبتمبر) 2003 القرار رقم (1)، المتعلق بإجراءات اجتثاث حزب البعث، والذي نصّ على منع أعضاء الرتب الحزبية العليا في النظام السابق من تولي أي مناصب عامة أو المشاركة في الحياة السياسية أو مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، وشمل القرار أيضاً استبعاد العاملين السابقين في الأجهزة الأمنية والاستخباراتية، ومن ثبت تورطهم في أنشطة عدوانية أو انتهاكات جسيمة⁽⁴⁾.

وعلى الرغم من الطابع الانتقالي لمهام مجلس الحكم، فقد أشارت بعض التقييمات إلى أنه أسهم في تحسين نسبي في إدارة بعض الخدمات الأساسية، مثل إعادة صرف الرواتب بعد انقطاعها خلال فترة الحرب، وتقديم مساعدات إنسانية في قطاعات التعليم والصحة، إضافة إلى إعادة فتح مؤسسات الدولة أمام التوظيف⁽⁵⁾، كما شملت الإجراءات دعم القطاع الخاص،

(1) سيف حيدر الحسيني، التسويق السياسي للأحزاب السياسية وتأثيره على ادراك الناخب، (دار امجد للنشر والتوزيع: عمان، 2018)، ص 55.

(2) James F.Beal, Mission Accomplished Rebuilding The Iraqi and Afghan Armies, The Naval post craduate school, Monterey, California, 2016, p. 52-53.

(3) عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، (مؤسسة النبراس للطباعة والنشر: النجف الاشرف، 2013)، ص 263.

(4) للمزيد ينظر: المذكرة (7)، تفويض الصلاحيات بموجب الأمر رقم 1 الخاص بتطهير العراق من حزب البعث، سلطة الائتلاف المؤقتة، بغداد، 2003.

(5) وليد سالم محمد، مؤسسة السلطة وبناء الدول - الامة دراسة حالة العراق، (الاكاديميون للنشر والتوزيع: عمان، 2014)، ص 168.

وتشجيع النشاط الزراعي والثروة الحيوانية، وتقديم قروض ميسرة للفلاحين، الأمر الذي أسهم في تنشيط محدود للحياة الاقتصادية وتوفير فرص عمل، وإن كان ذلك في إطار بيئة سياسية وأمنية غير مستقرة⁽¹⁾.

رغم محدودية صلاحياته، أدى مجلس الحكم دوراً في إدارة المرحلة الانتقالية، من خلال:
أ. تشكيل الحكومة المؤقتة

ب. إعادة تشغيل بعض مؤسسات الدولة

ت. المشاركة في إعداد قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية

ث. تمثيل العراق دولياً بشكل محدود

كما أسهم في وضع الأسس الأولية للنظام السياسي الجديد، رغم ما شاب ذلك من اختلالات وبالتالي، فإن المجلس كان يمثل «واجهة سياسية» أكثر منه سلطة حقيقية، وهو ما أضعف من مصداقيته أمام الرأي العام العراقي، وقلل من قدرته على التأثير في مسار الأحداث.

5- المحاصصة والديمقراطية التوافقية

يمكن تفسير تجربة مجلس الحكم في إطار نموذج «الديمقراطية التوافقية»، الذي يُستخدم عادة في المجتمعات المنقسمة إثنيّاً أو طائفيّاً، غير أن تطبيق هذا النموذج في العراق جاء بشكل مشوّه، إذ تم فرضه من الخارج، دون وجود توافق وطني حقيقي، أو مؤسسات قوية تدعمه، وقد أدى ذلك إلى نتائج عكسية⁽²⁾، تمثلت في:

1 - تكريس الانقسام الطائفي والإثني

2 - إضعاف الهوية الوطنية الجامعة

3 - تعزيز الولاءات الفرعية على حساب الدولة

4 - خلق نظام سياسي قائم على تقاسم المنافع بدلاً من الكفاءة

انتهى عمل مجلس الحكم في حزيران (يونيو) 2004، مع تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة

(1) ازهار الغرباوي، العنف في العراق بين التاريخ الممتد والصحة الطارئة، (مؤسسة مدارك لدراسة آليات الرقي الفكري: بغداد، 2008)، ص 110.

(2) REVENUE WATCH, Iraq's Governing Council Assumes Broad Authority, Open Society Institute, New York, 2003, p.4.

ونقل السيادة الشكلية إلى العراقيين، غير أن هذه الخطوة لم تُنهِ التحديات، بل انتقلت إلى مرحلة جديدة من عدم الاستقرار، نتيجة التراكمات التي أفرزتها مرحلة التأسيس.

إن تجربة مجلس الحكم تمثل نموذجاً لمرحلة انتقالية معقدة، تداخلت فيها العوامل الداخلية والخارجية، وبرزت فيها إشكاليات الشرعية والسيادة وبناء الدولة، وقد أظهرت هذه التجربة أن بناء نظام سياسي مستقر لا يمكن أن يتم عبر ترتيبات مفروضة من الخارج، أو من خلال اعتماد المحاصصة كآلية دائمة لإدارة التنوع⁽¹⁾.

كما أن القرارات المبكرة التي اتخذتها سلطة الائتلاف، مثل حل الجيش واجتثاث البعث، ساهمت في إضعاف الدولة، وخلقت بيئة خصبة لعدم الاستقرار، وهو ما انعكس سلباً على مسار العملية السياسية لاحقاً⁽²⁾.

وعليه، فإن مرحلة 2003 - 2004 يمكن وصفها بمرحلة «التأسيس المتعسر»، إذ وُضعت فيها الأسس الأولى للنظام السياسي الجديد، لكنها كانت أسساً هشّة، حملت في طياتها بذور الأزمات اللاحقة.

وأخيراً، يمثل مجلس الحكم المرحلة التأسيسية الأولى للنظام السياسي بعد 2003، وقد اتسم بضعف الصلاحيات التنفيذية واعتماده شبه الكامل على سلطة الائتلاف المؤقتة، مما انعكس على محدودية إنجازاته الفعلية، وتتمثل نسب الانجاز من مقررات البرامج الحكومية بالآتي:

الجدول (1-6) نسبة إنجاز مجلس الحكم العراقي حسب المؤشرات المعتمدة

المؤشر	نسبة الإنجاز	التقييم التحليلي
الاستقرار الأمني	10 %	غياب سلطة أمنية وطنية فاعلة واستمرار الفوضى
بناء المؤسسات	30 %	تأسيس أولي غير مكتمل للهيكل الإدارية
الخدمات العامة	25 %	إعادة تشغيل جزئي للرواتب والمؤسسات
السيادة الوطنية	10 %	تبعية مباشرة لسلطة الائتلاف المؤقتة
الإنجاز السياسي والدستوري	40 %	تمهيد لقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية

النسبة الكلية التقديرية: 25 % - 35 %

(1) آدم روبرتس، نهاية الاحتلال في العراق، مجلة المستقبل العربي، العدد 307، (مركز دراسات الوحدة العربية: بيروت، 2004)، ص 35.

(2) احمد حسين الربيعي، المصدر السابق، ص 177.

ثانياً: برنامج الحكومة العراقية المؤقتة (حكومة أياد علاوي)

شكّل صدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في 8 آذار (مارس) 2004 الأساس القانوني لتنظيم السلطة السياسية في العراق خلال مرحلة ما بعد (1) 2003، إذ مثّل هذا القانون محاولة لإرساء إطار دستوري مؤقت يضبط عملية الانتقال من حالة الاحتلال إلى بناء نظام سياسي جديد، وقد نصّ القانون على إنشاء حكومة عراقية مؤقتة تتولى إدارة شؤون البلاد خلال مدة انتقالية محددة تبدأ في 30 حزيران (يونيو) 2004، وتنتهي بإجراء انتخابات عامة (2)، الأمر الذي جعل هذه الحكومة حلقة مركزية في مسار التحول السياسي، لا من حيث إدارتها اليومية فحسب، بل من حيث دورها في إعادة تعريف مفهوم الدولة والسلطة في العراق.

1- تشكيل الحكومة المؤقتة وطبيعتها

جاء تشكيل الحكومة المؤقتة نتيجة عملية سياسية معقدة اتسمت بتداخل العوامل الداخلية والخارجية، إذ لم يكن القرار عراقياً خالصاً، بل تشكّل ضمن شبكة من التوازنات التي ضمت مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة، فضلاً عن دور الأمم المتحدة (3). وقد أفرزت هذه العملية عن اختيار السيد أياد علاوي رئيساً للوزراء، بوصفه شخصية قادرة على تحقيق قدر من التوازن بين القوى السياسية المختلفة، وكذلك مقبولة لدى الأطراف الدولية الفاعلة (4). وقد ضمت الحكومة في تشكيلها عدداً كبيراً من الوزراء بلغ (33) وزيراً، إلى جانب رئيس الوزراء ونائبه وعدد من وزراء الدولة، مع تمثيل واسع نسبياً لمكونات المجتمع العراقي، غير أن هذا التمثيل لم يكن قائماً على أساس الكفاءة أو البرامج السياسية، بقدر ما كان انعكاساً لمعادلة التوازن الطائفي والقومي، الأمر الذي جعلها أقرب إلى حكومة توافقية منها إلى حكومة سياسية متجانسة (5).

(1) خميس البدري، فلسفة الحكم بناء المجتمع السياسي لعراق ما بعد الحرب، مجلة أوراق عراقية، العدد 1، (مركز الفجر للدراسات والبحوث العراقية: بغداد، 2005)، ص 9.

(2) للمزيد ينظر: قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

(3) وتم اصدار اللائحة التنظيمية رقم 10 والصادرة عن السلطة الائتلافية المؤقتة في 9 يونيو 2004 واستناداً الى قرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصلة، بما فيها القرارين رقم 1483- 1511. للمزيد ينظر اللائحة التنظيمية الصادرة عن السلطة الائتلافية المؤقتة، شبكة المعلومات الدولية

<http://faylee.org/artices/192htm>. Doc

(4) حسن لطيف الزبيدي، المصدر السابق، ص 207.

(5) جاسم يونس محمد الحريري، قراءة في مستقبل العراق السياسي وإنعكاساته على الأمن الإقليمي والدولي، جامعة بغداد، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، سلسلة دراسات استراتيجية 27، 2005، ص 158.

وقد تضمنت هذه التشكيلة الوزارية التي ترأسها إياد علاوي (33) وزير وكما في الجدول الآتي:

الجدول (1-7) التشكيلة الوزارية للحكومة العراقية المؤقتة لعام 2004

اسم الوزير	اسم الوزارة	الانتماء السياسي	المذهب أو القومية
إياد علاوي	رئيس الوزراء	الوفاء الوطني	شيوعي
برهم صالح	نائب رئيس الوزراء	الاتحاد الوطني الكردستاني	كردي
روز نوري شاونس	نائب رئيس الوزراء	الحزب الديمقراطي	كردي
سوسن علي مجيد الشريفي	وزارة الزراعة	مستقل	شيوعي
محمد علي الحكيم	وزارة الاتصالات	المجلس الأعلى للثورة الاسلامية	شيوعي
عمر الفاروق سليم الدمولوجي	وزارة الإسكان	حركة الوفاق	سني
مفيد محمد جواد الجزائري	وزارة الثقافة	الحزب الشيوعي	شيوعي
حازم الشعلان	وزارة الدفاع	الوفاق	شيوعي
باسكال أشو وردة	وزارة الهجرة والمهجرين	الحزب الشيوعي	مسيحي
سامي المظفر	وزارة التربية	مستقل	شيوعي
أيهم السامرائي	وزارة الكهرباء	مستقل	سني
مشكاة المؤمن	وزارة المالية	مستقل	كردي
هوشيار زيباري	وزارة الخارجية	الحزب الديمقراطي	كردي
علاء الدين عبد الصاحب	وزارة الصحة	مستقل	شيوعي
طاهر خلف البكاء	وزارة التعليم العالي	مستقل	شيوعي
بخيار امين	وزارة حقوق الإنسان	مستقل	كردي
حاجم الحسيني	وزارة الصناعة والمعادن	الحزب الاسلامي	سني
فلاح النقيب	وزارة الداخلية	حركة الوفاق	سني
مالك دوهان الحسن	وزارة العدل	مستقل	شيوعي
ليلى عبد اللطيف	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	مستقل	سني
نسرین برواري	وزارة البلديات والأشغال العامة	الحزب الديمقراطي	كردي
ثامر عباس غضبان	وزارة النفط	مستقل	شيوعي
مهدي الحافظ	وزارة التخطيط	مستقل	شيوعي
رشاد ماندان محمد	وزارة العلوم والتكنولوجيا	مستقل	تركمان
محمد الجبوري	وزارة التجارة	مستقل	
لؤي حاتم سلطان	وزارة النقل	مستقل	شيوعي
عبد اللطيف جمال رشيد	وزارة الموارد المائية	الاتحاد الوطني	كردي

علي فائق الغبان	وزارة الشباب والرياضة	المجلس الأعلى الإسلامي	شيوعي
وائل عبد اللطيف	وزير الدولة لشؤون المحافظات	مستقل	شيوعي
نرمين عثمان	وزير الدولة لشؤون المرأة	الاتحاد الوطني	كردي
قاسم داود	وزير الدولة	حركة الوفاق	شيوعي
مامو فرهام	وزير الدولة	مستقل	كردي
عدنان الجنابي	وزير الدولة	مستقل	سني

الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على: حسن تركي عمير، المصدر السابق، ص 163.

ويمكن التوسع في فهم طبيعة هذه الحكومة من خلال ملاحظة أنها جمعت بين سمتين متناقضتين ظاهرياً فمن جهة، سعت إلى تقديم نفسها بوصفها حكومة وطنية شاملة تضم مختلف الأطراف، ومن جهة أخرى، كانت خاضعة لتأثيرات خارجية واضحة، سواء في عملية التشكيل أو في آليات اتخاذ القرار، كما أن وجود نسبة ملحوظة من المستقلين والتكنوقراط داخلها لم يكن كافياً لتحديد الطابع السياسي التوافقي، بل بقيت القرارات الكبرى محكومة باعتبار التوازن بين القوى⁽¹⁾.

2-الصعوبات التي واجهت الحكومة المؤقتة

واجهت الحكومة المؤقتة مجموعة مركبة من التحديات التي تداخل فيها البعد الأمني مع السياسي والاقتصادي، بحيث لا يمكن الفصل بينها تحليلياً، ويمكن القول إن هذه التحديات لم تكن طارئة، بل كانت نتيجة طبيعية لبيئة انتقالية تتسم بضعف الدولة وغياب الاستقرار⁽²⁾.

فعلى الصعيد الأمني، شهد العراق تصاعداً ملحوظاً في أعمال العنف، تمثلت في المواجهات المسلحة في مدن مثل الفلوجة والنجف الأشرف، والتي عكست حالة من الرفض للعملية السياسية من قبل بعض القوى، فضلاً عن وجود جماعات مسلحة تسعى إلى تقويض الاستقرار، ولم يكن هذا التدهور الأمني مجرد خلل في الأداء الحكومي، بل كان مؤشراً على غياب احتكار الدولة لاستخدام القوة، وهو أحد أهم مقومات الدولة

(1) بشرى محمود الزبيعي، دور مؤسسات المجتمع المدني في العراق، في مجموعة باحثين، تطور المجتمع المدني في العراق 2003-2008 (مؤسسي- حقوقي- تشريعي)، (مؤسسة منتدى البدائل العربي للدراسات: القاهرة، 2008)، ص 165.

(2) صباح النعاس، السلوك الديمقراطي والمشاركة السياسية في العراق، مجلة دراسات سياسية، بيت الحكمة، العدد (22)، بغداد، 2012، ص 76.

الحديثة⁽¹⁾، إذ أكد الدكتور (أياد علاوي) مراراً على استخدام كل الوسائل الممكنة لحماية العراق أمنياً لا سيما من المسلحين القادمين من دول الجوار، وحذر من أن منفذي الهجمات قبل إجراء الانتخابات إنما يحاولون زرع الفتنة الطائفية والعرقية لتدمير وحدة البلاد⁽²⁾.

أما على الصعيد السياسي، فقد عانت الحكومة من انقسامات داخلية وخلافات بين القوى المشاركة فيها، إضافة إلى مقاطعة بعض الأطراف للعملية السياسية، مما أضعف من قدرتها على بناء توافق وطني شامل، كما أن نظام المحاصصة الذي اعتمد في تشكيلها أسهم في تكريس هذه الانقسامات، إذ أصبحت كل وزارة تمثل جهة سياسية معينة، الأمر الذي انعكس على مستوى التنسيق الحكومي⁽³⁾.

وفيما يتعلق بالتحدي السيادي، فقد بقيت صلاحيات الحكومة محدودة، رغم الإعلان الرسمي عن نقل السلطة، إذ استمر النفوذ الأمريكي من خلال المستشارين الموجودين في الوزارات، فضلاً عن خضوعها لقرار مجلس الأمن رقم (1546)، الذي منح القوات متعددة الجنسيات دوراً أساسياً في إدارة الملف الأمني، وهذا يعني أن الحكومة كانت تعمل ضمن إطار «سيادة منقوصة»، حيث تمتلك بعض الصلاحيات الشكلية، لكنها تفتقر إلى السيطرة الكاملة على مفاصل الدولة⁽⁴⁾.

كما واجهت الحكومة تحديات مؤسسية تتعلق بضعف البنية الإدارية للدولة، نتيجة تفكك المؤسسات بعد 2003، الأمر الذي جعل عملية إعادة بناء الجهاز الإداري مهمة معقدة تتطلب وقتاً وإمكانات غير متوفرة بالقدر الكافي⁽⁵⁾.

(1) عامر حسن فياض، افكار تأسيسية في بناء الدولة العراقية الحديثة، مجلة العلوم السياسية، العدد (34)، جامعة بغداد، بغداد، 2007، ص55.

(2) حسن تركي عمير، المصدر السابق، ص166.

(3) طه حميد حسن العنبي، نحو بناء نظام سياسي صالح في العراق، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (28)، الجامعة المستنصرية، 2009، ص144.

(4) فالح عبد الجبار، عراق ما بعد الحرب: سباق من أجل الاستقرار وإعادة البناء والشرعية، معهد السلام الأمريكي، (تقرير خاص)، العدد (120)، 2005، ص12.

(5) بلقيس محمد جواد، التنشئة السياسية الوطنية ومعوقات التحول الديمقراطي، بحث ضمن مجموعة بحوث، في: اشكالية التحول الديمقراطي في العراق، الندوة العلمية السنوية التي نظمتها الجمعية العراقية للعلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2009، ص138.

3- إدارة المرحلة الانتقالية وبرنامجها

في مسعى الحكومة المؤقتة في برنامجها لفرض السيطرة على الأوضاع المضطربة، أكد رئيس الوزراء اياد علاوي عن توجه حكومته لتبني تدابير أمنية فورية، معتبراً أن استتباب الأمن هو الممهد الأساسي للعملية السياسية، فضلاً عن مواجهة الإرهاب⁽⁶⁾.

كذلك أبدى اياد علاوي ببرنامج حكومته إصراراً واضحاً على المضي قدماً في خيار الانتخابات بموعدها المحدد لقطع الطريق أمام أي محاولات لتعطيل المسار الديمقراطي، حيث اضطلعت الحكومة المؤقتة بمهمة إدارة المرحلة الانتقالية، والتي تمثلت أساساً في تهيئة الظروف لإجراء الانتخابات العامة وذلك لإيمانها بحق الشعب في تحقيق مصيره، وقد عملت في هذا السياق على حشد الجهود السياسية والدينية والاجتماعية لدعم العملية الانتخابية، وكان لتدخل المرجعيات الدينية في النجف الأشرف دور مهم في تعزيز ثقة الشارع بهذه العملية⁽⁷⁾.

كما أكد البرنامج الحكومي على إن العراق الجديد يتسع للجميع وان الحكومة تسعى لدمج كافة العناصر الوطنية التي لم تتلخخ أيديها بالدماء في عملية بناء الدولة والتعاون مع من يؤمن بالعراق الديمقراطي التعددي، والعمل على إنهاء إرث التهميش والإقصاء، وهذا مؤشر على الرغبة في التأسيس لقواعد المصالحة الوطنية العراقية⁽⁸⁾.

أما فيما يتعلق برؤية الحكومة وفق برنامجها إلى سيادة القانون والقضاء، أكد اياد علاوي على استبدال حكم الفرد بحكم القانون، حيث أشار إلى تفعيل المحاكم المستقلة، وتدريب القضاة وتحديث القوانين لتتوافق مع معايير حقوق الإنسان الدولية، مع ضمان محاكمة رموز النظام السابق أمام محاكم عراقية عادلة⁽⁹⁾.

4- التقييم العام لأداء الحكومة

يمكن تقييم أداء الحكومة المؤقتة من خلال التمييز بين مستوى الإنجاز ومستوى

(6) للمزيد ينظر: خطاب السيد اياد علاوي، شبكة المعلومات الدولية،

<https://www.youtube.com/watch?v=BHwSinnq1F8>

(7) للمزيد ينظر: الموقع الرسمي لمكتب المرجع الديني آية الله العظمى السيد علي الحسيني السيستاني، شبكة المعلومات الدولية، <http://www.sistani.org>.

(8) خطاب السيد اياد علاوي، شبكة المعلومات الدولية،

<https://www.youtube.com/watch?v=BHwSinnq1F8>

(9) المصدر نفسه.

الفاعلية، فعلى مستوى الإنجاز، نُفذت مهمتها الأساسية المتمثلة في إدارة المرحلة الانتقالية وإجراء الانتخابات، وهو ما شكّل خطوة ضرورية نحو بناء نظام سياسي جديد، حيث تمكنت الحكومة المؤقتة في تهيئة الأرضية للانتخابات كانون الثاني (يناير) 2005، وهي خطوة استلزمت بناء نظام قانوني ولوجستي متكامل، وقد لعبت المفوضية المستقلة المدعومة أممياً، دوراً حاسماً في إعطاء المشروعية والحيادية للعملية الانتخابية، ومع ذلك اصطدمت هذه الجهود بواقع أمني متأزم فرض قيوداً على الحركة مما جعل الحكومة أمام معادلة صعبة بين حماية مراكز الاقتراع وضمان مشاركة الناس، وبغض النظر عن الاضطرابات المسلحة كان وجود هيئة انتخابية مستقلة هو الضمانة التي طمأنت المجتمع الدولي تجاه التحول السياسي في العراق⁽¹⁾.

وما يحسب للحكومة المؤقتة التزامها بالجدول الزمني الذي حدده قانون إدارة الدولة، إذ تم إجراء الانتخابات في 15 كانون الثاني (يناير) 2005، وهو ما يُعد إنجازاً مهماً في ظل الظروف الأمنية والسياسية المعقدة، غير أن هذا الإنجاز كان ذا طابع إجرائي أكثر منه تحولي، إذ لم يكن كافياً بمفرده لضمان استقرار النظام السياسي⁽²⁾.

وفيما يتعلق بمسألة المصالحة الوطنية شهدت هذه المرحلة عقد المؤتمر الوطني في آب (أغسطس) 2004، الذي مثّل محاولة لإشراك طيف واسع من القوى السياسية في العملية الانتقالية، وعلى الرغم من التحديات التي واجهت هذا المؤتمر، بما في ذلك الانسحابات والخلافات حول آليات التمثيل، إلا أنه أسهم في توفير إطار للحوار السياسي، ومهدّ لتشكيل المجلس الوطني الانتقالي⁽³⁾.

وفي جانب سيادة القانون والقضاء، تم إعادة إحياء المجلس الأعلى للقضاء، إذ نجحت حكومة علاوي في فصل السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية نظرياً وقانونياً، تنفيذاً لفقرات قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وتفعيل المحكمة الجنائية العراقية، وبدء إجراءات

(1) فراس عبد الرزاق السوداني، العراق بدستور غامض نقد قانون إدارة الدولة الانتقالية، (دار غسان للنشر: بغداد، 2005)، ص 133.

(2) Adeed Dawisha, The Prospects for Democracy in Iraq: Challenges and Opportunities, Third World Quarterly, Journal Article, Vol.26, No. 45/, Oxford, London, 2005, p.112.

(3) رشيد عمارة ياس الزبيدي، آليات التعايش السلمي في العراق، بحث ضمن مجموعة بحوث، في: التعايش السلمي في العراق (الواقع والمستقبل)، أعمال المؤتمر العلمي السنوي لكلية العلوم السياسية والاجتماعية في جامعة السليمانية بالتعاون مع منظمة (نفار) لتنمية ثقافة الديمقراطية المنعقدة للفترة 4-5 نيسان 2011، ص 164.

محاكمة رموز النظام السابق، لكن الحكومة فشلت في تطبيق روح القانون بشكل كامل بسبب تغليب الملف الأمني وحالة الطوارئ على المسار المدني⁽¹⁾.

أما على مستوى الفاعلية، فقد بقي أداؤها محدوداً بسبب القيود البنيوية التي أحاطت بها، سواء من حيث ضعف السيطرة الأمنية بالرغم من اصدار الحكومة «قانون السلامة الوطنية» في تموز (يوليو) 2004، والذي منح الحكومة صلاحيات واسعة لمواجهة الجماعات المسلحة، أو استمرار التدخل الخارجي، بالرغم من توجيه الحكومة إلى توطيد العلاقات الخارجية الاقليمية والدولية لاستعادة مكانة العراق، أو طبيعة النظام التوافقي الذي حكم تشكيلها، كما أن اعتمادها على المحاصصة في توزيع المناصب أسهم في إضعاف كفاءة الأداء الحكومي، وأدى إلى تشتت القرار داخل مؤسسات الدولة⁽²⁾.

مثّلت هذه الحكومة مرحلة إدارة انتقالية وظيفية، ركزت على تهيئة البيئة السياسية للانتخابات رغم استمرار التحديات الأمنية والسياسية، وكما مبينة في الجدول الآتي:

الجدول (8-1) نسبة إنجاز الحكومة المؤقتة (حكومة اياد علاوي)

المؤشر	نسبة الإنجاز	التقييم التحليلي
الاستقرار الأمني	35 %	تساعد العمليات المسلحة في عدة مناطق
بناء المؤسسات	55 %	إعادة هيكلة جزئية لمؤسسات الدولة
الخدمات العامة	50 %	تحسن محدود في إدارة الرواتب والخدمات
السيادة الوطنية	45 %	نقل شكلي للسلطة مع استمرار النفوذ الخارجي
الإنجاز السياسي والدستوري	65 %	التحضير للانتخابات 2005 وتثبيت الإطار القانوني

النسبة الكلية التقديرية: 45 % - 55 %

وبناءً على ذلك، يمكن القول إن الحكومة المؤقتة نجحت في تحقيق الحد الأدنى من أهدافها، وهي أهداف مهمة جداً وبالتحديد ما يخص التأسيس لفكرة التداول السلمي للسلطة وإنجاز مشروع الانتخابات، لكنها في الوقت ذاته أسست لعدد من الإشكاليات البنيوية التي استمرت في التأثير على النظام السياسي العراقي لاحقاً، لا سيما فيما يتعلق بطبيعة توزيع السلطة وآليات اتخاذ القرار.

(1) فراس عبد الرزاق السوداني، المصدر السابق، ص 135.

(2) محمد هادي عبد الخضر، التعددية الحزبية وازمة بناء الدولة في العراق 2003-2014، (مركز العراق للدراسات: بغداد، 2017)، ص 187.

ثالثاً: برنامج الحكومة الانتقالية (حكومة إبراهيم الجعفري)

شكّلت الحكومة العراقية الانتقالية برئاسة السيد إبراهيم الجعفري عام 2005 مرحلة مفصلية في مسار التحول السياسي في العراق، إذ جاءت في سياق انتقالي أكثر تعقيداً مقارنة بالحكومة المؤقتة السابقة من حيث امتلاكها لشرعية انتخابية نسبية من جهة، ومن حيث تعمّق الانقسامات السياسية والطائفية من جهة أخرى⁽¹⁾. وقد أفرزت انتخابات الجمعية الوطنية الانتقالية في 30 كانون الثاني (يناير) 2005 واقعاً سياسياً جديداً اتسم بتغيّر موازين القوى لصالح الكتل الشيعية والكردية، مقابل تراجع واضح في تمثيل العرب السُنة، نتيجة ضعف مشاركتهم في الانتخابات⁽²⁾.

هذا الخلل في التمثيل لم يكن مجرد نتيجة انتخابية عابرة، بل أسهم في إعادة تشكيل بنية النظام السياسي الناشئ إذ أفرز نمطاً من الحكم يقوم على الجمع بين منطق الأغلبية العددية ومنطق التوافق السياسي، وهو ما انعكس بوضوح في عملية تشكيل الحكومة الانتقالية، فقد أظهرت نتائج الانتخابات فوز الائتلاف العراقي الموحد بأغلبية المقاعد، يليه التحالف الكردستاني في حين توزعت الأصوات السنية على قوائم متفرقة مما أضعف قدرتها التفاوضية داخل الجمعية الوطنية⁽³⁾.

1-مفاوضات تشكيل الحكومة وصراع القوى السياسية

وفي ظل هذا الواقع دخلت القوى السياسية في مفاوضات معقدة وطويلة لتشكيل الحكومة، كشفت عن طبيعة الصراع داخل الكتل نفسها ولا سيما داخل الائتلاف الشيعي حيث احتدم التنافس بين إبراهيم الجعفري وعادل عبد المهدي على منصب رئاسة الوزراء، وانتهى بفوز الجعفري بفارق صوت واحد فقط، وهو ما يعكس هشاشة التوافق الداخلي، ويكشف في الوقت ذاته عن طبيعة التوازنات الدقيقة التي حكمت العملية السياسية⁽⁴⁾، كما لا يمكن إغفال البعد الخارجي في هذه العملية، مما يؤكد أن القرار السياسي العراقي في تلك المرحلة لم يكن مستقلاً بشكل كامل⁽⁵⁾.

(1) حسن لطيف الزبيدي، المصدر السابق، ص 213.

(2) غسان العطية، الحكومة الجعفرية الأولى والمهمات الصعبة، الملف العراقي، المعهد العراقي للتنمية الديمقراطية، العدد (14)، 2005، ص 2.

(3) إبراهيم الجعفري، تجربة حكم، (مركز دراسات المشرق: بيروت، 2008)، ص 71.

(4) حسن لطيف الزبيدي، المصدر السابق، ص 214.

(5) عامر حسن فياض، العراق وشتاء الديمقراطية المنشود، (دار اسامة للنشر والتوزيع: عمان، 2009)، ص 65.

وبعد سلسلة من المفاوضات تم انتخاب جلال الطالباني رئيساً للجمهورية مع نائبين يمثلان المكونين الشيعي والسني، في إطار تكريس مبدأ التوازن الطائفي في أعلى هرم السلطة، وهو ما يعكس استمرار العمل بنموذج «الديمقراطية التوافقية» الذي بدأ يتبلور منذ المرحلة السابقة⁽¹⁾، وفي 28 نيسان (أبريل) 2005 مُنحت الثقة لحكومة إبراهيم الجعفري بأغلبية برلمانية رغم غياب عدد كبير من النواب عن الجلسة، وهو ما يشير إلى استمرار حالة الانقسام السياسي وعدم التوافق الكامل⁽²⁾.

وفيما يأتي جدول بأسماء أعضاء الوزارة الانتقالية التي ضمت (32) حقيبة وكل حسب انتمائه:

جدول رقم (9-1) أعضاء الوزارة الانتقالية

اسم الوزير	اسم الوزارة	الانتماء
إبراهيم الجعفري	رئيس الوزراء	العرب الشيعة
روز نوري شاويس	نائب رئيس الوزراء	كردي
أحمد الجليبي	نائب رئيس الوزراء	العرب الشيعة
عبد مطلق الجبوري	نائب رئيس الوزراء	العرب السنة
سعدون الدليمي	الدفاع	العرب السنة
باقر جبر صولاغ	الداخلية	العرب الشيعة
هوشار زيباري	الخارجية	كردي
عبد المطلب الربيعي	الصحة	العرب الشيعة
إبراهيم بحر العلوم	النفط	العرب الشيعة
علي محمد علاوي	المالية	العرب الشيعة
محسن شلاش	الكهرباء	العرب الشيعة
جاسم محمد جعفر	الإعمار والاسكان	العرب الشيعة
عبد الفلاح حسن	التربية	العرب الشيعة
سامي المظفر	التعليم العالي	العرب الشيعة
عبد الكريم العنزي	وزير الدولة للشؤون الأمن الوطني	العرب الشيعة
فؤاد معصوم	الاتصالات	كردي

(1) رياض عزيز هادي، البرلمان في العراق: دراسة في الواقع وتأمّلات في المستقبل، (بيت الحكمة: بغداد، 2005)، ص25.

(2) منتصر العيداني، قيادات الانتقال والتنمية السياسية العراق ولبنان امودجاً، (المعارف للنشر والتوزيع: بيروت، 2012)، ص165.

اسم الوزير	اسم الوزارة	الانتماء
برهم صالح	التخطيط والتعاون الإنمائي	كردي
عبد الباسط كريم مدلول	التجارة	كردي
أسامة النجيفي	الصناعة	العرب السُّنة
علي حسين البهادلي	الزراعة	العرب الشيعة
إدريس هادي	العمل والشؤون الاجتماعية	
عبد الحسين شندل	العدل	العرب الشيعة
عبد اللطيف رشيد	الموارد المالية	كردي
سلام المالكي	النقل	العرب الشيعة
نوري فرحان الراوي	الثقافة	العرب السُّنة
باسمة يوسف بطرس	العلوم والتكنولوجيا	المسيح
سهيلة عبد الكيناني	الهجرة والمهجرين	
طالب عزيز زيني	الشباب والرياضة	العرب الشيعة
سعد نايف الحردان	وزير الدولة لشؤون المحافظات	العرب السُّنة
نرمين عثمان	البيئة	كردي
نسرین برواري	البلديات والاشغال العامة	كردي
علاء حبيب كاظم	وزير الدولة لشؤون المجتمع المدني	العرب السُّنة
أزهار الشخيلي	وزير الدولة لشؤون المرأة	العرب
هاشم الهاشمي	وزير الدولة لشؤون السياحة والأثار	العرب السُّنة
صفاء الدين صافي	وزير الدولة لشؤون الجمعية الوطنية	العرب الشيعة

الجدول من إعداد الباحثين بالاعتماد على: حسن لطيف الزبيدي، المصدر السابق، ص 215.

واتسمت الحكومة الانتقالية بطابع أكثر وضوحاً في تكريس نظام المحاصصة مقارنة بالحكومة المؤقتة، إذ جرى توزيع المناصب الوزارية وفق معايير طائفية وقومية تعكس الوزن الانتخابي لكل مكوّن. فقد حصل الشيعة على النسبة الأكبر من الوزارات، تلاهم الأكراد ثم العرب السُّنة مع تمثيل محدود للأقليات كالمسيحيين والتركمان⁽¹⁾. ويلاحظ في هذا السياق تراجع نسبة المستقلين بشكل ملحوظ مقارنة بحكومة أياد علاوي مقابل هيمنة الأحزاب السياسية على التشكيلة الحكومية، إذ شكّل الحزبيون ما يقارب أربعة أخماس أعضاء الحكومة⁽²⁾.

(1) فؤاد عبد الكريم، حكومة الجعفري تحديات في الواجهة، بلا دار نشر، بغداد، 2005، ص 26.

(2) عمرو الشويكي وبشرى الغرباوي، البرلمان العراقي: البنية والتحديات والمستقبل، (رابطة التدريسين العراقيين: بغداد، 2009)، ص 78.

هذا التحول في طبيعة التشكيل الحكومي يعكس انتقال النظام السياسي من مرحلة «التكنوقراط النسبي» إلى مرحلة «التمثيل الحزبي الطائفي» وهو ما كان له أثر مباشر على أداء الحكومة، إذ أصبحت الوزارات تُدار وفق اعتبارات سياسية أكثر منها إدارية مما أضعف من كفاءة العمل الحكومي وخلق حالة من التنافس والتنازع داخل مؤسسات الدولة نفسها⁽¹⁾.

وعلى الرغم من أن اعتماد المحاصصة كان يُبرر في حينها بكونها وسيلة لضمان مشاركة جميع المكونات وتجنب الإقصاء إلا أنها تتحوّل عملياً إلى آلية لتقاسم السلطة بين النخب السياسية بعيداً عن إرادة الناخبين، وهو ما أضعف مفهوم المواطنة وعزز حضور الهويات الفرعية على حساب الهوية الوطنية⁽²⁾، كما أن ضعف تمثيل العرب السُنة سواء بسبب المقاطعة أو طبيعة التمثيل دفع القوى السياسية إلى محاولة تعويض ذلك من خلال إشراك بعض الشخصيات السنية حتى وإن لم تكن تمثل قواعدها الاجتماعية بشكل حقيقي، الأمر الذي زاد من تعقيد المشهد السياسي⁽³⁾.

2-برنامج الحكومة الانتقالية وأهدافها الاستراتيجية

فيما يتعلق ببرنامج الحكومة فقد جاء شاملاً وطموحاً على المستوى النظري، إذ تضمن مجموعة من الأهداف الاستراتيجية التي سعت إلى معالجة الأزمات البنيوية التي يعاني منها العراق، فقد ركّز البرنامج على⁽⁴⁾:

أ. بناء نظام ديمقراطي فيدرالي تعددي.

ب. إنجاز مسودة الدستور الدائم والتصويت عليه في استفتاء شعبي.

ت. تعزيز الأمن والاستقرار.

(1) علي الربيعي، تحديات بناء الدولة العراقية صراع الهويات ومأزق المحاصصة الطائفية، (سلسلة كتب المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية: بيروت، 2007)، ص 94.

(2) عبد الوهاب حميد رشيد، التحول الديمقراطي في العراق، (مركز دراسات الوحدة العربية: بيروت، 2006)، ص 143.

(3) أحمد فاضل جاسم داود، عدم الاستقرار المجتمعي في العراق ما بعد عام 2003 (دراسة تحليلية في التحديات المجتمعية والافاق المستقبلية)، المجلة السياسية والدولية، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العدد (25)، 2014، ص 264.

(4) جريدة الصباح، العدد (635)، في 2 حزيران 2005. وكذلك: نص المنهاج الوزاري الرسمي وهو البيان الذي ألقاه الدكتور إبراهيم الجعفري أمام الجمعية الوطنية لنيل الثقة في 28 نيسان/أبريل 2005

ث. حسن الجوار وبناء علاقات قائمة على عدم التدخل في الشؤون الداخلية والاحترام المتبادل، واستعادة مكانة العراق في المنظمات الدولية (الأمم المتحدة، جامعة الدول العربية).

ج. تحقيق المصالحة الوطنية.

ح. الهوية الإسلامية والتأكيد على احترام الثوابت الإسلامية باعتبار الإسلام دين الدولة الرسمي، مع ضمان حقوق جميع الأديان والمذاهب.

خ. إدارة الموارد النفطية بما يخدم مشاريع التنمية وتوفير الميزانية اللازمة لإعادة الإعمار وتحسين مستوى الخدمات العامة.

د. بناء القوات المسلحة على أسس وطنية سليمة بعيدة عن النشاط السياسي والحزبي، وأن يكون ولاؤها للوطن وقوامها منتسبون من جميع أنحاء العراق، وتعتمد الكفاءة والمقدرة والجاهزية الأعلى في التدريب والتسلح وأن هذه القوات ستعمل وفق الدستور وتحت سلطة القانون، وأن تبقى مهمتها حماية العراق.

ذ. العمل على حل المليشيات أو دمجها في مؤسسات الدولة، وهو ما يعكس إدراكاً مبكراً لخطورة انتشار السلاح خارج إطار الدولة.

ر. أهمية تعزيز الهوية الوطنية واحترام التعددية، وتحقيق التوازن بين البعد الديني والمدني في إدارة الدولة.

ز. القيام بتثبيت مقومات العملية السياسية في العراق من خلال استيعاب مكونات الشعب العراقي في تشكيل مجلس الوزراء سواء التي شاركت في الانتخابات التاريخية، أو التي لم تشارك لأسباب وظروف استثنائية، من خلال خطاب سياسي يعتمد الدعوة للمشاركة الوطنية الشاملة، والحوار بين مختلف التيارات السياسية والدينية والمذهبية والقومية.

س. ستعمل الحكومة على الفصل بين السلطات والحفاظ على وحدة العراق وأراضيه وتسوية المشاكل التي خلفها النظام السابق مع دول العالم.

3-التحديات الأمنية والسياسية للحكومة

أن هذا البرنامج وعلى الرغم من طموحه النظري اصطدم بواقع معقد حدّ من إمكانية تنفيذه، إذ واجهت الحكومة تحديات أمنية غير مسبقة تمثلت في تصاعد أعمال العنف والتفجيرات وازدياد العمليات الانتحارية، فضلاً عن تفجير مرقد الإمامين العسكريين في

سامراء الذي مثّل نقطة تحول خطيرة في مسار الصراع الداخلي وأدى إلى تفاقم التوتر الطائفي بشكل غير مسبوق⁽¹⁾.

كما واجهت الحكومة تحديات سياسية تمثلت في ضعف الانسجام بين مكوناتها نتيجة اعتمادها على مبدأ التوافق القائم على المحاصصة والذي أدى إلى تعدد مراكز القرار وغياب الرؤية الموحدة، فضلاً عن وجود خلافات مستمرة بين الكتل السياسية حول القضايا الجوهرية مثل الفيدرالية وتوزيع الثروات ومستقبل بعض المناطق المتنازع عليها مثل كركوك⁽²⁾.

4- عملية كتابة الدستور الدائم (2005)

تُعد عملية كتابة الدستور الدائم أبرز مهام الحكومة الانتقالية، إذ تم تشكيل لجنة دستورية ضمت ممثلين عن مختلف المكونات⁽³⁾، في محاولة لصياغة دستور يعكس التعددية العراقية إلا أن هذه العملية لم تكن سهلة، إذ تحولت إلى ساحة تفاوض سياسي بين القوى المختلفة أكثر من كونها عملية قانونية خالصة، حيث سعت كل كتلة إلى تضمين رؤيتها الخاصة في نصوص الدستور⁽⁴⁾.

وقد واجهت عملية كتابة الدستور العديد من الإشكاليات، من أبرزها الخلاف حول طبيعة النظام الاتحادي وتوزيع الموارد النفطية وعلاقة الدين بالدولة وهوية العراق⁽⁵⁾، كما تأثرت هذه العملية بمنطق التوافق الذي فرض إدخال نصوص تحمل في طياتها تناقضات أو صيغاً غامضة قابلة للتأويل بهدف إرضاء جميع الأطراف⁽⁶⁾.

(1) دنيا اجواد، الإرهاب في العراق دراسة الاسباب الحقيقية، مجلة العلوم السياسية، العدد 43، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، بغداد، 2010، ص 255.

(2) رشيد عمارة، الديمقراطية التوافقية دراسة في السلوك السياسي العراقي، مجلة زانكوي سليمان، العدد (30)، كلية الدراسات الإنسانية، جامعة السليمانية، 2010، ص 175.

(3) تم تشكيل لجنة صياغة الدستور بقرار من الجمعية الوطنية الانتقالية في 12 / 4 / 2005 وضمت 55 عضواً من مختلف القوائم الانتخابية (28) الأتلاف العراقي الموحد (15) التحالف الكردستاني (8) القائمة العراقية، عضواً عن الحزب الشيوعي وعضواً واحداً عن العرب السنة ثم رفع تمثيل العرب السنة إلى (15) عضواً وازافة إلى (10) مستشارين.

(4) خميس البدر، مشروع الدستور بين العملية الدستورية والاستفتاء عليه، مجلة اوران عراقية، العدد 4، مركز الحجر للدراسات، بغداد، 2005، ص 127.

(5) المصدر نفسه، ص 128.

(6) هيفاء احمد وسداد مولود، المحددات الداخلية للسياسة الخارجية العراقية المحددات الدستورية والعملية السياسية، مجلة دراسات دولية، العدد 44، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، بغداد، 2010، ص 278.

وعلى الرغم من تأخر إنجاز المسودة عن الموعد المحدد فقد تم عرضها على الاستفتاء الشعبي في 15 تشرين الأول (أكتوبر) 2005، وتم إقرارها بنسبة مرتفعة⁽¹⁾ إلا أن هذا الإقرار لم يعكس توافقاً وطنياً حقيقياً، إذ عارضته بعض القوى خاصة السنية، معتبرة أنه لا يحقق التوازن المطلوب بل يعزز من النزعة الفيدرالية ويضعف من سلطة الدولة المركزية⁽²⁾.

ومن الناحية التحليلية، يمكن القول إن الدستور العراقي لعام 2005 جاء انعكاساً مباشراً لموازن القوى السياسية آنذاك، إذ كرّس مفهوم «المكونات» بوصفه أساساً لتنظيم الحياة السياسية، وهو ما أدى إلى إعادة إنتاج الانقسام داخل بنية الدولة بدلاً من تجاوزه⁽³⁾، كما أن النصوص المتعلقة بتقاسم السلطة وإن كانت تهدف إلى تحقيق التوازن إلا أنها أسهمت في تعقيد عملية صنع القرار وإضعاف فعالية المؤسسات⁽⁴⁾.

5-الانتخابات التشريعية (كانون الأول-ديسمبر 2005) وتحولات المشهد السياسي

وفي سياق استكمال العملية السياسية أشرفت الحكومة الانتقالية على إجراء الانتخابات التشريعية في 15 كانون الأول (ديسمبر) 2005، والتي هدفت إلى انتخاب مجلس نواب دائم⁽⁵⁾، إذ كان العراق قبلها يُدار بقانون إدارة الدولة (الدستور المؤقت)، وبإجراء هذه الانتخابات وفق الدستور الجديد، تشكلت أول جمعية وطنية (مجلس نواب) لمدة 4 سنوات، مما أعطى للنظام السياسي صبغة الاستقرار المؤسسي لأول مرة منذ 2003، بالرغم من أن هذه الانتخابات قد أظهرت استمرار الطابع الطائفي والقومي في السلوك الانتخابي، إذ توزعت القوائم على أسس هوياتية واضحة⁽⁶⁾.

(1) دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

(2) خميس البدر، المصدر السابق، ص 129.

(3) محمد احمد محمود، تعديل الدستور دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ، (الدائرة الاعلامية مجلس النواب: بغداد، 2010)، ص 94. وأيضاً، رياض الزهيري، رأي قانوني في الدستور العراقي، سلسلة أوراق ديمقراطية، مركز العراق لمعلومات الديمقراطية، العدد (6)، 2005، ص 25.

(4) نغم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005: الواقع والطموح، مجلة دراسات دولية، العدد (41)، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، 2009، ص 67.

(5) ستار جبار علي، الانتخابات العراقية وتأثيرها في الاستقرار والتنمية، مجلة دراسات دولية، العدد (54)، مركز الدراسات الدولية والاستراتيجية، جامعة بغداد، 2012، ص 110.

(6) دهم محمد العزاوي، الاحتلال الأمريكي للعراق وأبعاد الفدرالية الكردية، ط1، (الدار العربية للعلوم ناشرون: بيروت، 2009)، ص 154.

6- تقييم الأداء الحكومي لحكومة إبراهيم الجعفري الانتقالية

نجحت حكومة إبراهيم الجعفري في إنجاز مهام أساسية مثل كتابة الدستور والتحول الدستوري الذي يُعد الإنجاز الأبرز والتصويت عليه في استفتاء شعبي، وهو ما وضع الحجر الأساس للنظام السياسي الحالي، كذلك تمكنت هذه الحكومة من إجراء أول انتخابات برلمانية كاملة في كانون الأول (ديسمبر) 2005، مما مهّد الطريق للانتقال من الحكومات المؤقتة والانتقالية إلى حكومة دائمية⁽¹⁾.

وفي مجال السياسة الخارجية فقد دخلت مرحلة جديدة بعد التحول السياسي الكبير، إذ سعت الحكومة الانتقالية لاستعادة السيادة المفقودة وبناء علاقات دولية متوازنة قائمة على الاستقلال والواقعية، حيث ارتكزت على مبدأ الاحترام المتبادل، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، وتفسير الأزمات الموروثة مع دول الجوار مع تعزيز التعاون الأمني والتجاري إقليمياً. كما نجحت الحكومة في استعادة حضور العراق الفاعل في المنظمات العربية والدولية، والتزمت بالمعاهدات التي تحفظ الثوابت الوطنية، وتوجت هذه الجهود بتعزيز المكانة الدولية للعراق عبر عقد «مؤتمر بروكسل» بمشاركة أكثر من (80) دولة ومنظمة، وإعادة فتح القنصليات المغلقة مما دعم المسار الدستوري والسياسي للبلاد⁽²⁾.

أما من الناحية الاقتصادية، انتهجت الحكومة الانتقالية سياسة اقتصادية متوازنة، ركزت على تعظيم الموارد وحماية الثروات من الهدر، مع السعي لإطفاء الديون ومعالجة الفساد، كما اعتمدت رؤية نفطية تخدم المصالح الوطنية وتتوافق مع السوق العالمية.

وعلى هذا الأساس، يمكن تقييم حكومة إبراهيم الجعفري بوصفها مرحلة انتقالية متقدمة من حيث الشكل الديمقراطي لكنها محدودة من حيث المضمون الفعلي بالرغم من النجاح في بعض الملفات، إذ يمكن وصف حكومة الجعفري بأنها حكومة التأسيس القانوني، فقد نجحت سياسياً في كتابة الدستور وتثبيت مبدأ الانتخابات، لكنها تعثرت تنفيذياً في ضبط الأمن وتوفير الخدمات الأساسية، وتأثر أداؤها بشكل كبير بالاحتقان الطائفي والتدخلات الإقليمية التي كانت في أوج نشاطها، إذ لم تتمكن من تحقيق الاستقرار الأمني وشهدت تلك الفترة تصاعداً كبيراً في العمليات الإرهابية والعنف الطائفي (خاصة بعد تفجير مرقد الإمامين العسكريين في سامراء شباط (فبراير) 2006)، مما أدى بالبلاد إلى الانجرار إلى حافة الحرب الأهلية.

(1) ستار جبار علاي، المصدر السابق، ص 112.

(2) دهام محمد العزاوي، المصدر السابق، ص 156.

أما ما يخص ملف الخدمات، فقد عانت الحكومة من ضعف واضح في تحسين قطاعي الكهرباء والوقود رغم الوعود التي تضمنها البرنامج الحكومي، وهو ما عزاه البعض إلى ضعف الخبرة الإدارية للوزارات الناشئة.

كما أن هذه الحكومة واقعياً أسهمت بشكل مباشر أو غير مباشر في ترسيخ نظام المحاصصة الذي أصبح لاحقاً سمة بنيوية للنظام السياسي العراقي وأحد أبرز معوقاته ومن ثم، يمكن النظر إليها بوصفها نموذجاً لـ«الانتقال غير المكتمل» حيث تتوافر بعض مظاهر الديمقراطية الشكلية لكن دون تحقيق الشروط الموضوعية للدولة المستقرة وفي مقدمتها الاحتكار الفعلي للسلطة والتماسك المؤسسي والاستقلال السياسي والسيطرة الأمنية.

تعد هذه المرحلة الأكثر تقدماً من حيث البناء الدستوري، لكنها شهدت في المقابل تدهوراً أمنياً حاداً نتيجة تصاعد العنف الطائفي، وكما مبينة في الجدول (10):

جدول (10-1): نسبة إنجاز الحكومة الانتقالية (حكومة إبراهيم الجعفري)

المؤشر	نسبة الإنجاز	التقييم التحليلي
الاستقرار الأمني	30 %	تصاعد العنف الطائفي بعد 2005
بناء المؤسسات	70 %	إقرار الدستور وتثبيت النظام البرلماني
الخدمات العامة	50 %	تحسن جزئي مع استمرار الأزمات البنيوية
السيادة الوطنية	60 %	تراجع تدريجي للنفوذ المباشر للاحتلال
الإنجاز السياسي والدستوري	80 %	صياغة الدستور وإجراء الانتخابات التشريعية

النسبة الكلية التقديرية: 55 % - 65 %

يُظهر تحليل المرحلة الممتدة بين عامي (2003 - 2005) أنها تمثل مرحلة تأسيسية حاسمة في بناء النظام السياسي العراقي الجديد إلا أنها في الوقت ذاته كانت مرحلة إشكالية اتسمت بالتعقيد والتداخل بين العوامل الداخلية والخارجية فقد جرى خلالها تفكيك بنية الدولة السابقة وإعادة تشكيلها ضمن سياق الاحتلال الأمر الذي انعكس بوضوح على طبيعة المؤسسات الناشئة وحدود فاعليتها.

وقد بيّن هذا الفصل أن إنشاء مجلس الحكم العراقي جاء بوصفه محاولة لإضفاء طابع محلي على إدارة المرحلة الانتقالية، غير أنه بقي محدود الصلاحيات وخاضعاً لهيمنة سلطة الائتلاف المؤقتة مما قلّل من قدرته على أداء دور سيادي حقيقي كما كشفت تجربة المجلس

عن بروز مبدأ المحاصصة كآلية لتنظيم التمثيل السياسي وهو ما أسهم في تكريس الانقسامات المجتمعية وإضعاف مفهوم الدولة الوطنية.

وفي السياق ذاته، أظهرت تجربة الحكومة العراقية المؤقتة برئاسة إياد علاوي أنها كانت محاولة لإدارة مرحلة انتقالية شديدة التعقيد إذ واجهت تحديات أمنية وسياسية ومؤسسية كبيرة، ورغم نجاحها في تحقيق بعض الأهداف الإجرائية مثل التمهيد للانتخابات إلا أن فاعليتها ظلت محدودة بفعل القيود البنيوية واستمرار التأثير الخارجي.

أما الحكومة الانتقالية برئاسة إبراهيم الجعفري، فقد مثلت مرحلة أكثر تقدماً من حيث الشكل الديمقراطي لارتباطها بعملية انتخابية غير أنها عكست في الوقت ذاته تعمق منطق المحاصصة وتزايد الانقسامات السياسية والطائفية الأمر الذي أثر على أدائها وعلى طبيعة مخرجاتها بما في ذلك صياغة الدستور الدائم الذي جاء معبراً عن توازنات القوى أكثر من كونه تعبيراً عن توافق وطني شامل.

الخاتمة

إن مرحلة التحول السياسي في العراق بعد عام 2003 تفتقر إلى مؤشرات إحصائية رسمية موحدة لقياس «نسبة إنجاز البرامج الحكومية»، الأمر الذي استلزم اعتماد مقاربة تحليلية مركبة تقوم على تحويل الأداء الحكومي إلى مؤشرات كمية قابلة للمقارنة، وبناءً على ذلك، تم اعتماد نموذج تقييم مركب يتكون من خمسة محاور رئيسة، هي:

- 1 - الاستقرار الأمني.
- 2 - بناء المؤسسات السياسية.
- 3 - إعادة الخدمات العامة.
- 4 - مستوى السيادة الوطنية.
- 5 - الإنجاز السياسي والدستوري.

وقد تم توزيع وزن متساوٍ (20%) لكل محور، مع تحويل التقييم النوعي إلى نسب مئوية تقديرية اعتماداً على المعطيات السياسية والأمنية والاقتصادية لكل مرحلة، كما مبينة في جدول المقارنة الآتي:

جدول (11-1) نسب إنجاز لمرحلة (مجلس الحكم) و(الحكومة المؤقتة) و(الحكومة الانتقالية)

المرحلة الحكومية	النسبة التقديرية للإنجاز	طبيعة المرحلة
مجلس الحكم (2003 - 2004)	25 % - 35 %	تأسيس إداري تحت الاحتلال
الحكومة المؤقتة (2004 - 2005)	45 % - 55 %	إدارة انتقالية وظيفية
الحكومة الانتقالية (2005 - 2006)	55 % - 65 %	تأسيس دستوري وانتخابي

وبناءً على ما تقدم، تشير النتائج إلى أن تطور الأداء الحكومي في العراق خلال المدة (2003 - 2006) لم يكن خطياً، بل اتسم بتدرج مؤسسي محدود الانتظام، إذ انتقلت الدولة من مرحلة «الإدارة الخارجية المباشرة» إلى «الإدارة التوافقية الداخلية»، ثم إلى «التأسيس الدستوري».

إلا أن هذا التطور الكمي في نسب الإنجاز لم ينعكس بالضرورة على الاستقرار الفعلي، إذ ظل العامل الأمني والسياسي الخارجي محدداً رئيساً لفاعلية الحكومات المتعاقبة، وهو ما أدى إلى فجوة مستمرة بين الإنجاز المؤسسي والنتائج الواقعية على الأرض.

الفصل الثاني

البرنامج الحكومي لحكومة نوري المالكي الاولى (2006-2010)

م.م. زهراء فاهم حسن⁽¹⁾

المقدمة

عاش العراق بعد عام 2003م، تحولات سياسية وقانونية واجتماعية عميقة، إذ انتقل من نظام شمولي مركزي أحادي السلطة إلى نظام برلماني اتحادي، قائم على التعددية السياسية. هذا التحول أفرز تحديات كبيرة في بناء مؤسسات الدولة وإعادة صياغة العلاقة بين المجتمع والسلطة.

ومن ضمن الحكومات العراقية التسع التي أدارت البلاد بين عامي 2003-2026، كانت قد برزت حكومة السيد نوري المالكي الأولى التي تولت السلطة في الدورة البرلمانية للفترة (2006-2010)، وقدمت برنامجاً حكومياً تضمن محاور عديدة أهمها الأمن، المصالحة الوطنية، الاقتصاد، والخدمات العامة.

يُعد البرنامج الحكومي الذي قدّمه رئيس الوزراء العراقي نوري المالكي أول وثيقة سياسية وإدارية مهمة في مسار بناء الدولة العراقية بعد عام 2003. فقد تضمن البرنامج الحكومي للحكومة (34) بنداً شملت الجوانب الدستورية والسياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويمكن عدّه المحاولة الأولى لرسم ملامح دولة القانون والمؤسسات في ظل الظروف المعقدة التي يعيشها العراق المعاصر.

إن دراسة هذا البرنامج تكتسب أهمية خاصة لأنها تعكس طبيعة المرحلة الانتقالية التي مر بها العراق الحديث، وتوضح مدى قدرة الحكومات على مواجهة التحديات البنوية كقضايا الفساد، المحاصصة السياسية والطائفية، وضعف البنية التحتية.. الخ. كما يهدف هذا البحث

(1) جامعة الكوفة - كلية التميز

إلى تحليل تلك البرامج الحكومية، ومقارنتها، وتقييم نتائجها، بغية استخلاص الدروس التي يمكن أن تفيد في صياغة سياسات مستقبلية أكثر فاعلية.

تتمثل مشكلة الدراسة في معرفة مدى قدرة البرنامج الحكومي على معالجة التحديات التي واجهها العراق في تلك المرحلة، ومدى واقعية البنود (34) في تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

ولتوضيح كل ما يتعلق بالبرنامج الحكومي الأول لحكومة نوري المالكي (2006-2010)، نورد الآتي:

أولاً: الإطار الدستوري والسياسي للبرنامج الحكومي للعام (2006-2010)

بعد إقرار الدستور العراقي لعام 2005، أصبح الالتزام به والعمل وفق مواده أساساً لأي برنامج حكومي عراقي. وقد نصت المادة رقم (142) من الدستور على آلية تعديله بما يضمن توافقاً وطنياً واسعاً. ومن اللافت إن المادة المذكورة نصت على أن يتم التصويت على التعديلات المقترحة في البرلمان بالأغلبية المطلقة. بعد ذلك، تُعرض على الشعب للاستفتاء، وتُصبح سارية شريطة موافقة أغلبية المصوتين وألا يرفضها ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر. وهو ما جعلها محوراً رئيسياً في النقاشات السياسية. في هذا السياق، جاءت أغلبية برامج الحكومات العراقية، ومنها حكومة المالكي الأولى، لتؤكد على الالتزام بالدستور، مع توسيع المشاركة السياسية، ومنع التفرد والدكتاتورية والطائفية. ولتوضيح ما سبق سيكون الآتي:

1- الالتزام بالدستور والعمل وفق المادة 142 للتعديلات الدستورية

أكدت حكومة المالكي الأولى في برامجها الحكومية على احترام الدستور كمرجعية عليا، مع السعي لتفعيل مواده بشكل متوازن، إذ نصّ المنهاج الحكومي في البند (2) منه على المادة (142) من الدستور العراقي على تشكيل لجنة برلمانية لمراجعة الدستور واقتراح تعديلات تُعرض على الشعب للاستفتاء عليها.⁽¹⁾

وعلى الرغم من ذلك، بقي البند دون مساس، لأن التعديلات الدستورية معطلة بسبب الخلافات السياسية بين الكتل، خاصة فيما يتعلق بالمناطق المتنازع عليها وصلاحيات الأقاليم.

(1) الجزيرة، برنامج الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي، 2006/5/20، تاريخ الزيارة 2026/6/15، متوفر على الرابط الآتي:

فالخلافات السياسية عميقة والكتل الكردية والعربية الشيعية والسنية لم تتفق على صيغة موحدة للتعديلات. وايضاً لا يوجد توافق وطني على المادة (142) التي تشترط أن تُعرض التعديلات دفعة واحدة، ما جعل أي خلاف على مادة واحدة يعرقل المشروع كله. ولجانب ما سبق تردي الظروف الأمنية، فقد تصاعد العنف الطائفي في أغلب المحافظات بعد 2006 مما جعل تركيز الحكومة منصباً على الأمن أكثر من الإصلاح الدستوري.

2-توسيع دائرة المشاركة السياسية بروح المصالحة الوطنية

البرنامج الحكومي لعام 2006 شدد في البند (3) على ضرورة إشراك جميع المكونات في العملية السياسية، بما يعزز المصالحة الوطنية.⁽¹⁾ كما تم إطلاق مبادرات للحوار بين القوى السياسية، وإعادة دمج بعض الفئات المستبعدة من النظام السابق لعام 2003. لكن المشاركة السياسية بقيت محكومة بالمحاصرة الطائفية والحزبية، مما أضعف مفهوم المواطنة.

في عام 2006، ركزت الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي على توسيع المشاركة السياسية بروح المصالحة الوطنية، عبر إشراك جميع المكونات في العملية السياسية، وعقد مؤتمرات للحوار الوطني، وإطلاق مبادرات لإنهاء العنف الطائفي وبناء دولة القانون.

تمثلت خطوات المصالحة الوطنية ببدايتها في مؤتمر المصالحة الوطنية في آب/أغسطس 2006م، حضره نحو (600) شيخ عشيرة لمناقشة وقف العنف ونبذ الطائفية. كما تم التأكيد فيه على دور العشائر في حماية الوحدة الوطنية ودعم برنامج المصالحة الوطنية. وأيضاً وثيقة مكة المكرمة لعام 2006م، وقعتها علماء دين عراقيون لوقف الفتنة الطائفية، وأيدها مجلس النواب كجزء من جهود المصالحة الوطنية.⁽²⁾

الجدير بالذكر إن المشاركة السياسية تسعى بروح المصالحة الى تحقيق عدد من الأهداف منها:⁽³⁾

- 1 - إشراك جميع المكونات المجتمعية: العرب، الأكراد، التركمان، الكلدان-آشوريون، صابئة، الكرد الفيليين، الايزيديين... الخ في العملية السياسية.

(1) الجزيرة، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://2u.pw/a9zq5t>

(2) الجزيرة، افتتاح مؤتمر المصالحة الوطنية في العراق، 2006/8/26، تاريخ الزيارة 2026/6/15، متوفر على الرابط الآتي:

<https://www.algazeera.net>

(3) المصدر نفسه.

2 - نبذ الطائفية: الدعوة لإنهاء الاقتتال الطائفي والتهجير القسري وحلّ الجماعات المسلحة.

3 - تعزيز الحوار الوطني:فتح المجال أمام القوى التي لم تشارك في العملية السياسية.

4 - بناء مؤسسات الدولة: ترسيخ دولة القانون ومنع التفرد والدكتاتورية.

واجهت المصالحة الوطنية عدداً من التحديات، منها استمرار أعمال العنف والاقتتال الطائفي، الامر الذي جعل المصالحة الوطنية صعبة التنفيذ. والجدل حول انسحاب القوات متعددة الجنسيات وتأثيرها على السيادة الوطنية. وكثرة الخلافات السياسية والدستورية، مثل قضية اجتثاث البعث وتوزيع الصلاحيات بين المركز والأقاليم.

عام 2006 كان نقطة تحول في العراق، حيث حاولت الحكومة عبر برنامجها السياسي الشامل والمؤتمرات الخاصة بالمصالحة الوطنية أن توسع دائرة المشاركة السياسية بروح المصالحة، لكن التحديات الأمنية والطائفية أعاقَت التنفيذ الكامل. ومع ذلك، شكلت تلك المبادرات أساساً لجهود لاحقة في بناء الدولة العراقية الحديثة.

3- منع التفرد والدكتاتورية والطائفية

نصّ البرنامج الحكومي في البند (7) منه على رفض أي شكل من أشكال التفرد بالسلطة، والتأكيد على التداول السلمي للسلطة، كما شدد على محاربة الطائفية السياسية⁽¹⁾، باعتبارها تهديداً لوحدة الدولة، إلا أن الواقع أظهر أن الوزارات تقاسمتها الأحزاب وفق نظام المحاصصة، مما أدى إلى ضعف الأداء الحكومي. فعلى الرغم من وضوح البنود الدستورية والسياسية في البرنامج الحكومي، بقيت المحاصصة الحزبية مهيمنة على الوزارات، ولم تُبن مؤسسات الدولة على أساس المواطنة والكفاءة. هذا التناقض بين النصوص الدستورية والواقع العملي يعكس أزمة حقيقة بنيوية في النظام السياسي العراقي، حيث تحولت المبادئ الدستورية إلى شعارات دون تطبيق فعلي⁽²⁾.

الإطار الدستوري والسياسي في برنامج حكومة المالكي مثل محاولة لتأسيس دولة القانون، لكنه اصطدم بواقع سياسي قائم على المحاصصة والولاءات الحزبية. الالتزام بالدستور

(1) الجزيرة، برنامج الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://2u.pw/a9zq5t>

(2) استفاقة، حكومة المالكي الاولى، تاريخ الزيارة 2026/6/17، متوفر على الرابط الآتي:

<https://istifaga.com>

والمصالحة الوطنية بقيت أمهاتاً معلنة، لكن التنفيذ العملي لم يحقق نقلة نوعية في بناء مؤسسات الدولة إلا في نطاقٍ محدود. كما إن التجربة العراقية تؤكد أن نجاح أي برنامج حكومي يتطلب إصلاحاً جذرياً في النظام السياسي، وتفعيل الدستور بروح المواطنة لا بروح المحاصصة السياسية والطائفية.

ثانياً: الجانب الأمني والسيادي

الأمن والسيادة شكلاً محورياً أساسياً في البرامج الحكومية العراقية بعد 2003، خصوصاً حكومة المالكي الأولى. فالعراق كان يواجه تحديات كبيرة، من أهمها تحدي الإرهاب، ووجود القوات الأجنبية، وضعف المؤسسات الأمنية. لذلك ركز البرنامج الحكومي على مكافحة الإرهاب، وتعزيز استقلال العراق، وبناء قوات أمنية مهنية وولاؤها وطني خالص للعراق وشعبه.. إلخ.

1- مكافحة الإرهاب والتكفير عبر مؤسسات الدولة

نص البرنامج الحكومي في البند (4) منه على ضرورة مواجهة الإرهاب عبر مؤسسات الدولة الرسمية، بعيداً عن الاعتماد على القوى غير النظامية⁽¹⁾. كما تم إطلاق خطط أمنية مثل «خطة فرض القانون» في بغداد عام 2007، التي هدفت إلى استعادة السيطرة على العاصمة، وما يُعرف بـ(عملية صولة الفرسان) في البصرة سنة 2008، والتعاون مع قوات التحالف (متعددة الجنسيات) في مجال التدريب والتسليح⁽²⁾. الجدير بالذكر، رغم بعض النجاحات، إلا إن الإرهاب والتكفير بقي تحدياً مستمراً، خاصة مع ظهور تنظيم القاعدة في العراق (تنظيم إرهابي مسلح). فالوضع الأمني في العراق في 2006 كان شديد الخطورة، إذ كان يتسم بـ⁽³⁾

1 - العنف الطائفي والجرائم ضد المدنيين: عرفت أغلب مدن العراق عمليات قتل جماعي وانتحاري، كما شهدت العاصمة بغداد موجة من التفجيرات الانتحارية والسيارات المفخخة، استهدفت المدنيين دون تمييز. كما تم استهداف الموظفين الحكوميين،

(1) الجزيرة، برنامج الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://2u.pw/a9zq5t>

(2) فرزديق علي التميمي، التنمية السياسية وأزماتها في العراق بعد 2003، (بيروت: النجف الأشرف، مركز الرافدين للحوار، 2021)، ص 205.

(3) United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI), Human Rights Report, Baghdad: United Nations, (2007), pp5-20.

الصحفيين، والأطباء بشكل متكرر وممنهج. وأيضاً عاش العراق كثرة حالات الاغتيالات والاعدامات الفردية والجماعية، نفذتها جماعات مسلحة ضد المدنيين على أساس الهوية الطائفية.

2 - التهجير والنزوح: عاشت معظم المدن العراقية موجة نزوح واسعة النطاق، إذ نزح أكثر من (1.2) مليون عراقي، وأصبحوا لاجئين داخل البلاد خلال عام 2006م، إضافة إلى ملايين النازحين داخلياً. كما عانت بعض المناطق في العراق من ظروف إنسانية قاسية من نقص الغذاء والخدمات الأساسية، وانتشار الأمراض بين الأطفال. في أواخر 2007م، شهدت أغلب محافظات العراق تحسناً نسبياً في الأمن، إذ انخفضت الهجمات والعمليات الارهابية. لكن هذا لم يمنع من بقاء عمليات القتل المستهدف والتفجيرات والتهجير والاعتقالات التعسفية قائمة، وسط ضعف في المصالحة الوطنية.

2- تعزيز استقلال العراق ووحدته، والتعامل مع القوات الأجنبية وفق قرار مجلس الأمن المرقم (1546)

نصّ قرار مجلس الأمن رقم (1546) لعام 2004م، على إنهاء سلطة الائتلاف المؤقتة (الاحتلال). ومنح العراق سيادته الكاملة، كما حدد جدولاً زمنياً للتحوّل السياسي يشمل كتابة الدستور وإجراء انتخابات وطنية. بالإضافة إلى ذلك، وافق القرار على بقاء القوات متعددة الجنسيات في العراق بناءً على طلب الحكومة العراقية لحفظ الأمن. فحكومة المالكي الأولى أكدت في برنامجها على التعامل مع القوات الأجنبية وفق هذا القرار، وصولاً إلى اتفاقية الإطار الاستراتيجي والاتفاقية الأمنية مع الولايات المتحدة الأمريكية عام 2008.⁽¹⁾ هذه الاتفاقية مهّدت للانسحاب الأميركي من العراق في كانون الأول/ديسمبر 2011، وهو ما اعتُبر إنجازاً سيادياً كبيراً للمالكي.⁽²⁾

(1) مجلس الأمن الدولي، القرار 1546 (2004)، 8/ حزيران/ يونيو 2004، الأمم المتحدة، نيويورك، ص1-2، تاريخ الزيارة 2026/7/19، متوفر على الرابط الآتي:

<https://digitallibrary.un.org>

(2) حنان رزاقية، الانسحاب الأمريكي من العراق سنة 2011: دراسة في الأسباب والنتائج، (المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية: جامعة الجزائر/ كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية)، الجزائر، المجلد (9)، العدد (2)، 2016، ص39-50.

3-استكمال بناء القوات العراقية على أساس المهنية والولاء الوطني

إن عملية إعادة بناء الجيش وقوات الأمن الأخرى كان في بيئة من العنف المتصاعد، وتحت قيود فرضتها القوات الأمريكية، مع سرعة انضمام العناصر الى هذه المؤسسات وانعدام الثقة بالقدرات العراقية والتغييرات المستمرة في السياسية العراقية، وعدم تمكن واشنطن وحلفائها لم من وضع رؤية ثابتة ومتسقة للقوات الأمنية. وفشل بعض القادة العراقيين من جهمهم في معالجة الفوضى العارمة في القطاع الأمني، ولجانب ما سبق، ترك ما ورد في الدستور العراقي لعام 2005م، فيما يتعلق بتعريف المؤسسات الأمنية وحدود سلطاتها وانتماؤها، الامر الذي أشر غياب الهيكلية المتماسكة التي تستند الى الولاء للدولة.

والجدير بالذكر إن هيكلية هذه القوات تستند الى قرار سلطة التحالف المؤقتة في 4 نيسان/ أبريل 2004 بتأسيس لجنة وزارية للأمن الوطني، كان هدفها تيسير وتنسيق سياسة الأمن الوطني بين الجهات الحكومية المختلفة.⁽¹⁾

ركز البرنامج الحكومي في البند (23) على معالجة الملف الأمني⁽²⁾ من خلال بناء قوات مسلحة وأمنية مهنية، بعيدة عن الولاءات الطائفية والحزبية. وفي الحالة التطبيقية تم تدريب عشرات الآلاف من الجنود والشرطة بدعم دولي، لكن التحديات بقيت في مسألة الولاء والانتماء. وسمح ضعف البنية المؤسسية بظهور جماعات مسلحة موازية للدولة، مما أضعف احتكار الدولة للسلاح. الجدير بالذكر، رغم وضوح البنود الأمنية والسيادية في البرنامج الحكومي، فإن الواقع أظهر معوقات كبيرة تمثلت بـ:

1 - السلاح لم يُحصر بكامله بيد الدولة، وظلت جماعات مسلحة خارج السيطرة، مما أضعف هيبة الدولة.

2 - بقي الإرهاب تحدياً مستمراً، حيث نشط عمل التنظيمات الارهابية المسلحة بقوة بعد عام 2008م.

3 - صارعت الدولة تحديات قاهرة في مسألة بناء القوات الأمنية على أسس مهنية، إذ بقيت بعض الأجهزة مخترقة سياسياً وطائفيًا.

(1) نهايات غير محسومة: قوات الأمن العراقية بين تخفيض عدد القوات الأمريكية وانسحابها، (تقرير الشرق الاوسط رقم: 99)، 26 اكتوبر 2010، ص5.

(2) الجزيرة، برنامج الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://2u.pw/a9zq5t>

يمكن القول إن الإطار الأمني والسيادي في برنامج حكومة المالكي الأولى مثل محاولة لإعادة بناء الدولة على أسس وطنية، لكنه اصطدم بواقع معقد من الإرهاب، التدخلات الخارجية، والجماعات المسلحة. كما إن غياب احتكار الدولة للسلح واستمرار الانقسامات الطائفية جعل الأمن والسيادة أهدافاً جزئية أكثر من كونها شاملة. فالتجربة العراقية أكدت أن بناء الأمن والسيادة يحتاج إلى مؤسسات قوية، وولاء وطني جامع، وإصلاح سياسي يوازي الإصلاح الأمني.

ثالثاً: الجانب الاقتصادي والتنموي

يُعد الجانب الاقتصادي والتنموي من أبرز محاور البرامج الحكومية العراقية بعد 2003م، حيث واجه العراق تحديات كبيرة في إعادة بناء اقتصاده بعد سنوات من الحصار والحروب للنظام السابق لعام 2003م. وضعت حكومة المالكي الأولى في برنامجها عدة أهداف رئيسية، منها تنظيم إدارة النفط والغاز، تشجيع الاستثمار، دعم الزراعة والصناعة، والإسراع في تأهيل قطاع الكهرباء.. الخ.

الجدير بالذكر إن الاقتصاد العراقي يتصف بالعديد من المزايا المهمة المتمثلة بوفرة وإمكانات وإمكانات هائلة في الزراعة. الطبيعية والموارد البشرية المتنوعة ومناطق سياحية وآثارية، فضلاً عن الموقع الجغرافي للعراق، ناهيك عن كونه أحد الدول النفطية الرئيسة على صعيد منظمة أوبك⁽¹⁾ والعالم، ويحتل المرتبة الرابعة باحتياط النفط. علاوةً عن توفر العديد من المعادن والموارد الأولية مع وفرة من الموارد المائية. كل تلك المقومات هي كفيلة لإحداث انطلاقة تنموية كبيرة، كان من الممكن إن تضع العراق في مقدمة الاقتصادات الواعدة.

إلا إن الواقع فرض بعد نيسان/أبريل 2003م، سياسة اقتصادية لا تتسجم مع تطلعات الشعب العراقي وآماله، تمثلت بمنهج متعثر للتحويل نحو اقتصاد السوق وبافتراض أن تكون هذه السياسة والرؤية الجديدة دالة لإعادة هيكلة الاقتصاد العراقي على أسس الفلسفة الليبرالية الجديدة الذي اقتضى تطبيقها إتفاقاً سياسياً عاماً للنخب المهيمنة وسلطة الاحتلال الأمريكي على الأولويات الواجب إنجازها، بيد أن سوء إدارة الاقتصاد العراقي وغياب استراتيجية واضحة للتنمية الاقتصادية بمعناها الشمولي في العراق أسهم في أن تصل الأوضاع الى مستويات متدنية من الفشل، فضلاً عن عدم الاستقرار السياسي والأمني وترسيخ قاعدة المحاصصة في

(1) أشرف محمود علي محمود، منظمة الدول المصدرة للبترول أوبك ومنظمة الاقطار العربية المصدرة للنفط أوابك ودورهما البارز في مجال السياسة النفطية، (المجلة القانونية: جامعة القاهرة/كلية الحقوق)، مصر، المجلد (13)، العدد (4)، اغسطس 2022، ص 877.

المناصب العليا وتهميش الكفاءات الاكاديمية وضعف الانتاجية في القطاعات السلعية المختلفة والخدمية ومشكلة المديونية الخارجية، لاسيما بعد القروض الجديدة من البنك الدولي وبشروط تضر بمصالح الشعب وارتفاع معدلات البطالة.. الخ. ولتوضيح ما سبق نورد ما يأتي:

1-تنظيم إدارة النفط والغاز بتشريع خاص

نصّ البرنامج الحكومي في البند (16) على ضرورة إصدار تشريع خاص لإدارة النفط والغاز، يضمن توزيعاً عادلاً للثروات بين المركز والأقاليم⁽¹⁾. وعلى الرغم من طرح مسودة قانون النفط والغاز عام 2007م، إلا أن المشروع بقي معطلاً في مجلس النواب منذ 2007م، بسبب الخلافات السياسية بين الحكومة الاتحادية في بغداد وحكومة اقليم كردستان. مع بقاء إدارة النفط بالمحافظات العراقية غير المنتظمة بإقليم مركزية، واعتماد الحكومة على عقود الخدمة مع الشركات العالمية لزيادة الإنتاج⁽²⁾. تركّزت معظم الاستثمارات في قطاع النفط والغاز لعدد من الاسباب، منها العوائد المرتفعة والطلب العالمي. هذا التركيز جعل الاقتصاد العراقي أحادي الاعتماد على مورد واحد، مما زاد هشاشته أمام تقلبات أسعار الطاقة العالمية.

2-تشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي

نصّ البرنامج الحكومي في البند (17) على الاستثمار⁽³⁾، لذا سعد الحكومة إلى جذب الاستثمارات عبر قانون رقم (13) لسنة 2006، الذي منح امتيازات للمستثمرين الأجانب والمحليين ونقل التكنولوجيا، وتوسيع القاعدة الإنتاجية والخدمية في العراق كما منح القانون إعفاءات ضريبية وتسهيلات إدارية للمستثمرين، إضافة إلى ضمانات قانونية لحماية حقوقهم. لذا أنشأ القانون الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات إقليمية ومحلية لتنظيم منح إجازات الاستثمار⁽⁴⁾.

(1) الجزيرة، برنامج الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://2u.pw/a9zq5t>

(2) Zedalis, R. J. (2007). *Iraqi Oil and Revenues from Its Sale*. European Journal of International Law, 18(3), 499 522 – Oxford University Press, <https://www.jstor.org>

(3) الجزيرة، برنامج الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://2u.pw/a9zq5t>

(4) للمزيد ينظر: المادة (2) من قانون الاستثمارات رقم (13) لسنة 2006 المعدل، ص2، متوفر على الرابط الآتي:

<https://view.officeapps.live.com>

وعلى الرغم من تشريع القانون إلا إن ذلك لم يغير شيئاً كبيراً من البيئة الاستثمارية، إذ إنها بقيت ضعيفة بسبب كثرة التحديات التي أعاقَت الاستثمار منها: ⁽¹⁾

أ. الفساد الإداري والمالي: احتل العراق مراتب متأخرة في مؤشرات الشفافية الدولية، مما أعاق ثقة المستثمرين. لأن معظم عمليات منح العقود قائمة على أساس المحسوبية، والكثير مما خُصص للمشروعات التنموية قد تم تدويره إلى مصالح خاصة، ولا يمكن لأي اقتصاد أن يتقدم وينمو في ظل ذلك.

ب. البيروقراطية: إن إساءة استخدام السلطة والتمسك بحرفية الاجراءات والمماطلة في انجاز الاعمال وكل ما هو سيئ في الممارسات الرسمية للمؤسسات والهيئات الاقتصادية والإجراءات المعقدة والبطء في منح التراخيص شكّلت عائقاً أمام دخول الاستثمارات. ⁽²⁾

ت. ضعف الأمن: استمرار هشاشة الأمن في العراق بعد 2003م، جعل المستثمرين يترددون في الدخول إلى قطاعات غير القطاع النفطي.

ث. ضعف البنية التحتية: تردي شبكات الكهرباء، النقل، والمياه حدّ من قدرة القطاعات الصناعية والزراعية على جذب الاستثمارات.

3-الاهتمام بالزراعة والصناعة

أكد البرنامج الحكومي في بند (18) على دعم الزراعة والصناعة ⁽³⁾، لتقليل الاعتماد على النفط. لكن الواقع أظهر تراجعاً كبيراً في هذين القطاعين بسبب ضعف البنية التحتية، وقلة الدعم الحكومي والتخطيط الاستراتيجي. فالعراق من الدول التي تحولت من دول ذات الاكتفاء الذاتي غذائياً وصناعياً إلى مستورد رئيسي للغذاء والمنتجات الصناعية، مما زاد من هشاشة وتردي اقتصاده. رغم ما أطلقتته الحكومة من المبادرة الزراعية الشاملة عام 2008، والبدء بتأهيل المصانع الحكومية المعطلة وإقرار قوانين لحماية المنتجات المحلية والتعاون مع القطاع الخاص. الجدير بالذكر أن السياسات غير المتوازنة في إدارة الموارد الاقتصادية أدت إلى اختلالات عديدة وتشوهات في بنية الاقتصاد العراقي وإن ضعف الترابطات القطاعية وغياب تنسيق

(1) A. Al-Khafaji, «Investment Climate in Iraq: Challenges and Opportunities,» *Journal of Economics and Administrative Sciences*, University of Baghdad, 2018, p. 45.

(2) للمزيد ينظر: كمال العايب، دلالات وابعاد الظاهرة البيروقراطية في سوسيولوجيا التنظيمات، (مجلة المعيار: جامعة طرابلس/العلوم الشرعية)، ليبيا، مجلد (25)، العدد (62)، ديسمبر 2021، ص 765.

(3) الجزيرة، برنامج الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://2u.pw/a9zq5t>

السياسات الاقتصادية الى جانب الحروب والعقوبات الدولية قد أنهكت الاقتصاد العراقي، ويمكن تشخيص هذا الاختلال بوضوح من خلال اختلال التوازن الاقتصادي العام، وكما في الآتي:⁽¹⁾

1 - إختلال هيكل الانتاج المحلي الاجمالي: اتصف الواقع الاقتصادي للعراق بضعف القطاعات الاقتصادية الرئيسية خاصة الزراعي والصناعي، إذ نجد أن نسبة اسهام الصناعة الاستخراجية تفوق مساهمة القطاعات الاخرى، مما يؤثر على وجود حالة من الاختلال الهيكلي، تجسدت باختلال نسبة مشاركة الصناعة والزراعة، فضلاً عن تذبذب مساهمة قطاع الصناعة الاستخراجية بسبب الضعف الشديد في نسبة مساهمته في تكوين الناتج المحلي الاجمالي. والامر يُعزى الى العديد من المشكلات التي واجهت القطاعات الاقتصادية كارتفاع معدلات النمو السكاني، ومحدودية الارض القابلة للزراعة بسبب زيادة الملوحة والضعف في الانتاجية الزراعية، وكميات المياه اللازمة لإدامة المزروعات، هذا الامر أدى الى زيادة الاعتماد على الواردات من المنتجات الزراعية لتلبية الحاجة المحلية. وأيضاً هناك ضعف في القطاع الخاص، فبعد عام 2003م، شهدت البلاد حالة من الارباك والفوضى في الوضع السياسي والأمني، انعكس على الوضع الاقتصادي، مما أدى الى انخفاض نسبة مساهمة القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية. فبحسب تقارير وزارة التخطيط إن نسبة مساهمة القطاع الخاص تراجعت من (83.9 %) في 2002م الى (60.9 %) في عام 2012 من الناتج الاجمالي غير النفطي. ولتوضيح ما سبق ندرج الجدول رقم (1-2) الآتي:

جدول رقم (1-2) نسبة مساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الاجمالي للعراق للمدة (2006-2010)

السنة	قطاع التعدين	قطاع الزراعة	قطاع الصناعات التحويلية	قطاع الخدمات التوزيعية والخدمية	قطاع الكهرباء
2006	5.55	5.8	1.5	33.1	0.8
2007	9.52	4.9	1.6	33.3	0.9
2008	2.55	3.8	1.7	33.9	1.2
2009	2.43	5.2	2.6	42.9	1.8
2010	2.54	5.0	2.2	41.2	1.7

المصدر: من عمل الباحثة بالاعتماد على: محمود قاسم داود وعبد الجبار الحلبي، الاقتصاد العراقي التحديات والفرص، المصدر السابق، ص 6.

(1) محمود قاسم داود وعبد الجبار الحلبي، الاقتصاد العراقي التحديات والفرص، (مجلة الاقتصاد الخليجي: مركز دراسات الخليج العربي/ جامعة البصرة)، العراق، العدد (40)، حزيران 2019، ص 4-8.

2 - الاختلال المالي: الاقتصاد العراقي اقتصاد احادي الجانب، إنه إقتصاد ريعي، يعتمد في ايراداته بصورة مباشرة على القطاع النفطي الذي تشكل ايراداته نحو (90 %) من الموازنة العامة للدولة، ويتأثر صعوداً ونزولاً بالتغير في الطلب العالمي على النفط.

3 - الاختلال النقدي: لقد ظهر الاختلال النقدي نتيجة الاختلال بين عرض النقود والطلب عليها، وذلك بسبب زيادة عرض النقود نتيجة الاعباء الباهظة التي نجمت عن الانفاق الحكومي في اثناء الحرب، وقد أخذت سياسات تمويل العجز عن طريق الاصدار النقدي تأخذ طريقها من دون الالتزام بالقيود التي ينبغي عدم تجاوزها في السياسات النقدية السليمة.

4 - اختلال هيكل التجارة الخارجية: اعتمدت السياسة التجارية في العراق على مبدأ سياسة الباب المفتوح، إذ انفتحت المنافذ الحدودية والموانئ امام الاستيرادات من مختلف المناشئ. كما جرى تخفيض التعريفة الكمركية. فالحرية التجارية أدت الى إغراق الاسواق بالسلع والمنتجات الاجنبية ومنافستها للمنتجات المحلية، وهذا ما أدى الى تدهور الانتاج المحلي وضعفت القدرة على تكوين قاعدة وطنية لتطوير القطاعات الزراعية والصناعية والخدمية، بالتالي عدم القدرة على منافسة السلع المستوردة، الامر الذي أدى الى إرتفاع معدل الانكشاف الاقتصادي، إذ وصل نحو (93 %) للسنوات (2005-2007). ولتوضيح ما سبق ندرج الجدول رقم (2-2) الآتي:

الجدول رقم (2-2) نسبة صادرات العراق (2006-2010)

السنة	الصادرات	الإيرادات
2006	30529.0	11821.9
2007	3959.0	21301.3
2008	63726.1	33554.9
2009	39782.2	32673.3
2010	51763.6	37328.0

المصدر: من عمل الباحثة بالاعتماد على: محمود قاسم داود وعبد الجبار الحلبي، الاقتصاد العراقي التحديات والفرص، المصدر السابق، ص10.

4- تأهيل قطاع الكهرباء

نصّ البرنامج الحكومي في بنده (15) على تأهيل قطاع الكهرباء⁽¹⁾، فهي من أبرز أولويات البرنامج الحكومي، حيث وعد رئيس الوزراء المالكي المواطنين بتحسين الإنتاج وتوفير الطاقة بشكل مستمر. وعلى الرغم تخصيص مليارات الدولارات، بقيت أزمة الكهرباء قائمة حتى يومنا هذا. فشبّهات الفساد وسوء الإدارة كانا من أبرز أسباب فشل مشاريعها بين عامي (2006-2010)م. لكن الجدير بالذكر خلال فترة الحكومة الأولى ارتفع إنتاج الطاقة الكهربائية بشكل محدود جداً مقارنة بالمبالغ الضخمة التي صُرفت عليها، إذ زاد الإنتاج من نحو 4000 ميغاواط في 2006م، إلى حوالي (5.500) ميغاواط في 2009م، خلال أربع سنوات. إلا إن هذه الزيادة في الإنتاج كانت بطيئة جداً وقليلة بالنسبة للاستهلاك المحلي، كما لعب الاستيراد دوراً أساسياً في العراق، فالأخير اعتمد على استيراد الكهرباء من دول الجوار لتعويض النقص لديه، حيث وصل الاستيراد إلى (6.700) ميغاواط في 2010م⁽²⁾.

بناءً على ما سبق يمكن القول إن الاقتصاد والتنمية في برامج حكومة المالكي مثلاً طموحاً كبيراً لإعادة بناء العراق، لكن التنفيذ واجه عقبات بنيوية. ورغم الإنجاز في رفع إنتاج النفط، فإن الاعتماد المفرط عليه جعل الاقتصاد هشاً أمام تقلبات السوق العالمية. كما أن فشل إصلاح قطاع الكهرباء والزراعة والصناعة أضعف ثقة المواطن بالحكومة. فالتجربة العراقية أكدت أن التنمية لا تتحقق عبر النفط وحده، بل تحتاج إلى تنويع اقتصادي، إصلاح إداري، ومكافحة للفساد السياسي والمالي والاداري.

رابعاً: البُعد الاجتماعي والخدمي

يشكّل البعد الاجتماعي والخدمي أحد أهم محاور البرامج الحكومية العراقية بعد 2003، إذ ارتبط مباشرة بحياة المواطنين اليومية وتطلعاتهم نحو تحسين مستوى المعيشة. وضعت حكومة المالكي الأولى في برنامجها عدة أهداف رئيسية في هذه المجالات، منها النهوض بواقع المرأة والشباب، تطوير نظام الضمان الاجتماعي لمعالجة الفقر والبطالة، إعادة المهجرين وإيقاف التهجير القسري، ورعاية العتبات المقدسة والسياحة الدينية في العراق.

(1) الجزيرة، برنامج الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://2u.pw/a9zq5t>

(2) كاظم احمد البطاط وحسين باسم محمد، تحليل مؤشرات الطاقة الكهربائية في العراق للمدة 2016-2006، (مجلة اهل البيت/ جامعة اهل البيت)، العراق، العدد (29)، 2021، ص482.

1- الاهتمام بالمرأة والشباب

نصّ البرنامج الحكومي في بنده (8) على تعزيز دور المرأة في الحياة السياسية والاجتماعية، من خلال دعم مشاركتها في البرلمان والوظائف الحكومية. كما ركز في بنده (9) على توفير فرص عمل للشباب، ودعم الأنشطة الثقافية والتعليمية⁽¹⁾. وعلى الرغم من كل ذلك، بقيت مشاركة المرأة محدودة في مواقع صنع القرار، كما بقيت البطالة بين الشباب مرتفعة جداً. فقد تراوحت بين 8.8 % إلى 18 %، وذلك بحسب اختلاف معايير جهات الإحصاء

2- تطوير نظام الضمان الاجتماعي لمعالجة الفقر

أكدت الحكومة في البند (26) من برنامجها الحكومي على تطوير نظام الضمان الاجتماعي لتقديم الدعم للفئات الفقيرة والمحرومة⁽²⁾. تم توسيع شبكة الحماية الاجتماعية لتشمل مئات الآلاف من الأسر. لكن ضعف التمويل والفساد الإداري أعاقا تحقيق نتائج ملموسة، إذ بقيت نسب الفقر مرتفعة خاصة في المحافظات الجنوبية. وعلى الرغم من انخفاضه بالعراق من (27 %) عام 2006م، الى (22.5 %) في 2009م، إلا إن ذلك لم ينه الفقر أو يقوّضه تماماً⁽³⁾.

3- إعادة المهجرين وإيقاف التهجير القسري

نصّ البرنامج الحكومي في بنده (31) على إيقاف التهجير وإعادة المهجرين الذين نزحوا بسبب العنف الطائفي، وتقديم الدعم لهم لإعادة الاندماج في المجتمع⁽⁴⁾. كما تم إطلاق مبادرات عديدة لإعادة بعض الأسر، لكن الملف لم يُغلق بالكامل بسبب استمرار التوترات الأمنية والسياسية، إذ بقيت قضية المهجرين والنازحين من أبرز الملفات الإنسانية المعقدة في العراق التي يتم البحث لها عن نهاية.

(1) الجزيرة، برنامج الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://2u.pw/a9zq5t>

(2) المصدر نفسه.

(3) روز مهدي تعبان ورشا خالد شهيبي، تحليل مؤشرات الاقتصادية الفقر في العراق للمدة (2003-2018)، (مجلة واسط للعلوم الانسانية والاجتماعية: جامعة واسط)، العراق، المجلد (17)، العدد (3)، 2021، ص32.

(4) الجزيرة، برنامج الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://2u.pw/a9zq5t>

4-رعاية العتبات المقدسة والسياحة الدينية

أكدت الحكومة في بندها (10) من برنامجها الحكومي على رعاية العتبات المقدسة⁽¹⁾ في النجف وكربلاء وسامراء، وتطوير البنى التحتية للسياحة الدينية، إذ شهدت هذه المدن مشاريع توسعة وخدمات لاستيعاب ملايين الزوار سنوياً. كان المؤمل أن تصبح السياحة الدينية أحد مصادر الدخل غير النفط، لكنها بقيت محدودة بسبب ضعف الخدمات العامة والأمن. إجمالاً يمكن القول، إن البعد الاجتماعي والخدمي في برامج حكومة المالكي الأولى مثل محاولة لمعالجة القضايا الإنسانية والخدمية، لكنه اصطدم بواقع معقد من الفقر، البطالة، والتهجير. ورغم بعض الإنجازات في رعاية العتبات المقدسة وتوسيع شبكة الضمان الاجتماعي، إلا إن ملف المهجرين والمصالحة الوطنية لم يُغلق، وأبقى الانقسامات المجتمعية. وأيضاً موضوع الفقر والبطالة استمر بمعدلات مرتفعة، مما أضعف ثقة المواطن، وكذلك بقي الاهتمام بالمرأة والشباب محدوداً في ظل هيمنة القوى التقليدية والمحاصصة السياسية. أكدت التجربة العراقية أن معالجة البعد الاجتماعي والخدمي تحتاج إلى سياسات شاملة تقوم على العدالة الاجتماعية، التنمية الاقتصادية، وبناء مؤسسات قوية قادرة على حماية الفئات الضعيفة.

خامساً: الثقافة والتعليم والإعلام

يُعد قطاع الثقافة والتعليم والإعلام من الركائز الأساسية لبناء الدولة الحديثة، إذ يسهم في تشكيل الهوية الوطنية، تعزيز الوعي المجتمعي، وإعداد الكفاءات القادرة على قيادة التنمية. وضعت حكومة المالكي في برنامجها أهدافاً رئيسية في هذا المجال، منها دعم استقلال الجامعات وتطوير المناهج، ضمان استقلالية شبكة الإعلام العراقية، ورعاية الكفاءات العلمية ومنع هجرتها. كما في الآتي:

1-دعم استقلال الجامعات وتطوير المناهج

نصّ البرنامج الحكومي في بنده (11) على ضرورة دعم استقلال الجامعات العراقية، بما يضمن حرية البحث العلمي وتطوير المناهج بما يتناسب مع متطلبات العصر.⁽²⁾ حيث شهدت بعض الجامعات محاولات لتحديث المناهج، خاصة في مجالات العلوم والتكنولوجيا.

(1) المصدر نفسه.

(2) المصدر نفسه.

إلا أن الجامعات العراقية لم تستطع من استعادة مكانتها الإقليمية بسبب ضعف التمويل، البيروقراطية، وهجرة الأساتذة الأكفاء. علماً إن عهد حكومة المالكي الأولى (2006-2010) شهدت توسعاً كمياً ملحوظاً من خلال استحداث جامعات وكليات حكومية جديدة، بالتزامن مع منح إجازات تأسيس لعدد متزايد من الجامعات والكليات الأهلية لاستيعاب التدفق الطلابي الكبير وتلبية الطلب المتنامي على التعليم العالي.

2- ضمان استقلالية شبكة الإعلام العراقية

أكدت الحكومة البند (12) من برنامجها على استقلالية شبكة الإعلام العراقية باعتبارها مؤسسة وطنية عامة تخدم المجتمع بعيداً عن الضغوط السياسية⁽¹⁾. رغم ذلك، بقي الإعلام يعاني من تدخلات حزبية وضغوط سياسية، مما أثر على حياديته ومصداقيته. كما إن بعض القنوات الإعلامية العراقية تحولت إلى أدوات للصراع السياسي الطائفي، وهو ما أضعف دور الإعلام في تعزيز الديمقراطية ودولة المواطنة.

3- رعاية الكفاءات العلمية ومنع هجرتها

نصّ البرنامج الحكومي في بنده (32) على رعاية الكفاءات العلمية وتوفير بيئة مناسبة لمنع هجرتها إلى الخارج⁽²⁾. رغم ذلك، استمرت هجرة العقول العراقية بسبب ضعف وهشاشة الأمن والتهديد بالتصفية الجسدية من الجماعات الخارجة عن القانون، ضعف الدعم الحكومي، وقلة الفرص البحثية. هذه الهجرة أثرت سلباً على قدرة العراق في إعادة بناء مؤسساته العلمية والتعليمية.

يمكن القول، إن الثقافة والتعليم والإعلام في برامج حكومة المالكي مثلت محاولة لإعادة بناء الهوية الوطنية وتعزيز التنمية البشرية، لكنها اصطدمت بواقع سياسي واجتماعي معقد. ورغم بعض الإنجازات الجزئية في تطوير المناهج ورعاية الإعلام، فإن الجامعات لم تستعد مكانتها كما أنها أصبحت في مستويات دُنيا من حيث التصنيف، وبقي جزءاً من الإعلام ميسّس، واستمرت هجرة الكفاءات. إن التجربة العراقية تؤكد أن إصلاح هذه القطاعات يتطلب استقلالية حقيقية، دعم مالي وإداري، وسياسات واضحة لاحتضان الكفاءات العلمية.

(1) المصدر نفسه.

(2) المصدر نفسه.

سادساً: السياسة الخارجية والعلاقات الاتحادية

شكّلت السياسة الخارجية والعلاقات الاتحادية محوراً أساسياً في برنامج حكومة المالكي الأول، إذ كان العراق بحاجة ماسة إلى إعادة بناء علاقاته مع دول الجوار والعالم بعد سنوات من العزلة، وفي الوقت نفسه تعزيز دور الأقاليم والمحافظات في إطار النظام الاتحادي الجديد. كما نصّ الدستور على معالجة ملف كركوك والمناطق المتنازع عليها عبر المادة (140) من الدستور العراقي لعام 2005م، كما في الآتي:

1- بناء علاقات صداقة مع دول الجوار والعالم

أكدت الحكومة في البند (20) من برنامجها على الانفتاح الخارجي وبناء علاقات متوازنة مع دول الجوار والعالم، بما يعزز مكانة العراق الإقليمية والدولية.⁽¹⁾ حيث تم توقيع عدد من الاتفاقيات الاقتصادية والأمنية مع دول الجوار كإيران وتركيا، إضافة إلى تعزيز التعاون مع الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي. ويُذكر إن من أبرز هذه الاتفاقيات هي اتفاقية الإطار الاستراتيجي (SFA) واتفاقية سحب القوات (SOFA) الموقعتان مع الولايات المتحدة الأمريكية عام 2008 كما تم إبرام إعلان مشترك للتعاون عام 2006 مع الاتحاد الأوروبي، والذي مهّد للمفاوضات الرسمية حول اتفاقية الشراكة والتعاون (PCA) لتعزيز العلاقات التجارية والاستثمارية.

ورغم ذلك، بقيت العلاقات متوترة مع بعض الدول العربية، بسبب ملفات أمنية وسياسية قديمة لقبل 2003م، وأخرى بعد عام 2003م، متعلقة بالتدخلات الإقليمية.

2- تعزيز دور الأقاليم والمحافظات وتنظيم انتخابات حرة ونزيهة

نصّ البرنامج الحكومي في بنده (19) على تعزيز النظام الاتحادي عبر تمكين الأقاليم والمحافظات من إدارة شؤونها وفق الدستور.⁽²⁾ ليشهد العراق بعد فترة تنظيم انتخابات مجالس المحافظات عام 2009م، التي مثلت خطوة مهمة في ترسيخ اللامركزية. لكن ضعف التنسيق بين المركز والمحافظات، إضافة إلى المحاصمة السياسية، أعاق تحقيق إدارة محلية فعالة.

(1) المصدر نفسه.

(2) المصدر نفسه.

3-تنفيذ المادة (140) الخاصة بمحافظة كركوك والمناطق المتنازع عليها بين الحكومة المركزية والاقليم

أشار البند (22) من البرنامج الحكومي الى المادة (140) من الدستور العراقي لعام 2005م⁽¹⁾، التي نصت على آلية لحسم ملف محافظة كركوك والمناطق المتنازع عليها بين الاقليم والحكومة الاتحادية عبر التطبيق، والإحصاء، والاستفتاء. فحكومة المالكي الأولى أكدت في برنامجها على الالتزام بتنفيذ هذه المادة، لكن الخلافات السياسية بين العاصمة بغداد وأربيل حالت دون تطبيقها بالكامل، إذ بقي ملف كركوك معلقاً حتى يومنا هذا، مما جعله أحد أبرز مصادر التوتر بين المركز والإقليم⁽²⁾.

إجمالاً يمكن القول، على الرغم من وضوح البنود المتعلقة بالسياسة الخارجية والعلاقات الاتحادية، فإن الواقع أظهر تناقضات كبيرة، فالعلاقات الخارجية بقيت متوترة مع بعض الدول العربية، مما حدّ من قدرة العراق على لعب دور إقليمي فاعل. كما إن النظام الاتحادي لم يُطبق بشكل كامل، إذ بقيت العلاقة بين المركز والمحافظات متأرجحة بين المركزية والمحاصصة. أما المادة (140) فإنها لم تُنفذ بالكامل، مما أبقى ملف كركوك والمناطق المتنازع عليها معلقاً، وأدى إلى استمرار التوتر بين بغداد وأربيل.

سابعاً: تقييم البرنامج الحكومي الأول لحكومة المالكي (2006-2010)م

مثّل البرنامج الحكومي الذي قدّمه المالكي عام 2006 رؤية شاملة لبناء دولة القانون والمؤسسات، حيث تضمن محاور عن الأمن، المصالحة الوطنية، الاقتصاد، الخدمات، والحقوق. غير أن هذه الرؤية بقيت في كثير من جوانبها «نظرية» بسبب التحديات الأمنية والسياسية. فالإخفاقات آنذاك كثيرة نذكر منها:

- 1 - الملف الأمني، إذ لم يُحصر السلاح بيد الدولة، وظلت بعض الجماعات المسلحة خارج السيطرة وخارج قوة الدولة.

(1) المصدر نفسه.

(2) من الجدير ذكره إن إقليم كردستان أجرى استفتاءً للاستقلال في أيلول/سبتمبر 2017 شمل محافظة كركوك، وهو ما رفضته الحكومة العراقية دستورياً. ورداً على ذلك، نفذت القوات الاتحادية العراقية في تشرين الأول/أكتوبر 2017 عملية فرض الأمن في كركوك واستعادت السيطرة عليها وأعدت انتشارها في المناطق المتنازع عليها. ويوثق كتاب (كركوك العراقية: صراع الهويات الفرعية) الصادر عن مركز الرافدين للحوار (RCD) سنة 2023 للدكتور دهام العزاوي، هذه التحولات.

2 - الخدمات كالكهرباء والمياه لم تتحسن إلا بشكل محدود، رغم الإنفاق الحكومي الكبير.

3 - بقيت المصالحة الوطنية غير مكتملة، وملف المهجرين لم يُغلق حتى يومنا هذا.

4 - ظل الاقتصاد معتمداً على النفط، مع تراجع الزراعة والصناعة.

لكن يمكن القول، اننا خرجنا ببعض من الدروس المستفادة، فالبرنامج الحكومي يحتاج إلى أن يكون واقعي ومرتبب بآليات تنفيذ واضحة، لا مجرد نصوص طموحة. كما إن بناء مؤسسات الدولة على أساس المواطنة والكفاءة شرط أساسي لنجاح أي برنامج سياسي. كما إن الإصلاح السياسي والإداري لا يقل أهمية عن الإصلاح الأمني والاقتصادي. ولتوضيح ذلك ندرج الجدول رقم (2-3) الآتي:

جدول رقم (2-3) تقييم البرنامج الحكومي لحكومة نوري المالكي الأولى (2006-2010)

البند	مضمون البرنامج	ما تحقق	المؤشر السلبي
1	تشكيل الحكومة وفق نتائج الانتخابات وتمثيل المكونات	تشكيل حكومة شراكة وطنية	تأسيس للمحاصصة الحزبية والطائفية
2	الالتزام بالدستور ومواده	الالتزام المحدود بالدستور	عدم تفعيل بعض موادده، وخاصة المادة (142)
3	الحوار الوطني والمصالحة	إطلاق مشروع المصالحة الوطنية	لم يحقق النتائج المرجوة
4	نبذ العنف والارهاب	تحسن نسبي بالأمن بعد عام 2008م	استمرار نشاط الجماعات الارهابية
5	صيانة السيادة واستكمال بناء القوات الأمنية	استمرار الاحتلال الامريكي للعراق	بقاء التنظيمات الارهابية نشطة
6	ترسيخ مؤسسات الدولة	تأسيس عدد من المؤسسات المستقلة	ضعف استقلاليتها بسبب التدخلات السياسية
7	منع التفرد بالسلطة	انتقال السلطة عن طريق الانتخابات	بروز نزعة سلطوية وحزبية تحاول الهيمنة على مؤسسات الدولة
8	دور المرأة	مشاركة محدودة في الحياة السياسية	ضعف تمكينها في الأمور القيادية
9	دعم الشباب	برامج رياضية وتعليمية محدودة	غياب الاستراتيجيات الشاملة
10	رعاية الاماكن الدينية والسياحية	إعمار وتنمية الكثير من الاماكن الدينية والسياحية	ضعف البنية التحتية
11	دعم الجامعات	بعض مشاريع التطوير	استمرار تراجع المستوى العلمي للجامعات العراقية مع هجرة للعقول
12	الاعلام الحر	وجود شبكة للإعلام العراقي	تعرض الاعلام لضغوط وأموال سياسية

13	خطة التنمية الشاملة	مشاريع أعمال محدودة	ضعف التنفيذ بسبب الفساد المالي والاداري
14	أعمال المناطق المحرومة	وجود عدد من المشاريع لا سيما في المحافظات الجنوبية	استمرار التفاوت التنموي
15	تأهيل الكهرباء	زيادة الانتاج جزئياً	استمرار أزمة الكهرباء
16	تنظيم النفط والغاز	توقيع عقود نفطية كبيرة	غياب تشريع شامل للنفط والغاز
17	تشجيع الاستثمار	دخول بعض الاستثمارات الاجنبية	ضعف البيئة الاستثمارية
18	دعم الزراعة والصناعة	مبادرات محددة	استمرار التراجع في الانتاج المحلي
19	تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والاقليم	بعض التشريعات	استمرار الخلافات مع اقليم كردستان
20	علاقات خارجية متوازنة	علاقات جيدة مع ايران وتركيا	توتر بالعلاقات مع الدول العربية والخليجية
21	تعزيز دور الاقليم والمحافظات	انتخابات مجالس المحافظات	ضعف صلاحياتها الفعلية
22	تنفيذ المادة (140) من الدستور	خطوات أولية	لم تنفذ بالكامل
23	معالجة الملف الأمني بخطة شاملة	تحسن نسبي في بعض الفقرات	استمرار الخلل الأمني
24	مبدأ التوازن والكفاءة في الإدارة	مشاركة مكونات مختلفة	غياب الكفاءة بسبب المحاصصة
25	مكافحة الفساد	تأسيس هيئة للنزاهة	استمرار تفشي الفساد بنسب متفاوتة
26	تطوير الضمان الاجتماعي	برامج دعم محدودة	استمرار الفقر والبطالة
27	تطوير التعليم والبحث العلمي	بعض المشاريع	ضعف التمويل وهجرة الكفاءات
28	دعم الهيئات المستقلة	وجود هيئات مثل اجتثاث البعث	ضعف استقلالياتها
29	إعادة النظر في قانون الانتخابات	تعديل بعض القوانين	استمرار الجدل حول نزاهة الانتخابات
30	ضبط الحدود	بعض الاجراءات الأمنية	استمرار الخروقات الحدودية
31	ايقاف التهجير القسري	عودة بعض المهجرين	استمرار أزمة النازحين
32	رعاية الكفاءات العلمية	دعم محدود	استمرار هجرة الكفاءات والعقول
33	معالجة ملف المعتقلين	إطلاق سراح بعض المتهمين الابرياء	استمرار عمليات الاعتقال التي تكون بعضها عشوائية
34	تفعيل القضاء	وجود محاكمات فعلية	محاولات التأثير على عمل القضاء

المصدر: من عمل الباحثة بالاعتماد على: الجزيرة، برنامج الحكومة العراقية برئاسة نوري المالكي، المصدر

السابق، متوفر على الرابط الآتي: <https://2u.pw/a9zq5t>

بناءً على تقييمات الواقع الفعلي، فإن نسبة إنجاز حكومة المالكي الأولى (2006 - 2010)، في الملفات الاقتصادية والخدمية وبعض المجالات الداخلية الأخرى لا تتجاوز 35 % من برنامجها المعلن، إذ أن معظم البنود بقيت جزئية أو غير مكتملة، رغم بعض التحسن الأمني وتأسيس مؤسسات جديدة. وبالرغم من تفاوت نسب الإنجاز في القطاعات الخدمية والاقتصادية، إلا أن البرنامج الحكومي حقق نسبة إنجاز متقدمة تخطت 80 % في ملفات السيادة والأمن؛ وتجسد ذلك في إنجاز اتفاقية الإطار الاستراتيجي لانسحاب القوات الأجنبية، وتصفير الإشكالات القانونية المتعلقة بالبند السابع، فضلاً عن نجاح خطة «فرض القانون» في استعادة السيطرة الأمنية على العاصمة والمحافظات الجنوبية لا سيما في بغداد والبصرة. ونوجز الامر في الآتي:

1- النجاحات الجزئية والتي تمثلت بـ:

- أ. تشكيل حكومة شراكة وطنية.
- ب. تحسن نسبي في الوضع الأمني بعد 2008.
- ت. تأسيس بعض المؤسسات الحكومية المستقلة.
- ث. إطلاق مشروع المصالحة الوطنية.
- ج. كبح جماح الانفلات الأمني والعمليات الطائفية
- ح. تأسيس ركائز الاستقرار الأمني عبر عمليات عسكرية.
- خ. التمهيد لاستعادة السيادة الكاملة وتوقيع اتفاقية الانسحاب الأمريكي عام 2008.

2- الإخفاقات أو الإنجازات غير المكتملة، كما في الآتي:

- أ. استمرار المحاصصة الطائفية والسياسية والحزبية.
- ب. عدم تفعيل بعض مواد الدستور (خصوصاً المادتين 142 و140).
- ت. تحدي الفساد المالي والإداري رغم تأسيس هيئة النزاهة.
- ث. تفشي أزمة الكهرباء المزمنة.
- ج. محاولات التدخل في استقلال القضاء والإعلام.
- ح. استمرار الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان.
- خ. بقي التعليم يعاني من خل بنيوي إلى جانب هجرة الكفاءات.
- د. استمرار أزمة النازحين.

الخاتمة

يبقى برنامج المالكي الأول حالة دراسية ثرية في التفاوت بين النص المعتمد والسياق السياسي الفعلي. فالنجاحات الجزئية تمنحنا الأمل، ولكن الإخفاقات الجوهرية تفرض علينا، كباحثين، ضرورة إعادة النظر في نظرية «الإصلاح التدريجي» في الدول الهشة، والدعوة إلى مقارنة أكثر جرأة، قائمة على «الإصلاح الهيكلي الجذري» لمنظومة الحوكمة برمتها. وكما في الآتي:

الاستنتاجات

بناءً على ما سبق يمكن الوصول الى عدد من الاستنتاجات الآتية:

- 1- معضلة «الطموح مقابل القدرة»: يُظهر البرنامج نضجاً نظرياً في صياغة الأهداف الكبرى (كسيادة القرار الوطني والاستقلال النفطي)، لكنه وقع في فخ «التضخم التخطيطي»، حيث تغافلت صياغته عن اختبار الجدوى المؤسسية والقدرات التشغيلية الفعلية للدولة بعد العام 2003م. النجاح الجزئي في ملفي (انسحاب الاحتلال، النفط) يعود لكونهما مرتبطين بقوى خارجية (واشنطن وأوبك)، وليس بقدرة الحكومة على إحداث تحول داخلي.
- 2- السببية المتشابكة للفشل: لم تكن العقبات التي واجهت البرنامج (الفساد والمحاصصة) مجرد معوقات هامشية، بل تحولت إلى «آليات عمل للنظام السياسي» ذاته. فالفساد لم يكن عارضاً، بل أصبح أداة لتمويل التحالفات السياسية، والمحاصصة لم تكن مجرد تمثيل، بل تحولت إلى «عامل يعطل كفاءة المؤسسات ويخلق تناقضاً عضالاً بين ولاء الموظف للحزب وولائه للدولة.
- 3- أولوية الأمن على حساب الدولة: إن استمرار التحديات الأمنية لم يشلّ التنفيذ فحسب، بل أعاد تشكيل أولويات الحكومة. لقد أنفقت الدولة معظم طاقتها المالية والإدارية في «إدارة الأزمات» اليومية (كالإرهاب) على حساب «بناء الدولة» طويل الأمد (كالتعليم والصحة والبنى التحتية). وهذا ما يفسر بقاء أكثر الأهداف الخدمية معلقة، رغم توفر السيولة المالية في فترات ارتفاع أسعار النفط.
- 4- أزمة القياس والمتابعة: غياب مؤشرات الأداء القابلة للقياس الكمي والزمني في صياغة البرنامج جعل عملية التقييم تخضع للتأويل السياسي، مما أضعاف الفرصة على هيئات الرقابة لمحاسبة الوزارات، وكرس ثقافة «إنجاز النصف» كقيمة مضافة، وهو ما يفسر قبول المجتمع السياسي بالتحقق الجزئي كبديل عن الإنجاز الكامل.

التوصيات

استناداً إلى دروس هذا البرنامج، نوصي بما يأتي لمستقبل التخطيط الحكومي في العراق المعاصر:

1- إعادة هندسة صياغة البرنامج الحكومي (من الكم إلى النوع): بدلاً من القوائم الشاملة الطموحة. نعتمد على منهجية «الأهداف المركزة آنياً، بحيث يُحدد للعام الأول خمسة أهداف فقط قابلة للتنفيذ الفوري ومترابطة مع بعضها، على أن تُربط هذه الأهداف بميزانيات واضحة وجداول زمنية فصلية (ربع سنوية)، تخضع لمراجعة مستقلة من قبل منظمات المجتمع المدني والخبراء الأكاديميين.

2- فصل ما هو «السياسي» عن الإداري (نزع المحاصصة عن الكفاءة): من خلال إنشاء «هيئة الخدمة المدنية المستقلة» التي تُعنى بتعيين وترقية المدراء العامين والوكلاء وفق نوعية إنجاز واختبارات كفاءة محايدة، على أن تخرج ملفات التعيين من عباءة المكتب السياسي للأحزاب. فطالما ظل التعيين مرتبطاً بالمحاصصة، ستظل المؤسسات عاجزة عن تنفيذ أي برنامج، مهما كانت جودة نصح.

3- ربط التنمية بالأمن عبر «العقود المجتمعية»: من خلال التحول من المفهوم العسكري للأمن إلى مفهوم «الأمن البشري»، وذلك عبر ربط تمويل المحافظات المحرومة بتحقيق مؤشرات تنمية محددة (كتقليل البطالة ومعدلات الفقر). يجب أن يكون الأمن هدفاً غائياً يُحقق عبر التنمية، وليس شرطاً مسبقاً لبدء التنمية.

4- تفعيل الذراع القضائي والرقابي كحجر زاوية: لا يمكن محاربة الفساد بقوانين، بل بتجريم الفعل الفاسد عبر سلطة قضائية مستقلة فعلياً. من خلال منح هيئة النزاهة صلاحيات تحقيق استباقية، وتوفير الحماية الكاملة للمبلغين عن الفساد، مع إلزام جميع الدوائر بنشر عقودها على منصة رقمية مفتوحة للجمهور، لتحويل الرقابة من حكر على الدولة إلى حق للمواطن.

5- بناء «ذاكرة مؤسسية» للتخطيط: عن طريق إنشاء مركز وطني للدراسات الاستراتيجية تابع لمجلس الوزراء مهمته توثيق أسباب فشل أو نجاح كل برنامج حكومي سابق، وتحويل تلك الدروس إلى قاعدة بيانات تفاعلية، كي لا يعيد كل رئيس حكومة المشكلة نفسها، وليكون التقييم علماً تراكمياً لا اجتهداً آنياً.

الفصل الثالث

البرنامج الحكومي لحكومة نوري المالكي (2010-2014)م

م.م. زهراء فاهم حسن⁽¹⁾

المقدمة

شهد العراق بعد عام 2010م مرحلة انتقالية حرجية، تطلبت صياغة سياسات وطنية شاملة لإعادة بناء الدولة ومؤسساتها. تكمن أهمية الفصل في تقييم البرنامج الحكومي الثاني لحكومة السيد نوري المالكي (2010-2014) كوثيقة استراتيجية سعت إلى معالجة الأزمات البنيوية العميقة سياسياً، أمنياً، واقتصادياً. وتنطلق فرضية الفصل من أن البرنامج قدّم رؤية نظرية طموحة وشاملة لإصلاح الدولة، إلا أن تطبيقه الفعلي واجه عقبات وتحديات واقعية قيّدت تحويل بنوده إلى إنجازات ملموسة. ينقسم البحث إلى ثلاثة محاور رئيسية: يناقش الأول الإطار الدستوري والسياسي والتوجه نحو دولة القانون، ويبحث الثاني في الجانب الأمني والسيادي وحصر السلاح بيد الدولة، بينما يركز الثالث على الأبعاد الخارجية والملفات الاقتصادية والخدمية.

مدخل

صوّت مجلس النواب في 21 كانون الأول/ديسمبر 2010م، بالموافقة على البرنامج الحكومي الذي قدّمه رئيس الوزراء نوري المالكي والذي تضمن (43) مادة شملت قضايا مختلفة، أبرزها التي أشارت إلى الحفاظ على دستور العراق والالتزام به والعمل بكل ما أقره، وأن أية تعديلات لاحقة لا تجري إلا وفق المادة (142) من الدستور. ودعا البرنامج إلى تفعيل جميع مواد وبنوده بلا إنتقائية ومتابعة عمل اللجان المشكلة وفقاً للدستور، وبخاصة المادة (140)، واعتماد السياقات القانونية مرجعاً رئيساً لعمل الحكومة وحل جميع الخلافات

(1) جامعة الكوفة - كلية التميز

والإشكالات العالقة على أساسه، وأن تلتزم القوى السياسية وأعضاء مجلس الوزراء بالدستور والمنهاج الحكومي، باعتباره الجامع المشترك للقوى والأحزاب المشاركة في العملية السياسية. كما أشار البرنامج الى إدامة العمل لتحقيق أفضل العلاقات مع محيط العراق العربي والإقليمي والدولي والانفتاح على العالم، وحل المشاكل العالقة مع دول الجوار التي خلفها النظام السابق، وتوثيق العلاقات بين العراق والمجتمع الدولي، خاصةً مع جيرانه على أسس الاحترام المتبادل والمصالح المشتركة، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية والعمل على ضبط الحدود الدولية ومنافذها وتفعيل المواد الدستورية الخاصة بها.

كما أكد البرنامج على تعزيز النجاحات الأمنية والسياسية والدبلوماسية التي حققتها حكومة الوحدة الوطنية في توقيع اتفاق سحب القوات الأجنبية وفق الجدول الزمني المعلن واستعادة السيادة الوطنية، ونجاحها في رفع العقوبات الدولية التي فرضت على العراق بسبب سياسات النظام السابق لعام 2003م، والاستفادة من موقف المجتمع الدولي الداعم للعملية السياسية والحكومة العراقية في تحقيق المزيد من المكاسب في المجالات المختلفة بما يساعد عودة العراق إلى وضعه الطبيعي سياسياً واقتصادياً وأمنياً وتعزيز مكانته إقليمياً ودولياً.

كما أشار البرنامج الى استكمال بناء القوات المسلحة والأجهزة الأمنية على أسس وطنية ومهنية بعيداً عن الانتماءات الضيقة والالتزام بالدستور والقانون لمكافحة الإرهاب والجريمة. بالإضافة الى بسط سلطة القانون وحصر السلاح بيد الدولة ورفض أي نشاط عسكري أو أمني من قبل أية جهة وعدم السماح بتسييس الأجهزة الأمنية والخروج عن القانون.

وأشار البرنامج الى احترام حقوق الانسان بالشكل الذي يضمن للجميع حرية التعبير عن معتقداتهم وآرائهم وشعائهم في ظل القانون، فضلاً عن نبذ العدوان والإرهاب والتمييز والتصدي لكل الممارسات العدوانية والإرهاب والتمييز التي يقوم بها أعداء الشعب العراقي، والالتزام بمحاربة الطائفية.

كما تضمن البرنامج الحكومي العمل على ضمان حق العيش بسلام وأمان وحرية لكل عراقي في وطنه، من جميع الأديان والقوميات والمذاهب، وأن يكون العراق بمكوناته الاجتماعية نموذجاً في الاخاء والتعايش والتسامح. وأكد على متابعة تنفيذ عقود النفط والغاز التي أبرمت حكومة الوحدة الوطنية مع الشركات العالمية الكبرى في مجال رفع إنتاج النفط العراقي إلى المستويات والسقوف الزمنية المتفق عليها بما يزيد من عائدات العراق المالية من ثرواته النفطية والغازية، والعمل على تنويع هذه العائدات من خلال تطوير قطاعات الزراعة والصناعة والسياحة.

كما إن البيان أشار أيضاً الى عدة نقاط منها استقلالية القضاء واعتماد مبدأ التوازن في ادارة البلاد واكمال مشروع المصالحة الوطنية وتحرير الاقتصاد العراقي من المركزية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي وتثبيت العملة ومنع التضخم ومعالجة البطالة وتفعيل الاستثمار والاهتمام بالقطاع الزراعي وانهاء ملف المهجرين. ولتوضيح ما سبق ستفصله كالآتي:

أولاً: الإطار الدستوري والسياسي

يمكن القول إن الاطار الدستوري والسياسي مثل الركيزة الأساسية لرؤية الحكومة العراقية في تلك المرحلة، حيث سعى البرنامج إلى ترسيخ مبدأ الالتزام الكامل بالدستور العراقي وتفعيل مواده دون انتقائية. هذا الالتزام يعكس محاولة الحكومة آنذاك لتجاوز إرث الانقسامات السياسية والطائفية، عبر جعل الدستور المرجعية العليا التي تُحتكم إليها جميع القوى. ولتوضيح ذلك نورد الآتي:

1-الالتزام بالدستور وتفعيل مواده

نصّ البند (1) من البرنامج الحكومي للمالكي في ولايته الثانية على الحفاظ على الدستور والالتزام به، ويجب أن تكون تعديلاته متفقة مع المادة (142) منه، فالبرنامج شدّد على أن الدستور هو العقد الاجتماعي الجامع الذي ينبغي أن يحتكم إليه الجميع، وأن تطبيقه يجب أن يكون شاملاً لا انتقائياً⁽¹⁾.

هذا الطرح لم يكن مجرد موقف قانوني، بل محاولة سياسية لإعادة بناء الشرعية في مرحلة اتسمت باضطراب شديد بعد عام 2003م. ولتوضيح ذلك يكون الآتي:

أ-الدستور كعقد اجتماعي: الدستور العراقي لعام 2005م، صيغ ليكون مرجعاً أعلى يضمن وحدة الدولة ويعترف بتنوعها القومي والديني. فقد اعتُبر بمثابة «عقد اجتماعي» جديد بين المكونات، يهدف إلى تجاوز الانقسامات الطائفية والسياسية التي تفاقمت بعد سقوط النظام السابق.

ب-شمولية التطبيق مقابل الانتقائية: شدد البرنامج الحكومي على أن الالتزام يجب أن يكون شاملاً، أي أن تُفعل جميع المواد دون انتقاء أو تعطيل. فالانتقائية في التطبيق كانت

(1) الكلمة، نص المنهاج الوزاري الذي قدّمه المالكي الى مجلس النواب، 2010/12/21، تاريخ الزيارة: 2026/6/19، متوفر على الرابط الآتي:

تُضعف الثقة بالدستور، وتفتح المجال أمام القوى السياسية لتوظيفه بما يخدم مصالحها الخاصة لا المصالح العامة للشعب.

ت-الجدل حول الفيدرالية وتقاسم السلطة: مثلت مواد الدستور المتعلقة بالفيدرالية محوراً أساسياً للجدل، حيث رآها الأكراد ضماناً لحقوقهم، بينما اعتبرتها بعض القوى تهديداً لوحدة العراق. كما إن تقاسم السلطة بين المركز والاقليم، خصوصاً في ملف النفط والموارد، كان من أبرز التحديات التي جعلت الالتزام بالدستور محل نزاع دائم.

ث-البعد السياسي للطرح: التأكيد على الدستور كمرجعية عليا كان محاولة لإعادة بناء الثقة بين المكونات، لكنه واجه عقبات بسبب التفسيرات المتباينة لمواده. فهذا الطرح مثل في جوهره دعوة إلى تجاوز الانقسامات عبر الاحتكام إلى نصوص مكتوبة، لكنه اصطدم بواقع سياسي قائم على التوازنات اللحظية والمحاصصة.

يمكن القول إن الالتزام بالدستور وتفعيل مواده كان شعاراً مركزياً للبرنامج الحكومي، لكنه في التطبيق العملي واجه تحديات بنيوية مرتبطة بطبيعة النظام السياسي التوافقي. فبينما مثل الدستور إطاراً جامعاً نظرياً، فإن الجدل حول الفيدرالية وتقاسم السلطة كشف عن هشاشة هذا العقد الاجتماعي، وجعل الالتزام به عملية تفاوضية أكثر منها قانونية صرفة. واشتمل برنامج 2010 على مفاهيم عامة ومبادئ أساسية ذات صلة بالعدالة والعدالة الاجتماعية بصيغ المشتقات والمكملات مثل: توسيع قاعدة المشاركة وتعزيز التجربة الديمقراطية وترسيخ دولة المؤسسات وبناء دولة القانون والمواطنة ومنع أي استئثار أو هيمنة أو وصاية بفتوية ضيقة. وأكد على ضرورة احترام حقوق الانسان، ونبذ العدوان والارهاب والتمييز ومحاربة الطائفية ومنع العودة الى عهود الاستبداد والدكتاتورية والتكفير وأدان جرائم التهجير والحروب. وعلى الرغم من الانتقادات التي وجهت الى هذا البرنامج والتي لا تختلف كثيراً عن التي وجهت الى البرنامج الحكومي 2006 فإن هذه الاشارات تبقى حجة وسند لمن يريد الدفاع عن العدالة الاجتماعية، ويطالب بأن تكون السياسة الحكومية سياسة عادلة والادارة الحكومية إدارة عادلة وكل ذلك ينبغي ان يكون ضمن حسابات الاحزاب والقوى السياسية المشكّلة للحكومات⁽¹⁾.

(1) عامر حسن فياض وحسين عبد الأمير جلاب، العدالة ومشتقاتها في برامج الحكومات المنتخبة لعراق ما بعد عام 2005 قراءة في برامج حكومات 2006-2010-2014، مجلة حوار الفكر، العدد 31، السنة 11، كانون الثاني 2015، ص 34-35.

2-آلية تعديل الدستور

نصّ البرنامج الحكومي في بنده (1) على أن أي تعديل دستوري لا يتم إلا وفق المادة (142) من الدستور العراقي لعام 2005م، وهي المادة التي وضعت آلية خاصة للتعديلات عبر تشكيل لجنة برلمانية تتولى اقتراح التعديلات، ثم تعرض هذه التعديلات على الشعب من خلال استفتاء عام⁽¹⁾. هذا الشرط يعكس رغبة الحكومة في منع التلاعب بالدستور أو تغييره بطرق غير توافقية، وضمان أن أي تعديل يعكس الإرادة الشعبية. كما إن هذا البند كان محاولة لطمأنة القوى المختلفة بأن أي تعديل لن يتم إلا عبر آلية دستورية واضحة. إلا إن الواقع العملي يعطينا صعوبات فعلية موجودة على أرض الواقع، كما في الآتي:

أ-صعوبة التوافق: إن تشكيل اللجنة البرلمانية كثيراً ما اصطدم بالخلافات السياسية، مما جعل التعديلات شبه مجمدة.

ب-الاستفتاء الشعبي: في ظل الأوضاع الأمنية والسياسية، كان من الصعب إجراء استفتاء واسع يضمن مشاركة جميع المكونات بشكل متكافئ.

ت-الجمود الدستوري: رغم أن المادة (142) تحمي الدستور من التلاعب، إلا أنها جعلت عملية التعديل معقدة إلى حد كبير، وهو ما أدى إلى استمرار الخلافات دون حلول عملية. يمكن القول إن النص على المادة (142) في البرنامج الحكومي كان تعبيراً عن رغبة في حماية الدستور من التغييرات غير التوافقية، وضمان أن أي تعديل يعكس الإرادة الشعبية العامة. غير أن هذه الآلية، رغم أهميتها في تعزيز الشرعية، ساهمت عملياً في خلق حالة من الجمود الدستوري، حيث ظلّت التعديلات رهينة الخلافات السياسية وصعوبة الوصول إلى توافق شامل.

3-ترسيخ دولة المؤسسات وبناء دولة القانون

أكد البرنامج الحكومي في البند (3) على أن بناء دولة القانون يعني إخضاع جميع الأفراد والجهات، بما فيها القوى السياسية والأحزاب، لسلطة القضاء والدستور، بعيداً عن النفوذ الحزبي أو الطائفي⁽²⁾. هذا التوجه لم يكن مجرد شعار، بل محاولة لإعادة الثقة بمؤسسات

(1) الكلمة، نص المنهاج الوزاري الذي قدّمه المالكي إلى مجلس النواب، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://kalema.ahlamontada.com>

(2) الكلمة، نص المنهاج الوزاري الذي قدّمه المالكي إلى مجلس النواب، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://kalema.ahlamontada.com>

الدولة بعد سنوات من ضعفها نتيجة الاحتلال الأميركي والانقسامات الداخلية. ويكون توضيح ذلك بالآتي:

أ- مفهوم دولة القانون: يقوم على مبدأ أن القانون هو المرجعية العليا، وأن لا أحد فوقه، سواء كان فرداً أو حزباً أو مؤسسة. يقتضي استقلال القضاء، وضمان تطبيق القوانين بشكل متساوٍ على جميع المواطنين دون تمييز.

ب- الوضع العراقي بعد 2003: الاحتلال الأميركي وما تبعه من انهيار مؤسسات الدولة أضعف سلطة القانون، فتح المجال أمام الجماعات المسلحة الخارجة عن القانون أو التي ليست تحت سيطرة الدولة والتنظيمات الارهابية والنفوذ الحزبي. كما جعلت الانقسامات الطائفية والسياسية مؤسسات الدولة عرضة للتجاذبات، وفقد المواطنون الثقة بقدرتها على تحقيق العدالة.

ت- التحديات العملية: استمرار نفوذ الجماعات الخارجة عن القانون جعل من الصعب تحقيق حيادية كاملة في تطبيق القانون. وإن ضعف البنية المؤسسية والقضائية، إضافة إلى الضغوط السياسية، أعاق بناء دولة القانون بالمعنى الكامل. وبرزت الحاجة إلى إصلاحات عميقة في النظام القضائي والإداري لضمان استقلالية المؤسسات.

يمكن القول إن البرنامج الحكومي في تلك المرحلة حاول أن يقدم مشروعاً لإعادة بناء الدولة على أساس القانون والدستور، بعيداً عن الانقسامات الطائفية والحزبية. غير أن التطبيق العملي واجه تحديات كبيرة مرتبطة بواقع سياسي وأمني هش. إلى جانب هيمنة قوى غير رسمية على المشهد السياسي. ومع ذلك، فإن التأكيد على دولة القانون مثل خطوة أساسية لإعادة صياغة العلاقة بين المواطن والدولة، ووضع أساس نظري لإصلاح مؤسساتها.

4-الوزارات والهوية الوطنية

من أبرز النقاط التي شدد عليها البرنامج الحكومي في بنده (3) على أن الوزارات ومؤسسات الدولة يجب أن تُعتبر هوية وطنية، وليست ملكاً للأحزاب أو الطوائف. هذا الطرح يعكس إدراكاً عميقاً لخطورة نظام المحاصصة الحزبية والطائفية الذي ساد بعد 2003م⁽¹⁾، والذي أدّى إلى إضعاف الأداء المؤسسي وتحويل الوزارات إلى أدوات نفوذ سياسي أكثر من كونها مؤسسات خدمية عامة. كما في الآتي:

(1) المصدر نفسه.

أ-الوزارات كهوية وطنية: تقوم الفكرة على أن الوزارات ليست حصصاً توزع بين القوى السياسية، بل هي مؤسسات سيادية تمثل الدولة بأكملها. وهذا التصور يهدف إلى إعادة الاعتبار للوزارات كأدوات لخدمة المواطن، بعيداً عن الولاءات الحزبية أو الطائفية.

ب-خطورة المحاصصة: هي منهج سياسي يسمح لجميع المكونات الحزبية الفائزة في الانتخابات المشاركة في الحكومة وفي تحمل مسؤولية تضامنية لقيادة البلاد إدارة شؤون الدولة⁽¹⁾. نظام المحاصصة جعل الوزارات تُدار وفق منطق الولاء الحزبي، حيث يُنظر إليها كـ«غنائم سياسية» تُستخدم لتعزيز النفوذ. أدى ذلك إلى ضعف الأداء المؤسسي، وانتشار الفساد، وتراجع ثقة المواطن بالدولة. كما ساهم في تكريس الانقسام الاجتماعي، إذ ارتبطت بعض الوزارات بهوية طائفية أو قومية معينة.

ت-التحديات العملية: إن استمرار نفوذ الأحزاب جعل من الصعب فصل الوزارات عن المحاصصة بشكل كامل. وساهم ضعف البنية الإدارية والرقابية في استمرار الفساد. والحاجة إلى إصلاحات جذرية في النظام السياسي والإداري لضمان استقلالية الوزارات عن النفوذ الحزبي.

يمكن القول إن التأكيد على أن الوزارات هي هوية وطنية كان محاولة لإعادة صياغة العلاقة بين الدولة والمجتمع، عبر تحويل المؤسسات من أدوات نفوذ حزبي إلى أدوات خدمة عامة. غير أن التطبيق العملي ظل معرقلًا بسبب هيمنة نظام المحاصصة، الذي جعل الوزارات رهينة للتوازنات السياسية. ومع ذلك، فإن هذا الطرح مثل خطوة مهمة نحو بناء دولة حديثة تقوم على المواطنة والكفاءة، لا على الولاءات الفرعية الضيقة.

إن تحويل الوزارات إلى مؤسسات وطنية جامعة هو شرط أساسي لبناء دولة حديثة مستقرة. وتُظهر التجارب المقارنة أن الدول التي نجحت في تجاوز النزاعات، ركزت على جعل الوزارات أدوات خدمة عامة، بينما الدول التي أبقت الوزارات رهينة للهويات الفرعية واجهت استمرار الانقسامات. بالنسبة للعراق، فإن تجاوز المحاصصة الحزبية والطائفية في إدارة الوزارات يُعد خطوة مركزية لإعادة بناء الثقة بين المواطن والدولة.

(1) للمزيد ينظر: محبوبية الاقرب وعبد الكريم باسماعيل، تأثير المحاصصة الطائفية على بناء النظام الديمقراطي- حالة العراق بعد 2003، (مجلة العلوم القانونية والسياسية: جامعة ديالى/ كلية القانون والعلوم السياسية)، المجلد (12)، العدد (1)، ابريل 2021، ص206.

يمكن القول إن هذا المحور كان طموحاً في سعيه لتكريس الدستور كمرجعية عليا، وبناء مؤسسات وطنية مستقلة عن الأحزاب. غير أن التطبيق العملي واجه تحديات كبيرة، أبرزها: ⁽¹⁾

- 1 - استمرار نظام المحاصصة السياسية الذي جعل الوزارات رهينة للتوازنات الحزبية.
- 2 - التدخل في استقلالية القضاء والمؤسسات الرقابية.
- 3 - الانقسامات السياسية التي أعاقَت أي تعديل دستوري توافقي.

ثانياً: الجانب الأمني والسيادي

يمكن القول إن الجانب الأمني هو الأكثر حساسية في البرنامج الحكومي الثاني لحكومة المالكي، نظراً لارتباطه المباشر باستقرار الدولة العراقية، بعد سنوات من الاحتلال الأميركي والانقسامات الداخلية. الجدير بالذكر قد تضمن الجانب الأمني وفق المنهاج الحكومي عدة مرتكزات أساسية نذكر منها الآتي:

1- استكمال بناء القوات المسلحة والأجهزة الأمنية

شدّد البرنامج في البند (10) منه على ضرورة استكمال بناء قوات مسلحة وأجهزة أمنية على أسس وطنية ومهنية، بعيداً عن الولاءات الحزبية أو الطائفية. ⁽²⁾ هذا التوجه يعكس إدراك الحكومة لأهمية وجود مؤسسات أمنية محايدة لضمان وحدة الدولة ومنع الانقسام.

2- حصر السلاح بيد الدولة

نصّ البرنامج في البند (11) منه على أن السلاح يجب أن يكون حصراً بيد الدولة، وهو مبدأ جوهرى في بناء الدولة الحديثة ⁽³⁾. الهدف كان إنهاء ظاهرة الجماعات المسلحة التي برزت بعد 2003م، والتي شكّلت تحدياً كبيراً لسلطة الدولة.

(1) حكومة نوري المالكي الثانية 2010-2011 حكومة نوري المالكي الثانية 2010-2014، موقع الساعة، 18 / 6 / 2026، تاريخ الزيارة 2026/6/25، متوفر على الرابط الآتي:

<https://alssaa.com>.

(2) الكلمة، نص المنهاج الوزاري الذي قدّمه المالكي الى مجلس النواب، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://kalema.ahlamontada.com>

(3) الكلمة، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://kalema.ahlamontada.com>

3- منع تسييس الأجهزة الأمنية

أكد البرنامج في مادته (11) على أن الأجهزة الأمنية يجب أن تكون مهنية، لا تخضع لهيمنة الأحزاب أو الطوائف.⁽¹⁾ هذا يعكس محاولة لتقليل نفوذ القوى السياسية داخل المؤسسات الأمنية، وضمان استقلاليتها في أداء مهامها.

4- مكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة

أدى الاحتلال الأمريكي للعراق وانتهاء نظام الحكم السابق لعام 2003م، الى بروز ظاهرة الارهاب والجريمة المنظمة والتي أخرت عملية الاعمار، حيث برزت الجماعات الاجرامية، الامر الذي أفضى الى تدهور الأمن وظهور عمليات الخطف والقتل وتهريب المخدرات، إذ أشارت تقارير منظمة الشفافية الدولية ان العراق بعد عام 2003م، أصبح مسرحاً لعمليات الفساد بين دول العالم.⁽²⁾

رُكِّز المحور الأمني على مواجهة الإرهاب والجريمة المنظمة، باعتبارهما التحدي الأكبر في تلك المرحلة. كان الهدف تعزيز الأمن الداخلي وحماية المواطنين، خصوصاً بعد موجات العنف الطائفي التي شهدتها العراق.

5- تعزيز النجاحات الأمنية بعد اتفاق سحب القوات الأجنبية⁽³⁾

أشار البرنامج في البند (9) منه إلى ضرورة البناء على النجاحات الأمنية التي تحققت بعد توقيع اتفاقية سحب القوات الأميركية (اتفاقية الإطار الاستراتيجي لعام 2008)⁽⁴⁾. وهذا ما يعكس رغبة الحكومة في تأكيد استعادة السيادة الوطنية، والانتقال من الاعتماد على القوات الأجنبية إلى الاعتماد على المؤسسات العراقية.

الجدير بالذكر ان النجاحات الأمنية بعد 2011، كانت مؤقتة ومحدودة، إذ ساعدت على

(1) المصدر نفسه.

(2) علي حاتم عبد الواحد، تداعيات غسيل الاموال والجريمة المنظمة على الأمن الوطني العراقي، (مجلة كلية القلم الجامعة: كلية القلم الجامعة)، العراق، المجلد (11)، العدد (22)، 2026، ص464.

(3) للمزيد ينظر: حنان رزاقية، الانسحاب الاميركي من العراق سنة 2011: دراسة في الاسباب والنتائج، (المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية: جامعة الجزائر/ كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية)، الجزائر، العدد (6)، جوان 2016، ص49-55.

(4) الكلمة، نص المنهاج الوزاري الذي قدّمه المالكي الى مجلس النواب، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

فرض سيطرة الدولة نسبياً في المدن الكبرى. لكن غياب استراتيجية شاملة لحصر السلاح بيد الدولة وضعف المؤسسات الأمنية جعل هذه النجاحات غير مستدامة، وأدى لاحقاً إلى انهيارات أمنية كبيرة مع ظهور تنظيم داعش الارهابي (هو تنظيم مسلح ذو افكار متطرفة، سيطر على أجزاء واسعة في كل من سوريا والعراق) منذ حزيران/يونيو 2014م⁽¹⁾.

6- استقلالية القرار الأمني

ركز البرنامج الحكومي في بنده (10) على السعي إلى جعل القرار الأمني عراقياً خالصاً، بعيداً عن الضغوط الخارجية أو النفوذ الإقليمي⁽²⁾. هذا التوجه كان محاولة لإعادة السيادة الكاملة للدولة على أراضيها ومؤسساتها.

لم يكن الجانب الأمني في البرنامج الحكومي مجرد بند إداري، بل كان الركيزة الأساسية لبقاء الدولة العراقية واستقرارها. لإعادة بناء الأجهزة الأمنية، وحصر السلاح بيد الدولة، ومكافحة الإرهاب، كلها خطوات تهدف إلى استعادة هيبة الدولة وتعزيز ثقة المواطن بمؤسساتها. ومع ذلك، فإن التحديات المرتبطة بالنفوذ الحزبي والجماعات المسلحة، إضافة إلى التدخلات الإقليمية، جعلت تحقيق هذه المرتكزات عملية معقدة وطويلة الأمد.

إجمالاً يمكن القول ان المحور الأمني نظرياً كان متقدماً في رؤيته، إذ حاول معالجة جذور الأزمة الأمنية عبر بناء مؤسسات مهنية وحصر السلاح بيد الدولة. لكن التطبيق العملي واجه تحديات كبيرة:

- 1 - استمرار وجود الجماعات المسلحة خارج سلطة الدولة. شهدت المدة آنذاك خروقات أمنية كبيرة، منها سلسلة التفجيرات الدامية التي ضربت بعض المؤسسات الرسمية والمناطق السكنية، واقتحام وسقوط سجن أبو غريب عام 2013.
- 2 - ضعف البنية المؤسسية للأجهزة الأمنية نتيجة الانقسامات السياسية.
- 3 - تصاعد التوترات الطائفية التي أعاقت بناء جهاز أمني وطني جامع.

(1) للمزيد ينظر: وفاء علي داوود، الارهاب وفقدان الثقة العام: دراسة حالة تنظيم «داعش»، (مجلة كلية السياسة والاقتصاد: جامعة بني سويف/ كلية السياسة والاقتصاد)، مصر، العدد (17)، يناير 2023، ص 69.

(2) الكلمة، نص المنهاج الوزاري الذي قدّمه المالكي الى مجلس النواب، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

ثالثاً: الجانب الخارجي والدبلوماسي

هذا الجانب يهدف إلى إعادة إدماج العراق في محيطه العربي والإقليمي والدولي بعد سنوات من العزلة والعقوبات التي فُرضت على البلاد منذ عهد النظام السابق لعام 2003م. وقد تضمن ثلاث ركائز أساسية منها:

1- إقامة أفضل العلاقات مع دول الجوار العربي والإقليمي والدولي

أشار البرنامج في بنده (8) الى ضرورة بناء علاقات متوازنة مع الدول المجاورة، تقوم على الاحترام المتبادل وعدم التدخل في الشؤون الداخلية⁽¹⁾. هذا التوجه كان استجابة لحاجة العراق إلى بيئة إقليمية مستقرة تساعده على تجاوز أزماته الداخلية.

أن إقامة أفضل العلاقات مع دول الجوار العربي والإقليمي والدولي يتطلب رؤية شاملة تقوم على مبادئ واضحة وتطبيق عملي متوازن. يمكن تلخيص أهم الأسس في النقاط التالية:

1 - الاحترام المتبادل للسيادة: عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، والاعتراف بحقوقها في تقرير مصيرها.

2 - المصالح المشتركة: التركيز على التعاون الاقتصادي، الأمني، والثقافي بما يخدم جميع الأطراف.

3 - الحوار المستمر: إنشاء قنوات دبلوماسية فعّالة لتجاوز الخلافات وحل النزاعات عبر التفاوض.

4 - التكامل الإقليمي: دعم مشاريع البنية التحتية المشتركة، الربط الطاقوي، والتبادل التجاري الحر.

5 - التعاون الأمني: مواجهة التحديات المشتركة مثل الإرهاب والجريمة المنظمة عبر تنسيق أمني إقليمي.

أما الآليات العملية في تلك الفترة فتمثلت في:

1 - مجالس تنسيق ثنائية ومتعددة الأطراف: لتبادل الخبرات ومتابعة المشاريع المشتركة.

(1) الكلمة، نص المنهاج الوزاري الذي قدّمه المالكي الى مجلس النواب، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

2 - اتفاقيات اقتصادية وتجارية: مثل مناطق تجارة حرة أو اتفاقيات كمركية لتسهيل حركة البضائع والأفراد.

3 - مبادرات ثقافية وتعليمية: برامج تبادل طلابي، مهرجانات ثقافية، وتشجيع السياحة البيئية.

4 - دبلوماسية شعبية: تعزيز التواصل بين الشعوب عبر الإعلام، الرياضة، والفنون. خلال فترة ولاية نوري المالكي الثانية (2010 - 2014)، كان موضوع العلاقات مع دول الجوار العربي والإقليمي والدولي محوراً أساسياً في السياسة الخارجية العراقية، تلك الفترة أوضحت أن المالكي سعى إلى توازن صعب بين:

1 - تعزيز العلاقات مع إيران (خاصة في ملفات الأمن والطاقة).
2 - محاولة تحسين العلاقات مع الدول العربية، رغم التوتر مع بعض دول الخليج بسبب الموقف من الأزمة السورية.

3 - التعاون مع تركيا في ملفات اقتصادية، مع وجود خلافات حول ملف المياه والحدود. يمكن القول، ان سياسة المالكي الثانية اتسمت بمحاولة الموازنة بين النفوذ الإيراني والعلاقات العربية، لكنها واجهت تحديات كبيرة بسبب الانقسام الداخلي العراقي والتوترات الإقليمية التي تسببت بدورها في توتر علاقات العراق مع بعض دول الخليج وتركيا، إلى جانب التعثر في تحييد البلاد عن الصراع السوري وتداعياته الأمنية.

2- حلّ المشكلات العالقة التي خلفها النظام السابق لعام 2003م

من أبرز هذه المشكلات هي ملفات الديون الخارجية، التعويضات، والمشاكل الحدودية مع بعض الدول. الحكومة أكد أن الحكومة ستعمل على تسوية هذه القضايا عبر الحوار والاتفاقيات الثنائية، بما يعزز السيادة العراقية ويخفف الأعباء الاقتصادية. كما في الآتي:

أ. الديون الخارجية: سعت الحكومة إلى التفاوض مع نادي باريس والدائنين الآخرين لتخفيف عبء الديون، واستفادت من مبادرات دولية لإعادة جدولة أو شطب جزء منها.

ب. تعويضات: تعاملت مع ملف التعويضات للكويت نتيجة غزو العراق للكويت في 1990م، حيث استمرت بدفع أقساط التعويضات وفق قرارات الأمم المتحدة، حتى تم الإعلان عن إغلاق الملف لاحقاً.

ت. المشاكل الحدودية: أجرت مفاوضات مع الكويت وإيران وتركيا لحل بعض القضايا الحدودية، بما في ذلك ترسيم الحدود البرية والبحرية، وملف المياه مع تركيا وإيران.

3- تعزيز مكانة العراق إقليمياً ودولياً بعد رفع العقوبات الدولية

بعد سقوط النظام السابق ورفع العقوبات الأممية تدريجياً، كان الهدف إعادة العراق إلى المجتمع الدولي كلاعب فاعل. ركزت الحكومة على استثمار هذا الانفتاح لتعزيز مكانة العراق في المنظمات الدولية والإقليمية، وإعادة بناء صورته كدولة ذات سيادة كاملة. أخيراً يمكن القول ان هذا الجانب كان ضرورياً لإعادة العراق إلى محيطه الطبيعي بعد سنوات من العزلة. غير أن التطبيق العملي واجه تحديات كبيرة:

أ- استمرار التوترات مع بعض دول الجوار وخاصة الخليجية بسبب ملفات أمنية وسياسية.

ب- صعوبة تحقيق سياسة خارجية متوازنة في ظل الانقسامات الداخلية والطائفية.

ت- اعتماد العراق بشكل كبير على الدعم الدولي في مواجهة الإرهاب، ما جعل استقلالية قراره الخارجي نسبة.

رابعاً: الجانب الاقتصادي والخدمي

من منظور أكاديمي، يمكن القول إن هذا الجانب هو الأكثر ارتباطاً بالحياة اليومية للمواطن العراقي، إذ ركز على معالجة أزمة الخدمات المستمرة منذ عام 2003م، إلى جانب تطوير الاقتصاد الوطني وتنويع مصادر الدخل.

ولتوضيحه هذا الجانب ذلك نورد الآتي:

1- ملف النفط والغاز

نصّ البرنامج في بنده (16) على متابعة تنفيذ عقود النفط والغاز مع الشركات العالمية، بهدف رفع الإنتاج النفطي وزيادة العائدات المالية. هذا التوجه كان ضرورياً لتعزيز الموازنة العامة، لكنه جعل الاقتصاد العراقي أكثر اعتماداً على النفط كمورد رئيسي⁽¹⁾، وهو ما أثار نقاشات واسعة حول مخاطر «الاقتصاد الريعي» المعتمد على الربح الخارجي كدخل من مورد طبيعي أو تحويلات أو مساعدات) أكثر من اعتماده على الإنتاج المحلي⁽²⁾. ولتوضيح الامر نورد الآتي:

أ. عقود النفط والغاز: وقعت وزارة النفط في عام 2009م، (11) عقداً مع شركات عالمية

(1) الكلمة، نص المنهاج الوزاري الذي قدّمه المالكي الى مجلس النواب، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://kalema.ahlamontada.com>

(2) للمزيد ينظر: سعد محمود الكواز، عبد الرزاق عزيز، الدولة الريعية والاقتصاد الريعي بين اشكالية المفهوم وتنوع الخصائص، (المجلة الاكاديمية لجامعة نورو: جامعة نورو)، العراق، 2019، ص206.

كبرى مثل (شركة بي بي وشركة سي ان بي سي لتطوير حقل الرميطة في البصرة⁽¹⁾)، وشركة لوك اويل الروسية لتطوير حقل غرب القرنة⁽²⁾)، وكانت هذه العقود أول انفتاح كبير على الاستثمار الأجنبي في قطاع النفط منذ عقود.

ب. زيادة الإنتاج: ارتفع الإنتاج النفطي بشكل ملحوظ خلال تلك الفترة، مما عزز الإيرادات المالية للدولة، إذ ارتفع إنتاج العراق من النفط على نحو ملحوظ. (زاد إنتاج النفط العراقي من 2.360.000 ألف برميل عام 2010 إلى حوالي 3.110.000 ألف برميل عام 2014).

ت. الموازنة العامة: الاعتماد على النفط ساعد الحكومة في تمويل الرواتب والمشاريع، لكنه جعل الموازنة عرضة لتقلبات أسعار النفط العالمية. (ارتفعت الموازنة العامة الاتحادية للعراق في عهد حكومة المالكي الثانية من نحو 72.4 مليار دولار في عام 2010 لتصل إلى حوالي 145.5 مليار دولار، وفق موازنة عام 2014 التقديرية التي أعدتها الحكومة قبل الأزمة السياسية والأمنية).

2- البنية التحتية والخدمات العامة

وضعت حكومة المالكي الثانية (2010 - 2014)، ملف الكهرباء والخدمات الأساسية في صدارة أولوياتها⁽³⁾، خصوصاً بعد موجة المطالبات الشعبية الواسعة بسبب أزمة الكهرباء المزمنة وتردي البنية التحتية. فالبرنامج الحكومي ركّز على:⁽⁴⁾

أ. ملف الكهرباء: زيادة إنتاج الطاقة الكهربائية عبر مشاريع جديدة وصيانة المحطات القائمة، مع وعود بتقليل ساعات الانقطاع، إذ ارتفع الإنتاج من (3.750) ميغاواط عام 2003م، إلى نحو (14.000) ميغاواط عام 2014م، لكن الانقطاعات استمرت بسبب ضعف التوزيع.

(1) الجزيرة، اتفاق لتطوير حقل الرميطة بالعراق، 2009/11/3، تاريخ الزيارة: 2026/7/1، متوفر على الرابط الآتي:

<https://www.ajnet.me>

(2) bbc news، العراق يوقع عقدا لتطوير حقل غرب القرنة، 29 ديسمبر 2009، تاريخ الزيارة: 2026/7/1، متوفر على الرابط الآتي:

<https://www.bbc.com>

(3) الكلمة، نص المنهاج الوزاري الذي قدّمه المالكي الى مجلس النواب، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://kalema.ahlamontada.com>

(4) عدنان فرج الساعدي، حكومة المالكي الثانية 2010-2014 سلسلة بيان الحقائق-4، كنوز ميديا، 2022/9/9، تاريخ الزيارة: 2026/7/2، متوفر على الرابط الآتي:

<https://knouzmedia.iq>

ب. الخدمات الأساسية: تحسين شبكات الماء الصالح للشرب، وتطوير أنظمة الصرف الصحي التي كانت تعاني من تدهور شديد، إذ أنجزت مشاريع مثل ماء الرصافة ومحطات تصفية في بغداد والمحافظات، لكن كثير من المشاريع توقفت أو تباطأت بعد عام 2014م، بعد دخول تنظيم داعش الارهابي الى المحافظات الغربية من البلاد. وأيضاً ارتفع عدد المدارس من نحو (12,000) إلى (24,000) خلال العشر السنوات اللاحقة للاحتلال الامريكي للعراق في 2003م، كما أنشئت مستشفيات كبرى بسعة (490) سرير في عدة محافظات عراقية. ولجانب ما سبق، بُنيت مدن رياضية وملاعب حديثة في محافظات (البصرة وكربلاء والنجف ودهوك... الخ)، إضافة إلى مراكز شبابية في أغلب المدن العراقية.

ت. الإدارة العامة: السعي لرفع كفاءة المؤسسات الحكومية، وتقليل البيروقراطية والفساد الإداري.

ث. العدالة في الخدمات: التأكيد على منع التمييز الطائفي أو الجغرافي في توزيع الخدمات، استجابة لمطالب شعبية بإنهاء المحاصصة في هذا المجال.

لكن رغم هذه الأولويات، واجهت الحكومة تحديات كبيرة مثل ضعف التمويل، الفساد، والظروف الأمنية التي أعاقَت تنفيذ الكثير من المشاريع. لذلك بقي ملف الكهرباء والخدمات واحداً من أكثر القضايا التي أثارت استياء المواطنين خلال تلك الفترة.

3-دعم القطاعات الإنتاجية

البرنامج الحكومي دعا في بنده (19 و 23) إلى تنويع مصادر الدخل عبر دعم الصناعة والسياحة والزراعة على التوالي⁽¹⁾. لتقليل الاعتماد على النفط، ومعالجة البطالة من خلال تحريك القطاعات الإنتاجية. كما نصّ على تحرير الاقتصاد من المركزية، وتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي.

فالبرنامج الحكومي لحكومة المالكي الثانية لم يقتصر على الكهرباء والخدمات فقط، بل تضمّن أيضاً رؤية اقتصادية أوسع تهدف إلى تحويل الاقتصاد من احادي الدخل الى مصادر دخل متعددة. يمكن القول ان البرنامج ركّز على عدة محاور منها:⁽²⁾

(1) الكلمة، نص المنهاج الوزاري الذي قدّمه المالكي الى مجلس النواب، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://kalema.ahlamontada.com>

(2) عدنان فرج الساعدي، حكومة المالكي الثانية 2010-2014، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://knouzmedia.iq>

أ. محور الزراعة: عن طريق دعم الفلاحين وتطوير مشاريع الري، بهدف زيادة الإنتاج المحلي وتقليل الاستيراد. من خلال مشروع إحياء زراعة الشلب (الرز) في محافظتي النجف والديوانية، بدعم حكومي للأسمدة والبذور. لكن ضعف شبكات الري وتراجع المياه بسبب السدود الإقليمية جعل النتائج محدودة. وأيضاً برامج دعم الفلاحين عبر القروض الزراعية، لكنها اصطدمت بالفساد وضعف المتابعة، مما أدى إلى تراكم الديون على المزارعين.

ب. محور الصناعة: من خلال إعادة تشغيل المصانع المتوقفة، وتشجيع الصناعات التحويلية لتوفير فرص عمل جديدة، إذ تم إعادة تشغيل بعض مصانع الإسمنت والبتروكيمياويات، مثل مصنع إسمنت الكوفة، لكن الإنتاج بقي أقل من الطاقة التصميمية بسبب مشاكل الكهرباء والتمويل. وأيضاً مشاريع صناعية جديدة أُعلن عنها في محافظتي النجف و بابل، لكنها لم تكتمل أو توقفت بعد 2014م، مع الأزمة الأمنية والمالية للعراق.

ت. محور السياحة: من خلال الاستثمار في المواقع الأثرية والدينية، خصوصاً في (النجف وكربلاء وسامراء)، لتكون مصدر دخل إضافي. كالاستثمار في البنية التحتية السياحية في النجف وكربلاء، كالفنادق والطرق المؤدية إلى العتبات المقدسة.

يمكن القول أن البرنامج كان طموحاً في تنويع الاقتصاد، لكن الاعتماد على النفط ظل شبه مطلق، فيما بقيت الزراعة والصناعة والسياحة قطاعات ثانوية لم تحقق النقلة النوعية الموعودة.

4- معالجة مشكلة البطالة

أشار البرنامج في بنده (18) إلى ضرورة خلق فرص عمل عبر المشاريع الإنتاجية والخدمية. البطالة كانت من أبرز التحديات الاجتماعية، خصوصاً بين الشباب، ما جعل هذا البند محورياً في الرؤية الاقتصادية. فنسبة البطالة في العراق خلال فترة حكومة المالكي الثانية (2010 - 2014)، تراوحت بين نحو (8 %) و(10.59 %) وفق تقديرات البنك الدولي ومنصات البيانات العالمية. ولتوضيح ذلك نورد الجدول رقم (3-1) الآتي:

جدول رقم (1-3) نسبة البطالة في العراق للأعوام (2010-2014)م

السنة	نسبة البطالة في العراق
2010	% 8.27
2011	% 8.19
2012	% 7.96
2013	% 9.22
2014	% 10.95

المصدر: من عمل الباحثة بالاعتماد على:

YCharts *Iraq Unemployment Rate (Yearly) - Historical Data and Trends*, https://ycharts.com/indicators/iraq_unemployment_rate_annual

فالملاحظ للبيانات أعلاه ان البطالة في 2012م، قد انخفضت بشكل ملحوظ نتيجة توسع مشاريع البنية التحتية والخدمات. لكنها عاودت الارتفاع في 2013م، لاكثر من (9%)، ثم تجاوزت (10 %) عام 2014م، بسبب توقف آلاف المشاريع نتيجة الأزمة الأمنية (ظهور تنظيم داعش الارهابي) والأزمة المالية الناتجة عن انخفاض سعر برميل النفط دون (20) دولار خلال تلك الفترة. فعلى الرغم من أن المعدلات العامة تبدو معتدلة، إلا أن البطالة بين الشباب كانت أعلى بكثير، حيث أشارت تقارير محلية إلى أنها تجاوزت النسبة المذكورة في عدد من المحافظات العراقية.

من الناحية النظرية، هذا المحور كان شاملاً وطموحاً، إذ حاول الجمع بين زيادة العائدات النفطية وتنويع الاقتصاد، لكن التطبيق العملي واجه عقبات كبيرة منها:

- 1 - استمرار الاعتماد شبه الكامل على النفط، مع ضعف مساهمة الزراعة والصناعة.
- 2 - بقيت أزمة الكهرباء والخدمات قائمة رغم الوعود.
- 3 - الفساد الإداري والمالي أعاق تنفيذ المشاريع الكبرى.
- 4 - ضعف التخطيط الاستراتيجي جعل الكثير من الإصلاحات أقرب إلى الشعارات منها إلى الإنجازات الفعلية.

خامساً: الجانب الاجتماعي والحقوق

يُعدّ هذا المحور من أهم الجوانب التي تناولها البرنامج، إذ أدركت الحكومة أن الاستقرار

السياسي والأمني لا يمكن أن يتحقق دون معالجة البعد الاجتماعي والحقوق، وقد تضمن عدة مرتكزات أساسية كما في الآتي:

1-احترام حقوق الإنسان وضمان حرية التعبير والمعتقد

شدّد البرنامج في بنده (4) على ضرورة احترام حقوق الإنسان كمرتکز لبناء دولة القانون. كما نصّ على ضمان حرية التعبير والمعتقد والرأي والشعائر في ظل القانون لجميع المواطنين، بما يعكس التزاماً بالقيم الديمقراطية⁽¹⁾.

2-نبذ الإرهاب والطائفية والتمييز

أكد البرنامج في بنده (5) على نبذ العدوان ومحاربة الإرهاب، ورفض الطائفية والتمييز بكافة أشكاله⁽²⁾. هذا التوجه جاء في سياق سياسي واجتماعي اتسم بانقسامات حادة بعد 2003م، ما جعل تعزيز الهوية الوطنية الجامعة ضرورة ملحة.

3-ضمان حق العيش بسلام وأمان لجميع العراقيين

نصّ البرنامج على أن جميع المواطنين، بمختلف مكوناتهم القومية والدينية، لهم الحق في العيش بأمان وسلام. وهذا ما يعكس محاولة الحكومة لتكريس مفهوم المواطنة المتساوية.

4-تعزيز التعايش والتسامح بين الأديان والقوميات

ركّز البرنامج على تعزيز قيم التسامح والتعايش، باعتبارها أساساً لاستقرار الاجتماعي. هذا البند كان مرتبطاً بمشروع المصالحة الوطنية الذي سعت الحكومة لاستكمالته. ويُذكر إن الحكومة رعت المؤتمرات الوطنية للعشائر والمكونات، واستحدثت لجان المصالحة الوطنية،

5-معالجة قضايا المهجرين والمصالحة الوطنية

أشار البرنامج في بنده (27) إلى العمل على إنهاء ملف المهجرين والنازحين، وهو ملف إنساني كبير نتج عن العنف الطائفي. كما أكد في بنده (15) على استكمال مشروع المصالحة

(1) الكلمة، نص المنهاج الوزاري الذي قدّمه المالكي الى مجلس النواب، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://kalema.ahlamontada.com>

(2) الكلمة، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي:

<https://kalema.ahlamontada.com>

الوطنية⁽¹⁾، بما يعكس إدراك الحكومة لأهمية البعد الاجتماعي في استقرار الدولة. فالبرنامج الحكومي في عهد حكومة المالكي الثانية أولى اهتماماً خاصاً بملف المهجرين والنازحين الذي نتج عن العنف الطائفي بعد عام 2006م، باعتباره ملفاً إنسانياً كبيراً يمس الاستقرار الاجتماعي.

بلغ عدد المهجرين والنازحين في العراق بين (1.6-1.8) مليون شخص للفترة (2010-2014)، حسب تقارير الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة، نتيجة العنف الطائفي ثم تصاعد الأزمة الأمنية في عام 2014م⁽²⁾.

وكان الحل المفترض لمشكلتهم يكون من خلال إعادتهم إلى مناطقهم الأصلية، أو توفير سكن بديل وتعويضات مالية، إضافة إلى دعم اجتماعي وخدمات أساسية. لكن عملية التنفيذ واجهت عقبات كبيرة كاستمرار التوترات الأمنية والسياسية التي حالت دون عودة جميع النازحين. وغياب رؤية متكاملة للمصالحة الوطنية، ما جعلها تبقى في إطار شعارات أكثر من كونها خطوات عملية ناجزة، إلا في نطاق محدد.

يمكن القول أن البرنامج أظهر إدراكاً لأهمية البعد الاجتماعي والحقوق في استقرار الدولة، لكن نجاحه في إنهاء ملف المهجرين بشكل كامل كان محل نظر، وظل هذا الملف مفتوحاً حتى وقتنا الحالي.

إجمالاً، هذا الجانب كان شاملاً في رؤيته، من الناحية النظرية، إذ حاول معالجة القضايا الحقوقية والاجتماعية التي تُعدّ أساساً لبناء دولة مستقرة. لكن التطبيق العملي واجه تحديات كبيرة منها:

- 1 - استمرار الانتهاكات الحقوقية وضعف المؤسسات الرقابية في العراق.
- 2 - بقاء الانقسامات الطائفية والسياسية رغم الدعوة للمصالحة الوطنية.
- 3 - ازدياد أعداد المهجرين والنازحين بسبب الوضع الأمني الهش واحتلال ربع العراق من تنظيم داعش الارهابي.

(1) المصدر نفسه.

(2) international organization for migration Iom iraq: review if displacment and retufn in iraq, 8/ 2010, date of visit: 32026/7/, Available at the following link: <https://www.iom.int>

سادساً: تقييم البرنامج الحكومي الثاني لنوري المالكي للأعوام (2010-2014)

يمكن القول إن البرنامج الحكومي لعام 2010م، كان طموحاً وشاملاً، إذ حاول معالجة التحديات الأمنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية في آن واحد. إلا أن التطبيق العملي واجه عقبات كبيرة:

- 1 - البيئة الأمنية الهشة بعد الانسحاب الأميركي ونشاط التنظيمات الارهابية.
 - 2 - الانقسامات السياسية والطائفية التي أعاقت بناء مؤسسات قوية.
 - 3 - الفساد الإداري والمالي الذي حدّ من فاعلية الإصلاحات الاقتصادية والخدمية.
- فالتقييم النقدي للبرنامج يرى ان هناك تحسن نسبي في أداء القوات الأمنية، لكن مشكلة الجماعات المسلحة خارج الدولة بقيت قائمة، ما أضعف سيادة القانون. أما فيما يتعلق بالخدمات فقد استمرت أزمة الكهرباء رغم الإنفاق الكبير، مما أثار احتجاجات شعبية واسعة. أما الاقتصاد، فعلى الرغم من ان العقود النفطية رفعت الإنتاج، لكنها عمّقت اعتماد العراق على النفط كمصدر وحيد للدخل، مع ضعف واضح في تنويع الاقتصاد. وفي جانب العلاقات الخارجية شهد العراق انفتاحاً نسبياً، لكنه ظل محاطاً بتوترات مع بعض دول الجوار. ولو رجعنا للمصالحة الوطنية فإنها بقيت محدودة النتائج بسبب استمرار الانقسامات الطائفية والسياسية.
- مثل البرنامج الوزاري للمالكي 2010م، محاولة لإعادة بناء الدولة العراقية على أسس دستورية وقانونية، مع التركيز على الأمن والسيادة والعلاقات الخارجية، لكنه اصطدم بواقع سياسي وأمني معقد، جعل الكثير من بنوده أقرب إلى الأهداف النظرية أكثر من كونها إنجازات عملية.

كان برنامج حكومة المالكي الثانية لعام 2010م، أكثر تفصيلاً وطموحاً من برنامج حكومة 2006م، خاصة في مجالي الاقتصاد والعلاقات الخارجية. إلا أن التحديات البنيوية مثل الفساد، المحاصصة، وضعف المؤسسات حالت دون تحقيق أهدافه بشكل كامل.

جاء المنهاج الحكومي الثاني لنوري المالكي عام 2010م، بعد أزمة سياسية طويلة أعقبت انتخابات مجلس النواب، وتميز بتشكيل حكومة وحدة وطنية ضمت مختلف الكتل (شيعة، سنة، أكراد). كما ركّز البرنامج على تعزيز الديمقراطية، احترام حقوق الإنسان، وتحقيق الأمن والاستقرار، لكنه واجه تحديات كبيرة في إدارة الوزارات الأمنية والاقتصادية. (احتفظ رئيس الوزراء بالوزارات الأمنية الثلاث: الداخلية، الامن الوطني، الدفاع. إما بالوكالة أو بالتوجيه المباشرة لعدم التوافق السياسي على تسمية وزراء لها).

واجه البرنامج الثاني لنوري المالكي عدد من التحديات نذكر منها:

1 - الأمن: استمرار العنف الطائفي والعمليات الإرهابية رغم وعود الحكومة بتحسين

الوضع الأمني.

2 - الخدمات: أزمة الكهرباء والماء بقيت من أبرز المشاكل التي لم تُحل بشكل جذري.

3 - الفساد: تفاقم الفساد الإداري والمالي، مما أعاق تنفيذ الكثير من المشاريع.

4 - التمثيل السياسي: رغم تشكيل حكومة وحدة وطنية، بقيت الخلافات بين الكتل

السياسية مؤثرة على الأداء الحكومي.

ولتقييم البرنامج السياسي لحكومة المالكي الثانية (2010-2014)، ومقارنة بين أهداف

البرنامج الحكومي مع الواقع الفعلي وتطبيقه على أرض الواقع، نورد الجدول رقم (2-3) الآتي:

جدول رقم (2-3) تقييم البرنامج الحكومي لحكومة المالكي الثانية للأعوام (2010-2014)

ت	المجال	الأهداف	ما تحقق فعلياً
1	الدستور والقانون	الالتزام بالدستور وتفعيل مواده وترسيخ دولة القانون	استمرار الخلافات الدستورية حول المادة (140) وقانون النفط والغاز وضعف تطبيق القانون بشكل عام
2	الديمقراطية	تعزيز المؤسسات واحترام حقوق الانسان	استمرار الخلافات السياسية والمحاصصة وضعف المؤسسات
3	الأمن والدفاع	استقرار نسبي وتولي وزارات أمنية قوية	تذبذب العنف والاضطرابات الأمنية على الرغم من الزيادة في الاتفاق العسكري
4	المصالحة الوطنية	معالجة آثار الطائفية وتعزيز السلم الاهلي. إشراك جميع الكتل في الحكومة	مشاركة محدودة مع استمرار الانقسامات الطائفية والسياسية ومحدودية في نتائج المصالحة الوطنية
5	الاقتصاد	تطوير النفط والتحول الى اقتصاد السوق وتنويع مصدر الدخل الكلي للموازنة العامة للدولة	بقاء الاعتماد على النفط من الناتج المحلي، مع ضعف القطاع الخاص ومحدودية التنويع الاقتصادي
6	الخدمات العامة	تحسين خدمات الكهرباء والمياه والصحة والتعليم	استمرار أزمة الكهرباء والمياه وضعف الخدمات الصحية والتعليمية
7	البطالة والفقر	معالجة البطالة وتوسيع الضمان الاجتماعي	ارتفاع البطالة خاصة بين الشباب والخريجين، مع ارتفاع في نسبة التوظيف الحكومي
8	الزراعة والصناعة	تطوير الزراعة والصناعة	تخلخل الانتاج الزراعي والصناعي واستمرار الاعتماد على الاستيراد من الخارج

9	العلاقات الخارجية	تعزيز العلاقات مع دول الجوار والأخذ بسياسة الانفتاح الدولي	علاقات متذبذبة مع دول الجوار وخاصة الخليجية منها مع استمرار التوترات الاقليمية
10	الثقافة والاعلام	دعم الاعلام الحر	بقاء الاعلام ميسياً في كثير من الاوقات
11	مكافحة الفساد	تفعيل دور النزاهة والرقابة ومراقبة الانفاق الحكومي	استمرار تحديات الفساد المالي والإداري مع ضعف فعاليات المؤسسات الرقابية
12	دور النساء	إشراك النساء في الحكومة	تمثيل ضعيف نسبياً للنساء

المصدر: من عمل الباحثة بالاعتماد على: الكلمة، نصّ المنهاج الوزاري الذي قدّمه المالكي الى مجلس النواب، المصدر السابق، متوفر على الرابط الآتي: <https://kalema.ahlamontada.com>

بالرغم من التحديات السياسية والأمنية التي واجهت حكومة المالكي الثانية (2010 - 2014)، إلا أن البرنامج الوزاري حقق نسبة إنجاز متقدمة بلغت حوالي 75% في قطاعي الطاقة والصناعة النفطية بفضل جولات التراخيص، في حين جاء الأداء العام للقطاعات الأخرى منخفضاً بحوالي 40%. وكما في الآتي:

1- النجاحات الجزئية والتي تمثلت بـ:

أ. انسحاب القوات الأميركية نهاية عام 2011م.

ب. توسع إنتاج الكهرباء وتحسن البنية التحتية كمدارس، ملاعب، مشاريع إسكان).

ت. نمو نسبي في الاقتصاد بفضل عائدات النفط.

ث. مشاركة جميع الكتل السياسية في تشكيل الحكومة.

2- الإخفاقات أو الإنجازات غير المكتملة، كما في الآتي:

أ. استمرار تحديات الفساد المالي والإداري وبقاء ثغرات بحاجة إلى معالجة.

ب. تركيز الصلاحيات التنفيذية وتعاضل دور رئاسة الوزراء في إدارة مؤسسات الدولة حينها.

ت. تزايد حدة الاستقطاب السياسي والمجتمعي.

ث. تراجع الاستقرار الأمني بشكل ملحوظ لا سيما مع تغوّل تنظيم داعش الإرهابي منذ حزيران/يونيو 2014م.

ج. ضعف التنوع الاقتصادي واستمرار الاعتماد شبه الكامل على النفط، مع ضعف قطاعي الزراعة والصناعة والاعتماد على الاستيراد.

ح. استمرار أزمة البطالة بين الشباب والخريجين وضعف الخدمات الأساسية خاصة بـ(الكهرباء والمياه والخدمات الصحية والتعليمية).

- خ. استمرار الخلافات الدستورية حول المادة (140).
- د. ضعف المؤسسات الديمقراطية واستمرار المحاصصة.
- ذ. بقاء العنف والاضطرابات الأمنية وتوسع نشاط الجماعات الخارجة عن القانون.
- ر. محدودية نتائج المصالحة الوطنية.
- ز. علاقات خارجية متذبذبة مع دول الجوار.

الخاتمة

كان المنهاج الحكومي الثاني للمالكي عام 2010م، طموحاً في شعاراته، لكنه واجه عراقيل كبيرة في التطبيق بسبب الانقسامات السياسية، ضعف المؤسسات، والفساد. ورغم أنه مثّل محاولة لتوحيد القوى العراقية بعد انتخابات صعبة، إلا أن الواقع الأمني والخدمي لم يواكب تلك الوعود، مما جعل هذه المرحلة مثار جدل واسع.

إن البرنامج الحكومي لحكومة نوري المالكي الثانية مثّل رؤية شاملة لبناء دولة القانون والمؤسسات، لكنه واجه اختلالاً في الجوانب الهيكلية والتنظيمية العملية، بسبب التحديات الأمنية والسياسية والاقتصادية. ورغم بعض النجاحات في مجال النفط والسيادة، فإن الكثير من الأهداف لم تتحقق، مما يؤكد الحاجة إلى برامج واقعية مرتبطة بآليات تنفيذ واضحة.

النتائج:

- 1 - البرنامج كان شاملاً وطموحاً، لكنه واجه عقبات كبيرة في التنفيذ.
- 2 - تحقق انسحاب القوات الأجنبية ورفع بعض العقوبات الدولية.
- 3 - العقود النفطية رفعت الإنتاج لكنها لم تُترجم إلى تنمية شاملة.
- 4 - المصالحة الوطنية لم تصل إلى نتائج نهائية.
- 5 - الخدمات الأساسية بقيت ذات أمة مزمنة.
- 6 - الفساد والمحاصصة أعاقا تنفيذ معظم البنود.

التوصيات:

- 1 - ضرورة ربط أي برنامج حكومي بمؤشرات أداء قابلة للقياس.
- 2 - تقليص المحاصصة لصالح الكفاءة والمؤسساتية.

- 3 - تنويع الاقتصاد عبر دعم الزراعة والصناعة.
- 4 - تعزيز استقلال القضاء ومكافحة الفساد بشكل جدي.
- 5 - بناء استراتيجية وطنية للمصالحة المجتمعية.
- 6 - الاستثمار في التعليم والبحث العلمي لإعادة العراق إلى مكانته العلمية.

الفصل الرابع

إستراتيجيات الحكم وإدارة الأزمات في البيئة العراقية

تقييم البرامج الحكومية لحكومتَي حيدر العبادي وعادل عبد المهدي

أ. د. حيدر نزار السيد سلمان⁽¹⁾

المقدمة

تصوغ الحكومات برامج عمل لها، لا سيما في النظم السياسية المستندة في تشكيلها على دورات نيابية انتخابية، تشرح فيها مسارها العام لتحقيق رؤيتها التكتيكية والاستراتيجية في المجالات الاقتصادية والسياسية والأمنية والاجتماعية وما يتبعها من أقسام أخرى، ويعد البرنامج الحكومي بشقيهِ السياسي والاقتصادي، الأساس في بقية الجوانب، فهو يعتمد بشكل كبير على رؤية الحكومة ومواقفها وإيديولوجيتها السياسية-الاقتصادية.

أعدت الحكومات ما بعد 2003 برامجها الحكومية وكشفتها للرأي العام وعرضتها قبل إقرارها لمناقشات المجلس النيابي بغية تعديلها وترصينها، ومن ثم إلزامها بالتنفيذ من خلال المراقبة والتدقيق والمحاسبة، بيد أن واقع الحال يشير إلى أن هذه الحكومات خضعت للظروف التاريخية والسياسية التي تشكّلت فيها، وعجزت عن تنفيذ برامجها الحكومية إلا بالقدر المحدود، لا سيما تلك المتعلقة بالخدمات العامة والأمن والاقتصاد. كما إنها تخلّت عن عقلانية هذه البرامج وسأيرت الظروف الآتية من خلال إجراءات ومنح وقرارات وتعيينات حكومية واستحداث مناصب لاستيعاب جهات سياسية من جانب، ولجئها إلى بعض الإجراءات لغرض كسب رضا جمهورها.

أفضت السيطرة الإرهابية على مدن عراقية وما شكلته من تهديدات وجودية على

(1) أكاديمي (كلية الآثار-جامعة الكوفة).

البلاد اجتماعياً وسياسياً في عام 2014، إلى تغيرات في النظام السياسي واستبدال أركانها المتهمين شعبياً بالتسبب في ذلك. واستجابةً لنداءات مرجعية النجف الدينية والغضب الشعبي، أختير السيد حيدر العبادي كحل في اتجاه إصلاح الأوضاع وأملاً في الإنقاذ وتحويل المسار بما يفضي إلى إقامة مؤسسات دولة أكثر قوة، والسيطرة على السلاح ومكافحة الفساد، والأهم تحرير المدن من قبضة الإرهاب. وعلى هذا الأساس قدّم العبادي برنامجه الحكومي الذي اعتمد على ثلاث ميزات هي: تحرير الأرض، وإغاثة النازحين، وإصلاح الاقتصاد ومكافحة الفساد. وحسب المعطيات فقد حصل الرجل على تفويض ديني وشعبي وسياسي لتنفيذ برنامجه، بيد أن مجريات الأحداث أثبتت صعوبة تحقيق كل محاور هذا البرنامج، وبقيت الفقرات التي بحاجة إلى قرارات حازمة وجريئة، والتي تتطلب صداماً مع القوى المتنفذة بتغلغلها داخل أجهزة الدولة، دون تحقق.

كان برنامج العبادي مقتضياً وشديداً التركيز، بعيداً عن الإسهاب والتفاصيل الواسعة، ولعلّ ذلك يعود إلى تفكيره العلمي المنظم النابع من تعليمه الهندسي، إذ ركّز على ما تتطلبه المرحلة الراهنة من إجراءات لتنفيذ الأسس الثلاثة المذكورة في أعلاه، التي استند عليها البرنامج، وفي هذا الفصل تناولنا أهم ما اتخذته حكومته لتحقيق برنامجه وفقاً لهذه الأسس، وما واجهته من مصاعب حالت دون التحقيق المنشود، كما عرّفنا بتبصّر الإمكانيات الإدارية والقيادية لحيدر العبادي الضرورية لتجسيد برنامجه حكومته إلى واقع ملموس.

أما البرنامج الحكومي لحكومة عادل عبد المهدي، والذي شكّل الحكومة بعد خليفته العبادي، فقد كانت الآمال منعقدة برئيس وزراء لإحداث إصلاحات حقيقية بوصفه رجلاً خبيراً في الاقتصاد، وجاء برنامجه بالكثير من التفاصيل وضعف التنظيم والتنسيق، مختلفاً نوعاً ما عن برنامج العبادي، خصوصاً أن حكومة عبد المهدي تولّت الحكم وقد تحررت المدن من قبضة الإرهاب وأُعلن النصر عليه، وكان الاحتياطي النقدي كبيراً، لذا ركّز برنامجه على تطوير العمل الإداري المؤسسي وحصر السلاح بيد الدولة ومكافحة الفساد وتقديم خدمات أفضل، فضلاً عن تطوير علاقات العراق الخارجية.

رغم أن برنامج عبد المهدي يختلف عن مثيله في حكومة العبادي من ناحية المضمون والتنظيم الشكلي الذي جاء مربكاً، فإن السمة العامة كانت واحدة، وهي إنقاذ البلاد من أزماتها الاقتصادية والأمنية، وهو ما سرد له عبد المهدي ببرنامجه (121 صفحة) من التفاصيل والوعود، لكن ما تحقق في برنامج العبادي لم يستمر في عهد عبد المهدي، لا سيما في

الجانب الاقتصادي والعلاقات الخارجية، لأسباب أهمها سيطرة قوى النفوذ، وانخفاض أسعار النفط، والاحتجاجات الجماهيرية واسعة النطاق وغير المسبوقة في تاريخ العراق، لذا لم تدم مدة حكمه أكثر من سنة واحدة، إذ قدّم بعدها استقالته.

اعتمد هذا الفصل على منهجيتي الوصف والتحليل وبيان عوامل القوة والضعف في كلا البرنامجين والأسباب المعيقة لتنفيذهما، وكل ذلك استند إلى ما جاء فيهما، وما كُتب عنهما بالإضافة إلى مذكرات بعض السياسيين، وفي مقدمتهم العبادي ورئيس الجمهورية الأسبق فؤاد معصوم وغيرهم.

إن الضرورة البحثية تستدعي الإشارة إلى الفوارق بين الحكومتين موضوع البحث، فحكومة حيدر العبادي دامت أربع سنوات، رغم أنها جاءت في أعقاب ظروف عسكرية واقتصادية قاهرة. أما حكومة عبد المهدي فقد دامت سنة واحدة، وقد جاءت بعد نصر عسكري كبير ووفرة مالية، لذا لا بد من التمييز حين قراءة الدراسة حول الاثنين. كما لا يمكن إغفال الصعوبات الشديدة التعقيد التي أحاطت بكلا الحكومتين والتي أعاقَت تنفيذ برامجهما وتحويلها إلى تجسيدات واقعية. ومن التمثلات الواضحة لهذه المعوقات؛ سياسة المحاصصة في توزيع المناصب العليا والوسطى في الدولة بوصف هذه المناصب مراكز للمنافع الحزبية والشخصية، وأيضاً قوى السلاح التي حاولت فرض سطوتها على الحكومتين ومؤسسات الدولة، والتدخلات الأجنبية الخارجية الفاعلة، سواء في تشكيل الحكومة أو فرض رؤيتها المتعارضة أحياناً مع المصلحة العراقية العليا، وتولي مناصب حكومية رفيعة من شخصيات هي في الأساس جزء السياق التقليدي الحاكم وترتبط مع بعضها بعلاقات مصلحة وحزبية وثيقة، وفي المحصلة النهائية يأتي هذا الفصل ليكشف الحسابات بين التنظير للبرنامج الحكومي والواقع العام المتحقق من سعي هذه الحكومة أو تلك لتجسيد رؤيتها السياسية إلى عمل مادي ملموس.

أولاً: برنامج حكومة حيدر العبادي 2014-2018

1- تشكيل الحكومة:

تدرجت الأوضاع السياسية في العراق منذ نيسان/أبريل 2003 بشكل غير مسبوق، إذ شهدت أحداثاً ووقائع جسيمة اتسمت بظهور الأزمات والمشكلات البنيوية الناتجة عن صراع القوى السياسية المشاركة في الحكم، فضلاً عن تحالفاتها الاجتماعية وبحثها عن مكاسب اقتصادية ومنافع لزعاماتها. وتبرز أهم التمثلات في هذا السياق بتفاقم الخطاب الطائفي

لدى الكثيرين ليحل محل الخطاب الوطني وغموض الرؤية البنائية عند الكثير من الأحزاب السياسية، وتداخل الفساد والسلاح مع مفاصل حيوية من الدولة.

تشكلت الحكومة الأولى سنة 2006 بحسب دستور العراق الجديد برئاسة زعيم حزب الدعوة الجديد⁽¹⁾ نوري المالكي ضمن سياق سياسي غير معروف في الواقع العراقي وفي ظل ظروف أمنية واجتماعية معقدة وبوجود أمريكي مؤثر⁽²⁾. ونتجت عن ذلك تداعيات خطيرة تمثلت في تصاعد التغالب المرتبط بأشخاص المشهد السياسي وضعف الخدمات العامة وتأخر بناء دولة، وقد خلقت عملية التغالب مشكلةً بنيويةً خطيرةً كان من مظاهرها غياب المعارضة البرلمانية، وسعي كل الأحزاب الممثلة في مجلس النواب للمشاركة في الحكومة ضمن مفهوم توزيع الوزارات كحصص بينها⁽³⁾. بيد أن الخطر الأعظم كان الإرهاب وجرائمه بحق الشعب العراقي، وكل هذا أوجد تراكمًا من الغضب الشعبي والسياسي ومن المرجعية الدينية في النجف الأشرف، وكان لا بد من العمل لإيقاف مسلسل التذبذبات السياسية والأمنية والاقتصادية وإحداث تغييرات حقيقية.

وعلى الرغم من أن نوري المالكي في آخر ولايته الثانية 2010-2014 حقق فوزاً واضحاً في الانتخابات النيابية في نيسان/أبريل 2014، في ائتلاف دولة القانون وحصد (95) من المقاعد، لكن الأمر تغير بفعل معارضة الكثير من القوى السياسية والدينية⁽⁴⁾.

بعد أزمة سياسية حول منصب رئاسة الوزراء، كلّف حزب الدعوة والتحالف الوطني الذي يمثل الكتلة الأكثر عدداً حيدر العبادي لرئاسة الحكومة استجابةً لدعوة المرجعية الدينية في النجف الأشرف (مكتب آية الله العظمى السيد علي الحسيني السيستاني)⁽⁵⁾، وطبقاً للإجراءات الدستورية وبطلب من الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً

(1) الجزيرة، نوري المالكي، لتفاصيل حول اختيار المالكي وترأسه حزب الدعوة، ينظر الرابط:

<https://aja.me/3ne31>

(2) أشار أياد علاوي في مذكراته إلى الموقف الأمريكي المؤيد لاختيار المالكي رئيساً للوزراء. للتفاصيل، ينظر: إياد

علاوي، بين النيران محطات في مسيرة أياد علاوي، ج3، ط1، (دار المدى: بغداد، 2019)، ص93 - 98.

(3) مجموعة مؤلفين، تحولات العراق 2003 - 2021، الديمقراطية - داعش - المرجعية - التظاهرات، الكتاب

(172)، ط1، (مركز المسبار للدراسات والبحوث، 2021)، ص32-33.

(4) واجه المالكي في طلبه الولاية الثالثة معارضة شديدة من عدة أطراف ومنها الكردية جميعها وبعض

الكيانات الشيعية والسنية ومنها التيار الصدري وائتلاف المواطن لعمار الحكيم والوطنية برئاسة إياد

علاوي. للتفاصيل ينظر: حسين الشهرستاني، تجربة حياة، ط1، (دار منى: بغداد، 2021)، ص323 - 325.

(5) حول موقف السيستاني والتحالف الوطني من الولاية الثالثة وتكليف العبادي، ينظر: مجموعة مؤلفين،

تحولات العراق، المصدر السابق، ص74-75.

وبحسب المعيار التوافقي؛ كلّف رئيس الجمهورية فؤاد معصوم العبادي بتشكيل الحكومة في 11 آب/أغسطس 2014⁽¹⁾.

كانت وظيفة حكومة العبادي الرئيسة في تلك الظروف الخطيرة هي إصلاح الأوضاع العامة، لكن رغم ذلك بقيت طريقة الاختيار والتشكيل الوزاري نفسها، وكان الأمل منعقدًا على حكومة إنقاذ تأخذ على عاتقها هذه المهمة وتخرج البلاد من حالة الخطر، لا سيما إنها ورثت تركّة من المشكلات، منها الانقسامات المجتمعية والتدهور الاقتصادي وخطر الإرهاب، وهي تحديات بحاجة لقرارات صعبة وحازمة. قدّم العبادي في 8 أيلول/سبتمبر 2014 أسماء وزراء حكومته إلى مجلس النواب بغية التصويت عليها وهو ما حصل، وكانت أهدافها المعلنة تتمثل ببحر الإرهاب وتحرير المدن المحتلة ومعالجة الأوضاع الاقتصادية والمالية⁽²⁾، ومحاربة الفساد، إذ أشار وزير التعليم العالي في حكومته إلى أن العبادي أكد إنه سيتصدى لحالات الفساد السابقة واللاحقة⁽³⁾. وفي كل الأحوال حظيت حكومة العبادي بدعم صريح من المرجعية الدينية في النجف الأشرف التي حثته على التحرك بقوة لإنجاز المهام المكلف بها، وكان الأمل يحدوها كما حال العراقيين بأن يكون عهد حكومته عهداً جديداً موفوراً بالانتصارات العسكرية وتوحيد الأرض العراقية بعد تحريرها ومكافحة الفساد.

2-برنامج حكومة حيدر العبادي

قدّم رئيس الوزراء في أيلول/سبتمبر 2014 برنامج حكومته إلى مجلس النواب، مترافقاً مع تقديم حقيبه الوزارية، وفي هذا البرنامج صاغ العبادي رؤيته المقبلة لعمل الحكومة واتجاهاتها في نوعين من الخطط:

الأولى: آنية تتعلق بظروف النزوح من المدن التي سيطر عليها الإرهاب وضرورة معالجة أوضاع النازحين الإنسانية والمعاشية.

(1) من الضروري الإشارة إلى أن نوري المالكي بقي مصرّاً على كونه المرشح المستحق لرئاسة الوزراء حسب عدد نواب كتلته الأكبر، وعلى هذا الأساس قدّم طعنًا إلى المحكمة الاتحادية بعدم دستورية تكليف العبادي غير إن المحكمة قررت دستورية التكليف.

(2) حسب وزير الموارد المائية حسن الجنابي في حكومة العبادي فإن الأخير تسنم المنصب وفي خزينه الدولة (600) مليون دولار وعند تسليمه الحكم إلى عادل عبد المهدي الذي جاء بعده ترك في خزينه الدولة (17) ترليون دينار وهو رقم يقارب الـ(16) مليار دولار. حسن الجنابي، الدولة العقيمة تجربتي في حكومة حيدر العبادي، ط1، (دار المدى: بغداد 2021)، ص225.

(3) حسين الشهرستاني، تجربة حياة، المصدر السابق، ص331.

الثانية: خطط استراتيجية شاملة، تغطي الأعوام 2014-2018، وهي شاملة لكل القطاعات والميادين، مع وضع أهداف محددة بأولوياتها تقتضيها ظروف البلد، ويكلف في صياغة هذه الخطط خبراء ومستشارون من مؤسسات الدولة وجامعاتها، على أن يقرها مجلس الوزراء بعد إخضاعها للمراجعة والتقويم⁽¹⁾.

وطبقاً للبرنامج⁽²⁾ الذي قدّمه العبادي فإنه اعتمد على منطلقات أساسية من سبعة عشر نقطة، تركزت على: مسألة اللامركزية الإدارية والقيام بـ(ثورة) إدارية بمؤسسات الدولة المدنية والعسكرية والأمنية، وتعظيم موارد الدولة من عدّة روافد، تفعيل مبدأ المحاسبة، الفصل بين المناصب السياسية والإدارية، التحول إلى خصخصة قطاعات الصحة والكهرباء والخدمات البلدية عبر التحول لشراء الخدمة من القطاع الخاص، حصر السلاح بيد الدولة، حظر أي تشكيل مسلّح خارج سيطرتها، إخضاع الخلافات والقضايا المالية والقانونية على المستويات الاتحادية والإقليمية والمحلية إلى حكم القانون، إيلاء السياسة الخارجية الأهمية خصوصاً التي تقوم على المصالح المشتركة والتعاون المثمر، وبالإضافة إلى هذه المنطلقات فقد ضمّ البرنامج الحكومي محاور عدّة منها:

المحور الأول: يتعلق بخطة الفصل الأخير من عام 2014، ويستهدف إنجاز صياغة وإقرار خطة الحكومة للسنوات 2015-2018، وإقرار النظام الداخلي لمجلس الوزراء، وإعداد خطة طوارئ للمدة المتبقية من عام 2014 لمعالجة مشكلة النازحين، ودعم العمليات العسكرية، وتفعيل سياسة العراق الخارجية والحوار مع الدول العربية ودول الجوار⁽³⁾.

المحور الثاني: يتعلق بالبرنامج الحكومي المقترح للأعوام 2015-2018، وذلك من خلال إعادة النظر في إدارة الملف الأمني، وإعادة بناء القوات المسلحة، وتطوير تجربة الحشد الشعبي وتركيز البُعد الوطني فيها. كما أكد هذا المحور على مسألة الارتقاء بالمستوى المعيشي للمواطنين، وتعزيز دور المرأة في المجتمع، وتشجيع التحول نحو القطاع الخاص، وتنظيم العلاقات الاتحادية- المحلية في توزيع الصلاحيات بين المركز والإقليم، وحل مشكلة البطالة⁽⁴⁾.

(1) برنامج حكومة جمهورية العراق للأعوام 2014 - 2018، ايلول 2014، ص1، ينظر الرابط:

<https://esttf.motrans.gov.iq/wpcontent/uploads/201604/>

(2) ينظر رابط البرنامج الحكومي:

<https://esttf.motrans.gov.iq/wpcontent/uploads/201604/>

(3) المصدر نفسه

(4) المصدر نفسه.

أما المحور الثالث: فهو الإصلاح الحكومي كما وصفه البرنامج، ويتحدّث عن رفع المعوقات التي أعاقَت البناء والتنمية في السنوات السابقة، والتصدي لمظاهر الفساد وهدر الثروات وغسيل الأموال وتهريبها⁽¹⁾. وحسب البرنامج فإنّ الإصلاح الحكومي لا يمكن له التحقيق دون خطوات مرسومة بعناية والالتزام المشترك من كل أصحاب العلاقة، ويقوم ذلك على أساس: تبني منهج واسع للإصلاح المؤسّساتي يقتضي مغادرة وسائل العمل البيروقراطي البطيء والمركزية الشديدة، تتحوّل فيه الحكومة إلى حكومة تنظيم، تتولى التخطيط والإشراف ورسم السياسات العامة، والإسراع ببرنامج الإصلاح الذي أقرته الحكومة السابقة وإخضاع مشاريع الدولة للمراجعة والتحقق من مدى انسجامها مع الفلسفة الجديدة للدولة، وإنجاز الإصلاح الاقتصادي والمالي، وهو ما يتطلب تحسين نظام الإدارة المالية والمحاسبة والموازنة التي ما زالت تُعد بطرق تقليدية لا تستجيب لتحقيق الأهداف والبرامج التنموية ولا تسمح بخفض الإنفاق الاستهلاكي الحكومي. كما لا بد من العمل الجاد لتحقيق إيرادات مالية تخفف من حدة ظاهرة ريعية الاقتصاد والاعتماد على الموارد النفطية، ومن الضروري دعم الاستثمار في القطاعات المختلفة⁽²⁾.

ومن جانبٍ آخر شدد البرنامج الحكومي على موضوعة مكافحة الفساد عبر تبني استراتيجية جديدة تؤكد المضامين السليمة من خلال جملة من الإصلاحات تبدأ بالوقاية؛ أولاً، بوضع الشخص المناسب في المكان المناسب، وتفعيل دور المفتشين العموميين وترسيخ مبدأ الشفافية والقياس الموضوعي للأداء وتقويمه في مفاصل الدولة المختلفة، والمباشرة بتطبيق الوثائق القياسية في إدارة وتنظيم العقود الحكومية وإنجاز الحقيبة الإلكترونية لإدارة نظام جديد للتعاقدات يضمن إلى حد كبير النزاهة والشفافية⁽³⁾.

يظهر من البرنامج الذي قدّمته حكومة العبادي تركيزه على قضايا آنية تستدعي المعالجة الحقيقية وعلى رأسها التصدي للإرهاب وإدامة زخم الدعم للقطاعات العسكرية وتوفير احتياجاتها من السلاح والتجهيزات، فضلاً عن رعاية النازحين عن مدنهم وقراهم التي سيطرت عليها التنظيمات الإرهابية. وإذا كانت هذه القضايا الآنية يمكن لها التحقق بوجود إرادة جماعية عند الفئة الحاكمة، فإنّ القضايا البعيدة المدى التي أكد عليها البرنامج الحكومي مثل الإصلاح ومكافحة الفساد وإيقافه عند حدوده وحصر السلاح بيد الدولة واستعادة الوثام

(1) المصدر نفسه.

(2) المصدر نفسه.

(3) المصدر نفسه.

الوطني كانت تحتاج إلى رئيس وزراء مقتدر يقف في وجه القوى التقليدية المنتفعة التي من البديهي سوف تتملل من هذه السياسة.

واستناداً إلى مذكراته سأل حيدر العبادي نفسه السؤال بطريقة أخرى: (هل يمكنني أن أنجح في هذا؟ بالتأكيد أنا الشخص الوحيد الذي يمكنهم الاتفاق عليه، لكن هل أنا حقاً القائد الذي تريده البلاد رئيساً للوزراء؟... لكنني لم أكن متأكداً من أنني الشخص المناسب الذي يقوم بالمهمة في ظل الظروف الحالية)⁽¹⁾، وفي كل الأحوال فإن أي شخصية تتولى رئاسة الوزراء في مثل تلك الظروف العصبية كانت بحاجة إلى إمكانيات إدارية وقدرة على القيادة والسيطرة وإدارة دفة الأمور بنجاح لإنقاذ البلاد من الإرهاب ومن الفساد المستشري والتعامل بحزم مع القضايا التي خلقت فجوة كبيرة بين السلطة وقاعدتها الاجتماعية.

وفي هذا المجال فإن العبادي وبرنامجه الحكومي، كانا عرضةً للخلافات بينه وبين رئيسي الجمهورية ومجلس النواب وحتى داخل مجلسه الوزاري، وفي هذا السياق يشير وزير الموارد المائية حسن الجنابي إلى أن العبادي ظهر كمناور ذكي وبخطاب ناعم مختلف عن خطاب سلفه..، لكن لم تبدو منه رؤية متماسكة في قيادة الحكومة والدولة⁽²⁾. وعلى هذا المنوال كان الخلاف وعدم اتفاق الرؤى بين القيادات السياسية عاملاً مؤثراً في جهود العبادي لإنجاز برنامج حكومته، بيد أن الرجل أولى المسائل العسكرية والأمنية ومسألة نقص السيولة والأزمة المالية الاهتمام الأكبر في الأشهر الـ 6 الأولى من حكمه.

3- أهم محاور البرنامج الحكومي

محاربة الإرهاب:

استناداً إلى برنامجه فقد عمل على توفير الأسلحة والمعدات للجيش والقوات الأمنية والتي فقدت الكثير منها، مع ضرورة الإشارة إلى الانخفاض في أسعار النفط وبطء الدعم العسكري الأجنبي. وقد تمثلت الخطوة الأولى في إعادة إصلاح المعدات والمركبات التالفة ومنها دبابات أبرامز، إذ أُعيد إصلاح 20 منها بمساعدة من خبراء أمريكيين كون تفاصيل تصنيع هذه الدبابات بقيت سرية، كما بدأت فرق من مهندسي الجيش بالبحث عن الأسلحة

(1) حيدر العبادي، النصر المستحيل كيف هزم العراق داعش، ط1، (دار الحكمة: لندن - بغداد) 2022، ص87.

(2) حسن الجنابي، المصدر السابق، ص108 و ص118؛ فؤاد معصوم، السنوات الأربعة في قصر السلام، ط1، (دار الرافين: بغداد، 2021)، ص137، ص141.

والمعدّات المحطّمة في ساحات الخردة بغية جمع قطع الغيار الصالحة واستخدامها في صيانة الأجهزة العسكرية العاطلة⁽¹⁾. ويعلل العبادي أسباب نقص المعدات العسكرية بسياسة الاحتلال الأمريكي التي أرادت أن يكون الجيش العراقي مخصصاً لمهام أمنية قصيرة المدى، وإن الأمريكيان وجهوا كل دعمهم إلى موضوعات مكافحة الإرهاب والاستخبارات، ولم يولوا اهتماماً كبيراً للمهام طويلة المدى مثل التدريب والهندسة. لذا عمل العبادي على نشر فكرة الاستخدام الأمثل للقوة البشرية والمعدات والتركيز على إصلاح المعطوب منها وصيانتها ووضع أسس ثقافة عسكرية جديدة تقوم على سعة التدابير والاستدامة⁽²⁾.

خلّفت الحكومة السابقة للعبادي إرثاً ثقيلاً في المجال العسكري، وقد شمل هذا حتى البنية العسكرية وهيكلتها ونظام الضبط والطاعة، كل ذلك كان يتطلب معالجة حقيقية لبناء مؤسسة عسكرية وطنية تحظى بقبول شعبي عراقي من كل العراقيين بتنوع انتماءاتهم القومية والدينية والمذهبية، وهو ما سعى إليه العبادي.

أدرك العبادي المهمة الخطيرة المكلف بها، وتحدي الإرهاب الذي لا بد من إيقافه مع اعترافه بانهايار قوة الجيش بعد احتلال الموصل وفقدان الكثير من أسلحته ومعداته، مما أفضى إلى انعكاسات خطيرة على المواطنين. وبدأ بالعمل للتغلب على هذه المشكلات عبر تغيير القيادات العسكرية وإعادة هيكلة وحدات الجيش والزج بقيادات جديدة، تشارك الجنود في القتال⁽³⁾. وفي إطار الإصلاحات الجذرية ومكافحة الفساد داخل المؤسسة العسكرية أعلن العبادي في الأول من كانون الأول/ديسمبر لعام 2014 عن اكتشاف 50 ألف عسكري يتسلمون رواتب دون أن يكون لهم أي تواجد أو خدمة في وحداتهم العسكرية، وهم الذين أطلق عليهم تسمية (الفضائيين)، وعبر عن غضبه لما حصل في المؤسسة العسكرية من تساو بين من يقدّمون أرواحهم في المعارك، وبين من يتسلمون رواتب بالاتفاق مع آخرين دون خدمة⁽⁴⁾، وبالفعل فإنّ العبادي سخر الكثير من جهوده الحكومية لإصلاح هذه المؤسسة ورفع معنوياتها من خلال التواجد معها وزيارتها بجبهات القتال⁽⁵⁾.

(1) حيدر العبادي، المصدر السابق، ص 93-94.

(2) المصدر نفسه، ص 21.

(3) غسان شربل، زيارات لجروح العراق، ط 1، (دار رياض الريس للكتب والنشر: بيروت)، 2021، ص 198-199.

(4) موقع قناة الجزيرة، العبادي: 50 ألف مجنّد وهمي بالجيش العراقي، ينظر الرابط:

<https://aja.me/b08pcj>

(5) سليم الجبوري، المصدر السابق، ص 384.

وفي السياق العسكري أعاد العبادي تنظيم وحدات القوات المسلحة وتكليف ضباط كفولين لقيادة هذه الوحدات بالإضافة إلى إجراء توازنات بين الجيش والشرطة الاتحادية وجهاز مكافحة الإرهاب وآلاف المتطوعين من خلال التنسيق ضمن خطة عسكرية من قبل القيادة بعيداً عن تدخل الجهات السياسية⁽¹⁾، وكان هذا التنسيق والتوازن، لا سيما بين قطعات الجيش والمتطوعين، قد شكّل تحدياً لقيادة العبادي والمؤسسة العسكرية، مما تطلب جهداً ومثابرة لمواجهة وردم الفجوة بين كل الأطراف، خصوصاً أن مستقبل البلاد توقف على هذا التعاون وتحقيق النصر على الإرهاب. وهذا ما حصل بالفعل، فقد خاض الجيش والشرطة الاتحادية والمتطوعون معارك مشتركة، وهو ما أكدته وقائع الحرب وحاجة كل طرف للآخر، إذ تمكنت قوات الجيش والحشد الشعبي من تحقيق الكثير من المنجزات العسكرية بالتعاون سوية، وتبادل الطرفان الأدوار في خوض المعارك، وكان تعزيز الثقة بينهما عاملاً مؤثراً في هذا التفاهم⁽²⁾.

أثبتت أحداث المعارك وما تحقّقها فيها من انتصارات تتوجت بدحر الإرهاب وما حصل من تنسيق عالٍ بين مختلف صنوف القوات العسكرية والأمنية، نجاح العبادي في صياغة تعاون بينها وقدرة على إدارة الموارد العسكرية بوصفه القائد العام للقوات المسلحة. وقد تحقّق دحر الإرهاب بشكل شبه كامل بتحرير مدينة الموصل، الموقع الأشدّ تحصيناً وخطورة الذي سيطرت عليه قوى الإرهاب الداعشي، وكان إعلان العبادي النصر عليها في 10 تشرين الأول/أكتوبر من عام 2017، وبذلك يكون قد نجح في إنجاز هذا المحور المهم والخطير من برنامجه الحكومي.

النازحون:

كان من تداعيات الاجتياح الإرهابي لعدد من المدن العراقية كالموصل والرمادي والجزء الأكبر من تكريت وأجزاء من ديالى وفي جنوب بغداد (جرف الصخر/جرف النصر لاحقاً)، أن واجهت الحكومة وبشكل غير مسبوق موجات واسعة من النازحين، فاق قدرتها على استيعابهم، خصوصاً أن شكوكاً دارت حول تعاون بعضهم مع الإرهاب، أو أن إرهابيين قد تسللوا مع العوائل النازحة، الأمر الذي يتطلب إجراءات وتدقيقاً أمنياً، فضلاً عن توفير المأوى ومستلزمات المعيشة لهذه الأعداد الكبيرة.

(1) حسين الشهرستاني، المصدر السابق، ص332.

(2) حيدر العبادي، المصدر السابق، ص95-97.

احتوى برنامج حكومة العبادي على محور لمعالجة مشكلة النازحين، والنظر إليه بإنسانية وروح وطنية⁽¹⁾ والعمل بجدية لمواجهة هذه المشكلة، وتحقيقاً لذلك بدأت الحكومة بسلسلة إجراءات سريعة وطويلة الأمد للمعالجة من خلال توفير مراكز إيواء ومنح النازحين مخصصات معيشة، كما ركزت على تخصيص مبالغ ضمن موازنة 2015، لإعادة إعمار مدنها بعد طرد الإرهاب وسرعة إعادتهم إليها ضمن خطة الحكومة للأعوام 2015-2018 والمشار إليها في البرنامج الحكومي، بالإضافة إلى ما سيوفره الدعم الدولي في هذا المجال⁽²⁾. وعلى هذا الأساس عُقد مؤتمر باريس في أيلول/سبتمبر 2014 لدعم العراق من الناحية العسكرية والإعانة الإنسانية وتقديم المساعدات للاجئين والنازحين، ووضع خطط تستهدف إعادتهم إلى ديارهم وتأهيل مدنها وقراهم⁽³⁾.

ومن الملاحظ أن الحكومة ورغم جهودها لتذليل المصاعب أمام النازحين ومساعدتهم عانت بشدة من مسألة انخفاض أسعار النفط لجمع الأموال المطلوبة لإدامة زخم المعركة ضد الإرهاب، وبالتالي فقد أصابت الأزمة المالية كل القطاعات في الدولة ومنها توفير المساعدات للنازحين، مما أثار ذلك ردود أفعال غاضبة من شخصيات سياسية ونيابية تنحدر من المدن التي شهدت نزوحاً سكانياً. وفي هذا السياق وُجّهت انتقادات حادة بالتقصير إلى الحكومة في هذا الملف، كما انتقدت هذه الشخصيات بشدة الفساد الذي طال تخصيصات النازحين، وحسب ما ذكره أحد أعضاء لجنة إغاثة النازحين، فقد تمت إضافة أسماء وهمية لتسلم المخصصات المالية إلى سجلات النازحين. وفي الجانب نفسه قال نائب برلماني: «أن هناك 3 ملايين نازح عراقي يعانون تردياً كبيراً في الخدمات وقلة ذات اليد «ووقف الحكومة لمخصصات النازحين، ومنها مبلغ مليار و400 مليون دينار خُصصت لهم من موازنة عام 2014، ومن ثم ألغت مبلغ ترليون وأربعمائة مليار دينار خُصصت أيضاً لهم من موازنة 2015»، معتبراً أن «هذا الإجراء الحكومي إجراء تعسفي حرم النازحين من حقوقهم».

(1) من الضروري الإشارة إلى استنفار عدة قطاعات شعبية ودينية جهودها لمد يد العون والمساعدة للنازحين، وعلى سبيل المثال سخرت المرجعية الدينية في النجف الأشرف جهوداً واسعة لدعم النازحين في مختلف مناطق العراق، كما فتحت في مدينة النجف الأشرف مجموعة كبيرة من الحسينيات على طريق نجف - كربلاء لإيواء النازحين.

(2) موقع، براثا، العبادي سننذ سلسلة إجراءات ميدانية لحسم مشكلة النازحين، ينظر الرابط:

mailto:https://mail.burathanews.com/arabic/news/247539

(3) فؤاد معصوم، المصدر السابق، ص 50.

ورغم هذه المطالبات المشروعة⁽¹⁾ فإن ضعفاً في الإمكانيات الحكومية وقلة خبرتها في هذا الجانب منح عذراً لحكومة العبادي التي لم تأل جهداً في مساعي الإغاثة، وعلى سبيل المثال وبعد تحرير الموصل واجهت الحكومة صعوبةً كما يشير العبادي في مسألة إعادة الإعمار، إذ لم تك الموارد متوفرة وأسعار النفط منخفضة، وقد أنفق القسم الأعظم من أموال الدولة على الحرب، لذا فإن الحكومة ركزت على الأساسيات في معالجة أزمة النزوح⁽²⁾.

يمكن لنا القول أن حكومة العبادي واستناداً إلى شخصية العبادي نفسه المعتدلة المنفتحة، بذلت جهدها في هذا الجانب الإنساني، بيد أن الظروف الأمنية والاقتصادية الصعبة كان لها الأثر الفعّال في إعاقة جزء من برنامج معالجة مشكلة النزوح، لا سيما أن أعدادهم كبيرة قابلته إمكانيات الدولة المحدودة، ومع كل هذه الصعوبات فقد تمكنت من سد جزء كبير من احتياجات النازحين، وأوفت بالكثير من تعهداتها في مساعدتهم.

علاقات العراق الخارجية:

أظهر العبادي في برنامجه الحكومي اهتماماً بعلاقات العراق الخارجية وتطويرها، وخصوصاً مع دول الإقليم، وكان للحرب ضد الإرهاب أثرها في هذا الاتجاه الحكومي الجديد وما تحتاجه من دعم خارجي ومواقف دولية مساندة. وأبدى العبادي مسؤولية في إزاحة الستار العازل الذي أحاط بالعراق، معبراً عن ارتياحه لمد أواصر العلاقات مع الخارج⁽³⁾، لا سيما دول الخليج العربي وفي مقدمتها السعودية، وراح العبادي يبذل مخاوف دول الإقليم من ادعاءات وجود قوات إيرانية على الأرض العراقية، إذ أوضح عدم وجود مثل هذه القوات، بل أن الموجودين مجرد مستشارين عسكريين إيرانيين مثلهم مثل الأمريكيين والبريطانيين

(1) يقدّر تقرير مفوضية حقوق الإنسان في العراق والمقدم للمقر الخاص للأمم المتحدة أعداد النازحين خلال عام 2014 بأكثر من (2 مليون) شخص انتشروا في حوالي 500 موقع في أنحاء البلاد، ويستند هذا التقرير إلى إحصاء وزارة الهجرة إن النازحين توزعوا بواقع (485784) عائلة، وتناول التقرير أوضاع النازحين في مختلف المناطق التي نزحوا إليها وبشكل تفصيلي للمشكلات التي واجهتهم وقلة الدعم المقدم إليهم، بغية الحصول على تفاصيل أكثر شمولية ينظر:

تقرير المفوضية العليا لحقوق الإنسان 10 / 6 / 2014 ولغاية 10 / 5 / 2015، بغداد 2015 منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://esttf.motrans.gov.iq/wp-content/up>

(2) حيدر العبادي، المصدر السابق، ص 270-271.

(3) غسان شربل، المصدر السابق، ص 198. ويمكن القول أيضاً إن دول الخليج ومنها السعودية أبدت بوادر إيجابية لتشكيل حكومة العبادي ورحبت بهذا التكليف وأبدت استعداداً للتعاون مع الحكومة المقبلة. ينظر: فخري كريم، ثلاثية الفساد، الإرهاب، الطائفية، ط 1، (دار المدى: بغداد، 2004)، ص 259.

والفرنسيين وغيرهم، فضلاً عن أن العراق ليس بحاجة لمقاتلين لتوفر المقاتلين العراقيين من كل الأصناف العسكرية والأمنية، مع ضرورة الإشارة إلى أن إيران بدعمها للعراق تدافع عن الأمن المشترك بينهما، لأن تهديد داعش يتجاوز العراق ويمثل تهديداً حقيقياً لها، لذا كانت المساعدات الإيرانية قضية استراتيجية، مبرراً للعلاقات المتميزة مع إيران بأسباب تتعلق بالبعد الجغرافي وطول الحدود بين البلدين والتداخل الثقافي بين الشعبين، بالإضافة إلى أن الأمن العراقي متداخل مع الأمن القومي الإيراني⁽¹⁾.

شكّلت علاقات العراق مع كل من الولايات المتحدة الأمريكية وإيران أهمية خاصة للعراق، فكلا الطرفين كانا يريان فيه منطقة نفوذ في صراعه المعروف مع الآخر، لذا أصبح على السياسي العراقي أن يكون متوازناً في علاقاته ويعمل على فك الارتباط بينه وبين صراعات الدولتين وأن يعمل على تأمين مصالح العراق العليا، وفي ظروف عصيبة كما هو حال سنوات القتال ضد الإرهاب (2014-2017) كان على العبادي أن يتصرف كسياسي وطني عراقي يقدم مصالح بلده على أي اعتبار، ومن ناحية ثانية أن يعمل بحذر في وسط خلافات كل من أمريكا وإيران للحصول على دعمهما ضد الإرهاب⁽²⁾.

وفي تأكيد لهذا السياق أعلن العبادي أن العراق لا يتعاطف مع العقوبات الأميركية على إيران، لكنه سيلتزم بها استناداً لمصلحة العراق، وقال مؤكداً: (نعتبرها خطأ جوهرياً واستراتيجياً وغير صحيحة لكن سنلتزم بها لحماية مصالح شعبنا)⁽³⁾. وعلى المسارين المتعارضين طوّر العبادي علاقات العراق مع الطرفين، إذ نشط علاقات مميزة في أثناء الحرب ضد الإرهاب مع الولايات المتحدة الأمريكية في عهد الرئيس باراك أوباما⁽⁴⁾. وعلى الجانب الإيراني فقد زار العبادي إيران في 12 تشرين الأول / أكتوبر 2014، لتأكيد دورها في مساعدة العراق بحربه ضد الإرهاب⁽⁵⁾، وطبقاً لتحركات العبادي واتصالاته فإنه ركز على تقديم مصلحة العراق، ورسم

(1) المصدر نفسه، ص 201-205.

(2) موقع جريدة الخليج على الإنترنت، العبادي: العراق ينأى بنفسه عن الصراع بين أمريكا وإيران، ينظر الرابط:

<https://www.alkhaleej.ae/node/660484>

(3) موقع روسيا اليوم RT، العبادي: العراق لا تعاطف مع العقوبات الأمريكية على إيران لكن سيلتزم بها، ينظر الرابط:

<https://ar.rt.com/kmbj>

(4) حيدر العبادي، المصدر السابق، ص 183.

(5) موقع الجزيرة، جدل في العراق بشأن زيارة العبادي لإيران، ينظر الرابط:

<https://aja.me/l5s67>

خطوطاً سياسة عراقية للعلاقات الخارجية، رغم الصعوبات في إقناع شركائه الأساسيين في الحكم بذلك والذين وجَّهوا انتقادات حادة لإعلانه الالتزام بالعقوبات⁽¹⁾.

كان وصول العبادي إلى السلطة وخطابه المنفتح ودعوته إلى علاقات متطورة مع الدول العربية والإقليمية وحرصه على سياسة التوازن مع جميع الدول ورفضه سياسة التبعية لأية دولة قد أتت بنتائج ملموسة في هذا المجال، وتماشياً مع هذا التوجه الجديد وبعد قطيعة دبلوماسية دامت عقوداً قررت المملكة العربية السعودية إعادة علاقاتها مع العراق وتعيين سفير لها ببغداد، لتبدأ مرحلة جديدة من العلاقات⁽²⁾، وفي الاتجاه نفسه أخذت علاقات العراق الخارجية تتقدّم بشكل جيد مع دول مثل تركيا ومصر والأردن، وقام العبادي بزيارات إلى هذه الدول التي بدأت وجهات نظرها حول العراق تأخذ شكلاً آخر بوصفه دولة مهمة ولها دور فعّال⁽³⁾. وعلى النهج نفسه شهدت علاقات العراق مع دول أوربية تطوراً ملموساً، جسدت مواقف هذه الدول في الوقوف مع العراق ضد الإرهاب، وتقديم الدعم العسكري له في حربه وتشكيل تحالف دولي في هذا الجانب⁽⁴⁾.

أسس العبادي لسياسة خارجية جديدة تتسق مع برنامجه الحكومي، ولعلّ إدراكه لقيمة وأهمية علاقات العراق الخارجية وقدرته على فهم طبيعة تأثيرات التوازن الدولي، ومصادر القوة في العالم؛ كان لها أثر في هذا المجال، كما أن الظروف الآنية ممثلة بالتهديدات الإرهابية فرضت نفسها في انفتاح العالم على العراق، وفي كل الأحوال وضع العبادي حجر الأساس لسياسة خارجية جديدة تعتمد المصالح العراقية العليا كمعيار في تنشيطها وتطويرها مع دول العالم خصوصاً دول الإقليم. وبالمحصلة فإنّه نجح إلى حد كبير في الالتزام بما تعهد به ببرنامجه الحكومي في هذا الجانب تحديداً.

(1) للاطلاع على تصريحات غاضبة لسياسيين عراقيين حول ذلك ينظر: موقع جريدة العرب، حيدر العبادي في مرمى مزايدات قادة الفصائل الشيعية بسبب العقوبات على إيران، ينظر الرابط:

<mailto:https://alarab.co.uk>

(2) موقع جريدة الشرق الأوسط، سفير خادم الحرمين يصل إلى بغداد لمباشرة مهام عمله بعد قطيعة دامت ربع قرن، ينظر الرابط:

<https://aawsat.com/home/article/532236/>

(3) غسان شربل، المصدر السابق، ص 212.

(4) المصدر نفسه، ص 202.

تطوير تجربة الحشد الشعبي

جاء تشكيل الحشد الشعبي بقرار من رئيس الوزراء نوري المالكي⁽¹⁾ وتوّج بشكل أكثر شرعية وتطوعية بعد فتوى المرجع الديني الأعلى آية الله العظمى السيد علي السيستاني في 13 حزيران/يونيو 2014 الذي دعا العراقيين جميعاً دون استثناء للتطوع بالدفاع عن بلدهم ضد الإرهاب الداعشي⁽²⁾، وبالفعل تدفق آلاف المتطوعين للالتحاق بصفوف القوات المسلحة، بيد إنها لم تك تملك الإمكانيات لضمّ هذه الأعداد الكبيرة وبمختلف الأعمار، وكان أن انبرت الفصائل المسلحة باحتواء القسم الأكبر منهم وضمّهم لصفوفها، الأمر الذي أحدث إرباكاً في التنسيق الأمني. لذا كانت هذه المسألة من محاور البرنامج الحكومي لما سببته من تداعيات ودعوات حتى من المرجعية صاحبة الفتوى بضرورة مأسسة أكثر رصانة للقوة المستحدثة.

عبّر العبادي في برنامجه السياسي عن رغبته بتطوير تجربة الحشد والعمل على جعلها ذات بعد وطني ضمن إطار عملية المصالحة الوطنية، ويكون ذلك من خلال تشكيل ما أسماه البرنامج بـ(منظومة الحرس الوطني)، من أبناء كل محافظة وتكون قوة رديفة للجيش والشرطة⁽³⁾، غير أن ذلك لم يحدث، رغم دعوات المرجعية الدينية في النجف الأشرف إلى ضم المتطوعين إلى القوات الأمنية⁽⁴⁾. وكل ما حصل في عهد العبادي هو تشريع قانون تأسيس الحشد الشعبي في 26 تشرين الثاني/نوفمبر 2016، مؤكداً على أن قوات الحشد ستكون قوة رديفة إلى جانب القوات المسلحة العراقية وترتبط بالقائد العام للقوات المسلحة. وبحسب القانون يتألف الحشد من قيادة وهيئة أركان وألوية مقاتلة، ويخضع للقوانين العسكرية النافذة ولا يسمح بالعمل السياسي في صفوفه⁽⁵⁾.

(1) في 13 آذار/مارس من عام 2014 وبعد اجتماع بين رئيس الوزراء نوري المالكي وقادة من الفصائل المسلحة لحماية بغداد وسامراء من التمرد الإرهابي وحينها أعلن المالكي عن تشكيل قوة رديفة من المتطوعين للدفاع عن العراق مع القوات العسكرية، للمزيد ينظر: ويكي شيعية، الحشد الشعبي، ينظر الرابط: https://ar.wikishia.net/view/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%B4%D8%AF_%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B9%D8%A8%D9%8A

(2) ينظر بيان المرجعية في خطبة الجمعة بمدينة كربلاء يوم 13 / 6 / 2014، عبر الرابط: <https://www.sistani.org/arabic/archive/24918/>

(3) ينظر رابط البرنامج الحكومي: <https://esttf.motrans.gov.iq/wp-content/uploads/201604/>

(4) إيلاف، السيستاني يرفض استغلال دعوته للتطوع في تشكيل مليشيات طائفية، ينظر الرابط: <https://elaph.com/Web/Politics/2014915785/6/.html>

(5) موقع الجزيرة، تعرف على قانون هيئة الحشد الشعبي، ينظر الرابط: <https://aja.me/7brec>

العلاقة بين المركز والإقليم والمحافظات

أشار المحور الثاني للبرنامج الحكومي إلى واحدة من المسائل ذات الطبيعة الإشكالية والمؤثرة في تنفيذ الخدمات والمشاريع وإدارات المحافظات والتداخل في الصلاحيات، وتتمثل بعملية تنظيم العلاقات الاتحادية-المحلية في توزيع الصلاحيات بين المركز من جهة والإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم من جهة أخرى، والتخطيط لتفويض الصلاحيات وتحسين التنسيق بين الوزارات والدوائر الحكومية. وحسب مجريات الأمور فإنَّ العبادي كان جاداً في حل هذه الإشكالية وتنظيم العلاقات بين المركز والمحافظات، وفك الاشتباك بين صلاحيات كل طرف، وعلى هذا المنحى عقد اجتماعاً للمحافظين وأعضاء مجالس المحافظات في يوم 29 كانون الأول/ديسمبر عام 2014 بمدينة البصرة لإيجاد صيغ اتفاق وتنظيم العلاقة، وأكد إن هذا جزء من برنامجه الحكومي والتزام دستوري بضرورة نقل الصلاحيات إلى الحكومات المحلية وأن الحكومة المركزية لن تنجح إلا بنجاح عمل المحافظات والحكومة ماضية في هذا الاتجاه من أجل السير بالبلاد على الطريق الصحيح، إلا أن الأمر بحاجة إلى ضوابط في الإدارة يلتزم بها الجميع⁽¹⁾، ويجب العودة إلى قانون رقم 21 لسنة 2008 الخاص بمجالس المحافظات الصادر عن مجلس النواب وتعديلاته في عام 2013 القاضي بنقل صلاحيات ثماني وزارات (المالية والصحة والعمل والإسكان والتربية والنقل والبيئة والشباب والرياضة) إلى مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم⁽²⁾.

ويبدو أن رغبة العبادي في إنفاذ هذا القانون وتوسيع صلاحيات مجالس المحافظات اصطدم بعواقب صلبة أرادت الحيلولة دون تنفيذه، ورغم أن بعض الوزارات استجابت وتخلّت عن سلطاتها المركزية إلى المحافظات، فإن الأكثرية بقيت تعيق منح هذه الصلاحيات، كما أن وزارات عمدت إلى التنازل عن بعض الصلاحيات وتمسكت بالمهمة منها⁽³⁾.

واجهت مهمة نقل الصلاحيات التي أشار لها العبادي في برنامجه تحديات رغم الإعلان

(1) موقع PUKmedia (بوكميديا)، العبادي نسعى لتعزيز اللامركزية، ينظر الرابط:

<https://www.pukmedia.com/AR/details/?Jimare=52634>

(2) ينظر موقع مجلس النواب العراقي:

<https://iq.parliament.iq>,

كما ينظر: موقع الأناضول على الإنترنت، العراق عراقيل تمنع تطبيق اللامركزية الإدارية:

<https://www.aa.com.tr/ar/837195/>

(3) موقع جريدة الصباح، وزارات تتمسك بصلاحياتها ومحافظات تحذر اللامركزية في خطر، ينظر الرابط:

<https://alsabaah.iq/40094-.html>

عن بدء تنفيذها، فبالإضافة إلى ما سبق ذكره؛ كانت هناك عقبات قانونية وفنية وسياسية⁽¹⁾. ويمكن القول أن التطبيق تم تنفيذه بشكل جزئي، ورغم أن العبادي كان يريد العمل به فإن الصعوبات كانت أقوى من هذه الإرادة، وفي تجسيد لهذه الصعوبات قدّم وزير الموارد المائية في حكومة العبادي حسن الجنابي صورةً قاتمة عن إحدى الوزارات (البلديات) التي شملها قرار نقل الصلاحيات، إذ سببت فوضى من تداخل الصلاحيات والتمويل واختلال الأداء في مجالس المحافظات وشلل العلاقة مع المحافظين بسبب توازنات قلقة لكيانات محلية واتحادية وتحالفات غير ثابتة⁽²⁾.

زيادة إنتاج النفط

كان من البنود المهمة في برنامج حكومة العبادي حلّ الأزمة المالية والاقتصادية التي مرّت بها البلاد، وتمثّلت أهم العوامل للحل في زيادة إنتاج النفط، وبالفعل فإنّ الإنتاج أخذ بالزيادة بصورة متدرجة ابتداءً من نهاية عام 2015، وارتفعت أيضاً عملية التخزين، وكان للتعاون بين وزارة النفط والشركات الأجنبية المنتجة أثره في ذلك وانعكاسه الإيجابي على واقع الإنتاج⁽³⁾.

وبطريق موازٍ عمل العبادي على إعادة تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية المملوكة⁽⁴⁾، وسعى إلى دعم الاستثمارات الأجنبية مع الشركات النفطية الكبرى لتطوير حقول النفط، وتمثّل ذلك بالتفاوض مع شركة (أكسون موبيل) بعقد استثماري يبلغ (110) مليار دولار خُفض فيما بعد إلى (60) مليار دولار، وكان العقد أُعدّ للتوقيع، إلا أن حكومة عادل عبد المهدي التي خلفت حكومة العبادي ألغته⁽⁵⁾. وفي خطوة لزيادة الإنتاج أُدخلت حقول نفط كركوك إلى التصدير بعد توقف، وبعد سيطرة القوات العراقية على المدينة التي كانت خاضعة

(1) للحصول على تفاصيل أوفر عن هذه التحديات والمقترحات التعديلية ينظر: جامعة كربلاء، مركز الدراسات الاستراتيجية، نظرة على إجراء نقل والصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم، د. خالد العرداوي، ينظر الرابط:

<https://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp/blog/201529/08/>

(2) حسن الجنابي، المصدر السابق، ص132.

(3) وكالة الأنباء الكويتية «كونا»، رئيس الوزراء العراقي: إنتاج العراق من النفط يشهد زيادات تدريجية:

<https://www.kuna.net.kw/ArticleDetails.aspx?id=2448234&language=ar>

(4) حسن الجنابي، المصدر السابق، ص116-117

(5) موقع جريدة الأخبار، العبادي يكشف بعض المستور: الكثير على المحك في ملف النفط، ينظر الرابط:

<https://www.al-akhbar.com/Opinion/268829/>

لقوات البيشمركة⁽¹⁾. وكان تنفيذ هذا المطلب الذي ورد في برنامج العبادي جزئياً بفعل الظروف المرتبطة بأسواق النفط العالمية من جانب والمشكلات الفنية من جانب آخر. وعلى العموم أحدث العبادي تغييراً محسوباً في هذا الاتجاه ولو بالحد البسيط.

نقاط أخرى:

تناول المحور الثاني من البرنامج الحكومي نقاطاً عدّة بالإضافة إلى ما سبق الإشارة إليه، فيما شغلت الحرب ضد الإرهاب الجهود الحكومية خلال معظم عهد العبادي، فضلاً عن انخفاض أسعار النفط، فكانت هذه العوامل بالإضافة إلى الصراع السياسي والتغلب بين القوى السياسية الحاكمة كلّها عوامل أعاقَت تنفيذ مواد البرنامج الحكومي، مع أن الدلائل تؤكد أن العبادي كان جاداً في هذا.

لم تتعدّ موضوعات وردت في البرنامج الحكومي مسألة الإشارة إليها والتذكير بها، لكن لم تجد تنفيذاً لها أو اهتماماً يمكن عدّه فعلاً واقعياً، بل بقيت كصيغات إضافية لا غير، وشملت زيادة كفاءة الأمان الاجتماعي وتعزيز دور المرأة وتفعيل دور منظمات المجتمع المدني، وتشجيع التحول للقطاع الخاص، والارتقاء بالمستوى المعيشي، ومعالجة مشكلة البطالة. وسعت حكومة العبادي في مجال تشجيع القطاع الخاص وزيادة حجم الاستثمارات الأجنبية من خلال تسهيل الإجراءات الحكومية الخاصة بدوائر الدولة المختلفة بما يتعلّق بمعاملات المواطنين والاستثمار والمشاريع الاقتصادية. وصدرت توجيهات من الجهات المعنية بملف الاستثمار بما يتعلق بتسريع إجراءات منح الفيزا للشركات ورجال الأعمال الراغبين بالاستثمار في البلد واعتماد النافذة الواحدة كوسيلة لمنح الفيزا، إضافة إلى تسهيل منح المشاريع الاستثمارية بشكل يضمن عدم وجود حلقات روتينية أو بيروقراطية تؤدي إلى وجود منافذ للفساد⁽²⁾.

لكن ذلك لم يؤت ثماره المطلوبة، إذ استمرت العراقيل المقيدة للنشاط الخاص، كما أن الظروف في مسألتي حل مشكلة البطالة والنهوض بالمستوى المعيشي بقيت مجرد مبادرات وقرارات حكومية لم تنفذ، وحسب المتحدث باسم الحكومة فإن إعادة هيكلة الاقتصاد يحتاج إلى مدة بسبب تراكم الأخطاء من أعوام ماضية، وإن تحويل

(1) موقع الجزيرة، العبادي يتوقع ارتفاع إنتاج نفط العراق:

<https://aja.me/qp7k6>

(2) موقع متحدون، مكتب العبادي: الحكومة اتخذت إجراءات بشأن الملف الاقتصادي، ينظر الرابط:

<https://www.muttahidoon.iq/main/view/2888>

الاقتصاد من أحادي إلى متنوع يحتاج إلى جهود وتحفيز السوق والقطاع الخاص⁽¹⁾. وفي هذا المضمار يمكن لنا أن نستشهد بواحدة من الأمثلة على فشل التحول للقطاع الخاص بمجال حيوي وهو الكهرباء وتحويله إلى شركات أهلية تُدعم من قبل الحكومة بالوقود والأمور اللوجستية الأخرى، إذ جوبهت هذه الخطوات برفض واسع سواء من الأهالي أو من بعض السياسيين، لذا بقي هذا التوجه محصوراً بمناطق محددة في بغداد⁽²⁾.

4- الإصلاح الحكومي

الإصلاح الهيكلي

ربط البرنامج الحكومي بين الإصلاحات الحكومية في المجالات كافة، وبين مكافحة الفساد، إذ لا يمكن تنفيذ الإصلاحات المرجوة في الوقت الذي ينخر الفساد مؤسسات الدولة ومشاريعها، وطبقاً للبرنامج فإنّ هناك خطة شاملة تعمل على تحقيق هدفين مزدوجين هما: الارتقاء بمستوى الأداء الحكومي ورفع ما يعيق مسيرة البناء والتنمية، والثاني التصدي لمظاهر الفساد وهي التي أحدثت أضراراً في العلاقة بين الحكومة والجماهير، وإن كان ذلك يستدعي تبني منهج للإصلاح المؤسساتي وإنجاز الإصلاح الاقتصادي والمالي متزامناً مع نهج جديد لمكافحة الفساد⁽³⁾.

أقرّ العبادي وبوضوح أن مهمته صعبة إلى حد كبير، وستواجه بقوة من مراكز القوى والنفوذ التي تخشى من فقدان امتيازاتها، لكن العراقيين يريدون التغيير وعدم ترك الأمور تجري دون رقابة ومحاسبة⁽⁴⁾. وفي وصف مثير لمهمته الخطرة قال العبادي: «كانت عائلتي متخوفة بشكل خاص مما سيأتي ولا سيما المخاطر التي قد يشكلها المنصب

(1) المصدر نفسه.

(2) لتفاصيل أكثر حول موضوع خصخصة الكهرباء وتداعياته ومعارضة رؤية العبادي لها ينظر: مركز الروابط للدراسات الاستراتيجية والسياسية؛ العبادي: خصخصة الكهرباء حماية للفقراء من مافيات المولدات، ينظر الرابط:

<https://rawabetcenter.com>

السومرية: محافظ النجف يطالب العبادي بالتدخل لتأجيل خصخصة الكهرباء في المحافظة، ينظر الرابط: <https://www.alsumaria.tv/news/222746/>

(3) ينظر رابط البرنامج الحكومي:

<https://esttf.motrans.gov.iq/wp-content/uploads/201604/>

(4) العبادي، المصدر السابق، ص 105.

على سلامتي، كما أظهرت المدة المضطربة لتشكيل الحكومة إن السياسة العراقية لعبة خطيرة»⁽¹⁾.

كانت من مهمات العبادي الأكثر مطلبيّة، مكافحة الفساد التي وصفها المرجعية الدينية في النجف الأشرف إنها لا تقل خطراً وأهمية من الحرب ضد الإرهاب⁽²⁾، واستناداً إلى ذلك فإنّ ما طرحه في برنامجه الحكومي في هذا المحور سيكون المحك الذي تقاس فيه أعمال حكومته بالسلب أو الإيجاب، ولأسباب بحثية سنحاول التمييز بين الإصلاح المؤسّساتي ومكافحة الفساد، رغم الارتباط الوثيق بينهما.

الإصلاح الاقتصادي والمالي:

بمعزل عن العبادي فإنّ أيّ رئيس وزراء محله كان لا بد أن يعمل بجهد لإيجاد حلول حقيقية لما تعانيه خزينة الدولة من شبه إفلاس مالي وعدم توفر بدائل، مع انخفاض أسعار النفط عالمياً. وطبقاً لما سبق وجد العبادي عند تسلّمه المنصب ميزانية خاوية، إذ قُدرت موجوداتها بـ (600) مليون دولار فقط، وهو مبلغ زهيد بالمقارنة مع وضع العراق الاقتصادي والاجتماعي ومستوى الإنفاق العام، وكانت الخطوات الأولى التي اتبعها رئيس الوزراء باعتماد ميزانية نقدية للدولة تقوم على أساس التقشف وضبط الإنفاق غير الضروري مع التركيز على الجانب العسكري ودفع رواتب الموظفين والخدمات العامة، على أن ميزانية عام 2015 ستعتمد على ما تم إنفاقه في ميزانية العام 2014، وهي تمثّل المبالغ التي صرفتها الحكومة منذ بداية ذلك العام وخصوصاً في المجال العسكري⁽³⁾.

ولاحت بوادر التقشف عندما أوقفت الحكومة ثم قلصت مخصصات الطلبة المبتعثين للدراسة خارج العراق، وتوقفت عن صرف رواتب آلاف المتعاقدين بالمؤسسات الحكومية، وبررت ذلك بقلّة الموارد المالية ولغرض ترشيد الإنفاق الحكومي ووجوب الحذر بالصرف غير المبرر⁽⁴⁾. وأظهر العبادي صرامة وإصراراً لتنفيذ هذه الإصلاحات رغم محاولات ثنيه عنها،

(1) المصدر نفسه، ص106.

(2) خطبة الجمعة في الصحن الحسيني للشيخ عبد المهدي الكربلائي في يوم 15 / 12 / 2017، ينظر الرابط:

<https://www.sistani.org/arabic/statement/25875/>

(3) موقع السومرية، العبادي: سنقدم موازنة نقدية ونعمل على تقشف النفقات غير الضرورية، ينظر الرابط:

<https://www.alsumaria.tv/news/economy/121219/>

(4) موقع صحيفة القدس العربي، بدأ تطبيق إجراءات تقشفية في العراق لمواجهة عجز كبير في الميزانية، ينظر الرابط:

<https://www.alquds.co.uk/>

واعتماداً على ما كتبه وزير الموارد المائية في حكومته فإنّ الرجل كان متشدداً في الأمور المالية ومتقشفاً في الإنفاق على الوزارات، وامتنع عن تمويل الكثير من المشاريع بشحة قاسية، إذ تعامل مع الموازنة والإدارة المالية كمعادلة رياضية، وفي المقابل فإنّ قرار مجلس الوزراء المرقم (347) لسنة 2015 الذي تضمّن معالجة إيقاف العمل بالمشاريع تسبب بأزمات مالية للمقاولين، رغم ضمان مستحقّاتهم عن طريق السندات الحكومية، لكن كان لهذا القرار تداعيات بتسريح آلاف العمّال واندثار العديد من الآليات والمنشآت⁽¹⁾. وكذلك فقد أوقف العبادي التعيينات على ملاك الدولة.

بيد أن التحول الأكثر أهمية في هذا المجال يتعلق باندلاع تظاهرات في عدة مدن عراقية وفي مقدّمها مدينة البصرة في تموز/يوليو 2015، إذ كان انقطاع التيار الكهربائي في حر الصيف اللاهب شرارة لها⁽²⁾، ومن ثم كان لخطبة الجمعة لمرجعية النجف الأشرف في مدينة كربلاء المقدسة، المساندة لحق الناس ودعوة الحكومة بالاستجابة لمطالبها وبذل قصارى جهوده لمكافحة الفساد وتحقيق العدالة الاجتماعية⁽³⁾ أنثرها الفعّال في تقدّم العبادي خطوات إلى الأمام، لكنها في كل الأحوال خطوات محسوبة بحذر، وبالفعل قدّم العبادي ما عُرف بـ«حزمة الإصلاحات» إلى مجلس النواب للمصادقة عليها كاستجابة لدعوة المرجعية الدينية العليا التي صادق عليها المجلس في 11 آب/أغسطس 2015، وحسب هذه الحزمة فإنّ الهدف ترشيح الإنفاق الحكومي والإصلاح الإداري والاقتصادي، كما تضمنت الحزمة مجموعة نقاط حول إخراج المواقع العليا في الدولة من نمط المحاصصة ومنح رئيس الوزراء صلاحية تكليف أو إعفاء أو تعيين الوزراء، وإخضاع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة إلى المسائلة والمحاسبة، وإلغاء الفوارق في الرواتب من خلال إصلاح نظام الرواتب والمخصصات، وتحديد امتيازات المسؤولين من الحمايات والسيارات والسكن، ودمج وحذف بعض الوزارات، وإلغاء المستشارين بالوزارات وتحديد مستشاري الرئاسة الثلاث بخمسة مستشارين لكل رئاسة، وإلغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية ونواب رئيس مجلس الوزراء، وأموراً أخرى تتعلّق بمعالجة التهرب الضريبي وتطبيق التعرفة الجمركية على جميع المنافذ وبضمنها منافذ إقليم كردستان⁽⁴⁾.

(1) حسن الجنابي، المصدر السابق، ص 122-125.

(2) للاطلاع على ظروف وتطورات تظاهرات عام 2015، ينظر: مجموعة مؤلفين، المصدر السابق، ص 75-76.

(3) خطبة المرجعية في كربلاء يوم 7 آب/أغسطس 2015، ينظر الرابط:

<https://www.sistani.org/arabic/archive/25155/>

(4) الجزيرة، وثيقة الإصلاح المقدمة من العبادي، ينظر الرابط:

<https://aja.me/t88j6>

كما شمل الإصلاح الاقتصادي فقرات تحاول سدّ منافذ الاستخدام غير الشرعي للمال العام؛ مثل إلغاء استثناءات تنفيذ العقود الحكومية باستثناء عقود التسليح في وزارة الدفاع، إنجاز برنامج الدفع الآجل خلال أسبوع ورفعته إلى خلية الأزمة لإقراره من أجل توفير خدمات أفضل للمواطنين⁽¹⁾، وحسب المعطيات الراشحة عن هذه الورقة فإنّ مجلس النواب تناغم معها بشكل صريح وفاعل وأصدر ورقة إصلاح نيابية تجاري الدعوة للإصلاح بمختلف المجالات وتتضمن الدعوة إلى المباشرة بعملية ترشيح الهيئات ودمج المديرية القابلة للدمج للقضاء على الترهل، ودعوة رئيس مجلس الوزراء إلى إقالة كل من يثبت تقصيره في إدارة وتحقيق مصالح الشعب. ونصّت أيضاً على إقالة أعضاء مجلس النواب ممن تجاوزت غياباتهم من دون عذر مشروع، أكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد، والنظر في أداء رؤساء اللجان النيابية، وتقليص أعداد أفراد حماية المسؤولين إلى النصف خلال 15 يوماً. وتضمنت الحزمة النيابية مواداً تتعلق بمحاسبة المقصرين في الدفاع عن العراقيين ممن تسببوا في تسليم الأرض والسلاح إلى جماعات إرهابية، وإيجاد حلول عملية لمشكلة النازحين بما يحفظ لهم حياة كريمة، حسب نص الحزمة⁽²⁾. وأشارت الأحداث المتسارعة التي أعقبت خطبة المرجعية الحازمة الداعية للإصلاح والمترافقة مع الدعوات الشعبية بالاتجاه نفسه إلى أن أصوات الإصلاح كانت مرتفعة ومثيرة بوفرة حماسها، لكنّها لم تثمر النتيجة المرجوة لاسيما في مسألة مكافحة الفساد وهو ما سنراه لاحقاً. وعلى العموم نفّذ العبادي سياسةً اقتصادية ومالية صارمة لزيادة مدخولات الدولة وفك الاختناق المالي الذي تواجهه⁽³⁾.

وفي ما يتعلق بالتطبيق الفعلي لحزمة الإصلاح فإنّه قلّص عدد الوزارات من 33 وزارة إلى (22) فقط، بإلغاء أو دمج بعضها وألغى مناصب نواب رئيس الجمهورية ونواب رئيس مجلس الوزراء⁽⁴⁾، وكما أشرنا سابقاً إلى أن العبادي اتخذ إجراءات تقشفية صارمة وكان ماهراً في

(1) المصدر نفسه

(2) موقع الحرة، مجلس النواب العراقي يقر خطة العبادي للإصلاح، ينظر الرابط:

<https://www.alhurra.com/iraq/201511/08//>

(3) ينظر وكالة نون الخبرية، العبادي يكشف تفاصيل جديدة حول استقطاع الرواتب:

<https://non14.net/97532>

(4) بعد مرور أربعة عشر شهراً وفي 10 تشرين الأول/أكتوبر 2016 صدر عن المحكمة الاتحادية قرار تمّ بوجبه إلغاء قرار مجلس النواب المقدم من رئيس الوزراء القاضي بإقالة نواب رئيس الجمهورية بوصفه يعارض المادة (69/ثانياً) من الدستور الذي صدر بناء عليه القانون رقم (1) لسنة 2011، قانون نواب رئيس الجمهورية للتفاصيل. ينظر: فؤاد معصوم، المصدر السابق، ص 131-132.

تقليل الإنفاق الحكومي، وتمكّن من المحافظة على مستويات الموازنات التشغيلية، خاصة رواتب الموظفين والمتقاعدين، وألغى امتيازات مالية للمسؤولين السابقين ومنها تخفيض عدد أفراد الحمایات للرئاسات الثلاث والمسؤولين بنحو (20) ألف عنصر قُدّرت رواتبهم ب(250) مليار دينار سنوياً، وقلل رواتب الدرجات الخاصة واسترجع تخصيصات مكاتب نواب رئيسي الجمهورية والوزراء إلى خزينة الدولة، كما اتخذ إجراءات استجابةً لشروط صندوق النقد الدولي الذي ساهم بالإدارة المالية في العراق خلال عهد العبادي، وذلك يُعزى إلى الاقتراضات الخارجية خاصة من هذا الصندوق بغية سد العجز في الموازنة العامة الذي بلغ 25 %، مما اقتضى موافقة صندوق النقد الدولي والخضوع لشروطه⁽¹⁾.

تمكّن العبادي بتشده من إنقاذ ميزانية الدولة من الانهيار، بيد أن ذلك لا يعني انعدام المعارضة لسياسته المالية المتقشفة، بل وجدت هناك من يعارضها لأهداف شعبية ومصلحية⁽²⁾، لكن هذه القرارات والإجراءات حازت على رضا شعبي وشعور بالارتياح أن الرجل سيكون قوياً وحازماً في مسألة الإصلاح العام ومحاربة الفساد الذي ترسّخ بشكل خطير.

5- مكافحة الفساد

رغم نجاح العبادي في إجراءاته المالية، لكنه لم يحقق مثله في الجانب الاقتصادي بمجاله الشامل، رغم استمرار دعوات العراقيين بملاحقة الفاسدين واستعادة أموال الدولة المنهوبة وإيقاف الفساد الذي يأكل خير العراق ويبدد ثروته، وكانت الدعوة الأكثر صراحة بقوتها وبتشخيص الخلل، ومن هو المسؤول الأول عن محاربة آفة الفساد دعوة المرجعية الدينية الداعمة للاحتجاج الشعبي في هذا السياق، فقد قالت بوضوح: «والمتوقع من السيد رئيس مجلس الوزراء الذي هو المسؤول التنفيذي الأول في البلد – وقد أبدى اهتمامه بمطالب الشعب وحرصه على تنفيذها، أن يكون أكثر جرأةً وشجاعةً في خطواته الإصلاحية ولا يكتفي ببعض الخطوات الثانوية التي أعلن عنها مؤخراً، بل يسعى إلى أن تتخذ الحكومة قرارات مهمة وإجراءات صارمة في مجال مكافحة الفساد وتحقيق العدالة الاجتماعية فيضرب بيدٍ من حديد من يعبث بأموال الشعب ويعمل على إلغاء الامتيازات والمخصصات غير المقبولة التي مُنحت لمسؤولين حاليين وسابقين في الدولة مما تكررّ الحديث بشأنها»⁽³⁾.

(1) حسن الجنابي، المصدر السابق، ص 123-125.

(2) فؤاد معصوم، المصدر السابق، ص 128-132.

(3) ينظر خطبة المرجعية في آب 2015، على الرابط:

وقف العبادي وسط هذا التأييد والدعم الشعبي والمرجعي حائراً بعد أن أفرغ قوته في الإصلاحات الأولى، وفي هذا السياق تحدّث حسين الشهرستاني وزير التعليم العالي والبحث العلمي في حكومة العبادي عن التلكؤ والضعف في محاربة الفساد، وطبقاً لما أشار إليه فإنّه توجه بالنصيحة للعبادي بالبدء فوراً بتطبيق قانون (من أين لك هذا؟) وأن يبدأ بنفسه ويعلن للشعب ما كان يملكه قبل سقوط نظام صدام وما يملكه الآن، وعليه اغتنم هذه الفرصة التي لن تتكرر⁽¹⁾.

كما أشرنا سابقاً فإنّ مجلس النواب شهد حراكاً متناغماً مع الجو العام المطالب بالإصلاح، وأصدر ورقة إصلاحية نيابية، لكن الأمر الأكثر دلالة تمثّل في خروج عدد كبير من النواب من «معاطف» كتلهم حسبما يبدو وإعلانهم ما يشبه التمرد وتشكيل كتلة عابرة للمكونات النيابية داعين إلى إصلاح شامل طال حتى رئيس المجلس سليم الجبوري ونائبه⁽²⁾.

واستناداً إلى المتحقق واقعيّاً؛ لا يبدو أن العبادي قد نجح في تحقيق بعض أقسام برنامجه الحكومي هذا، بل بقي أسيراً لإصلاحات لم تشمل مكافحة الفساد، فيما كانت من أولى مهامه تطهير أجهزة الدولة من الأدران المرضية ومكافحة الفساد المالي والإداري دون رحمة أو هوادة بعد أن استبشر العراقيون بتأكيد العبادي وعزمه على الاستجابة لدعوات المرجعية الدينية بمكافحة الفساد وملاحقة الفاسدين كمهمة ملحة لحكومته⁽³⁾، وعبر الرئيس فؤاد معصوم عن الظروف التي سادت في هذه المدة بأنه كان من الضروري البدء أولاً بإيقاف الفساد المستشري بأجهزة الدولة، ثم الشروع بعمل جذري في محاسبة الفاسدين، أما إجراءات العبادي الإصلاحية فقد كانت محاولات تعاملت مع ظواهر عرضية للفساد دون جوهره الذي بقي بمأمن من أي إجراء حقيقي⁽⁴⁾.

كانت مهمة محاربة الفساد التي أدرجها العبادي كوظيفة رئيسة في برنامجه مهمة صعبة للرجل، ورغم أنه حظي بدعم غير مسبوق شعبي ومرجعي ودولي، بيد إنه تعامل معه بضباية وضعف في الأداء رغم تصريحاته المهددة بملاحقة الفاسدين، ومن جانب موازٍ عرفت مراكز النفوذ والقوى كيفية الالتفاف على المطالب الشعبية والمرجعية وحوّلت بوصلة الاحتجاجات في عام 2016 ضد العبادي الذي أشار لذلك في مذكراته⁽⁵⁾.

(1) حسين الشهرستاني، المصدر السابق، ص 333-335.

(2) حول ما عُرف بالفريق النيابي الإصلاحي وتحركهم داخل مجلس النواب، ينظر: سليم الجبوري، المصدر السابق، ص 228-231.

(3) فخري كريم، ثلاثية، الفساد، الإرهاب، الطائفية، ص 267.

(4) فؤاد معصوم، المصدر السابق، ص 142 و 144.

(5) حيدر العبادي، المصدر السابق، ص 278.

ووسط هذا الجو فَقَدَ العبادي الزخم الذي حصل عليه، وبعيداً عن تبرير إخفاقه في هذا المجال، يمكن القول إنه فضلاً عن التحدي الأهم الذي واجهه في أعوام حكومته قد تمثل بإخراج البلاد من محتنتها المالية والأمنية، فإنَّ قوة وصلابة خصومه والأنماط المعقدة لشبكات الفساد تزيح عنه جزءاً من المسؤولية وليس كلها. وعلى العموم فإنَّ العبادي نجح إلى حد كبير في بعض الجوانب، لكنه أخفق في أخرى وهو ما نجد له تبريراً في صفحات من مذكراته⁽¹⁾. وبعد إعلانه النصر على الإرهاب في 1 كانون الأول/ ديسمبر 2017 لم تفقد المرجعية الدينية الأمل في العبادي للنهوض بدوره في محاربة الإرهاب، وقد توفرت له الآن فُرص أفضل بعد تحرير المدن واستعادة الانتصار، وفي هذا الجانب أكدت خطبة المرجعية الدينية في يوم 15 كانون الأول/ ديسمبر 2017 المعروفة بـ«خطبة النصر» على أن مكافحة الفساد والفاستين من أولويات المرحلة ووصفت هذه المعركة بقولها: «أن المعركة ضد الفساد التي تأخرت طويلاً، لا تقل ضراوة عن معركة الإرهاب إن لم تكن أشد وأقسى، والعراقيون الشرفاء الذين استبسلوا في معركة الإرهاب قادرون بعون الله على خوض غمار معركة الفساد والانتصار فيها أيضاً إن أحسنوا إدارتها بشكل مهني وحازم»⁽²⁾.

ثانياً: برنامج حكومة عادل عبد المهدي (2018-2019)

1- تشكيل الحكومة

بعد النصر الذي تحقق في ظل حكومة العبادي وفي أجواء آمال عريضة بتبعات إيجابية على مستوى بناء الدولة بشكل عام، جرت انتخابات عام 2018 النيابية⁽³⁾ التي على أساسها ستتشكل الحكومة الجديدة، وكانت المرجعية الدينية في النجف الأشرف قد أكدت على ضرورة عدم الانشغال كالسابق بالتنازع على مكاسب السلطة ومغانمها، بل العمل بجدية على حل المشكلات الاجتماعية والاقتصادية والأزمات المستعصية، وإبعاد الأجانب عن التدخل في

(1) يمكن ملاحظة تبريرات العبادي ورؤيته لمسائل متنوعة ومنها طرق وأساليب مكافحة الفساد في المبحث المعنون: (العراق في عالم متغير)، المصدر نفسه، ص 291-312.

(2) ينظر خطبة المرجعية الدينية ليوم 15 / 12 / 2017، ينظر الرابط:

<https://www.sistani.org/arabic/statement/25875//>

(3) من أجل الحصول على تفاصيل حول هذه الانتخابات والكتل المشاركة فيها وما رافقتها من أحداث، ينظر: حيدر نزار السيد سلمان، التاريخ الشعبي للاحتجاج الكبير في العراق دراسة تاريخية وثائقية، ط 1، (مركز رواق بغداد: بغداد 2022)، ص 48-52.

شؤون البلاد وعدم جعل العراق ساحة للتجاذبات الإقليمية والدولية⁽¹⁾. ذلك وغيره كان من الآمال المطروحة التي من الواجب مراعاتها من قبل القوى السياسية في تشكيل الحكومة الجديدة.

أُعتمد الأسلوب التقليدي القائم على المحاصصة في القاعدة التي تشكلت على أساسها الحكومة، ففي يوم 2 تشرين الأول/أكتوبر 2018 كُلف السيد عادل عبد المهدي من قبل رئيس الجمهورية برهم صالح بتشكيل الحكومة الجديدة، وتم التصويت عليها في 14 تشرين الأول/أكتوبر من العام نفسه، ليبدأ فصل جديد من تاريخ العراق السياسي⁽²⁾. ومن الملاحظ أن المدة بين اختياره وتشكيل حكومته لم تكن طويلة ومثيرة للخلافات الحادة بين القوى النافذة، ويعزى ذلك إلى قوة الداعمين له من جانب ولشخصيته التوافقية من جانب آخر. وفي الوقت نفسه، فإنَّ عبد المهدي لم يأتِ نتيجة إفراز الكتلة الأكثر عدداً بل كحل وسط، وبوصفه خبيراً اقتصادياً سينتشل البلاد من واقع خدمي واقتصادي متدهور في بلد يعاني أصلاً من مشكلات بنيوية خطيرة⁽³⁾. وبكل الأحوال تبوء الرجلُ المنصب ووضع برنامجاً لنهج حكومته، امتاز بالسرد الطويل التفصيلي وبعدد صفحات تجاوزت الـ120، لكن السؤال كيف سيحقق برنامجه وسط هذا الموج المتلاطم من الباحثين عن مصالحهم ومراكز القوى السياسية؟

2- البرنامج الحكومي

اشتمل البرنامج الحكومي لوزارة عادل عبد المهدي على خمسة محاور أساسية:

أ- استكمال أسس الدولة الاتحادية

ب- سيادة القانون وتعزيز الأمن الداخلي والخارجي

ت- الاستثمار الأمثل للطاقة والموارد المائية

ث- تقوية الاقتصاد

ج- الخدمات والتنمية المجتمعية

(1) خطبة المرجعية في 7 أيلول /سبتمبر 2018، ينظر الرابط:

<https://imamhussain.org/arabic/21842>

(2) حيدر نزار السيد سلمان، التاريخ الشعبي، ص 53 - ص 55.

(3) المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، تكليف عادل عبد المهدي بتشكيل حكومة العراق: التحديات والظروف، ينظر الرابط:

<https://www.dohainstitute.org/ar/PoliticalStudies/Pages/Adil-Abdul-Mahdi-Charged-With-Forming-New-Iraqi-Government.aspx>

واستناداً إلى ما جاء في هذا البرنامج فإنه يُعد خارطة طريق للحكومة، ارتبطت بتوقعات زمنية حددها البرنامج بـ 100 يوم، يتم خلالها مراجعة ما تم تحقيقه، كما يعد هذا البرنامج وثيقة بيد السلطة التشريعية، تراقب من خلالها عمل الحكومة، وأشار البرنامج إلى أنه أُعيد ترتيب أولويات المشاريع من قبل وزارة المالية والتخطيط متناسباً مع توفر التمويل المالي، وبالتالي يجعل تنفيذه أكثر واقعية⁽¹⁾.

3- أبرز النقاط في برنامج حكومة عادل عبد المهدي

استكمال بناء مؤسسات الدولة

جاء استكمال بناء مؤسسات الدولة في مقدمة أولويات الحكومة؛ فحسب البرنامج فإنّ الهدف تقديم أفضل الخدمات للمواطنين وتأمين مصالحهم بأسرع وقت، وعلى هذا الأساس أصدر مجلس الوزراء عدداً من القرارات، منها إلزام أصحاب الشركات والمعامل والمصانع والمخازن والمحال التجارية والصناعية والصحية والسياحية وغيرها نصب كاميرات التصوير مع أجهزة التسجيل الفيديوية، فضلاً عن توزيع قطع أراضي للمدنيين والعسكريين، وتنفيذ بعض مشاريع الكهرباء⁽²⁾، وهناك قرارات أخرى تتعلق بحالات عامة لكنها بالمجمل لم تشكل إنجازاً لهذه الحكومة وبقيت الفقرات الواردة في البرنامج الحكومي في المحور الأول دون تنفيذ، وعلى سبيل المثال لم يتم تفعيل قوانين الوزارات وتعديلها أو سنّها غيرها، ولم تتم هيكلة مجلس الوزراء وترشيح الأمانة العامة للمجلس، كما أن الدعوة للحكومة لتأخذ دورها بدل الإدارات البيروقراطية لم تُنفذ هي الأخرى، فلم تُشغل الحكومة الإلكترونية بدل النظم الورقية، لذا فإنّ هذا الهدف الوارد في البرنامج الحكومي واجه عقبات ولم يرى النور كما كان يأمل رئيس الوزراء، ولعلّ عدم كفاية البنى التحتية، وضعف رأس المال البشري، وغياب القوانين المنظمة كلها أفقدت المشروع خاصية تنفيذه⁽³⁾. أما الفقرة التي تستهدف تقوية اللحمة الوطنية فظلت تراوح في محلها⁽⁴⁾. وعلى سبيل المثال

(1) ينظر برنامج الحكومي لعادل عبد المهدي، ص 1-8، على الموقع:

<https://iraqieconomists.net/ar>

(2) PUKmedia مجلس الوزراء يصدر عدد من القرارات، ينظر الرابط:

<https://www.pukmedia.com/AR/details/?Jimare=149752>

(3) شبكة النّبأ، مؤسسات الدولة المتحجرة والحكومات الإلكترونية المغيبة، ينظر الرابط:

<https://annabaa.org/arabic/goodgovernance/17632>

(4) وفي العام 2022 وبعد سنوات من الإعلانات تم البدء بالمرحلة الأولى من الحكومة الإلكترونية لكنها ما زالت لحد الآن لم تشمل جميع القطاعات.

فقد انتقد التركمان بشدة إهمال حكومة عبد المهدي لدورهم وعدم إسناد أي منصب وزاري أو منصب مهم لهم⁽¹⁾.

وبغية العمل على ترسيخ رؤيته وتنفيذ بعض بنود برنامجه وإكمال كابينته وزارته أعلن عبد المهدي عن عدم القيام بزيارات خارجية وأوكل إلى رئيس الجمهورية برهم صالح هذه المهام⁽²⁾.

لكن الملاحظ أن حكومة عبد المهدي وبعد مرور الـ 100 يوم التي وعد بها بالمراجعة فيما يخص إنجازات حكومته، لم تكتمل وزاراتها، إذ بقيت وزارات الدفاع والداخلية والعدل والتربية دون وزير أصيل، وهنا السؤال كيف سينفذ برنامجه دون وزراء؟ وبالمحصلة فإن التقارير الرائدة لهذه الـ 100 يوم أشارت إلى تردي الخدمات العامة وضعف إنجاز أية إصلاحات من المشار إليها في المحور الأول⁽³⁾. وفي هذا الصدد أشار النائب عن تحالف البناء عبد الهادي السعداوي أن التوقعيات التي ألزم عبد المهدي نفسه بها لم تطبق، ولم نر أي منجز حقيقي حتى الآن، وإن إدارته تشبه إلى حد كبير إدارة وفترة العبادي⁽⁴⁾.

رغم الآمال التي أحاطت بحكومة عبد المهدي بوصفه شخصية أستوزرت لأكثر من مرة وتبوأت مناصب مهمة، بيد أن ما طرحه في المحور الأول من برنامجه لم يتعد الشكليات كفتح الطرق المغلقة وإجراء زيارات ميدانية لمراكز التسوق والتجوال في الشوارع العامة

ينظر: أرفع صوتك، ماذا بعد إنجاز أولى مراحل الحكومة الإلكترونية في العراق، ينظر الرابط:

<https://www.irfaasawtak.com/iraq/202214/01/>

حسب التقارير فأن هناك عدة مهمات تثير المشكلات بوجه هذا المشروع وهي جهات تعمل على تعطيل هذا المشروع كونها مستفيدة من العمل البدائي ولاسيما فيما يتعلق بالفساد المالي والوظائف الوهمية.

ينظر: العربي الجديد العراق: تجدد المحاولة السياسية لتعطيل الحكومة الإلكترونية، ينظر الرابط:

<https://www.alaraby.co.uk/politics>

(1) موقع Kurdistan24، عبد المهدي يُغضب التركمان لعدم مكافأتهم بمعركة وحدة العراق، ينظر الرابط:

<https://www.kurdistan24.net/index.php/ar/story/292312>

(2) RT، العراق: عبد المهدي لم يقوم بأي زيارة خارجية قبل 6 أشهر، ينظر الرابط:

<https://ar.rt.com/l75s>

(3) موقع RDAW، بعد 100 يوم.. ما هي إنجازات حكومة عادل عبد المهدي، ينظر الرابط:

<https://www.rudawarabia.net/arabic/middleeast/iraq/030220191>

(4) بغداد اليوم الأخبارية، تقرير: ماذا فعل عبد المهدي في 100 يوم الأولى على رأس الحكومة، ينظر الرابط:

<https://baghdadtoday.news/73840-.htm>

ولقاء المواطنين، ولا يمكن والحالة هذه الحديث عن إنجاز متحقق ينسجم مع ما طُرِحَ في البرنامج الحكومي الشديد التكثيف.

سيادة النظام والقانون وتعزيز الأمن الداخلي والخارجي

يبدو أن رئيس الوزراء عمل على صياغة رؤيته بخطوط من الصعب تحققها في ظل الظروف العراقية آنذاك، والخلل البنوي الذي تعيشه الدولة العراقية ونظامها السياسي، فقد وضع المخططات التفصيلية دون اعتبار لمراكز القوى المتصارعة والجماعات المسلحة، وتعمق الفساد وتغلغله في أكثر مفاصل الدولة، كما إن آليات تنفيذ برنامجه غير واضحة. ومن الضروري الإشارة إلى أن هذا المحور يعد من أهم المحاور في البرنامج الحكومي، والأكثر إشغالاً للرأي العام فضلاً عن أنه غُطِيَ باهتمام من كل الحكومات السابقة، لاسيما الأمر المتعلق بالأمن ومحاربة الفساد، ومن غير المعروف لِمَ دَمَجَ عبد المهدي هذين الأمرين في محور واحد؟

أشارت المهمة الأولى لهذا المحور إلى عملية فرض القانون عبر تأسيس قوة أمنية قضائية قادرة على ضبط الأمن، وذلك من خلال هيكلة قوات التدخل السريع أو غيرها، وتدريبها على الشؤون القانونية والمدنية وحقوق الإنسان، وحدد مدة ثلاث أشهر للقيام بذلك، بالإضافة إلى سحب قطعات الجيش خارج المدن وإلى معسكراتها⁽¹⁾. وأبدى عبد المهدي اهتماماً بجهاز الشرطة لما له من دور في بسط الأمن وبالتالي جلب الاستثمارات الخارجية من جانب ومحاربة الفساد من جانب آخر، وقال مخاطباً قادة الشرطة: «إن مستقبل هذه البلاد أمانة في أعناقكم، وكل أبناء هذا الشعب يثقون بكم وببقية تشكيلات قواتنا المسلحة، وندرك جسامة المهام التي تؤدونها في خدمة شعبكم»⁽²⁾. بيد أن الهيكلية التي وعد بها لم تتم، واستمر بعض المحسوبين على الأجهزة الأمنية بعيدين عن مراعاة حقوق الإنسان التي حاول عبد المهدي ترسيخ احترامها بين صفوف الأجهزة الأمنية وهذا ما سنلاحظه فيما بعد.

وفي خطوات من الحكومة لتحقيق برنامجها وافقت على مقترحات قُدمت منذ عام 2017 لفك أزمة الاختناقات المرورية وتسهيل حركة المركبات، بالإضافة إلى الاهتمام بأمور تتعلق

(1) ينظر البرنامج الحكومي لعادل عبد المهدي، المحور الثاني، الرابط:

<https://iraqueconomists.net>

(2) وكالة الأنباء العراقية، واع تنشر كلمة رئيس الوزراء عادل عبد المهدي خلال حضوره احتفالية عيد الشرطة، ينظر الرابط:

<https://www.ina.iq/79521--.html>

بالبنى التحتية لتطوير عمل الأجهزة الأمنية كإنشاء مراكز جديدة للشرطة وتزويدها بآليات لمتابعة أعمالها وإنشاء مبانٍ لأغراض الأحوال المدنية والبطاقة الوطنية. وهذه الاحتياجات وحسب البرنامج الحكومي مستمر العمل من الحكومة السابقة وجاءت هذه الحكومة لاستكمالها من قبل وزارة الداخلية⁽¹⁾.

أما الأمر المتعلق بالسلاح خارج نطاق الدولة بكل مسمياته من جهات شبه عسكرية أو عشائرية فقد وضع لها البرنامج بنداً ضمن ما ورد عن وزارة الداخلية، وبالفعل حاول عبد المهدي حل المشكلة وإيقاف ما أسماه بـ«الدولة العميقة»، أو الدويلات خارج نطاق الدولة، وبهذا الاتجاه أصدر مرسوماً بتنظيم عمل قوات الحشد ومرجعيتها العسكرية وإلزامها بالاندماج في القوات المسلحة النظامية⁽²⁾.

ويقضي المرسوم بدمج الوحدات شبه العسكرية في الجيش وإلزام فصائل الحشد الشعبي بالاختيار بين العمل السياسي أو العسكري. كما حدد للفصائل مهلة تنتهي في 31 تموز/يوليو 2019 للالتزام بالضوابط الجديدة، وأن يكون عملها ضمن قيادة القائد العام للقوات المسلحة وإلغاء جميع التسميات التي تحملها، أما الفصائل التي لا ترغب بالالتحاق بالقوات المسلحة، فيمكنها أن تتحوّل إلى تنظيمات سياسية، خاضعة لقانون الأحزاب، بشرط ألا تحمل السلاح إلا بإجازة رسمية⁽³⁾، كما أصدر عبد المهدي قراراً بمنع أية قوة عن العمل إلا تحت إمرة القوات المسلحة، ومنع أي قوة أجنبية من العمل أو الحركة على الأرض العراقية دون موافقة الحكومة، وشدد عبد المهدي على أنه «تُمنع أي دولة من الإقليم أو خارجه من التواجد على الأرض العراقية وممارسة نشاطاتها ضد أي طرف آخر سواء أكانت دولة مجاورة أخرى أو أي تواجد أجنبي داخل العراق أو خارجه دون اتفاق مع الحكومة العراقية»⁽⁴⁾. وانسجماً مع

(1) ينظر البرنامج الحكومي، المحور الثاني، الرابط:

<https://iraqieconomists.net>

(2) موقع الجزيرة، الجيش أو السياسة - مرسوم عراقي بهيكله الحشد الشعبي، ينظر الرابط:

<https://aja.me/2zgqh>

(3) عربي ZL، امر حكومي بمنع أي قوة مسلحة خارج اطار الجيش العراقي، ينظر الرابط:

<https://arabi21.com/story/1188789>

(4) العربي الجديد، عبد المهدي يعيد هيكلة أمن بغداد: قرارات جذرية والداخلية محل الجيش، ينظر الرابط

<https://www.alaraby.co>.

وينظر أيضاً، الشرق الأوسط: نقل ملف الأمن إلى الداخلية في خمس محافظات عراقية، التحدي الأكبر حصر السلاح بيد الدولة، ينظر الرابط:

<https://aawsat.com/home/article/1442251>

هذا القرار، أصدر رئيس مجلس الوزراء العراقي عادل عبد المهدي، في السابع عشر من شهر أيلول/سبتمبر 2019، الأمر الديواني المرقم (331)، قرر فيه: أولاً؛ المصادقة على الهيكلية التنظيمية الخاصة بهيئة الحشد الشعبي، وأيضاً إلغاء جميع العناوين والمناصب التي تتعارض مع العناوين الواردة في الهيكلية، كذلك منح رئيس هيئة الحشد الشعبي صلاحية التعيين بالوكالة للمناصب والمديرين في الهيئة، وعرضها على رئاسة مجلس الوزراء لغرض الموافقة من عدمها، وصدر أمرٌ في كانون الأول/سبتمبر عام 2019، تضمن استحداث تشكيلات جديدة، وإلغاء أخرى داخل هيئة الحشد الشعبي، لعل من أبرزها حصر المهام العسكرية الرئيسة لـ«الحشد»، بموافقة رئيس الوزراء نفسه، بوصفه القائد العام للقوات المسلحة⁽¹⁾.

وعلى خلفية ذلك لاقت هذه القرارات تأييداً من سياسيين وحتى من رؤساء فصائل⁽²⁾، بيد أن هذا الدمج لم يتحقق إلا جزئياً، وشهدت القرارات الأمنية التي صدرت بهذا الصدد تريثاً واضحاً أو استدرாகاً يشير إلى هشاشة بعضها مثل التراجع عن سحب القطاعات من سهل نينوى وقرار تفكيك السور الأمني الذي شُيد حول بغداد⁽³⁾، والمثير أن قضية دمج القوات الأمنية وإخضاعها جميعاً للقائد العام للقوات المسلحة بقيت تتفاعل لمدة طويلة دون أن تنتهي بحلول جذرية.

مكافحة الفساد

منذ عهد حكومة المالكي الثانية (2010-2014) تحوّلت مسألة مكافحة الفساد إلى متلازمة لها الأسبقية في كل برنامج حكومي، كما أنها تشكّل ولا زالت أهمية للرأي العام العراقي لما سببته من كوارث سياسية واقتصادية وتبديد ثروة البلاد. ولم يشذ برنامج حكومة عبد المهدي عن هذه القاعدة، إذ وعدّ بمحاربة الفساد ضمن أولوياته، واستناداً للبرنامج فإن المهمة هي معالجة الفساد من جذوره بتجفيف منابعه من خلال مراجعة منظومة القوانين والأنظمة والضوابط النافذة التي تسمح للفاستدين باستغلال الثغرات والتناقضات، وإعادة بناء منظومة

(1) مركز الروابط للبحوث والدراسات الاستراتيجية، تأثير القرارات الحكومية على مستقبل الحشد الشعبي، ينظر الرابط:

<https://rawabetcenter.com/archives/96685>

(2) القدس العربي، العراق: ترحيب سياسي بقرار عبد المهدي ضبط الحشد الشعبي وسرايا الصدر او المطبقين، ينظر الرابط:

<https://www.alquds.co.uk/>

(3) العربي الجديد، العراق: تهم الانتقائية والانصياع للحشد تلاحق قرارات عبد المهدي، ينظر الرابط:

<https://www.alaraby.co>

شفافة تؤسس لبيئة عمل تعزز النزاهة وتحارب الفساد⁽¹⁾. وطبقاً لبرنامج الحكومة فقد حاك عبد المهدي خيوط مكافحة الفساد بالمنوال نفسه الذي استعمله من سبقه باعتماده على القرارات الحكومية وتشكيل اللجان دون أن يبلغ الحال الواقعية إلا في نطاق محدود، وكانت الخطوة الأهم في هذا المجال تتمثل في تشكيل «مجلس أعلى لمكافحة الفساد» يتولى مهام التنسيق بين الأجهزة الرقابية والمحاسبية للوصول لأهدافه بسهولة وبوقت أسرع. وطبقاً لرؤية عبد المهدي لهذا المجلس فإنّ وظيفته هي التنسيق بين الهيئات الرقابية لتسريع الجهود واختصار الوقت من أجل تحقيق الأهداف، ولا يتضمن عمله أي نفقات أو هياكل إضافية، بل يعتمد على عمل المؤسسات القائمة وإمكاناتها، وإن الحكومة تعوّل كثيراً على المجلس الأعلى لمكافحة الفساد في خدمة الدولة والمجتمع وحفظ المال العام والعمل على وفق عمل مؤسساتي محكم⁽²⁾، وعدّ عبد المهدي هذا المجلس آليةً ستنهض بمهامها بمحاربة الفساد مثلما تمت محاربة الإرهاب، وفي هذا الصدد أكد على ضرورة «المضي بمسار واحد من أجل تحقيق مخرجات واضحة ومنع الضرر الفادح الذي أصبح يهز صورة الدولة والمجتمع وسمعة المواطنين بشكل عام، ولا بد من وضع حد لهذا التداعي واعتبار الفساد عدواً مثل عصابة (داعش) الإرهابية»⁽³⁾.

لكن مختصين وجدوا في هذا المجلس آليةً شكلية غير فاعلة، فضلاً عن مخالفته الدستور، فقد أشار «موسى فرج» الرئيس الأسبق لهيئة النزاهة أن «مكافحة الفساد في العراق لا تحل بمثل هذه الأساليب التي لم تعد حتى ترقيعية، بل هي مخالفة للدستور أصلاً الذي أقر بتشكيل هيئة متخصصة في محاربة الفساد هي هيئة النزاهة وهي مستقلة طبقاً للدستور»⁽⁴⁾. وفي جلسة لمجلس النواب تناولت في إحدى جوانبها مكافحة الفساد أعلن عادل عبد المهدي عن وجود عشرات الملفات بحوزة المجلس الأعلى لمكافحة الفساد منها: تهريب النفط، العقارات، تهريب الأموال، المنافذ الحدودية، تهريب الذهب، السجون ومراكز الاحتجاز،

(1) راجع البرنامج الحكومي، ينظر الرابط:

<https://iraqieconomists.net>

(2) موقع وكالة الأنباء العراقية، عبد المهدي: عمل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد لا يتضمن أي نفقات أو هياكل إضافية، ينظر الرابط:

<https://www.ina.iq/79137--.html>

(3) موقع جريدة الشرق الأوسط: عبد المهدي يشكّل مجلساً أعلى لمكافحة الفساد في العراق، ينظر الرابط:

<https://aawsat.com/home/article/1528671>

(4) المصدر نفسه.

بالإضافة إلى ملفات أخرى خطيرة⁽¹⁾. ومما يُلاحظ أن المجلس الأعلى لمكافحة الفساد والذي ظل دوره مقتصرًا على الاجتماعات الأسبوعية والدورية قد حُل من قبل حكومة عبد المهدي نفسها، لأسباب قانونية ودستورية⁽²⁾.

وعلى الرغم من إحالة العديد من الملفات المتعلقة بالفساد إلى النزاهة لكن لم يتم البتّ بأكثرها بل بقيت حبيسة الرفوف والتدخلات السياسية، وعلى خلفية الاستفحال الكبير للفساد جاءت التظاهرات الشعبية الأكبر بتاريخ العراق والتي انطلقت منذ 1 تشرين الأول/أكتوبر 2019 واستمرت لعام كامل⁽³⁾، وكان المطلب الرئيس يتمثل في مكافحة الفساد، وهو ما قد تعثّر رغم اتخاذ حكومة عبد المهدي قرارات عدّة لمواجهة غضب الشارع.

تعزيز العلاقات الخارجية مع الجميع بعيداً عن سياسة المحاور

وردت هذه الفقرة في المحور الثاني من المنهاج الحكومي الذي ضمّ أيضاً نقطة عن وزارات الخارجية والداخلية والعدل دون الربط بينها، لا سيما مع ما ورد في فقرة تعزيز العلاقات الخارجية⁽⁴⁾. ويمكن لنا أن نعزو ذلك إلى الإرباك في صياغة البرنامج والعجلة في كتابته، أو لعلّ عبد المهدي كان يحاول مسك خيوط علاقات العراق الخارجية بيده وحده. وتحديث رئيس الوزراء عن سعي حكومته لتطوير علاقاتها مع الجميع وأن «الحكومة العراقية تضع في مقدمة أولوياتها الانفتاح على دول الجوار وإقامة شبكة علاقات تخدم الأمن والاستقرار والتنمية لشعوب المنطقة»⁽⁵⁾. بيد أن المعضلة الأبرز التي واجهته تُمثّل في

(1) موقع اليوتيوب، رئيس الحكومة عادل عبد المهدي يطلب مساعدة البرلمان لمكافحة الفساد بـ 25 ملف، ينظر الرابط:

<https://www.facebook.com/watch/?mibextid=wwXIfr&v=1143073875874013&rdid=nw33x5U2f00sjEyL>

(2) بغداد اليوم، كشف طبيعة عمله - نائب يؤكد حل مجلس عبد المهدي لمكافحة الفساد منذ 6 أشهر، ينظر الرابط:

<https://baghdadtoday.news/123083-.html>

(3) لتفاصيل واسعة حول التظاهرات الشعبية، ومجرياتها ينظر: حيدر نزار السيد سلمان، التاريخ الشعبي للاحتجاج الكبير في العراق.

(4) ينظر البرنامج الحكومي لعادل عبد المهدي، المحور الثاني، الرابط:

<https://iraqieconomists.ne>

(5) قناة العالم، هذا آخر ما صرح به عبد المهدي حول علاقات العراق مع الجيران، ينظر الرابط:

<https://www.alalam.ir/news/4113131/>

تواجد القوات الأمريكية في بعض القواعد العسكرية العراقية، رغم إنه أوضح أن مهمة هذه القوات استشارية تدريبية وأن حكومته تمنع حركتها دون موافقتها⁽¹⁾.

وفي الوقت نفسه تصاعدت الهجمات الصاروخية ضد معسكرات القوات الأمريكية في العراق⁽²⁾، الأمر الذي أفضى فيما بعد إلى تداعيات خطيرة⁽³⁾. وبعد الاستهداف الأمريكي للقائد الإيراني قاسم سليماني ونائب رئيس هيئة الحشد الشعبي أبو مهدي المهندس قرب مطار بغداد تغيّرت لهجة الحكومة، وطالبت بخروج القوات الأمريكية من العراق، مستندة إلى قرار لمجلس النواب بهذا الخصوص⁽⁴⁾.

وفي مسار العلاقات الخارجية زار عبد المهدي دولاً عدّة على المستوى الإقليمي والعالمي، بيد أن هذه الزيارات لم تأت بالنتائج المرجوة، ولم تنجح في بناء سياسة خارجية تخص الإقليم تكون واضحة المعالم، واقتصرت دورها في أن تكون وسيطاً بين طرفي الصراع الولايات المتحدة والسعودية من جهة، وإيران من جهة أخرى⁽⁵⁾، وطالت اتهامات إعلامية لحكومة

(1) المصدر نفسه، كما ينظر إلى موقع روسيا اليوم RT، عبد المهدي يؤكد منع أي قوة أجنبية من العمل أو الحركة على الأرض العراقية، ينظر الرابط:

<https://ar.rt.com/m06z>

(2) ينظر: على سبيل المثال، الحرة، استهداف «K1».. تفاصيل الهجوم الأكبر على قاعدة تضم قوات أميركية في كركوك، ينظر الرابط:

<https://www.alhurra.com/iraq/201928/12//>

(3) شهدت هذه المدة التاريخية تدهوراً حاداً في مجريات الأحداث فبعد ضرب القوات الأمريكية في كركوك ردت الطائرات الأمريكية بقصف معسكرات للحشد الشعبي على الحدود السورية، مما أدى إلى سقوط عدد من الشهداء، وتطور الموقف إلى مرحلة أشد خطورة عند محاولة متظاهرين اقتحام السفارة الأمريكية في بغداد يوم 31 / 12 / 2019، ثم جاءت الخطوة الأكثر تأزماً عندما اغتالت الطائرات الأمريكية كلاً من القائد العسكري الإيراني قاسم سليماني ونائب رئيس هيئة الحشد الشعبي أبو مهدي المهندس.. للتفاصيل حول هذه الأحداث ينظر: RT: عبد المهدي يتحدث بغضب مع بومبيو: أبلغت الولايات المتحدة إن العراق سيتخذ قرارات، ينظر الرابط:

<https://ar.rt.com/mzow>

وينظر أيضاً BBC، مقتل قاسم سليماني قائد فيلق القدس الإيراني في ضربة أميركية ببغداد، ينظر الرابط:

<https://www.bbc.com/arabic/middleeast-50979394>

(4) ينظر موقع الجزيرة: البرلمان العراقي يصوت على قرار يلزم الحكومة باخراج القوات الاجنبية، ينظر الرابط:

<https://aja.me/4c2mvl>

(5) جامعة بغداد، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية علاقات العراق الإقليمية في زمن حكومة عادل عبد المهدي.

عبد المهدي بالانحياز إلى إيران، وارتباطه بعلاقة مميزة معها⁽¹⁾ فيما نفى ذلك بتاتاً، لكن الأثر السلبي كان قد لحق بالعلاقات العراقية الأمريكية.

على الجانب الآخر حققت حكومة عادل عبد المهدي نتائج ملموسة في علاقاتها مع الصين، إذ أسفرت زيارة رئيسها لبيكين في أيلول/سبتمبر 2019، عن توقيع 8 اتفاقيات ومذكرات تفاهم إطارية. منها تأسيس الصندوق الائتماني المشترك وتفعيله، والذي تديره بالشراكة وزارة المالية العراقية والبنك المركزي العراقي. واستئناف العمل بقطاع الطاقة بعودة الشركات الصينية الفورية لتنفيذ مشاريع كهرباء استراتيجية⁽²⁾. وعلى أي حال فقد تذبذب عبد المهدي في تطبيق برنامجه الحكومي المتعلق بتطوير علاقات العراق الخارجية، ووجد ملفات شاقة عرقلت النهوض بها إلى مستويات أرفع.

الاستثمار الأمثل للطاقة والموارد المائية

لم يتحقق في هذا المحور إلا أمور طفيفة، كان من بينها تشكيل خلية أزمة مهمتها تنسيقية لإيجاد معالجات لأزمات الطاقة المتراكمة⁽³⁾، واستمراراً على نهج الحكومات السابقة أطلق عبد المهدي جملة من التصريحات حول زيادة إنتاج الطاقة الكهربائية إلى مديات أكبر⁽⁴⁾، لكن ذلك لم يحدث، واستمرت الانقطاعات الطويلة بالطاقة الكهربائية مما تسبب بتظاهرات شعبية. وكانت أزمة الكهرباء من عوامل الاحتجاجات التي شهدتها عهد عبد المهدي، وبقيت دون حل حتى في عهد من تولوا السلطة بعده.

أما عن النفط فقد شهدت أسعاره انخفاضاً بلغ 30 دولاراً للبرميل الواحد مع أن الموازنة

(1) موازين نيوز، تقرير يكشف العلاقة الخاصة بين عبد المهدي وإيران وسبب عدم تولي العبادي ولاية ثانية، ينظر:

<https://www.mawazin.net/Details.aspx?jicare=73019>

(2) الفرص والمخاطر: 5 سنوات و2.6 تريليون دينار: الاتفاقية الصينية في دائرة التساؤل

<https://2u.pw/7SEdso>

(3) بغداد اليوم، عبد المهدي يوجه بتشكيل خلية دائمة الانعقاد خاصة بالطاقة الكهربائية، ينظر الرابط:

<https://baghdadtoday.news/87431-.html>

(4) ينظر على سبيل المثال: جريدة الصباح: عبد المهدي: توفير الكهرباء مسألة وطنية وستراتيجية ومعياري نجاح، ينظر الرابط:

<https://alsabaah.iq/3995-.html>

وكالة بغداد اليوم، عبد المهدي: شركة سيمنز طمأنت العراق بتحقيق إنتاجية أكبر للطاقة خلال الأشهر المقبلة، ينظر الرابط:

<https://baghdadtoday.news/90536-.html>

العامّة للدولة التي أقرها مجلس النواب حددت سعر البرميل بـ 56 دولاراً، وحول ذلك أشار رئيس الوزراء⁽¹⁾ إلى أن انهيار أسعار النفط لا يعني أن العراق أصبح مفلساً، لكنه يواجه تحديات سوف يكون قادر على تجاوزها، موضحاً أن وضع البنك المركزي لا يزال سليماً من ناحية احتياطاته وتوفر العملة الأجنبية، وفي الوقت نفسه ترددت أخبار عن نية الحكومة تخفيض رواتب الموظفين لسد العجز الحاصل⁽²⁾. وحاول عبد المهدي إحياء عقد قديم لم يُنفذ يعود للعام 2015 مع الصين عندما كان وزيراً للنفط، وبالفعل وقّع في تشرين الأول/أكتوبر 2019، اتفاقية مع الصين فعّلت برنامج «النفط مقابل إعادة الإعمار»، تعهّدت بموجبه عشرات الشركات الصينية بالعمل في البنى التحتية العراقية مقابل تلقّي بكيّن 100 ألف برميل نفط يومياً⁽³⁾، إلا أن هذه الاتفاقية لم تُنفذ وبقيت على حالها حتى عهد حكومة محمد شياع السوداني⁽⁴⁾، وفي الواقع لم يحقق عبد المهدي طموحاته النفطية⁽⁵⁾ على أرض الواقع، ولم يزد الإنتاج النفطي أو الدخل منه، وبذلك لم يكن بمقدور الحكومة الإيفاء بكامل تعهداتها في تنفيذ فقرة النفط العراقي ومشاريع التنمية والتطوير التي تحدّث عنها برنامجها.

تقوية الاقتصاد

تحدثت الفقرة الأولى من المحور في البرنامج حول وزارة المالية، فيما جاءت الفقرات الأخرى عن وزارات: الزراعة، والتجارة، والصناعة، والعمل والشؤون الاجتماعية؛ ومن نافل

(1) بعد تقديم عبد المهدي استقالته على أثر التظاهرات الشعبية وبعد دعوة المرجعية الدينية في النجف الأشرف منه بتقديم استقالته وسقوط مئات الضحايا من المتظاهرين تحولت حكومته إلى حكومة تصريف أعمال.

(2) موقع الجزيرة، انهيار أسعار النفط سيدفع العراق نحو المجهول، ينظر الرابط:

<https://aja.me/aw9g9>

(3) الحرة، النفط مقابل البناء.. هل تستحوذ الصين على العراق؟، ينظر الرابط:

<https://www.alhurra.com/iraq/202201/09//>

(4) أعادت حكومة السوداني إحياء بعض بنود هذه الاتفاقية عبر قيام شركات صينية ببناء مدارس حديثة في عدة مدن عراقية مقابل النفط، ولم تتوسع هذه الاتفاقية إلى مشاريع أخرى للأعمار والبناء كما يُصرح بذلك المدافعين عن حكومة عادل عبد المهدي كونه ذهب ضحية توقيعه على هذه الاتفاقية التي أثارت غضب الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا حسب ما يشيرون.

(5) عُرف عن عادل عبد المهدي كثرة كتاباته في المجال الاقتصادي وخصوصاً مجال النفط وله نظريات نُشرت على شكل مقالات في جريدة (العدالة) التي يتولى رئاسة تحريرها، وكانت هذه المقالات النظرية عاملاً مساعداً في الارتياح الشعبي بتولييه رئاسة الحكومة، فقد عُقدت عليه الآمال بتحقيق ازدهار اقتصادي وتحديث عام للبلاد.

القول فإن وزارة المالية هي الأصل في موضوع الاقتصاد وتطويره بوصفها المسؤولة عن أموال العراق واقتصاده وتحويل عملية التطوير والتنمية من التنظير إلى الواقع، مع ضرورة الإشارة إلى اعتماد العراق على النفط بنسبة 93 % في إيراداته المالية.

أشارت الإحصاءات وما كتبه المتخصصون إلى التحديات التي واجهتها حكومة عادل عبد المهدي في مجال المال وانخفاض الاحتياطي النقدي؛ وحسب البيانات الرسمية قُدر إجمالي الدين العام للعراق بـ 124 مليار دولار، ووفقاً للنسخة غير الرسمية لمشروع قانون الموازنة لعام 2019 يجب على العراق أن يدفع حوالي ثلاث مليارات دولار فقط للفوائد عن القروض المترتبة ومبلغ تسعة مليارات دولار عن أقساط القروض. ومن ثم سيلتزم في ذلك العام بدفع إجمالي مبلغ اثني عشر مليار دولار. وكان من المتوقع أن تثقل تلك الديون كاهل الاقتصاد العراقي والموازنة العامة وهي نفقات واجبة الدفع وهو ما وضع رئيس الوزراء أمام امتحان صعب للتفاوض بشأن جدولتها أو دفعها، خاصة بالنظر إلى الاحتياطات النقدية المحدودة للعراق، كما أن التحديات تكمن في الصعوبة بتحويل الودائع الباقية بالعراق إلى سوق رأس المال، حيث يعاني العراق من نظام مصرفي هش، وهو ما أدى إلى استمرار عجز البنوك عن المساهمة في الحياة الاقتصادية ومشروعات التنمية. وحتى عندما تتوافر القروض يضطر المستثمرون في أغلب الأحيان إلى دفع عمولات للحصول عليها⁽¹⁾. ولهذه الأسباب وغيرها فقد أصبحت عملية تقوية الاقتصاد وتطويره صعبة ومعقدة، وهذا الحال شمل جميع الوزارات المذكورة في أعلاه ضمن المحور الرابع من البرنامج الحكومي، فلا وزارة الصناعة نشطت لتعمل على إعادة المعامل والمصانع المتوقفة أو افتتاح مصانع جديدة ولا وزارة التجارة تمكّنت من إضافة نشاطات أخرى إلى عملها⁽²⁾.

على العموم لم يكُ البرنامج الحكومي سهل التحقق في الظروف التاريخية على عهد حكومة عبد المهدي، فبعد مرور 100 يوم وحسب الوعود التي أعلنتها حكومته بمراجعة إنجازاتها خلال هذه المدة فإنها واجهت سيلاً من الانتقادات من أعضاء في مجلس النواب لعدم تحقيق ما يستدعي الإشادة، وفي الوقت نفسه برر النواب المحسوبون على التحالف الحاكم أسباب الإخفاق لعدم اكتمال الكابينة الوزارية ولعدم منح الحرية لعبد المهدي

(1) فكرة، رئيس الوزراء العراقي يواجه سلسلة من التحديات الاقتصادية، ينظر الرابط:

<https://www.washingtoninstitute.org/ar/policy-analysis/ryys-alwzra-alraqy-ywajh-slslt-mn-althdyat-alaqtsadyt>

(2) RT، رئيس الوزراء العراقي يتحدث عن الزيادة في مادة العدس، ينظر الرابط:

<https://ar.rt.com/lhju>

باختيار أعضاء وزارته⁽¹⁾، كما أن الضرورة تستدعي الإشارة إلى التحديات الخطيرة التي واجهته والتي تقف حجر عثرة أمام أي محاولات لتحسين الأوضاع الاقتصادية الصعبة، ومن ذلك شبكات الفساد، بالإضافة إلى ما تركته الحكومة السابقة من ملفات خطيرة كالنازحين وإعادة إعمار المدن المدمرة بفعل العمليات العسكرية ضد الإرهاب. وفي خضم هذه التحديات ساد اعتقاد أن رئيس الوزراء سيستطيع تقليل نسب البطالة وتحسين الخدمات، لكنّه لم يتمكن لاصطدامه بأحزاب وشخصيات كبيرة⁽²⁾، وطبقاً لمتخصصين في الاقتصاد فإنّ البرنامج الحكومي في شقه الاقتصادي أفصح عن العمومية والابتعاد عن الواقع بشكل ملفت، فضلاً عن الوعود الطموحة في إحداث قفزات طويلة باتجاه النمو والتطور الاقتصادي دون الخوض في السياسات الإجرائية اللازمة لتحقيق الأهداف الوسيطة، كما أن البرنامج الاقتصادي لم يُعد بشكل متسلسل وفق القطاعات الاقتصادية والتحديات الراهنة، وإنما تداخل بشكل يؤشر بأنه أُعد على عجلة عبر تجميعه من الخطط والاستراتيجيات التنموية السابقة والتي اتسمت بالطموح المفرط.

كما يمكن الإشارة إلى أن البرنامج الاقتصادي عرض جبهة واسعة من الأهداف، وكرر ذات البرامج الاقتصادية للحكومات السابقة والتي لم تحقق إلا نسبة محدودة⁽³⁾، وركز البرنامج في شقه الاقتصادي على تنمية الصناعات العراقية تحت شعار (صنع في العراق)، بيد إنه لم يحدد الآليات لكيفية تنفيذ ذلك.

وأشار البرنامج إلى جملة أمور منها؛ دور وزارة المالية في تقديم الحسابات الختامية قبل نهاية عام 2019، لكنّه لم يشر إلى تدقيق حسابات الميزانيات للأعوام السابقة، فضلاً عن الجباية الإلكترونية، والتركيز على الزراعة كمحرك للقطاع الصناعي، وكل هذه وغيرها عليها ملاحظات تتعلق بالآليات والقدرة على التنفيذ وتراتبية الأولويات، فمثلاً جاءت تنمية

(1) على سبيل المثال تصريحات النائبة ثورة الحلفي التي أشارت إلى إن الإنجازات ليست بفتح الطرق المغلقة بل الإنجاز هو الخدمات من ماء وكهرباء وتعليم وخدمات طبية، أما النائب أحمد الكناني فقد برر ذلك بعدم اكتمال الوزارة، ينظر: عربي 21، حكومة عبد المهدي تنهي المئة يوم... ماذا تحقق للعراقيين، ينظر الرابط:

<https://arabi21.com/story/1157298>

(2) موقع الجزيرة، عادل عبد المهدي يواجه دولة عميقة وفساداً واقتصاداً هشاً، ينظر الرابط:

<https://aja.me/k2gc2b>

(3) مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، «البرنامج الاقتصادي لحكومة عادل عبد المهدي مقارنة في المنهج والمضمون»، ينظر الرابط:

<https://fcds.com/economical/1168>

القطاع السياحي كأولوية رابعة، في حين تشجيع الصناعة الوطنية جاءت أولوية عاشره وتفعيل السياسات الاقتصادية كأولوية الأحد عشر، ولم يتحدّث البرنامج عن مسألة الإنفاق العام والميزانية التشغيلية والحاجة لضبطها وترشيدها، ولم يوضح مسألة تعظيم الموارد غير النفطية للحد من الاعتماد على النفط وخطورة تقلبات أسعاره⁽¹⁾.

ونتيجة انتشار وباء كورونا شهد بدايات العام 2020 انخفاضاً كبيراً في أسعار النفط كما أسلفنا القول، الأمر الذي أحدث صدمةً للاقتصاد العراقي، مما أثار المخاوف من عدم قدرة الحكومة على دفع رواتب الموظفين وتنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات، وحسب الخبير الاقتصادي عبد الرحمن المشهداني أن «ما تقدّم سيؤدي إلى خسارة العراق 55 ترليون دولار تقريباً، عدا العجز الأساسي الذي تضمنته الموازنة... حيث سيصبح العجز النهائي بحدود الـ 100 ترليون».

واجهت الحكومة مشكلات كبيرة في توفير متطلبات العجز، بسبب عدم وجود إمكانية للاقتراض الداخلي، كما أن الحكومات السابقة كان لديها قروض تصل إلى 15 ترليون دينار، والاقتراض الخارجي سيكون صعباً، بعد أن أصدر البرلمان قراراً بمنع الحكومة من الاقتراض⁽²⁾. ووفقاً لما سبق فقد حمّل نواب في البرلمان العراقي حكومة عبد المهدي المسؤولية عن التراجع الاقتصادي كونها لم تقدم شيئاً من خطط للطوارئ في مثل هذه الحالات حيث أصبح العراق على حافة الانهيار⁽³⁾.

ورغم محاولات عبد المهدي العمل لتقوية الاقتصاد كما أشار لذلك المحور الرابع من برنامجه الحكومي فإنه لم يوفق، بل حدث المغاير تماماً، إذ عانى الاقتصاد من مشكلات تتعلق بانخفاض الواردات من تصدير النفط والحركات الشعبية التي شهدها عهده والتي حاول إيقافها باتباع أسلوب الترضية بالتوظيف الحكومي ولم تفضي إلى إيقاف الاحتجاج.

(1) المصدر نفسه.

(2) بغداد اليوم، خبراء ومختصون عن انهيار أسعار النفط: العراق قد يتكشف في أحسن الأحوال ويعجز عن دفع الرواتب في أسوأها، ينظر الرابط:

<https://baghdadtoday.news/271642-.html>

(3) ينظر تصريحات النائبة ندى شوكت لبغداد اليوم، في بغداد اليوم، عضو بالجنة الاقتصادية والبرلمانية تحمل حكومة عبد المهدي سبب الانهيار الاقتصادي، ينظر الرابط:

<https://baghdadtoday.news/112884-.html>

الخدمات والتنمية البشرية والمجتمعية

ويتضمن فقرات تتعلق بوزارات التخطيط والتربية والتعليم العالي والصحة والبيئة والنقل والإعمار والإسكان والثقافة والهجرة والاتصالات والشباب⁽¹⁾.

لم يحصل نجاحٌ ملحوظ في هذا المحور، إذ لم تبقَ الحكومة طويلاً في سدة الحكم بعد أن استقالت بفعل الاحتجاجات الشعبية وما تبعها من خطبة لممثل المرجعية الدينية العليا حيث طالب فيها عبد المهدي بتقديم استقالته لإيقاف نزيف الدم وسقوط المئات من الضحايا في أثناء الاحتجاجات في أغلب المدن العراقية، والتي استمرت لمدة عام، أذكى انتقادها تراكم من الغضب الشعبي تكون من إخفاقات الحكومات السابقة ودوامها في هذه الحكومة وعدم الاكتراث بمطالب الشعب في تحقيق العدالة وتوفير الخدمات العامة ومكافحة الفساد⁽²⁾.

وفي محاولته لمواجهة المطالب بالتوظيف وحل مشكلة البطالة ولتخفيف الغضب الشعبي وزخم الاحتجاجات اتخذ رئيس الوزراء خطوات للتقليل من زخمها تمثلت في سلسلة من التعيينات الكبيرة للشباب، فقد أعلن عن توظيف الآلاف بما يتجاوز عددهم نحو 200 ألف بحسب مصادر حكومية مختلفة، ومن دون وجود تخصيص مالي لتغطية رواتب المعيّنين الجدد كما هو معمول به في قانون الموازنة وباقي القوانين العراقية، ما أدى إلى عجز حكومي في التعامل معها في ظل الأزمة المالية التي تشهدها البلاد⁽³⁾.

وخلال عام من تسلمها الحكم لم تتمكن حكومة عادل عبد المهدي من الإيفاء بالكثير من التزاماتها الواردة في برنامجها الحكومي، وبقيت تدور في حلقة من التصريحات والنزاعات الداخلية، وضعف قدرة رئيس الوزراء بتطبيق مخططة في مكافحة الفساد، وكان عبد المهدي قد قيّد نفسه بقيود برنامجه المتسم بالإرباك والسرعة في الإعداد، إذ أدرج في هذا البرنامج (48) فقرة تحت بند سريع التنفيذ وفي مدة أقصاها 6 أشهر، وكان البرنامج يتضمن مُدداً

(1) ينظر البرنامج الحكومي لحكومة عادل عبد المهدي، ينظر الرابط:

<https://iraqieconomists.net>

(2) بغية الحصول على تفاصيل وافية وموثقة عن الاحتجاجات ينظر: حيدر نزار السيد سلمان، المصدر السابق.

(3) موقع إنديبننت عربية، ترحيل مصير تعيينات عادل عبد المهدي إلى 2021، ينظر الرابط:

<https://www.independentarabia.com/node/171431/>

قصيرة من 3-6 أشهر ومتوسطة من 7-18 شهراً، وطويلة من 19-47 شهراً، ولم توفق الحكومة في اختبار الـ100 يوم الأولى ولم تقدم عملاً خلال هذه المدة يرتقي إلى مستوى النجاح ويخفف عن العراقيين التدهور في كافة المجالات⁽¹⁾.

وإذا كان من الإنصاف تبرير إخفاق حكومة عادل عبد المهدي فإنَّ الضرورة تحتم القول إن الرجل لم يستطع الوقوف بوجه رغبات بعض الزعامات السياسية، فيما كان المفترض، كما أراد هو، أن يعمل بمثابرة وحزم وقوة لتحقيق برنامجه الحكومي في ظل تحديات خطيرة واجهها العراق، وراكمتها أعوامٌ من الإدارات السابقة والصراعات السياسية على مصالح خاصة وآنية.

جدول رقم (4-1) تقدير ما تحقق من إنجازات للبرنامج الحكومي لحكومة حيدر العبادي (8 أيلول/سبتمبر 2014 - 25 تشرين الأول/أكتوبر 2018)

ت	الموضوع	الإنجاز
1	محاربة الإرهاب	جيد جداً
2	الإصلاح الاقتصادي والمالي	جيد جداً
3	مكافحة الفساد	ضعيف
4	الخدمات والبنية التحتية	ضعيف
5	حصر السلاح بيد الدولة	ضعيف
6	نقل الصلاحيات للمحافظات	ضعيف
7	ملف النازحين	جيد
8	العلاقات الخارجية	جيد
9	الإصلاح الحكومي	متوسط
10	الإصلاح السياسي	متوسط

(1) موقع روداو، بعد 100 يوم... ما هي إنجازات حكومة عادل عبد المهدي، ينظر الرابط:

<https://www.rudawarabia.net/arabic/middleeast/iraq/030220191>

جدول رقم (4-2) تقدير ما تحقق من إنجازات للبرنامج الحكومي لحكومة عادل عبد المهدي (25 تشرين الأول 2018 - 25 تشرين الثاني 2019)

ت	الموضوع	الانجاز
1	مكافحة الإرهاب	جيد
2	مكافحة الفساد	ضعيف
3	حصر السلاح بيد الدولة	ضعيف
4	فرض القانون	ضعيف
5	الحفاظ على سيادة البلاد	ضعيف
6	العلاقات الخارجية	ضعيف
7	تقوية الاقتصاد	ضعيف
8	الحكومة الإلكترونية	متوسط
9	الخدمات العامة	ضعيف
10	تقوية اللحمة الوطنية	ضعيف

ولا بد من الإشارة إلى أن حكومة العبادي دامت أربع سنين ولهذا يمكن أن نعزو قسماً من تحقق أجزاء من برنامجها الحكومي بمستوى أداء أعلى من حكومة عبد المهدي التي خلفتها ودامت لسنة واحدة وشهر إلى الفارق الزمني بين الاثنين، حتى آلت الأمور إلى أن تواجه الثانية رفضاً شعبياً غير مسبوق في تاريخ العراق. وعلى أية حال فإن البرنامجين الحكوميين لم يحققا كامل الإنجازات المطلوبة شعبياً ودولياً بحسب ما ورد في الجدولين السابقين اللذين استندا إلى متن البحث.

الخاتمة

أفضت تركيبة النظام السياسي المشكّل ما بعد 2003 إلى خلل بنيوي في تأسيس الدولة التي كان من المفترض أن تأخذ على عاتقها مهام التخطيط والتنظيم والتنفيذ، لكنّها خضعت ضمن أمور كثيرة إلى عقلية الاستحواذ على مقدراتها من قبل قسم من التحالفات السياسية، قامت على أساس مصالح حزبية وسياسية تسترت بعناوين مكوناتية، وكان لهذا البناء الدولي تداعياته على مجمل عمل الحكومات اللاحقة، إذ أمسى البرنامج الوزاري لكل حكومة يواجه صعوبات تنفيذية يجسده على أرض الواقع ضعف المؤسسات العاملة، والصراع داخل تلك التحالفات الحاكمة لحصد أكبر قدر من المنافع والمكاسب، كما أن بنية الدولة الهشة وخضوعها لمراكز قوى ساهم في الإخفاقات في هذا المجال.

أصبحت معظم أجزاء البرامج الوزارية لكل حكومة عبارة عن مجموعة من الوثائق الرسمية التي تفتح الطريق لحصول هذه الحكومة أو تلك على الشرعية النيابية الدستورية دون أن تتمكن من تنفيذ أجندتها، بفعل قوة الصعوبات والفساد المستشري وضعف روحية العمل والإبداع عند الجهاز الإداري للدولة، وهذا ما يمكن أن نراه في كل من حكومتَي حيدر العبادي وعادل عبد المهدي، ورغم الدعم الشعبي الواسع والفرص التاريخية فلم ينفذ إلا جزء من برنامج العبادي، فيما توقف العمل في برنامج حكومة عبد المهدي بفعل احتجاجات شعبية غاضبة واستمرار حالة الترهل.

وإذا كانت رهانات الشعب ونخبه المثقفة والمعارضة على تحولات الخبرة عند الطبقة الحاكمة واستيعابها لدروس السياسة واستعادة وعيها ببناء الدولة خصوصاً بعد كارثة الإرهاب في 2014 والحفاظ على سلطتها هي نفسها، فإنّ ذلك انتهى هو الآخر إلى الإحباط لشعوره بالحاجة إلى تجارب أخرى تُنضج القابضين على السلطة بشكل أكبر أو ترفدهم بأجيال جديدة. ورغم أن العبادي كان أكثر استقراراً وإرادة في الإنجاز فإن حكومته لاقت صعوبة بالغة في مواجهتها لقوى الفساد والمتنفذين، كما كانت حكومة عادل عبد المهدي غير قادرة على أن تواجه إملاءاتهم وإرادتهم.

في المحصلة النهائية لم يحقق كلا البرنامجين ما كان يصبو إليه الشعب العراقي إلا بالقدر المحدود، وعدا النصر العسكري على الإرهاب وملاحقته، فقد بقيت الكثير من المسائل تحتاج إلى جهود مضاعفة من ناحية الأمن والخدمات والأوضاع الاقتصادية.

الفصل الخامس

حكومة مصطفى الكاظمي: التحديات والبرنامج الحكومي وتقييم الأداء (2020-2022)

أ. د. أحمد يحيى عباس عنوز⁽¹⁾

المقدمة

تولّت حكومة السيد مصطفى الكاظمي مقاليد الحكم في ظروف استثنائية عصفت بالعراق، مما يجعل دراسة تجربتها تكتسب أهميةً بالغة في فهم آليات إدارة الأزمات المركبة والانتقال السياسي في بيئة شديدة التعقيد والتجاذب الإقليمي والدولي. وينطلق هذا الفصل من فرضية مفادها أن غياب الغطاء البرلماني الداعم للحكومة، إلى جانب العقبات البنيوية وإرث المحاصصة، حدّ من قدرتها على تحقيق كامل وعودها في برنامجها الحكومي على الأرض رغم نجاحها النسبي في إدارة بعض الملفات الطارئة. وللإحاطة بأبعاد هذه التجربة، يستعرض هذا الفصل محاور رئيسة عدّة تشمل: ظروف التشكيل والبرنامج الوزاري، تقييم الأداء في الملفات الاقتصادية والصحية، الواقع الأمني ومسألة حصر السلاح، جهود مكافحة الفساد وحقوق الإنسان، وأخيراً واقع العلاقات الخارجية وحصيلة الأداء الإجمالية للحكومة.

مدخل

تولّت حكومة مصطفى الكاظمي مقاليد الحكم في ظروف استثنائية، وحرّك شعبي لم يشهد العراق مثيلاً له سابقاً، إذ تسلّم منصبه رئيساً للوزراء بعد مخاضٍ سياسيٍ عسيرٍ واستقالة رئيس الوزراء عادل عبد المهدي التي جاءت في 29 تشرين الثاني (نوفمبر) 2019، استجابةً للضغوط الشعبية ومطالب الحركة الاحتجاجية المسنودة من جهات سياسية ومرجعيات دينية

(1) جامعة الكوفة - كلية الآداب.

وفئات مجتمعية واسعة، أسخطها سقوط القتلى برصاص قوى الأمن أو ما عُرف بـ«طرف ثالث» مجهول، وطالبت البرلمان باختيار رئيس وزراء جديد «غير جدلي» يستطيع تهدئة الأوضاع المتأججة.

وقد تمكن المتظاهرون في تشرين الثاني (نوفمبر) 2019 من بلورة مجموعة مطالب، سرعان ما تبنتها قوى سياسية ونخب فكرية، كما حظيت بدعم الأمم المتحدة، كان من أهمها استقالة حكومة عادل عبد المهدي، وتشكيل حكومة انتقالية مؤقتة مهمتها الأساسية تنظيم انتخابات مبكرة ونزيهة بإشراف دولي، لمنع التلاعب الذي طالما اتهمت به التجارب السابقة منذ 2003.

وفي ظل هذه الأجواء رفض رئيس الجمهورية برهم صالح ثلاثة مرشحين مقترحين لخلافة رئيس الوزراء المستقيل، قدّمها القوى السياسية الكبيرة، وطُرحت أسماءهم في البرلمان. ورغم أن موقف الرئيس استفز أطرافاً نافذة كثيرة لم تكن تتوقع أن بإمكانه تحديها، فإنّ (برهم صالح) تمسك بقراره، مستنداً إلى قوة الشارع، فأعلن أنه لن يستطيع تكليف مرشح لا ترضى عنه حركة الاحتجاج.

جاء الرفض الأول من رئيس الجمهورية في 13 كانون الأول (ديسمبر) 2019 للمرشح محمد شياع السوداني الذي قدّمه تحالف الفتح المحسوب على ما يُعرف بـ«جبهة المقاومة» وإيران، وفي 22 من الشهر نفسه رفض الرئيس نفسه ترشيح قصي السهيل الذي شغل سابقاً منصب وزير التعليم العالي والبحث العلمي، وفي 26 كانون الأول (ديسمبر) تم رفض ترشيح أسعد العيداني، محافظ البصرة، لتشكيل الحكومة.

ومع إصرار رئيس الجمهورية، مسنوداً بموقف الحركة الاحتجاجية، على رفض مرشحين معينين، جرى تكليف ثلاثة مرشحين عدّوا آنذاك أبعد عن التحزّب، في الفترة من شباط (فبراير) حتى نيسان (أبريل) 2020. وبعد إخفاق كلّ من المكلفين الأول والثاني (عدنان الزرقي محافظ النجف الأشرف الأسبق ومحمد توفيق علاوي وزير الاتصالات الأسبق) في تشكيل الحكومة، اضطرت الكتل السياسية المسيطرة على خوض حوار جدي مع المرشح الأخير مصطفى الكاظمي والقبول به مرشحاً لرئاسة الوزراء، وكان على وفق المصطلح السياسي المتعارف «مرشح تسوية» في 9 نيسان (أبريل) 2020⁽¹⁾.

(1) وسام جمعة راضي، تقرير رصد مؤشرات تنفيذ المنهاج الوزاري لحكومة السيد الكاظمي، (منظمة تواصل لتمكين الشباب: بغداد 2021)، ص 5.

ثقة البرلمان وتكليف الكاظمي

حصلت حكومة مصطفى الكاظمي في السادس من أيار (مايو) 2020 على ثقة مجلس النواب، ليصبح خامس رئيس وزراء للعراق منذ عام 2005. صدر المرسوم الجمهوري بتكليفه رسمياً بتاريخ 14 أيار/مايو، واستمر في منصبه حتى 27 تشرين الأول/أكتوبر سنة (2022⁽¹⁾).

يعدّ منح الثقة للحكومة الجديدة اختراقاً لقواعد العمل السياسي التي عرفها العراق منذ 2003، فالكاظمي هو أول من شغل منصب رئيس حكومة لكنّه لم يأت من قيادات حزبية تقليدية، ويمكن القول إنه يشير إلى بروز الجيل الثاني من السياسيين العراقيين منذ التغيير 2003. ومع أن هذا الجيل انطلق من رحم التيار الحركي الإسلامي، فإنه تحوّل ليصبح أكثر براغماتية، وأكثر ليبرالية، رغم الوشائج التي تربطه بالمنظومة التقليدية، علماً أنه كان محل ثقة حيدر العبادي رئيس الوزراء الأسبق، وعيّنه بمنصب رئيس جهاز المخابرات منذ عام 2016. وعلى الرغم من شكوك بعض القوى السياسية التي عارضت ترشّح الكاظمي فإنه ما كان له أن يصل إلى رئاسة الحكومة لو لا تغير المشهد السياسي العراقي بفعل حركة الاحتجاجات الواسعة التي انطلقت في تشرين الأول/ أكتوبر 2019، إضافة إلى تحولات إقليمية ودولية، كان العراق في قلبها، خصوصاً بعد التصعيد الإيراني-الأميركي، واغتيال قائد فيلق القدس، اللواء قاسم سليماني، في مطار بغداد مطلع عام 2020⁽²⁾.

اختار الكاظمي في تشكيلة حكومته بعض الشخصيات من داخل حركة الاحتجاج أو قريبة منها، وتعهّد بتلبية مطالبها، رغم عدم وضوح فرص نجاحه في ذلك، ويبدو أنه أراد من ذلك أن يُقنع الكتل النيابية بأنّ الطريق الوحيد لإنقاذ النظام من الانهيار يتمثّل في الاستجابة لمطالب الشارع. لكن الخلافات بدت أعمق من مجرد توزيع حقائب وزارية، فضلاً عن مستقبل العلاقات بين بغداد وواشنطن. ونجح الكاظمي في كسب الثقة لثلاثي وزرائه خلال جلسة استثنائية لمجلس النواب عُقدت بتاريخ 5 أيار (مايو) 2020، لكن مرور الحكومة بشكلها الأخير تسبّب في إحباط في صفوف المحتجين، إذ اضطر الكاظمي إلى التضحية بعدد من مرشحيه الوزراء من أصحاب الخبرة والكفاءة المحسوبين على الحراك الشعبي، كونهم غير مدعومين حزبياً تحت قبة البرلمان.

(1) جريدة الوقائع العراقية، العدد (4586)، الصادر في 18/5/2020.

(2) مارسين الشمري، ماذا قدّم الكاظمي للعراق بعد ستة أشهر من رئاسته للوزراء؟ مركز البيان للبحوث والدراسات، الرابط، 2020/11/19

حكومة الكاظمي وبرنامجه الحكومي

قدّم الكاظمي في حينها برنامجه المقتضب الهادف لمعالجة سلسلة الأزمات التي تعصف بالبلاد، على خلفية ما شهدته بغداد ومدن جنوب العراق من تظاهرات واحتجاجات حاشدة، راح ضحيتها المئات من المطالبين بتحسين الخدمات وتوفير فرص العمل وتحقيق العدالة الاجتماعية، قبل أن تتحول إلى مطالبات موحدة بإقالة الحكومة وإجراء انتخابات مبكرة⁽¹⁾.

احتوى المنهاج الوزاري الذي قدّمه الكاظمي على ثماني نقاط، تضمنت كلّ منها عدداً من الفقرات، بمجموع 31، بوصفها مهاماً وواجبات تقع على عاتق حكومته الجديدة، وبحسب لجنة مراقبة وتنفيذ البرنامج الحكومي والتخطيط الاستراتيجي فإن هذا البرنامج كان أكثر تنظيماً بعد برنامجي المرشحين السابقين: محمد توفيق علاوي وعدنان الزرفي⁽²⁾. فيما تقدّمت البرنامج عددٌ من الأولويات⁽³⁾، نصّت على:

1. إجراء انتخابات مبكرة بعد استكمال القانون الانتخابي، وتفعيل مفوضية الانتخابات وتطبيق كامل لقانون الأحزاب، لضمان حماية العملية الانتخابية ونزاهتها، بالتعاون مع الأمم المتحدة.
2. تسخير إمكانيات الدولة لمحاربة جائحة كورونا، ووضع أسس نظام صحي حديث برؤية مستقبلية.
3. فرض هيئة الدولة من خلال حصر السلاح بيد المؤسسات الحكومية والعسكرية.
4. إعداد مشروع قانون موازنة استثنائي، يعمل حال إقراره من مجلس النواب على التعامل مع الأزمة الاقتصادية الحالية، وتداعيات انهيار أسعار النفط. وتراعي الدولة من خلال قانون الموازنة كل المواطنين وتهتم بالمحافظات كافة، المحافظات الجنوبية والمحافظات التي تعرضت للدمار بسبب تنظيم داعش، وإقليم كردستان.
5. فتح حوار وطني مسؤول وصريح مع فئات المجتمع العراقي بهدف الإصغاء إلى مطالب حركة

(1) بعد قلب الطاولة.. من هو مصطفى الكاظمي؟، ناس نيوز، 2019/12/26، شوهد في 2020/5/11، في:

<https://bit.ly/3cq6l1A>

(2) مركز المعلومة للبحث والتطوير، تقييم أداء حكومة السيد الكاظمي (مجموعة باحثين)، من 5 أيار/مايو

2020 لغاية 1 أيلول/سبتمبر 2020

<https://2u.pw/tS34HR>

(3) مدارات، المنهاج الوزاري لحكومة الكاظمي وتقرير اللجنة البرلمانية حوله، 07 أيار/مايو 2020.

<https://2u.pw/T168iv>

الاحتجاج السلمي، وتطبيق أولوياتها الوطنية، والشروع بحملة شاملة للتقصي والمساءلة بشأن أحداث العنف التي رافقت الاحتجاجات وتطبيق العدالة بحق المتورطين بالدم العراقي، والعمل على الاهتمام بعوائل الشهداء، والتكفل بمعالجة الجرحى والعمل الجاد والفوري لغلق ملف النزوح وعودة المواطنين إلى ديارهم.

6. حماية سيادة العراق وأمنه، والعمل على إنتاج رؤية وطنية مشتركة للتفاوض بشأن مستقبل تواجد القوات الأجنبية في العراق ضمن نطاق الحفاظ على أمن البلاد واستمرارية مكافحة فلول الإرهاب وخلاياه.

7. مكافحة الفساد والعمل على حماية ثروات البلاد الطبيعية وتطويرها.

8. ترسيخ قيم المواطنة مع احترام التنوع الديني والعرقي والقومي في العراق وتمثيله في مفاصل الدولة.

تصدت النقاط الرئيسة في برنامج الكاظمي مسألة تطوير المؤسسات العسكرية الأمنية وإصلاحها، والتأكيد على أن واجب الجيش حماية حدود الوطن وحفظ سيادته، ولا يتدخل في المناطق المدنية إلا بموجب أوامر استثنائية. ما يعكس الخشية من وقوع بعض المناطق في دائرة الصراعات بين جهات حزبية محسوبة على القوات الأمنية. وأوكل البرنامج لوزارة الداخلية عبر تشكيلاتها المختلفة مهمة حماية الأمن الداخلي والسلم الأهلي وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان، على أن تستمر الأجهزة الأمنية ومن ضمنها (هيئة الحشد الشعبي) بأداء مهامها حسب الاختصاص والقوانين، مع التوجيه بإجراء مفاوضات جادة مع قيادات الدول المشاركة في (التحالف الدولي) بما يضمن تحقيق تطلعات الشعب العراقي بالسيادة. وجاء الاقتصاد بعد الأمن مباشرة. حيث تعهد البرنامج بتشكيل (المجلس الأعلى للإعمار والاستثمار) ليضع خطة شاملة للإعمار في مجالات البنى التحتية للخدمات والصحة والترية والتعليم والسياحة، وأن تُطلق الحكومة مشروعاً باسم (صُنِعَ في العراق) لتشجيع الصناعة الوطنية، فضلاً عن تطوير الأداء المصرفي العراقي من خلال تعزيز الثقة بالمصارف العامة والخاصة، وتشجيع الاستثمار في مجالات السياحة والتكنولوجيا والاتصالات والمواصلات. كما تم التركيز على الإصلاح الإداري الشامل في مؤسسات الدولة، واستكمال مشروع الحكومة الإلكترونية، ووضع برنامج تمكين وتشغيل شامل للشباب في القطاع الخاص، إلى جانب توسيع نطاق الرعاية الاجتماعية لمحدودي الدخل.

وفيما يتعلّق بباقي الفقرات فإن البرنامج الحكومي اهتم (رابعاً) بتوضيح العلاقات الخارجية، وأكد على أنها تقوم على ثلاثة مرتكزات: السيادة، التوازن، التعاون. وخُصصت النقطة

الخامسة لمكافحة الفساد والإصلاح الإداري، على أن تبدأ العملية من خلال وضع استراتيجية فعّالة وتعزيز التكامل بين المؤسسات والهيئات المعنية بمكافحة الفساد والرقابة الإدارية، والإصلاح الإداري وسد كل الثغرات الممكنة للفسادين. وركزت **النقطة السادسة** لمجال القضاء بعنوان (العدل معياراً للدولة الناجحة)، وجاء فيها دعم الهيئات القضائية وحمايتها وإقرار القوانين والتعليمات الداعمة لاستقلالية السلطة القضائية. وفي إشارة لتأثر البرنامج الحكومي بالحراك الاحتجاجي جاءت **النقطة السابعة** تحت عنوان: «الاحتجاج السلمي طريقاً لإرشاد الدولة»، لتتعهد فيها الحكومة بتأسيس مجلس استشاري شبابي تطوعي مرتبطاً بمكتب رئيس الحكومة، يمثل المحافظات العراقية كافة.

وأخيراً جاءت **النقطة الثامنة** متخصصة بالحديث عن: الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان والمحافظات. ونصّت على أن تعمل الحكومة الاتحادية بالتعاون مع حكومة إقليم كردستان على معالجة المشاكل العالقة واحترام الاتفاقيات بين الطرفين، وتعمل الحكومة مع مجلس النواب على تطوير التشريعات اللازمة لتنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم⁽¹⁾.

ومنذ الأيام الأولى لتقديمه لاقى برنامج حكومة الكاظمي جملة من الملاحظات، فقد تم تشكيل لجنة نيابية خاصة بموجب الأمر النيابي المرقم (49) المؤرخ في 29 نيسان/ أبريل 2020، لدراسة المنهاج الوزاري المقدم وتقديم تقريرها إلى مجلس النواب. وبعد قيامها بعقد جملة من الاجتماعات لدراسة فقرات البرنامج الحكومي سجلت ملاحظاتها عليه، وبدأت بوصف المنهاج الوزاري بأن صياغاته جاءت بشكل مختصر ومركز، وكان يفترض تضمين الفقرة الأولى من الأولويات المتعلقة بإجراء الانتخابات المبكرة، على التزام الجانب الحكومي بتأمين المتطلبات المالية واللوجستية لإجراءات الانتخابات ضمن توقيتات زمنية محددة وبكل نزاهة.

واعترضت اللجنة على الفقرة الثانية الخاصة بجائحة كورونا، إذ طالبت بتفصيل حول الأولويات المتعلقة بتسخير إمكانيات الدولة لمحاربة الجائحة ورؤية وخطوات وإجراءات عملية واضحة ترتقي إلى مستوى وخطورة المشكلة. فيما أشارت إلى أن فرض هيئة الدولة لا ينحصر بحصر السلاح بيد الدولة فحسب، وإنما يكون بالإضافة إلى ذلك من خلال تأمين الحياة الكريمة للمواطن والتزام الجميع، سلطات وأفراداً بالقانون.

ورغم إقرار اللجنة بأهمية تشريع قانون الموازنة المالية الاتحادية لعام 2020 بحسب ما

(1) مدارات، المنهاج الوزاري لحكومة الكاظمي وتقرير اللجنة البرلمانية حوله 07 أيار 2020

جاء في البرنامج الحكومي فإنها نوهت إلى أن قانون الموازنة يُعدُّ أحد الأدوات المالية وليس جميعها، إذ أن معالجة الاقتصاد العراقي والخروج من الأزمة المالية يتطلب الاهتمام بالأدوات المالية الأخرى كالاستثمار والإصلاح الاقتصادي وتنويع مصادر الدخل واعتماد خطة واضحة وجدول زمني مدروس.

وأشارت لجنة مراجعة البرنامج الحكومي إلى أنه كان من المفترض أن تتضمن أولويات المنهاج الوزاري إعطاء الاهتمام المطلوب لعوائل الشهداء، وذوي الاحتياجات الخاصة، وملف المخطوفين والمفقودين والنازحين، وتقديم التعويضات المناسبة.

كما أوضحت إنه يتعيّن على الحكومة أن تجعل من أبرز أولوياتها التفاوض الجاد مع التحالف الدولي في العراق لتطبيق قرار مجلس النواب بخروج تلك القوات على وفق مدة زمنية محددة⁽¹⁾. بل قالت اللجنة إنه يتعين إعادة صياغة الفقرة الخاصة بمحور الأمن على النحو الآتي: «إجراء مفاوضات مع قيادات الدول المشاركة في التحالف الدولي في العراق لتنفيذ قرار مجلس النواب رقم (18) لسنة 2020 القاضي بإنهاء تواجد أية قوات أجنبية في الأراضي العراقية وفق جداول زمنية واضحة ومحددة تقتزن بموافقة مجلس النواب بما يضمن تحقيق تطلعات الشعب العراقي بالسيادة الوطنية الكاملة على ضوء مصالح العراق، وعدم المساس بأمنه الداخلي».

وشددت الملاحظات على أهمية التركيز في هذا المحور على تأمين التسليح والذخيرة اللازمين للجيش والقوات الأمنية بمختلف مسمياتها. وتضمن المحور تفعيل العقيدة العسكرية الوطنية والمهنية واحترام سلسلة المراجع و«مراعاة التوازن في تمثيل المكونات». إن العبارة الأخيرة تشي بتدخل واضح من القوى السياسية النافذة لإبقاء المحاصصة بوصفها العمود الفقري في بناء العملية السياسية في العراق. وفي موضوع: الاقتصاد والاستثمار، لاحظت اللجنة إنه جاء المحور خالياً من الإشارة إلى الخطوات والإجراءات اللازمة لمعالجة الأزمة المالية والاقتصادية الخانقة التي تمر بها البلاد، وإنه يتطلب إضافة فقرة تتعلق بتشجيع الاستثمار للقطاع الخاص في بناء اقتصاد البلاد.

(1) يُذكر إن مجلس النواب صوّت في 5 كانون الثاني/يناير 2020 على قرار يلزم الحكومة بإنهاء تواجد أي قوات أجنبية على الأراضي العراقية ومنعها من استخدام الأجواء أو المياه أو الأراضي لأي سبب كان، فضلاً عن إلغاء الاتفاق الأمني مع التحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة لقتال تنظيم «داعش». يُنظر: مجلس النواب العراقي يطلب من الحكومة إنهاء تواجد قوات التحالف الدولي وأي قوات أجنبية في العراق.

وشددت اللجنة على وجوب أن تتم الإشارة في البرنامج الحكومي إلى أهمية اعتماد الأتمتة في مؤسسات الدولة عامة وعلى وجه الخصوص في هيئة المنافذ الحدودية والنظام الكمركي. ومن الجدير بالذكر إن ما شرعت به حكومة الكاظمي حول هذه النقطة بالذات استكملته الحكومات اللاحقة وجنى العراق ثماره منذ عام 2025. وأوضحت أهمية تضمين البرنامج الحكومي فقرة خاصة بربط الأنشطة الاقتصادية بالمصارف، واستكمال إجراءات اعتماد الرقم الوظيفي. وما دامت الحكومة الحالية قد باشرت بتنفيذ برنامج لتمكين وتشغيل الشباب في القطاع الخاص، لذا فإن اللجنة قالت إنه يقتضي التزام الحكومة بالمضي بالمشروع وتقييمه وتعزيزه. وتحدثت كذلك عن مجالات مختلفة في هذا الصدد مثل تعديل عقود جولات التراخيص النفطية وتقليص الإنفاق الحكومي غير الضروري مراعاة للالزمة المالية.

وفي محور ركائز العلاقات الخارجية ذهبت اللجنة إلى أن من متطلبات الحفاظ على السيادة الوطنية منع توغل أيّة قوات أجنبية إلى أراضي العراق وإخراج الموجود منها على أراضيه، وضرورة توسيع دائرة العلاقات الدولية، وتفعيل دور الدبلوماسية العراقية على الصعيدين الإقليمي والدولي. كما وضعت اللجنة ملاحظاتها حول المحور الرابع - مكافحة الفساد والإصلاح الإداري، وقالت بضرورة تبني استراتيجية حكومية بخطوات عملية واضحة لمحاربة الفساد، وتفعيل القوانين النافذة لمحاربته ومتابعة ملفاته والحد من الاستثناءات من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية وحصرها في أضيق الحدود.

وأشارت في المحور الخامس - «العدل معياراً للدولة الناجحة» - إلى أنه يتعين مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات، وقيام السلطات القضائية وعلى وفق الصلاحيات القانونية المناطة بها بمهامها. وحول المحور السادس - الاحتجاج السلمي، تساءلت اللجنة عن آليات عمل المجلس الاستشاري الشبابي التطوعي، وطريقة تشكيله، وأدواته في صياغة آليات الدفاع عن الحق في التظاهر.

وفي ختام ملاحظات اللجنة النيابية قدّمت توصياتها مقترحة على رئيس الوزراء المكلف تضمين اتخاذ الخطوات والإجراءات المذكورة ضمن المنهاج الوزاري.

تحديات واجهت حكومة الكاظمي

نظراً إلى إن رئيس الوزراء الجديد لم يحظَ بكتلة برلمانية داعمة له، فقد كانت تنتظره الكثير من المصاعب أمام القوى التقليدية النافذة، فقد واجهت حكومته تحديات كبرى، منها البيئية والصحية، تمثلت بانتشار وباء كورونا الذي أدى إلى تعطيل الحركة الاقتصادية

في العالم، وهذا ما انعكس سلباً على انخفاض أسعار النفط العالمية مما جعلها في موضع عجز عن دفع مرتبات القطاع العام إلا عن طريق الاقتراض. ويُذكر إن الكتلة النقدية لتلك المرتبات قد تضخمت بشكل كبير نتيجة المحاصصة التي اقتسمت الدولة، إذ وزعت الوظائف الحكومية على مناصريها فوق ذلك، مما ترتب على الكاظمي خوض «معركة» لاستعادة إرادة صنع القرار إلى مؤسسات الدولة، وهو الهدف الذي مثل جزءاً من برنامج عمل حكومته، والذي أدخله في صعوبات عديدة.

وحظى الكاظمي في تحركه بدعم أطراف وازنة وتيارات وقوى عربية وكردية، رأت ضرورة منحه فرصة بوصفه الحل الوسط بين مطالب الحراك ومصالح الأحزاب والقوى المهيمنة على العملية السياسية منذ عام 2003، وأن ذلك قد يمثل مدخلاً إلى تغييرٍ وعبر مراحل يكون أقل تكلفة من إسقاط النظام، وعلى أمل أن تؤدي الانتخابات التي تعهد الكاظمي بإجرائها إلى تغيير موازين القوى السياسية في العراق⁽¹⁾.

التجأ الكاظمي إلى إنشاء توازن في علاقته بطهران وواشنطن، وبذلك ضمن عدم عرقلة برامجه وسياسات حكومته، وكانت أولى خطواته في هذا الاتجاه إدارة الحوار الاستراتيجي بين واشنطن وبغداد الذي انطلق في حزيران/يونيو 2020، واستمر بعدة جولات لأكثر من عامين، إذ حدد الطرفان شكل الوجود العسكري الأميركي في العراق ومستويات التعاون، ومثل التفاوض فرصة تاريخية لتسوية مرضية للبلدين، وتحول العراق من «ساحة لتصفية الحسابات» أو «الحروب بالوكالة» إلى واحة استقرار والتقاء حوارية لجميع الأطراف وساحة لخفض التوترات في المنطقة. وبذلك تمكن الكاظمي من تجنب العراق عزلةً مالية ودبلوماسية كانت تحت الدراسة في واشنطن⁽²⁾.

حكومة الكاظمي بعد ستة أشهر

وضعت مجموعة من الخبراء والمراقبين تقييماً لأداء حكومة مصطفى الكاظمي وفق برنامجها الحكومي بعد مضي حوالي مائة يوم من عهدها⁽³⁾، فقد لاحظت إن الحكومة لم

(1) وسام جمعة راضي، المصدر السابق، ص 12.

(2) أمجد حامد جمعة، الحوار الاستراتيجي بين بغداد وواشنطن فرصة حاسمة لتسوية تاريخية، (مجلس النواب: دائرة البحوث، قسم البحوث والدراسات)، حزيران 2020.

(3) مركز المعلومة للبحث والتطوير، تقييم أداء حكومة السيد الكاظمي (مجموعة باحثين)، من 5 أيار 2020 لغاية 1 أيلول 2020

تُقدّم على أي إجراء يتعلق بالانتخابات وهي الفقرة الأهم في البرنامج، سوى ما أعلن عنه الكاظمي في 13 آب/أغسطس 2020 حيث حدد موعداً لإجرائها، وطالب مجلس النواب بالتصويت على قانون الانتخابات. وتتمثل الأهمية القصوى للقانون الذي شُرّع في عهد حكومة الكاظمي (قانون رقم 9 لسنة 2020) في التحول الجذري نحو نظام الدوائر الانتخابية المتعددة والترشيح الفردي المباشر، مستجيباً لمطالب احتجاجات تشرين الشعبية التي ضغطت من أجل تمرير القانون المذكور لتتمكن القوى المدنية والأحزاب الناشئة من منافسة نظيراتها التقليدية المسيطرة على المشهد السياسي منذ عقدين.

لكن المؤشر على عمل الحكومة إنها تأخرت في توفير المستلزمات اللوجستية للانتخابات التي اهتمت بها في المنهاج الحكومي، ومع ذلك فإن الأمر لم يكن بسبب ضعف إرادتها بل بأمور خارج نطاق سيطرتها أو إختصاصها، كتلكؤ مجلس النواب في منح الموافقات اللازمة وعدم اكتمال نصاب المحكمة الاتحادية وصعوبة إجراء التعداد السكاني.

وعلى الجانب الصحي فقد أشر الخبراء إلى أن الحكومة العراقية تمكّنت من الوقوف بوجه جائحة كورونا وتداعياتها بشكل محدود، رغم أن الكاظمي قد أعلن إن حكومته تتعهد «بأن تكون في خط الدفاع الأول لحماية العراقيين من خطر فايروس كورونا»، وظهرت ثغرات كثيرة تتعلق بالتخلي عن حَجَر كل المصابين في أماكن تابعة لوزارة الصحة وتوفير الكميات الكافية من العلاج وتعويض المتضررين من حظر التجوال ومساعدتهم.

أما ملف حصر السلاح بيد الدولة فلم تحقق الحكومة فيه شيئاً ذا بال، لاستمرار بعض الجماعات المسلحة بالتحكم بالأجهزة الرسمية تحت واجهات مدنية وتجربتها على تحدي قرارات الدولة في كل مناسبة.

وفيما يتعلق بموضوع الرعاية الاجتماعية التي تعهدت الحكومة بتوسيع نطاقها لمحدودي الدخل فإن إجراءات تخفيف العبء الثقيل عن فئات واسعة من المجتمع لم تُنجز على أرض الواقع إلا بشكل بطيء، وقد قرر مجلس الوزراء في جلسته الاعتيادية المنعقدة في 12 أيار/مايو 2020 تكليف وزارات العمل والشؤون الاجتماعية والتخطيط والمالية بدراسة الأمر.

أما النقطة خامساً التي تتعلق بمكافحة الفساد والإصلاح الإداري، وتنص على تقديم الحكومة القوانين اللازمة لمتابعة ملفات الفساد المعطلة فإن من الخطوات الحسنة التي نقدّتها الحكومة هو صدور الأمر الديواني من مكتب رئيس الوزراء في 27 آب/أغسطس 2020 بخصوص تشكيل لجنة دائمة للتحقيق في قضايا الفساد والتي تعد هجوماً نوعياً على ما سُمي بـ«معازل الفساد»، حيث قدّمت نتائج عملها باعتقال عددٍ ممن أتهموا بالاختلاس

وارتكاب جرائم كبرى، مدعومين من جهات سياسية نافذة. ومهّد الكاظمي لعمله ذاك بإجراء تغييرات إدارية أساسية، في محاولة لاستعادة سلطة الدولة على مفاصل الإدارة كونها تشكل عصباً رئيساً في الاقتصاد العراقي تستغله بعض الأحزاب أو الكتل السياسية للحصول على مواردها المالية.

وبعد مضي ستة أشهر، اختلف المراقبون في تقييم مستوى الأداء لحكومة الكاظمي في ضوء ما يراه كلّ منهم من نجاح أو فشل بهذا الملف أو ذاك، آخذين بنظر الاعتبار حجم التحديات التي تواجهها وخطورة الأزمات القائمة وتفاقمها، حتى بات العراق على شفا انهيار مالي وشيك.

السنة الأولى من حكومة الكاظمي

دعا المحتجون ونشطاء المجتمع المدني إلى إجراء إصلاح انتخابي، وعلى وجه التحديد تحديد دوائر انتخابية أصغر حجماً من أجل ضمان تمثيل أفضل، واستجابةً لمطالب الحراك الشعبي، فقد أُجريت انتخابات مبكرة تحت إشراف دولي عالي المستوى لضمان حريتها ونزاهتها ومنع الجهوية والحزبية من التلاعب بها، وقبل ذلك تم إصلاح قانون الانتخابات والتصويت عليه، وكان موعدها المفترض في البداية 6 حزيران/يونيو 2021⁽¹⁾، لكن تأخر مصادقة مجلس النواب إذ أجّلها حتى 10 تشرين الأول/أكتوبر سنة 2021، إذ جرت مشاركة على نطاق واسع، وتمخضت الانتخابات عن ظهور قوى فنية فاعلة غير منخرطة في دوامة السلاح على المشهد السياسي. واستطاعت الحكومة إقامة انتخابات تشريعية مبكرة وإدارتها على مستوى عالٍ من الشفافية رغم كل الاعتراضات التي رافقتها، ووُصفت بأنها الأكثر حيادية منذ عام 2005.

وتمثلت الأولوية الثانية للحكومة في مكافحة وباء فيروس كورونا، إلا أن استجابتها اقتصرت على ردود الأفعال، ففي البداية فرضت الحكومة السابقة قيوداً صارمة على السكّان، لكن بحلول أواخر شهر نيسان/أبريل تم تخفيف تلك القيود؛ مما أدى إلى زيادة حالات الإصابة بالمرض. وحينما تسلّمت حكومة الكاظمي مهام عملها، استمرت؛ في تخفيف القيود، على الرغم من تصاعد حالات الإصابة، واحتلّ العراق المركز الثاني لأكبر عدد من الإصابات والوفيات نتيجة فيروس كورونا في المنطقة بعد إيران، في حين وقعت تركيا في المركز

(1) الكاظمي يعلن موعد الانتخابات المبكرة في العراق والأمم المتحدة ترحب

الثالث. وعلى الصعيد العالمي، أخذ العراق المرتبة التاسعة عشر في معدّل الإصابة، وقد يكون في المراكز الأولى بسبب تراجع قدرته على إجراء فحوصات طبية للسكان.

ركّزت حكومة الكاظمي على مسائل أساسية مثل الحدّ من العنف، والسعي لتحقيق العدالة والنظر في مطالب المتظاهرين المشروعة وتقييد الجماعات المسلحة وتجنب احتكاكهم بالمتظاهرين. وهذا ما كان يطلقه رئيس الحكومة مراراً⁽¹⁾. وحاول في أولى أعماله لدى توليه المنصب مواجهة الجماعات المسلحة، وتوجيه جهاز مكافحة الإرهاب للتحقيق في الهجمات الصاروخية على المنطقة الخضراء، التي تضم العديد من الوزارات الحكومية والبعثات الدبلوماسية، بما في ذلك السفارة الأمريكية. وفي هذه العملية، طُلب من جهاز مكافحة الإرهاب اعتقال مسلحين خارجين عن القانون اتّهموا باقتحام مقرات الحكومة، ليتم إطلاق سراح الجميع باستثناء قلة. فضلاً عن ذلك، كشفت مصادر أن الكاظمي، في اعتذاره لتلك الجماعات، ألقى باللوم على جهاز مكافحة الإرهاب بدلاً من تحمل تبعات قراره.

وفي معرض تأكيدات حول ملف (الحفاظ على دماء العراقيين) فقد تباينت تقييمات الأوساط السياسية والحقوقية للحكومة بعد مرور عام على تشكيلها في أيار/مايو 2021، حيث اعتبرت الجهات الداعمة خطوة لإنقاذ البلاد من حرب أهلية وحقن الدماء، وإنها نجحت نسبياً في امتصاص غضب الشارع واحتواء الأزمات الأمنية عبر الحوار، وإيقاف العنف الحكومي الممنهج والمفرط ضد الاحتجاجات مقارنة بما سبقها، في حين رأى ناشطون ومنظمات حقوقية أنها عجزت عن إيقاف الاغتيالات ومحاسبة قتلة المتظاهرين، خصوصاً إن عامها الأول شهد اغتيال شخصيات بارزة مثل هشام الهاشمي، دون قدرة حقيقية على كشف الجهات المنفذة. واعتبر مراقبون أن الدولة بدت ضعيفة في فرض المحاسبة الفعلية للجماعات المسلحة. وعلى الرغم من الوعود المتكررة بمحاسبة قتلة المتظاهرين والكشف عن «الطرف الثالث»، إلا أن النتائج القضائية والعملية لم تكن بمستوى طموحات الشارع⁽²⁾. مع كل هذا قامت الحكومة بتنفيذ أكثر من 30 ألف مذكرة اعتقال ضد جماعات الجريمة المنظّمة والسلاح المنفلت وعصابات المخدرات.

(1) مارسين الشمري، المصدر السابق.

(2) بعد عام على تولي الكاظمي رئاسة وزراء العراق.. كيف يصفه خصومه ومؤيدوه؟

مشكلة قطاع الكهرباء

وبعد سنة من تاريخ تشكيل الحكومة، أي في حزيران/يونيو 2021، حصل خلل في تطبيق البرنامج الحكومي، فعلى الرغم من النجاحات النسبية المتحققة في بعض الجوانب فقد بقي وضع قطاع الكهرباء غير مرضي والمشكلة معقدة جداً، إذ أُهدرت الكثير من الأموال دون تقدّم حقيقي ملموس، وكشفت الحكومة أن الكثير من المشاريع متوقفة لأسباب تتعلق بسوء التخطيط، فتم إعادة إحياء بعضها وافتتاح واحدة من أكبر المحطات الكهربائية في سامراء. وخلال عهد الحكومة 2020-2022 حقق قطاع الكهرباء في العراق أعلى معدل إنتاج وتجهيز للطاقة في تاريخ البلاد بزيادة إنتاجية ملحوظة، حيث نجحت وزارة الكهرباء في تموز/يوليو 2022 في إيصال إنتاج المنظومة الوطنية إلى 23,258 ميغاواط لأول مرة منذ تأسيسها. إلى جانب وضع حجر الأساس لتنويع مصادر الطاقة، إذ أطلقت الحكومة خطة لتنويع مصادر الطاقة وتقليل الاعتماد على الغاز المستورد عبر إبرام عقود تاريخية لإنتاج الطاقة الشمسية واتفاقيات الربط الإقليمي ومشاريع الطاقة النظيفة⁽¹⁾.

الواقع الصحي

عندما تولت حكومة الكاظمي إدارة الدولة كان وضع عدد كبير من المستشفيات سيئاً للغاية، بسبب التصاعد الكبير في إصابات جائحة كورونا وشحة الأسرّة والأدوية، لكن التقدم حدث في عدة مجالات، فقد حدثت زيادة كبيرة بعدد أجهزة فحص PCR في عموم العراق وبعدها الأسرّة وخزّين الأوكسجين، وتم تأهيل عدد من المستشفيات التي كانت تعاني من التوقف والاندثار بسبب الفساد وسوء التخطيط، كافتتاح مستشفيات في كربلاء والناصرية والنجف، فضلاً عن ذلك تم وضع خطة لبناء 43 مستشفى في عموم العراق. أكثرها لم يرَ النور بعد ذلك لاحقاً.

الملف الاقتصادي

بدأ عهد الحكومة في ظل ظروف اقتصادية غاية في الصعوبة، وعاشت ضمن بيئة محلية وإقليمية ودولية أمنية متوترة، إلى جانب انهيار أسعار النفط وعدم وجود موازنة لعام 2020،

(1) وكالة الأنباء العراقية: وزارة الكهرباء تعلن تحقيق أعلى إنتاج في تاريخ المنظومة بالعراق 30 تموز/يوليو

في حين تضمّن البرنامج الحكومي مجموعةً من الإجراءات الكفيلة بتحسين الوضع الاقتصادي العراقي، ومنها: ترشيد الإنفاق الحكومي، إيقاف الصرف غير الضروري، تطوير نظام الجباية والتعرفة، تشكيل المجلس الأعلى للإعمار والاستثمار وإطلاق مشروع (صنع في العراق) لتشجيع الصناعة الوطنية والزراعة، تطوير الأداء المصرفي، اعتماد برنامج لتمكين وتشغيل الشباب في القطاع الخاص، اعتماد نظم الأتمتة في هيئة المنافذ الحدودية والنظام الكمركي. كما قامت الحكومة باتخاذ قرارات بمشاركة القطاع الخاص والخبراء المستقلين لتنفيذ هذه تلك الخطوات ووضع اقتصاد البلاد على طريق الإنقاذ الحقيقي. إلى جانب تفعيل المبادرات الصناعية والزراعية لتنشيط وتفعيل دورة الاقتصاد⁽¹⁾.

لم تقدّم الحكومة موازنة سنة 2020 بالرغم من كونها تحتل أولوية في برنامجها. ففي بداية الأمر تجاهلت إعداد مشروع قانون الموازنة واكتفت بمشروع قانون الاقتراض الداخلي والخارجي. وعادت لتقدّم مشروع قانون تمويل العجز، واعتمدت الاقتراض لتطلب نحو 41 تريليون دينار، في وقتٍ عاني فيه البنك المركزي من هبوط نسبة السيولة إلى مستويات خطيرة.

وفي سياق إجراءاتها لحماية الاقتصاد من التدهور وتعذر إقرار الموازنة أقدمت الحكومة على تقديم (قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم 2 لسنة 2022)، كقانون مؤقت لتأمين السلة الغذائية وتمويل الكهرباء ودعم الطبقات الفقيرة وتغطية المستحقات الأساسية في ظل غياب قانون الموازنة. الهدف منه السيطرة على تداعيات أزمة ارتفاع الأسعار العالمية، وضمان استمرار مفردات البطاقة التموينية، وتوفير الغطاء المالي لتسديد مستحقات شراء الغاز الإيراني لتشغيل الكهرباء، ودعم القطاع الزراعي. وقد أثار هذا القانون جدلاً سياسياً وقانونياً كاد أن يؤدي إلى عرقلته، إلا إن مجلس النواب أعاد صياغته وصوّت عليه في 9 حزيران/يونيو 2022⁽²⁾.

تعددت الآراء حول الإنجازات والإخفاقات الاقتصادية التي شهدتها العراق في ظل حكومة الكاظمي، ولا سيما أن الأشهر العشرة الأخيرة التي قضاها في الحكم كانت تفتقر لموازنة عامة للبلاد، بسبب عدم قدرة حكومته على تمرير مشروع الموازنة العامة للبرلمان بسبب محدودية صلاحياتها واقتصارها على تصريف الأعمال. لا يعني ذلك إخفاقاً شاملاً، فقد شرعت

(1) وسام جمعة راضي، المصدر السابق، ص 15.

(2) للاطلاع على نص القانون يُنظر: جريدة الوقائع العراقية، العدد 4681 في 4 تموز/يوليو 2022

الحكومة بعدد من المشاريع والاتفاقيات الاقتصادية التي لا يمكن رؤيتها فوائدها إلا على مدى متوسط وبعيد.

ولعل أهم إنجاز سُجِّل في الجانب الاقتصادي لحكومة الكاظمي، هو طرحها مشروع الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي، التي تنطوي على رؤية شاملة لمشاكل وأزمات العراق الاقتصادية، وهي بمثابة خارطة طريق لإجراء الإصلاحات المنتظرة، إلا أن الحكومة لم تباشر سوى بتنفيذ عدد غير كبير من بنودها، كون معظمها كان بحاجة إلى قرارات حاسمة وسريعة من قبل مجلس الوزراء، والجزء المتبقي منها بحاجة إلى تشريعات نيابية، وبقيت العلاقة متوترة مع مجلس النواب، والتنسيق غائب لتسريع وتيرة تشريع القوانين الهادفة لتنفيذ بنود الورقة بشكل سريع. ورغم ذلك فقد حصلت الورقة البيضاء على احترام دولي وتقدير من المؤسسات المالية العالمية، باعتبارها خطة تعمل على إنقاذ العراق خلال خمس سنوات. وما حدث فعلاً إن العراق ابتعد عن حافة الانهيار كثيراً وانتقل إلى مرحلة النمو، إذ سُجِّل حسب تقارير دولية، أسرع نمو من بين دول الشرق الأوسط بنسبة نمو 9,3%.

وبعد أن كانت موارد العراق المالية تعتمد على النفط بنسبة 96%، فإن (الورقة البيضاء) خفّضتها إلى 70%، وأكدت على إصلاح في القطاعات الإدارية والقانونية، وهذا تطلّب تعديل سعر الصرف، إذ تم رفع سعر صرف الدينار العراقي من حوالي 1180 للدولار الواحد إلى 1450. في مقابل ذلك خُصص 2.5 مليار دولار لدعم شريحة الفقراء ولشبكة الحماية الاجتماعية ودعم السلع الغذائية.

وعلى الرغم من إن الحكومة نجحت في تطبيق الهدف الأول من مشروع الورقة المذكورة المتمثل في تغطية العجز المالي، إلا أنها أخفقت في حماية الفئات الأكثر فقراً مع ارتفاع معدلات الفقر والبطالة.

واجهت حكومة الكاظمي أزمة ثلاثية مركّبة (اقتصادية، صحية، سياسية)، توزّعت بين انخفاض أسعار النفط العالمية وتراجع عائداته للعراق بنسبة 40% عن مستوياته السابقة جراء جائحة كورونا واضطراب الأوضاع الأمنية والسياسية بسبب المظاهرات مع شيء من الجفاف، رافقها ركود اقتصادي خطير، فيما كانت مستويات البطالة 23%، ونمو الناتج المحلي كان في الاتجاه السالب (-11 بالمئة) وانقلب اتجاه النمو في 2021، وفقاً لما أكده الخبير الاقتصادي والمستشار الحكومي السابق مظهر محمد صالح، حيث وصل إلى 9,3 بالمئة، بسبب زيادة كميات النفط العراقي المنتج والمصدر وبأكثر من مليون برميل يومياً على المبيعات اليومية قبل ذلك التاريخ، مع زيادة مرافقة في الأسعار بلغت نسبة التغيّر 33 بالمئة.

كما أن دورة الأعمال غير النفطية تزامنت مع نشاط نمو استثنائي في قطاعات النقل والاقتصاد الرقمي والإسكان والتشييد، وما رافقها من محركات قوية في درجة الإعمار، لا سيما بعد أن اعتمد البنك المركزي العراقي سياسةً تيسير ائتماني داعمة لقطاع الإسكان والتشييد، وكذلك قروض مبادرة الشباب والصناعة والزراعة التي أسهمت بنصف الزيادة الحاصلة في معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي للعراق. ورغم ذلك لم تضع حكومة الكاظمي أسساً طويلة الأمد لعدة تحديات أولها نقص المياه وتراجع الموارد الزراعية، وارتفاع نسب التصحر والهجرة من الأرياف إلى المدن، وكذلك تفاقم مستوى البطالة.

مكافحة الفساد

تعد محاربة الفساد تحدياً كبيراً في العراق، فبحسب باحثين فإن تغوّل الإرهاب واجتياح داعش لثلث أراضي العراق كان يعود في جزءٍ منه للفساد والمحسوبية وسوء الإدارة، ونجد السبب في كثير من القضايا، حتى في موضوع قطاع الكهرباء وقطاعات أخرى، يعود إلى عامل الفساد، لهذا قامت حكومة الكاظمي بسحب أكثر من 2000 إجازة استثمار وهمية، مُنحت منذ سنوات طويلة ولم يشرع المستثمرون بتنفيذ ما عليهم من التزامات.

اندرج ملف مكافحة الفساد ضمن أولويات الحكومة، والذي أشارت إليه في برنامجها، إذ قامت بتشكيل اللجنة العليا لمكافحة الفساد ومنحتها صلاحيات واسعة، والتي سرعان ما بدأت حملتها بمداومة بعض المسؤولين المتهمين واعتقالهم تمهيداً للتحقيق معهم بملفات فساد كبيرة، وجرى توقيفهم في مواقع غير معروفة من تلك التي تعود لوزارتي الداخلية أو العدل، إبعاداً لعملية التحقيقات عن التدخلات الحزبية. بل كانت تجري في موقع أمني تابع لجهاز مكافحة الإرهاب. وثمة ادعاءات بتعرض البعض منهم إلى عنف جسدي ونفسي لانتزاع الاعترافات، كما أعلن الكاظمي في مواقف عدّة رفضه انتزاع الاعترافات بالقوة؛ حيث قام مثلاً بسجن وإيقاف محققين في بابل بعد انتزاع اعترافات تحت التعذيب من مواطن اتُّهم زيفاً بقتل زوجته. وأجرى جولات تفقدية مفاجئة لمراكز الاحتجاز (مثل سجن التحقيق المركزي في مطار المثنى) للاطلاع على أوضاع الموقوفين. فيما حرصت الحكومة على اطلاع الرأي العام على جزء مما يُكشَف في التحقيقات، بالإضافة إلى تحويل ملفاتهم إلى المحاكم بشكل أصولي وكما ينص القانون.

وجدير بالذكر أن حملة مكافحة الفساد لم تستهدف إلا عدداً محدوداً من كبار المسؤولين المدعومين من قبل الجهات المتنفذة. كما لم يتم فتح ملفات كبرى باتت معروفة، ولكي

تكسب هذه الحملة مصداقيتها، كان يجب فتح هذه الملفات والتعامل مع كافة المتهمين على نحو متساوي. وكان المجتمع الدولي من جانبه يراقب أداء الحكومة العراقية في محاربة الفساد، وفي مقدمته الفساد الإداري والمالي، وكثيراً ما طالبها بإجراءات سريعة وصارمة لإنقاذ الدولة والمجتمع من هذه الآفة، لذا قامت الحكومة بتفعيل حملة مكافحة الفساد من خلال تقوية الأجهزة الرقابية مثل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ودعمهما، لتمكينهما من أداء مهامهما في هذا المضمار بدلاً من استحداث هيكلية جديدة من دون سند قانوني أو دستوري، وزيادة الأعباء المالية والإدارية على كاهل الدولة.

العلاقات الخارجية في عهد حكومة الكاظمي

قامت العلاقات الخارجية في برنامج حكومة الكاظمي على ثلاثة مرتكزات: السيادة، التوازن، التعاون؛ وجاءت لترسم ملامح تعامل العراق مع محيطه الإقليمي والدولي، مؤكدةً على احترام سيادة العراق في إطار السيادة والأعراف الدبلوماسية المستقرة. ورفض استخدام الأراضي العراقية كساحة للاعتداء على أي من دول الجوار أو تصفية الحسابات الخارجية، وعدم تبني سياسة المحاور الإقليمية أو الدولية، والانفتاح الإيجابي ومد جسور التواصل المتوازن مع الدول الشقيقة والصديقة وبناء منظومة علاقات قائمة على تبادل المصالح⁽¹⁾.

رحب المجتمع الدولي بتشكيل حكومة الكاظمي، معرباً عن أمله بعودة العراق كعنصر إيجابي في المحيطين الإقليمي والعالمي، بعد عزلة شهدتها في الماضي. والملاحظ أن رئيس الوزراء الكاظمي حرص على إقامة علاقات متينة مع حكام دول الجوار، كما استقبل بحفاوة لافتة عند زيارته لواشنطن وباريس وبرلين ولندن. وكان من المؤمل أن يزور أولاً المملكة العربية السعودية لكن تم إلغاء الزيارة ومن ثم تأجيلها أكثر من مرة لاحقاً. فكانت طهران أول عاصمة يزورها في 21 تموز/يوليو 2020، والتقى خلالها بالمرشد الأعلى السيد علي خامنئي وعدد من المسؤولين الإيرانيين، وتم فيها تبادل وجهات النظر عن مستقبل العلاقة بين العراق وإيران.

ومن بعدها زار واشنطن (بعد تأجيلها لأكثر من مرة من قبل الجانب الأميركي) ثم تبعتها زيارته لعواصم أوروبية كبرى. رافقه خلالها وفد كبير من الوزراء والمستشارين، إذ جرى التوقيع على مذكرات تفاهم وتعاون في مختلف المجالات. وواصل الكاظمي مباحثاته مع كل

(1) الكاظمي يعرض برنامجه الوزاري على البرلمان: حكومتي للحل لا للأزمات

من مصر والأردن على خطى رئيس الوزراء السابق كما عقد اجتماع قمة في العاصمة الأردنية عمّان لتفعيل التعاون بين البلدين.

لكن الملاحظ أن تلك الزيارات وما يتمخض عنها لم تمتلك عنصر الاستدامة، إذ سرعان ما كان يطويها النسيان ولا تجد طريقها للتنفيذ، وهذا ما ينطبق على جميع الحكومات السابقة، ولا تخفي حكومات الدول المضيفة وفي مقدمتها الأوروبية خيبة أملها جراء افتقار العراق لجدية التعامل مع هذه الزيارات وأهمية تفعيلها، في الوقت الذي يجب أن تدفع حاجة العراق حكوماته إلى ترجمة الدعم الدولي المتأتي من وراء تلك الزيارات واستثماره على النحو الأفضل والحرص على حلحلة ومعالجة أزماته المتفاقمة، خاصة في الجوانب الاقتصادية. ولعل زيارة الكاظمي لواشنطن بدءاً من 26 حزيران/يونيو 2021 خير مثال، إذ تم توقيع تسع مذكرات تفاهم وبعد مرور شهر هددت الولايات المتحدة بالانسحاب من العراق كلياً ولم يتم تفعيل أي من المذكرات الموقعة⁽¹⁾.

وفي مجمل القول فإن الحكومة تمكنت من الانفتاح على دول الجوار والعالم من خلال توقيع العديد من الاتفاقيات، سواء مع الأردن أو السعودية أو مصر، ولعبت دور الوسيط بين السعودية وإيران، واستضافت العديد من المؤتمرات الدولية، كما برعت حكومة الكاظمي في إنجاح الزيارة التاريخية التي قام بها بابا الفاتيكان للعراق في 5-8 آذار/مارس 2021، والتي اكتسبت أهمية رمزية واستراتيجية بالغة، حيث كانت الزيارة البابوية الأولى على الإطلاق للعراق، ومثلت رسالة تضامن قوية مع المسيحيين العراقيين، ودعوة عالمية للسلام والعيش المشترك⁽²⁾. ورأى مراقبون أن الكاظمي تمكّن من إحداث نقلة على اتجاهات عدة، مستثمراً بذلك علاقاته الشخصية مع بعض رؤساء الدول وقادتها، وعقد حزمة تفاهمات واتفاقيات، فضلاً عن الحراك الدبلوماسي المكثف لإبعاد العراق عن سياسة المحاور، وتحويله إلى نقطة التقاء.

الملف الأمني والعسكري في ظل حكومة الكاظمي

عمد رئيس الوزراء بوصفه القائد العام للقوات المسلحة إلى إجراء تغييرات في القيادات الأمنية في عدد من المواقع، واستحدث قيادة عمليات سومر لضبط الأمن في

(1) أكثم سيف الدين، تكليف الكاظمي يعزز الانقسام بين الفصائل المسلحة في العراق، **العربي الجديد**، 2020/4/12، شوهد في 2020/5/12، في: <https://bit.ly/2Lljw8c>

(2) مروان سام العلي، علاقات العراق الدولية 2021، العراق 2021 التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار، (مطبعة دار الرافدين: بيروت/ النجف الأشرف، 2021)، ص 297.

محافظات ذي قار والمثنى وميسان مطلع أيلول/سبتمبر 2020. كما عمل على إعادة تجهيز وتدريب القوات العسكرية بالتعاون مع التحالف الدولي وقوات الناتو. ونتيجة لشعورها بالتهميش لدورها وخشيتها على مصالحها الحيوية أو مواقعها الرمزية سمحت جهات مسلحة لعناصرها لتنفيذ عملية تهديد للكاظمي شخصياً لأكثر من مرة، الأولى كان ليلة تكليفه بتشكيل الحكومة في 9 نيسان/أبريل عندما دخلت قوةً مسلحة المنطقة الخضراء وهددت باغتياله، والثاني في 25 حزيران/يونيو عندما دخلت قوات إلى المنطقة الخضراء مطالبين بإطلاق سراح عددٍ من عناصرها اعتقلتهم قوة تابعة لجهاز مكافحة الإرهاب في ضواحي بغداد وأرغموا الحكومة على إطلاق سراحهم فيما بعد. فيما اتسمت المواقف الرسمية الصادرة عن رئاسة هيئة الحشد الشعبي بالحرص على تأكيد التبعية القانونية للدولة، ورفض استهداف مؤسساتها لأنه عمل مرفوض ويحاسب عليه القانون، والتأكيد على هوية المؤسسة العسكرية للحشد والتزامه بقرارات القائد العام للقوات المسلحة، والنأي به عن الاتهامات السياسية والإعلامية⁽¹⁾.

فيما لم تتمكن الحكومة من تنفيذ بنود أخرى متعلقة بالأمن تضمنها برنامجها الحكومي، مثل تولي التشكيلات الأمنية التابعة لوزارة الداخلية مهمة حماية الأمن الداخلي. كما أريد توريط قوات جهاز مكافحة الإرهاب في قضايا أمنية داخلية مثل احتجاز شخصيات من المسؤولين على ذمة التحقيق بقضايا فساد في مقرات الجهاز. كما شهدت العاصمة بغداد حوادث أمنية لافتة إثر الهجمات الصاروخية المتتالية على منشآت السفارة الأميركية، وتعرض موكب السفارة البريطانية لعبوة ناسفة، بالإضافة إلى أن استهداف أرتال الدعم اللوجستي للتحالف الدولي أصبح مشهداً مألوفاً. وأثارت هذه السلسلة من الهجمات ردود أفعال قوية من حكومات الدول المشاركة في التحالف الدولي. وهددت الولايات المتحدة الأميركية من جانبها الحكومة العراقية بغلق السفارة واستهداف الجماعات المسؤولة عن القصف بشكل مباشر. ورأى مراقبون أن الحكومة كانت عاجزة حتى عن احتواء المواقف وليس لديها القدرة على معالجتها أو على الأقل منعها من الاستمرار في تنفيذ تلك الأنشطة الميدانية⁽²⁾.

(1) العراق... الحشد الشعبي يؤكد رفضه لأي عمل خارج إطار الدولة، 20 أكتوبر 2020

<https://arabicradio.net/news/70893>

(2) أكثم سيف الدين، تكليف الكاظمي يعزز الانقسام بين الفصائل المسلحة في العراق، **العربي الجديد**، 2020/4/12، شوهد في 2020/5/12، في:

<https://bit.ly/2Lljw8c>

تحققت في عهد حكومة الكاظمي عدّة نجاحات أمنية على صعيد مكافحة تنظيم داعش، أبرزها اعتقال كثير من قادة التنظيم والمساهمة في تحييد آخرين منهم خارج العراق. لكنها فشلت في ملفات أخرى، منها أنها لم تستطع إيقاف القصف المتكرر على أراضي كردستان العراق، والصواريخ التي كانت تطلق على بعض المقرات الحكومية العراقية ومطاراتها في بغداد وغيرها.

وعلى الرغم من أن العراق شهد نقلةً نوعيّةً في طبيعة العمليات ضد الجماعات الإرهابية في ظل حكومة الكاظمي، وتمكنها من التعامل مع ملف مخيم الهول السوري للاجئين الذي يضم آلاف العراقيين وإعادة الكثير من غير المتورطين في جرائم إرهابية إلى العراق، وهو ما خفف من الضغط الدولي الذي كان يمارس على العراق⁽¹⁾. لكن كثرة هي المؤشرات التي تؤخذ عليها من الناحية الأمنية، منها الإخفاق في حصر السلاح بيد الدولة وفي التعامل مع الجماعات المسلحة، بل لم يردّ الكاظمي نفسه على محاولة اغتياله، أو ملاحقة الجهات المتهمّة بقصف المنطقة الخضراء.

ومما لا شك فيه أن واحدة من تداعيات تراجع الوضع الأمني هو عزوف المستثمرين عن العمل في العراق وهروب رؤوس أموالهم منه.

ملف حقوق الإنسان

اتسم ملف حقوق الإنسان في عهد حكومة الكاظمي (2020 - 2022) بإطلاق خطوات إصلاحية لافتة ضمن برنامجها الوزاري، في المقابل واجهت عقبات وتحديات بنيوية حالت دون تحقيق وعودها كاملة على الأرض. أصدر رئيس الوزراء توجيهات مبكّرة بإطلاق سراح المحتجزين على خلفية التظاهرات السلمية. وبالنسبة للإقرار بالضحايا، وعدت حكومته بتقديم تعويضات مالية لعوائلهم. ورغم تشكيل لجان تحقيق فقد انتقدت منظمات دولية عجز الحكومة عن مقاضاة كبار الجناة أو كبح الاغتيالات ومحاولات أو عمليات التصفية التي طالت عدداً من الناشطين. وأشارت تقارير المفوضية الأممية لحقوق الإنسان إلى بقاء مشكلات مزمنة دون حل جذري، أبرزها اكتظاظ السجون، وضعف الرعاية الصحية، وظهور ادعاءات بوجود ممارسات احتجاج غير رسمية. ومن الجدير ذكره أن الحكومة أطلقت الخطة الوطنية لحقوق الإنسان (2021-2025) الهادفة إلى مواءمة التشريعات العراقية مع المواثيق الدولية. وإقرار قانون الناجيات الإيزيديات لتقديم الدعم والتعويضات للنساء

(1) وسام جمعة راضي، المصدر السابق، ص 20.

لاسيما الإيزيديات والتركمانيات والمسيحيات اللواتي تعرضن لانتهاكات تنظيم داعش الإرهابي⁽¹⁾.

نسب أداء إجمالية

اختلفت التقييمات حول نسب إنجاز حكومة مصطفى الكاظمي لبرنامجها الحكومي، فإذا ما نظرنا إلى مصدر رقابي رسمي، فإن لجنة مراقبة تنفيذ البرنامج الحكومي والتخطيط الاستراتيجي في مجلس النواب العراقي أصدرت تقريراً ذكرت فيه أن نسبة إنجاز المنهاج الوزاري لحكومة الكاظمي في الـ 6 أشهر الأولى بلغت 17.541 % فقط. في المقابل، كان الكاظمي قد أعلن في تشرين الثاني/نوفمبر 2020 أن نسبة الإنجاز ضمن البرنامج بلغت نحو 70 %⁽²⁾.

يُشار إلى أن الحكومة حققت إنجازات جزئية في بعض الملفات الأساسية، لكنها لم تتمكن من عمل الأمر نفسه مع معظم أهدافها الاستراتيجية بالقدر المعلن في برنامجها الحكومي. ووفقاً لنسبة افتراضية فقد بلغت درجة الأداء الكلية (57 %). وفي الحالة الإجمالية يمكن القول إنها حققت نجاحاً نسبياً في ملفات:

- الانتخابات المبكرة
- العلاقات الخارجية
- إدارة بعض الأزمات الطارئة
- في حين كانت نتائجها محدودة في:
- مكافحة الفساد
- الإصلاح الاقتصادي
- حصر السلاح بيد الدولة.

(1) تنويم القانون: العنف ضد المحتجين وإفلات الجناة من المساءلة في العراق 29 نوفمبر/تشرين الثاني 2022.

<https://www.hrw.org/ar/report/2022383220/29/11/>

مركز ميترو للدفاع عن حقوق الإنسان.

<https://www.metroo.org/arabic/dreja.aspx?hewal&jmare=4683&Jor=1>

(2) لجنة متابعة العمل الحكومي تردّ على نسبة الكاظمي لما أنجزه من خطط حكومته

<https://2u.pw/mVXoLu>

الفصل السادس

برنامج حكومة محمد شجاع السوداني 2022-2026

قراءة في مستويات التنفيذ والتقييم والانجاز

أ. م. د. محمود عزو حمدو⁽¹⁾

مدخل

تقدم الحكومات العراقية -ضمن نصوص دستورية أقرها دستور عام 2005- عند طلب التصويت لنيل ثقة مجلس النواب، برنامج أو منهاج يكون جزءاً من التفاهات بين الأطراف السياسية العراقية، ويحمل تطلعات وأهداف كبيرة، تفترض إنها تتمكن من تحقيق قسماً منها وتتعثر أو يؤجل قسم آخر، وهو امر يعود الى طبيعة النظام السياسي التي تتصف به. وقد توصف بعض الأهداف بأنها مستحيلة التحقق والانجاز خلال اربع سنوات من عمر الحكومة. جاءت حكومة السيد محمد شجاع السوداني بعد تأخر دام اكثر من سنة، عقب إجراء الانتخابات النيابية في 10 تشرين الأول/أكتوبر 2021، وقدمت منهاجها الوزاري وأعضاء كابيتها الى مجلس النواب العراقي في 27 تشرين الأول/أكتوبر 2022.

تكوّن منهاج الحكومة من عدد كبير من الأهداف، فضلاً عن الإصلاحات المقترحة، وأعلنت بأن هدفها الأول سيكون اجراء انتخابات مبكرة في أقرب وقت لتهيئة الظروف الملائمة والمناسبة لإجرائها بهدف تخفيف حدة الخلافات بين الأطراف السياسية على نتائج الانتخابات النيابية في تشرين الأول/أكتوبر 2021، وما أعقب ذلك من صراع مسلح وصل الى المنطقة الخضراء بين مناصري عدد من الكتل السياسية في نهاية آب/أغسطس 2022، وتلا ذلك انسحاب التيار الصدري من مجلس النواب وتقديم استقالات ممثلي التيار بشكل جماعي (73 عضواً) الى رئيس مجلس النواب في شهر أيلول 2022.

(1) مركز بناء السلام والتعايش السلمي-جامعة الموصل

حاولت حكومة السودان خلال المدة المحددة لها من انجاز عدد من الملفات التي تعهدت بإنجازها، لكنها لم تتمكن في الوقت نفسه من التعامل او تحريك ملفات وقضايا أخرى خلال مدة التكليف.

ومع ذلك فقد أُتيح لحكومة السودان مجموعة من الفرص إلى جانب التحديات الداخلية والخارجية التي حدثت في العراق والمنطقة خلال المدة من 2022-2026.

وفي أسابيعها الأخيرة أعلنت حكومة السودان وتحديداً في بداية شباط/فبراير 2026 خلال جلسة لمجلس الوزراء التقرير الختامي لتنفيذ البرنامج الحكومي والذي أكدت فيه حسب بياناتها بأن ما تم تحديده من الأهداف في بداية تشكيل الحكومة هو (884)، وإن ما تم تنفيذه قد بلغ (88 %) خلال عمر الحكومة، إضافة الى إنجاز (582) مستهدفاً بشكل كلي، كما جرى استعراض التوصيات المتعلقة بالمنهجية العامة للبرنامج، والمتعلقة منها بتحديد الأولويات، ودقة البيانات والحوكمة التنفيذية.

يسعى هذا الفصل إلى توضيح ومقارنة مديات تنفيذ المنهاج الوزاري لحكومة محمد شياع السوداني منذ نيلها الثقة في مجلس النواب العراقي في أواخر تشرين الأول/ أكتوبر 2022 واستمرت بصلاحيات كاملة حتى اجراء الانتخابات النيابية في تشرين الثاني/ نوفمبر 2025 وتحولت الى حكومة تصريف أعمال مع بدء الدورة التشريعية الجديدة في أواخر كانون الأول/ ديسمبر 2025.

كما يحاول الفصل الإجابة عن مجموعة من الأسئلة:

- هل تم صياغة المنهاج الوزاري بناء على معطيات يمكن للحكومة تنفيذها؟
- ما مدى قدرات الحكومة على تنفيذ فقرات المنهاج الوزاري مع وجود تغيرات في الإمكانيات والموارد المتاحة؟
- ما نسبة الشفافية المتاحة للإعلان عن نسب تنفيذ المنهاج الحكومي؟
- هل التحديات التي واجهت الحكومة تعادل الفرص المواتية للحكومة بهدف تحقيق ما جاءت من أهداف وتطلعات لتنفيذ النقاط الواردة في المنهاج الحكومي؟
- كما نحاول استعراض تقييم للمنهاج الوزاري لحكومة السودان عبر النقاط الآتية:
- المنهاج الوزاري لحكومة محمد شياع السوداني المضامين والأهداف الأساسية.
- مكونات ومديات التنفيذ في ورقة المنهاج الوزاري.

- التحديات والحواجز امام المنهاج الوزاري.
- الفرص المواتية والمتاحة لحكومة السوداني.

أولاً: المنهاج الوزاري لحكومة محمد شياع السوداني المضامين والأهداف الأساسية

تضمن المنهاج الوزاري لحكومة السوداني⁽¹⁾ الذي عرضه على مجلس النواب العراقي وتمت الموافقة عليه عدداً من الأولويات الأساسية والمبادئ والمحاور وكما يلي:

1- أولويات الحكومة:

حدد المنهاج الوزاري عدداً من الأولويات للحكومة، وتعهدت امام مجلس النواب بتنفيذها بإعطاء الأولوية والتركيز على النهوض بالقطاعات التي تمس حياة المواطن اليومية وتمثلت في:

- مكافحة الفساد الإداري والمالي.
 - معالجة ظاهرة البطالة وخلق فرص العمل للشباب من الجنسين.
 - دعم الفئات الفقيرة والهشة ومحدودي الدخل من المواطنين
 - اصلاح القطاعات الاقتصادية والمالية وخاصة قطاعي الزراعة والصناعة والقطاع المصرفي ودعم القطاع الخاص.
 - العمل بشكل عاجل على تحسين وتطوير الخدمات التي تمس حياة المواطنين.
- وهو ما يعني بأن الأولويات الأساسية تكمن في تركيز برمجة الأموال المخصصة في الموازنة المالية السنوية للحكومة والتي تقدم الى مجلس النواب العراقي، عبر الحد من هدر الأموال العامة ببرامج متكاملة لمكافحة الفساد المالي والإداري، والعمل على خلق بيئة مناسبة لقطاع الأعمال، تتوفر فيها فرص العمل التي تستوعب الاعداد الكبيرة للعاطلين، والعناية ببرامج الشؤون الاجتماعية التي تقدم الإعانات للفئات المستهدفة، مع ما يرتبط ذلك من إصلاحات واسعة النطاق في القطاعات الزراعية والصناعية والمصرفية، بما يضمن تحقيق أولوية الحكومة بتطوير عام للخدمات ذات المساس المباشر بحياة المواطنين.

(1) يمكن الاطلاع على المنهاج الوزاري لحكومة محمد شياع السوداني على الرابط:

2-المبادئ الأساسية:

وضع المنهاج الوزاري عدداً من المبادئ الأساسية لعمل الحكومة، وأكدت فيه الحكومة على إنه يمثل معياراً أساسياً لتقييم عملها، وتعزيزاً للمسؤولية المشتركة والالتزام بقرارات مجلس الوزراء وتبنيها من كل أعضائه، الذين ألزمتهم بالحفاظ على السرية في أعمال المجلس (الحفاظ على السرية، وعدم افشاء المداولات الداخلية لمجلس الوزراء طبقاً للنظام الداخلي) مع العمل بالشفافية للأعمال الأساسية، كما إنه سيتم العمل بتقييم سنوي ومراجعة دورية كلما اقتضت الحاجة.

3-المحاور الأساسية للمنهاج الوزاري:

- ركز المنهاج الوزاري لحكومة السودان على ثلاثة وعشرين محور تنوعت كما يلي:
- قطاع السكان: جاء على ثلاثة محاور، ركز الأول على الحماية الاجتماعية ومكافحة الفقر، أما الثاني فتضمن مكافحة البطالة وتوفير فرص العمل، في حين جاء المحور الثالث عن النازحين وإعمار المناطق المحررة والأقليات.
- الخدمات الأساسية: وحُصص له المحاور الرابع والخامس والسادس، فقد ركز الرابع على الطاقة الكهربائية، في حين جاء المحور الخامس عن قطاع الصحة والخدمات فيه، بينما حُصص المحور السادس للحديث عن قطاع الاعمار والخدمات البلدية.
- الرقابة المالية والإدارية: حُصص المحور السابع بالكامل للحديث عن تفعيل الهيئات الرقابية الخاصة بمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في الإجراءات والقرارات العامة التي تختص بإدارة الأموال العامة وتعزيز أدوار النظام المالي والمصرفي للحد من هدر الأموال العامة.
- الاقتصاد المحلي الريعي والانتاجي: حُصصت المحاور من الثامن الى الثاني عشر للتأكيد على تنمية القطاعات الأساسية في الاقتصاد العراقي، إذ شمل المحور الثامن التأكيد على أهمية إنعاش ودعم القطاع الزراعي والإدارة الجيدة للموارد المائية التي تعد ضمن مستلزمات الأمن العراقي في ضمان الامن الغذائي والحد من التصحر والجفاف، أما المحور التاسع فتم التأكيد فيه على أهمية التجارة وتنشيط عمليات التبادل التجاري وتعزيز الإنتاج المحلي وميزان المدفوعات التجارية بالشكل الذي يضمن تعزيز التنمية الاقتصادية للعراق. بينما حُصص المحور العاشر للصناعة بما يضمن إعادة هيكلة قطاع

الصناعات العامة وتخفيف اعتماديتها على الموازنة العامة، ويضمن تنشيط الصناعة الوطنية بالشكل الأمثل بدعم المنتج الوطني. بينما حُصص المحور الحادي عشر للقطاع النفطي العصب الأساسي للاقتصاد، وما يرتبط به من صناعات استخراج ومصافي وصناعات بتروكيماوية، فضلاً عن تعزيز طرق التصدير عبر مزيد من منصات التصدير النفطية البحرية وخطوط الانابيب وتنمية هذا القطاع الأساسي في العراق لزيادة الواردات لرشد الموازنة المالية للعراق.

- قطاع المال والاستثمار: ركزت المحاور الثاني عشر والخامس عشر على هذين القطاعين الأساسيين بوصفهما مستلزمان أساسيان للتنمية الاقتصادية التي يحتاجها العراق، كما تبنى المنهاج الوزاري في المحور السادس عشر القطاع السياحي بوصفه مستلزماً مهماً لنجاح الاستثمار وتنشيطه وتعزيز التنمية الاقتصادية في كافة القطاعات، فضلاً عن السعي إلى إجراء إصلاحات واسعة في القطاع المالي والمصرفي والحاجة إلى مزيد من المرونة في إجراءات الاستثمار.

- التنمية المستدامة: ركز المنهاج الوزاري في المحورين السابع عشر والثامن عشر على التنمية وسبل تحقيق ذلك عبر مجموعة من الإجراءات التي تعزز تنمية قطاعات المجتمع المحلي بالشكل الذي يحقق أهداف التنمية المستدامة، فضلاً عن توفير ضمانات للحقوق والحريات العامة عبر حزمة إجراءات تشريعية تمس حالة حقوق الإنسان في العراق.

- العلاقات الداخلية والخارجية: أكد المنهاج الوزاري في المحور التاسع عشر على العلاقات الخارجية للعراق بتعزيز سيادة العراق واحترام حسن الجوار والمصالح المشتركة، وبما يحفظ كرامة الإنسان العراقي في الخارج والالتزام بالمواثيق الدولية. وعلى مستوى العلاقات الداخلية نصّ المنهاج على أن العلاقة بين المركز والأقليم تكون وفق المبادئ الدستورية وحلّ الإشكاليات وفق قواعد متفق عليها بما ينسجم مع الدستور العراقي.

- الأمن: وضع المنهاج الوزاري ضمن المحور الحادي وعشرين الأمن ضمن برامج تخصص لبناء قدرات وموارد المؤسسات العسكرية والأمنية، ورسم علاقة العراق مع التحالف الدولي والقوات الأجنبية في العراق.

- المشاريع الاستراتيجية: حُصص المحور الثاني والعشرون للمشاريع الاستراتيجية التي ستقوم الحكومة بتنفيذها ومتابعتها، وأهمها مشروع ميناء الفاو وتحلية مياه البحر وتعزيز قدرات المصافي النفطية العراقية وخطوط نقل برية وسكك حديد للقناة الجافة للنقل الدولي في العراق او بما سُمي بعد ذلك (طريق التنمية).
- التشريعات والإصلاحات السياسية: هدف المنهاج الوزاري الى إقرار مجموعة من التشريعات المهمة، إذ جاء في مقدمة المحور الثالث والعشرون تعديل قانون الانتخابات العراقي بما ينسجم مع آراء الأطراف السياسية، خاصة بعد المشكلات التي حدثت بين الكتل السياسية بعد نتائج انتخابات 2021، وتشريع قوانين والنفط والغاز ومجلس الاتحاد، الخدمة المدنية، التقاعد والضمان الاجتماعي في القطاع الخاص، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومشاريع اتفاقات استراتيجية مع العديد من الدول.

ثانياً: مكونات ومديات التنفيذ في ورقة المنهاج الوزاري لحكومة السوداني:

تتكون ورقة المنهاج الوزاري لحكومة السوداني من محورين أساسيين، هما المحور التنفيذي، يتضمن (29 نقطة) أساسية، أما المحور التشريعي فيتكون من (11 نقطة). وركزت النقاط بمجملها على القضايا الرئيسة وضمن مدد زمنية حددتها بعض النقاط الأساسية بثلاثة أشهر أو ستة أشهر، وهي ما تعني تعهدات بتنفيذ النقاط التي وردت في كل محور ضمن المدد المحددة. لذلك سيتم مناقشة هذه التعهدات التي قدمتها الحكومة في المحاور التنفيذية والتشريعية، وكما يلي:

1-التعهدات التي أنجزتها حكومة السوداني وفق المنهاج الوزاري:

حققت الحكومة العراقية برئاسة السوداني مجموعة من الوعود والتعهدات التي وضعتها في المنهاج الوزاري وكما يلي في الجدول الآتي:

جدول رقم (6-1) التعهدات والإنجازات من برنامج حكومة السوداني 2022-2026

ت	عنوان التعهد والوعد	الإنجاز	الملاحظات
1	مراجعة قرارات حكومة تصريف الأعمال. النقطة 1 في المحور التنفيذي. ⁽¹⁾	تم الإعلان عن إلغاء القرارات التي أصدرتها حكومة تصريف الأعمال	ألغت حكومة السوداني كل قرارات حكومة مصطفى الكاظمي التي صدرت بعد 8 تشرين الأول/أكتوبر 2021.
2	إجراء انتخابات مجالس المحافظات. النقطة 6 المحور التنفيذي. ⁽²⁾	أجريت الانتخابات في كانون الأول/ديسمبر 2023	أجريت الانتخابات بعد تعديل قانون الانتخابات
3	إعادة فتح مقرات الأحزاب الكردية في نينوى وديالى وكركوك. النقطة 13 من المحور التنفيذي. ⁽³⁾	أعيد فتح المقرات الأحزاب الكردية في المحافظات	في عام 2023 فتح مقر الحزب في الموصل وكذلك في كركوك أيضاً
4	التنسيق في الخطوط الدفاعية بين للقوات الاتحادية وقوات البيشمركة. النقطة 14 من المحور التنفيذي.	تم استحداث آلية التنسيق في هذا الموضوع	لم تحدث أي اشتباكات في المناطق المحددة
5	تفعيل اللجنة العليا لتنفيذ المادة 140 من دستور 2005. النقطة 15 من المحور التنفيذي. ⁽⁴⁾	أعيد تشكيل اللجان الخاصة بتنفيذ المادة 140 بعد توقفها لمدة 15 عام	فتح مكتب اللجنة في كل من نينوى وكركوك

(1) مجلس الوزراء يلغي الأوامر الديوانية والموافقات الصادرة عن حكومة الكاظمي، منشور موقع زاكروس بالعربي، بتاريخ 2022/11/3 على الرابط:

<https://zagrosnews.net/ar/news/38004>

(2) أجريت انتخابات مجالس المحافظات في 2023/12/18 يمكن الاطلاع الرابط:

<https://ihcc.iq/29239/2->

(3) الحزب الديمقراطي الكوردستاني يفتتح مقره في كركوك، روداو نت، 2025/5/4 على الرابط:

<https://www.rudawarabia.net/arabic/middleeast/iraq/050420252>

(4) توجيه الحكومة العراقية لتفعيل المادة 140... هل يجدد خلافات بغداد مع كردستان؟، موقع الجزيرة نت، بتاريخ 2022/12/4 على الرابط:

<https://2u.pw/fvD40M>

ت	عنوان التعهد والوعد	الإنجاز	الملاحظات
6	تعديل قانون الانتخابات النيابية. النقطة 3 من المحور التشريعي. ⁽¹⁾	تم إجراء التعديل واعتماد المحافظة دائرة انتخابية واحدة وحساب الأصوات وفق قاعدة سانت ليجو	أجريت انتخابات مجالس المحافظات وفق التعديل الجديد وكذلك انتخابات مجلس النواب ستعتمد ذلك
7	مراجعة قانون العفو العام. النقطة 4 من المحور التشريعي. ⁽²⁾	تم إجراء المراجعة والتعديل على قانون العفو العام	بدأ تنفيذ قانون العفو العام المعدل في شهر شباط/فبراير 2025
8	عديل قانون مؤسسة الشهداء. النقطة 7 من المحور التشريعي. ⁽³⁾	تم إجراء التعديل على قانون مؤسسة الشهداء في عام 2023	
9	إجراء انتخابات مجلس محافظة كركوك مع باقي المحافظات بنفس التوقيت. النقطة 11 من المحور التشريعي. ⁽⁴⁾	أجريت انتخابات مجلس محافظة كركوك مع انتخابات مجالس المحافظات في كانون الأول/ ديسمبر 2023	

تمكنت الحكومة من تحقيق تلك التعهدات، ويعود ذلك الى التوافق بين الكتل السياسية، خاصة ان قسماً من هذه التعهدات هي مشاريع قوانين، من أهمها تعديل قانون الانتخابات وقانون العفو العام وإجراء انتخابات مجالس المحافظات وإعادة فتح المقرات للأحزاب الكوردية في كركوك وأيضاً إعادة تفعيل لجنة المادة 140 من دستور 2005.

2-تعهدات لم تتمكن الحكومة من إنجازها بشكل كامل:

حققت حكومة السودان إنجاز بعض التعهدات التي وردت في المنهاج الوزاري بشكل جزئي، إذ تمكنت من فتح باب الاستثمار على سبيل المثال في قطاع الإسكان، ومحاولة توحيد الإجراءات الكمركية، وقسم آخر يتعلق بإجراءات حكومية تتعلق بتطورات الوضع الأمني في المناطق المحررة والتعامل مع ملف الشهداء في وزارتي الداخلية والدفاع الذي كان يتطلب كثيراً من التسهيلات الإجرائية.

(1) ينظر: قانون رقم 4 لسنة 2023 " التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات واللاقضية رقم 12 لسنة 2018، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4718 في 8 أيار 2023.

(2) قانون رقم 2 لسنة 2025 قانون التعديل الثاني لقانون العفو العام رقم 27 لسنة 2016، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4814 في 18 شباط 2025.

(3) قانون رقم 23 لسنة 2024 قانون التعديل الأول لقانون مؤسسة الشهداء رقم 2 لسنة 2026، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4796 في 10/7/2024.

(4) أجريت انتخابات مجالس المحافظات بما فيها انتخابات مجلس محافظة كركوك في 2023/12/18 يمكن الاطلاع الرابط:

جدول رقم (6-2) الإنجازات والتعثرات في برنامج حكومة السودان 2022-2026

ت	عنوان التعهد والوعد	الإنجاز	الملاحظات
1	دعم الاستثمار المحلي والاجنبي. النقطة 2 من المحور التنفيذي. ⁽¹⁾	تمكنت الحكومة من تحقيق إنجازات لكنها لم تتمكن من إيجاد بيئة إدارية او حوكمة تشجع بيئة الاستثمار	لم تقم الحكومة بتقديم أي مقترح لتعديل قانون الاستثمار
2	توحيد السياسات الكمركية وغلق المنافذ الحدودية غير الرسمية. ⁽²⁾	تعثر كبير في انجاز هذا الموضوع	لم تزل هناك منافذ حدودية غير رسمية
3	توفير التمويل لإعمار المناطق المتضررة من العمليات الإرهابية. ⁽³⁾	خصصت الحكومة بعض المبالغ لصندوق الاعمار، لكنها لم تكن كافية	تقدم الحكومة مبررات بأنها تعاني من شح التمويل اللازم للإعمار
4	تخصيص موازنة لتعويض المتضررين من العمليات الإرهابية. النقطة 9 من المحور التنفيذي. ⁽⁴⁾	تم زيادة التخصيصات لتمويل معاملات تعويض المتضررين لكن لم تتمكن من تغطية كل الاحتياجات المالية	اعداد المتقدمين لطلب التعويض تصل الى اكثر من 250 الف متضرر
5	إلغاء العمل بالتصريح الأمني في المناطق المحررة. النقطة 10 من المحور التنفيذي. ⁽⁵⁾	ألغي بشكل جزئي في بعض الدوائر وتم الإبقاء عليه في اكثر المؤسسات الحكومية	لأكثر من مرة يتم الإعلان عن هذا الموضوع من حكومة الكاظمي وحتى حكومة السوداني

(1) السوداني يستعرض إنجازات حكومته في عامين: 62% من المستهدفات تم تحقيقها، شفق نيوز، منشور بتاريخ 2024/10/29، على الرابط:

<https://2u.pw/2VIXsi>

(2) منافذ الظل تشعل الخلاف.. «الكمارك» تُعيد التوتر بين بغداد وأربيل، صحيفة العالم الجديد، منشور بتاريخ 2026/1/17، على الرابط:

<https://2u.pw/pePYND>

(3) ينظر: قانون رقم 13 لسنة 2023 (الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات 2023، 2024، 2025) جريدة الوقائع العراقية، العدد 4726، حزيران، 2023.

(4) المصدر نفسه.

(5) رغم إلغاء العمل به.. حكومة ينوى تطالب المواطنين بالتصريح الأمني، شبكة الساعة، منشور بتاريخ 2023/6/22 على الرابط:

<https://2u.pw/hRYHtV>

ت	عنوان التعهد والوعد	الإنجاز	الملاحظات
6	تبسيط إجراءات التعامل مع شهداء منتسبي الأجهزة الأمنية، ممن لم يتمكنوا من الالتحاق بمؤسساتهم. النقطة 16 من المحور التنفيذي. ⁽¹⁾	لم يزل هذا اليوم الملف حتى اليوم مفتوحاً وهناك عرقلة إضافية	الإجراءات التي تخص مجالس التحقيق لم تتغير بشكل واضح
7	إعادة انتشار القوات العسكرية والأمنية خارج المدن وتسليم الملف للشرطة المحلية. النقطة 19 من المحور التنفيذي ⁽²⁾	تمكنت الحكومة من انجاز الملف بشكل جزئي، ولم تزل المقرات العسكرية والأمنية منتشرة في المدن الرئيسية	ضعف آليات التنسيق في العمل الأمني بين الأجهزة الأمنية والعسكرية وعدم بناء مقرات عسكرية خارج المدن

3-تعهدات لم تتمكن الحكومة من تنفيذها:

هناك بعض التعهدات التي وضعتها حكومة السودان ضمن منهاجها الوزاري لم تتمكن من تحقيقها، ويعود جزء كبير من السبب في ذلك الى ان الحكومة وضعت سقفاً زمنياً او توقعات متفائلة بشكل مبالغ به، مثل إجراء انتخابات مبكرة، فالتفاهات السياسية عبر تحالف إدارة الدولة سمح لحكومة السودان في الاستمرار حتى انتهاء عمرها القانوني، ولم تجر انتخابات مجلس النواب العراقي إلا في تشرين الثاني/نوفمبر 2025.

لم تستطع حكومة السودان في إحداث فوارق على مستويات تنفيذ التعهدات التي قطعتها، وهي تشكل اكثر من نصف الوعود والتعهدات التي وردت في المحورين التنفيذي والتشريعي، والسبب في جزء من ذلك يعود الى حالة مجلس النواب العراقي الذي لم يتمكن من تشريع كثير من القوانين، وكان اداؤه الأضعف مقارنة بالدورات السابقة.

(1) اقر التعديل الجديد لقانون مؤسسة الشهداء في عام 2024 فضلا عن حزمة إجراءات لتبسيط الإجراءات الحكومية حول هذا الموضوع

(2) في الذكرى 104 لعيد الشرطة.. الداخلية تكشف عن خطة استكمال تسليم الملف الأمني داخل المدن، وكالة الانباء العراقية، منشور بتاريخ 2026/1/9 على الرابط:

جدول رقم (6-3) وعود لم تتحقق في حكومة السودان 2022-2026

ت	عنوان التعهد والوعد	الإنجاز	الملاحظات
1	تلتزم الحكومة ببناء أدوات فعالة لمحاربة الفساد خلال مدة أقصاها 90 يوماً من تاريخ تشكيل الحكومة ⁽¹⁾	لم تقم الحكومة بإجراءات حول هذا التعهد	بقيت بعض قضايا الفساد ماثراً جدياً طيلة مدة الحكومة مثل صفقة القرن حول الامانات الضريبية التي لم تتم تسويتها لحد الآن.
2	تلتزم الحكومة بإعادة النازحين الى مناطق سكنهم خلال ستة أشهر من تشكيلها (هما في ذلك نازحو جرف الصخر بعد تدقيقهم أمنياً). ⁽²⁾	في نهاية عام 2024 أعلنت وزارة الهجرة اغلاق المخيمات على الرغم من وجود مخيم بزييز وأيضاً وجود مخيمات للايزيدية في إقليم كردستان	على الرغم من اعلان الحكومة عن ذلك وسعيها الى تحقيق غلق المخيمات لكنها لم تتمكن بسبب وجود بعض المخيمات في إقليم كردستان. كما ان هناك مناطق تعاني بسبب عدم وجود تنسيق بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم مثل بعض قرى نهر الخازر شرق الموصل وقرى في بالقرب من الحدود السورية شمال مدينة الموصل.
3	تضمن اتفاقية سنجار ضمن البرنامج الحكومي، وهما يسهم في إعادة الامن والاستقرار في القضاء. ⁽³⁾	لم يتم تنفيذ اتفاقية سنجار التي وقعتها حكومة الكاظمي في تشرين الأول/أكتوبر 2020	تعرّض تطبيق اتفاقية سنجار منها عدم التمكن من اختيار قائمقام وأيضاً موضوع التنسيق الأمني في جبل سنجار

(1) لم تقدم الحكومة إجراءات عملية تساعد على الحد من عمليات الفساد الإداري والمالي ويمكن النظر الى تقارير هيئة النزاهة السنوية ونصف السنوية للاطلاع عليها على الرابط:

https://nazaha.iq/news_FA.asp?page_namper=p9

(2) خلافات بغداد والإقليم تعرقل إنهاء ملف النازحين، موقع جريدة القدس العربي، منشور بتاريخ 17 اب 2024، على الرابط:

<https://2u.pw/ZMJJD7j>

(3) اتفاقية سنجار... المصالح الدولية والإقليمية، مركز الروابط للبحوث والدراسات الاستراتيجية، منشور بتاريخ 2024/5/10 على الرابط:

<https://rawabetcenter.com/archives/174265>

ت	عنوان التعهد والوعد	الإنجاز	الملاحظات
4	تقدم هيئة المساءلة والعدالة تقريراً نهائياً عن المشمولين بإجراءاتها، وهم كل من أعضاء الفرق فما فوق والعضو العامل الذي أثرى على حساب المال العام بقرار قضائي بات ومنتسبي الأجهزة القمعية خلال ثلاثين يوماً من تشكيل الحكومة، ويتم اتخاذ الإجراءات التشريعية. ⁽¹⁾	لم تتمكن الحكومة من هيكلة عمل هيئة المساءلة والعدالة	استمر عمل هيئة المساءلة خاصة من خلال تدقيق المرشحين للانتخابات والمرشحين لقيادة المناصب الحكومية.
5	معالجة العمل بالوكالة في إدارة مؤسسات الدولة خلال فترة ستة أشهر من تشكيل الحكومة وإرسالها الى مجلس النواب على ثلاث وجبات للتصويت عليها، مع مراعاة تحقيق التوازن الوطني في المؤسسات. ⁽²⁾	لم يتم حسم هذا الملف وعدم ارسال وجبات لوكلاء الوزارات والدرجات الخاصة بالوكالة الى مجلس النواب	باستثناء أعضاء مجلس الخدمة الاتحادية وقائمة السفراء تم التصويت عليهم في مجلس النواب.
6	ربط جميع مدارس الدراسة الكردية التي تقع خارج إقليم كردستان بالمديرية العامة للدراسات الكردية في وزارة التربية الاتحادية ونقل ملاكاتها الى هذه المديرية.	لم يتم العمل بهذا التعهد	لا توجد أي إجراءات واضحة من الحكومة حول هذا التعهد
7	بدعم من القوى السياسية الموقعة على هذه الوثيقة تخول الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان العراق بالتفاوض حول الملف النفطي والموازنة لحين اكمال تشريع قانون النفط والغاز وفقاً للدستور خلال ستة أشهر. ⁽³⁾	لم يتم تشريع قانون النفط والغاز	بقيت الخلافات حول قانون النفط والغاز بين رغبة الحكومة الاتحادية ومطالب حكومة إقليم كردستان التي هي محل اعتراض كبير في السلطتين التنفيذية والتشريعية الاتحادية.

(1) لا تزال الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة تعمل بكل إجراءاتها التي عملت بها منذ تأسيسها ويمكن الاطلاع على عملها على الموقع الالكتروني لها على الرابط:

<https://sncaj.gov.iq/>

(2) على الرغم من الاتفاق السياسي على حل هذا الموضوع ونص قانون الموازنة وقرار المحكمة الاتحادية بإلغاء الإدارة بالوكالة لكن استمر العمل به، للمزيد ينظر: المحكمة الاتحادية تُلغي الأمر الولائي الخاص بشغل المناصب بالوكالة.. ماذا يعني ذلك؟، وكالة الجبال الإخبارية، منشور بتاريخ اب 2025 على الرابط:

<https://aljeebal.com/posts/8276>

(3) أزمة بلا نهاية: لماذا لم يخرج قانون النفط والغاز من الأدراج منذ 20 عاماً؟، وكالة بغداد الإخبارية، منشور بتاريخ 2024/12/4 على الرابط:

<https://baghdadtoday.news/28845020-.html>

ت	عنوان التعهد والوعد	الإنجاز	الملاحظات
8	الالتزام بتقديم ورقة إصلاحية اقتصادية شاملة مرتبطة ببرنامج تنفيذي محدد، وضرورة التأكيد على إنشاء الصندوق السيادي باعتباره صمام الأمان للأجيال القادمة. ⁽¹⁾	لم يتم إنشاء الصندوق السيادي للأجيال	لم يتم تضمين إنشاء الصندوق السيادي لا في قانون الموازنة الثلاثية ولا تم تشريع قانون خاص به ينظم عملية الإيرادات المالية له وطريقة ادارته.
9	الالتزام بإرسال مشاريع قوانين الى مجلس النواب من شأنها تمكين المرأة ودعم الشباب وتوفير فرص عمل لهم، ودعم الطفولة.	لم يتم ارسال القوانين التي تخص المرأة والشباب والطفولة الى مجلس النواب العراقي	لم تقدم الحكومة أي مشروع قانون الى مجلس النواب حول هذا الموضوع
10	يقوم رئيس مجلس الوزراء حال مباشرة مهامه بتشكيل لجنة لتقييم أداء (المحافظين بالوكالة) واتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية بحق المقصرين والفاستدين منهم ويخول رئيس الوزراء باتخاذ القرارات الإدارية المناسبة لإدارة تلك المحافظة، على ان تنهي اللجنة المشكلة أعمالها خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تشكيلها.	لم يتم تشكيل لجنة تقييم للمحافظين بالوكالة	لم تلتزم الحكومة بالتوقيتات المحددة وتركت إدارة الموضوع الى نتائج انتخابات مجالس المحافظات في نهاية عام 2023.
11	تشريع قانون مجلس الاتحاد خلال ستة أشهر. ⁽²⁾	لم يتم تشريع قانون مجلس الاتحاد في هذه الدورة على الرغم من وجود نص دستوري	
12	تشريع قانون المحكمة الاتحادية خلال ستة أشهر.	لم يتم تشريع قانون خاص بالمحكمة الاتحادية	لم يزل العمل بالأمر التشريعي رقم 30 لسنة 2005 المعدل بالقانون رقم 25 لسنة 2021.
13	تعديل قانون الانتخابات النيابية خلال ثلاثة أشهر، واجراء انتخابات مبكرة خلال عام. ⁽³⁾	تم تعديل قانون الانتخابات بعد المدة وأجريت الانتخابات بعد ثلاثة سنوات	لم يتم اجراء الانتخابات بعد عام كما كان مقرر في المنهاج الوزاري

(1) لماذا لم ينجح العراق في إطلاق صندوق سيادي؟، موقع الجزيرة نت، منشور بتاريخ 2025/2/4 على الرابط:

<https://2u.pw/xqkI32>

(2) علي مهدي، قانون المجلس الاتحادي استحقاق دستوري ومطلب التوازن التشريعي، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2023.

(3) ينظر: قانون رقم 4 لسنة 2023 " التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4718 في 8 أيار 2023.

ت	عنوان التعهد والوعد	الإنجاز	الملاحظات
14	إكمال تشريع قانون مكافحة الإرهاب وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم 84 لسنة 2017 مع ادخال تعديلات تتعلق بالتعريف والشمول.	لم يتم تشريع القانون	لا يزال العمل وفق قانون رقم 13 لسنة 2005، ولم يتم ارسال مشروع قانون جديد لمكافحة الإرهاب بديلاً عن القانون القديم.
15	تشريع قانون إلغاء قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل حسب قرار مجلس الوزراء رقم 30 لسنة 2012 وفق مبدأ التوافق بين المكونات وخلال ستة أشهر وتعويض المتضررين تعويضاً مجزياً.	لم يتم تشريع قانون إلغاء قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل	
16	تشريع قانون مجلس الامن الوطني واعتماده كمرجع للقرارات الاستراتيجية.	لم يتم تشريع قانون مجلس الامن الوطني	
17	تعديل المادة 26 من قانون البطاقة الوطنية الموحدة فيما يخص المكونات. ⁽¹⁾	لم يتم تشريع قانون تعديل المادة 26 من قانون البطاقة الوطنية	هناك اعتراض من أبناء الأقلية المسيحية والأقليات الدينية الأخرى حول هذه المادة.

ثالثاً: التحديات التي واجهت المنهاج الوزاري لحكومة السودان

واجهت حكومة السودان تحديات كثيرة، تعلق قسمٌ منها بالأوضاع الداخلية، فضلاً عن بيئة إقليمية في الشرق الأوسط اتسمت بالاضطراب وامتدت تأثيراتها الى داخل العراق.

تسلّمت حكومة السودان من حكومة الكاظمي قانون الامن الغذائي الذي شرع عام 2022 كبدل عن إقرار قانون للموازنة. وهو بمثابة غطاء قانوني للصرف المالي خلال عام 2022، لكنها مع ذلك واجهت عدة تحديات على المستويين الداخلي والخارجي وكما يلي:

1-التحديات الداخلية

وقفت عددٌ من المعوقات أمام الحكومات العراقية منذ عام 2003 مجموعة من التحديات، ولم تكن حكومة السودان استثناءً، ولكن طبيعة تلك التحديات ونوعها وتأثيراتها تختلف من

(1) رؤية في المادة 26 من قانون البطاقة الموحدة وانتهاك حقوق المكونات العراقية غير المسلمة، منظمة حمورابي لحقوق الانسان، على الرابط:

حكومة الى أخرى، فإذا كانت التحديات الأمنية بوجود الأعمال الإرهابية وزيادة العنف هي ابرز تحدي واجهت الحكومات المتعاقبة منذ عام 2003 وانتهاء بعام 2017 فإن الحكومات كانت على موعدٍ مع تحديات أخرى، منها تفاقم الفقر والعوز المادي وانتشار مظاهر السلاح خارج المؤسسات العسكرية، فضلاً عن هشاشة قطاع الخدمات العامة والبنى التحتية. ومن جهة أخرى فإن حكومة السوداني لم تكن بمنأى عن الخلافات السياسية الداخلية وتذبذب العلاقة مع إقليم كردستان حول تنظيم العلاقة بينهما، خاصة في ملف النفط والغاز. ويمكن تناول التحديات الداخلية كما يلي:

أ-تحديات الوضع الأمني:

لم تشهد حكومة السوداني تحديات خطيرة مثلما كانت تشهدها الحكومات السابقة، خاصة مع دحر التنظيمات الإرهابية، لكنها في الوقت نفسه لم تغب عنها مظاهر العنف وهشاشة الوضع الأمني في عددٍ من الحالات، تعلقت قسمٌ منها بانتشار السلاح والنزاعات العشائرية التي أُستُخدمت فيها أسلحة متنوعة في بعض المناطق، وأدت الى مقتل عدد من العاملين في القطاعات الأمنية. كما شهد العراق في حكومة السوداني عدداً من الاحداث الأمنية، منها هجمات لخلايا تنظيم داعش الإرهابي في مناطق كركوك وحميرين، كما شهد إقليم كردستان قصفاً بالمسيرات على مطار أربيل وبعض المقار الأمنية في الإقليم، الى جانب توغل القوات التركية في مناطق إقليم كردستان بحجة ملاحقة مقاتلي حزب العمال الكوردستاني.

ويُعدّ السلاح «المنفلت» في العراق من أكبر المشكلات التي تعيق انتشار الأمن والاستقرار في البلاد لما له من تأثيرات كبيرة على الأمن المجتمعي. وسبق أن تعهّد السوداني ضمن برنامجه الحكومي بسحب السلاح خارج نطاق المؤسسات الرسمية والشرعية للدولة، وهو التحدي الذي أثّرت شكوك سياسية حول قدرته على الوفاء به. وتنتشر غالبية الأسلحة بيد جماعات متنوعة إلى جانب العشائر، بينما يحرص معظم العراقيين على امتلاك قطع سلاح داخل منازلهم للدفاع عن أنفسهم من اللصوص والاعتداءات المتوقعة.⁽¹⁾

(1) حصاد عامين من خطة العراق لشراء السلاح المنفلت، موقع العربي الجديد، منشور بتاريخ 18 أيلول 2025 على الرابط:

ب- تحدي ملف الطاقة النفط والغاز والكهرباء:

واجهت حكومة السودان كحال الحكومات السابقة ملف الطاقة، سواء في جانبه الذي يتعلق بالنفط والغاز او الطاقة الكهربائية التي شكّلت أزمة مستدامة للحكومات العراقية منذ عام 2003.

لم تتمكن حكومة السودان من الوصول الى اتفاق لضمان تمرير مسودة قانون النفط والغاز على الرغم من وجود نص دستوري على ضرورة إقراره لتنظيم عملية استخراج واستثمار النفط والغاز على المستوى الاتحادي او في إقليم كردستان العراق، وفي المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

كما لم يتمكن العراق من تحقيق الاكتفاء الذاتي في المشتقات النفطية على الرغم من توسيع عمليات المصافي، كما أعلن السوداني أكثر من مرة. وفي ملف الغاز بقي الاعتماد على الغاز المستورد لتشغيل محطات الكهرباء، مما جعل انتاجها يتأثر بالأوضاع غير المستقرة في إيران وتعثر استيراد الغاز من مصادر أخرى، وذلك لعدم وجود منصات بحرية في الموانئ تساعد على تفريغها.

أما في ملف الكهرباء فإنه فعلى الرغم من زيادة انتاج الطاقة الكهربائية الى 27 ألف ميغاواط إلا ان ساعات التجهيز في أوقات الذروة الشتائية او الصيفية بقيت في حالة نقص كبير، فضلاً عن مشكلاتٍ عانى منها القطاع الكهربائي سواء في نقل الطاقة او التوزيع او الجباية.

مما يعني بقاء ملف الطاقة ضمن التحديات التي لم تتمكن حكومة السودان من تجاوز عثراتها، على الرغم من التحسن الملحوظ في مستويات الإنتاج النفطي الذي وصل الى 4,3 مليون برميل يومياً. كما بقيت مشكلات أخرى تعترض هذا الملف، منها تنوع مصادر تصدير النفط، وهو ما ظهر جلياً مع أزمة مضيق هرمز بانخفاض الإنتاج والتصدير الى حوالي الربع، مما عرّض الموارد المالية للدولة الى الخطر الكبير نتيجة هذه الازمات.⁽¹⁾

ت- تحديات خدمات البنى التحتية والخدمات العامة:

خصّصت حكومة السودان معظم مواردها وجهودها للتعامل مع ملف البنى التحتية والخدمات العامة، ومع انها رصدت جزءاً كبيراً من الموارد لمشاريع فك الاختناقات ومداخل

(1) رشا كاظم، حكومة السودان الأداء وتقييم التحديات، (مركز الخليج للأبحاث، مارس 2025)، ص.3.

بغداد الأساسية على المحافظات لكنها بقيت تواجه تعثراً في إدارة هذا الملف في المحافظات الأخرى، خاصة في الفرات الأوسط والجنوب، وأبرزها الديوانية وذوي قار.

ركز الإعلام الرسمي على تصوير الحكومة بأنها الأقدر على طرد الفقر وتقديم الخدمات، على الرغم من إمكانية تضارب الملفات التي تخصها. كما رفعت الحكومة الشعار الأبرز خلال الأشهر الأولى لها بأن هذه الحكومة هي «حكومة خدمات بامتياز»، وأكدت أيضاً أن العراق مقبل على ثورة إعمار ومشاريع. وعلى رغم ذلك، فقد بقيت تحديات ماثلة امامها، تمثلت بضعف قدرتها على فتح ملف المشاريع المتلكئة بسبب ارتباطها بشخصيات سياسية نافذة والتي تحوم حولها شبهات فساد، مع الاخذ بنظر الاعتبار أن وزارة التخطيط أكدت في وقت سابق أن عدد المشاريع المتلكئة 1171.⁽¹⁾

وبالرغم من حالة الرضا النسبي لدى المجتمع العراقي عن تقديم الخدمات العامة في عدد من الأنحاء، إلا أن حكومة السوداني لم تذهب إلى معالجة «الأسس السياسية» لتلك الخدمات، والتي ما زالت تؤثر فيها الإرادة الحزبية والفساد المستشري الذي لا يسمح بكشف ملفات حساسة تتعلق بالإعمار وتطوير البنى التحتية، كون بعض القوى هي نفسها من يمارس دور المتسلط على المشهد الحكومي.⁽²⁾

ث- تحديات السيطرة على سعر صرف الدولار وتهريب العملات الأجنبية:

واجهت حكومة السوداني مع بدء عملها أزمة تتعلق باختلاف أسعار الصرف بين البنك المركزي عبر نافذة مزاد العملة، وبين أسعار السوق الموازي، إذ كانت تبلغ حوالي 20 نقطة، ومع اتخاذ الحكومة توصيات للبنك المركزي بأن يكون سعر صرف الدولار 1310 دينار بدلاً من 1450، الذي عملت عليه حكومة الكاظمي لزيادة تمويل الحكومة، إلا أن ذلك لم يسهم في تخفيف الازمة، إذ بقي الفارق يتراوح بين 10-25 نقطة. مع أن السوداني ظهر في اول حديث إعلامي له بعد تشكيل الحكومة معلقاً على أزمة ارتفاع سعر صرف الدولار، بطمأنئة المواطن ونصيحته إلى «عدم اقتناء الدولار، فالدينار العراقي هو الأقوى». في حين كانت أكثر الإجراءات الحكومية غير فاعلة ولا مؤثرة في السيطرة

(1) إنجازات حكومة السوداني: التخدير بالاسفلت، موقع جمار، منشور بتاريخ 24 أيار 2023 على الرابط:

<https://jummar.media/3499>

(2) حكومة الخدمات» تقترب من عامها الثاني.. تقييم موضوعي لنجاحات وتحديات السوداني، وكالة بغداد

اليوم الإخبارية، منشور بتاريخ 2024/8/10 على الرابط:

<https://2u.pw/ztopsN>

على الأسواق الموازية التي تخضع لمافيات ترتبط بشراكات عميقة من جهات نافذة. وأغلب إجراءات الحكومة كانت مجرد تصريحات ووعود، هدفها كسب الوقت؛ لأن الرهان الأكبر كان على عقد اتفاق مع البنك الاحتياطي الفيدرالي الأميركي لمنح البنك المركزي بعض الاستثناءات⁽¹⁾.

2-التحديات الخارجية:

لم تخلُ الساحة الإقليمية من أوضاع غير مستقرة امتدت تأثيراتها الى العراق خلال السنوات الماضية، فقد شهدت حكومة السوداني حربين بين كيان الاحتلال الإسرائيلي والولايات المتحدة من جهة وإيران من جهة أخرى، فضلاً عن احداث 7 أكتوبر 2023 التي تغيرت على أثرها ملامح المنطقة، وانتهت بتأثيرات سلبية وتدمير شبه ممنهج لقطاع غزة، فضلاً عن الأوضاع في سوريا التي انتهت بسقوط نظام بشار الأسد واستيلاء قوات المعارضة على السلطة. ومن أبرز الملفات في هذا الجانب ما يأتي:

أ- إقامة علاقات متوازنة مع الولايات المتحدة وإيران:

تعد إقامة علاقات متوازنة مع كلٍ من الولايات المتحدة وإيران واحدة من أبرز التحديات الخارجية التي تواجه الحكومات العراقية بعد 2003، وحكومة السوداني كانت تشعر بعبء كبير لإحداث نوع من التوازن في تلك العلاقات، خاصة مع وجود علاقات اقتصادية وسياسية كبيرة مع إيران، إلى جانب وجود ضغوط من الولايات المتحدة على الحكومة العراقية، وحملات الضغط الدولية الكبيرة التي تقوم بها أمريكا على إيران والسعي نحو تحجيم دورها ضمن الشرق الأوسط.

واجه السوداني تحدٍ آخر يتعلق بتلويح الإدارة الأمريكية بفرض عقوبات اقتصادية ومالية على العراق بسبب اتهامات تهريب النفط والدولار لصالح إيران وطلبها فك الشراكة الاقتصادية مع طهران وشرط تفكيك ما أسمته بـ«الجماعات المسلحة الموالية لها» وانهاء وجودها في المشهد السياسي، وضرورة الاستقلال في مجال الطاقة واستئناف تشغيل خط الأنابيب العراقي التركي سريعاً والالتزام بشروط الشركات الأمريكية لجذب استثمارات إضافية⁽²⁾.

(1) اياد العنبر، عام على حكومة السوداني، موقع المجلة، منشور بتاريخ 2023/10/27 على الرابط:

<https://2u.pw/uSURS>

(2) رشا كاظم، المصدر السابق، ص6.

توضح هذه التحديات المتبادلة حقيقة أنَّ التنافس بين قوة عالمية متمثلة في الولايات المتحدة وقوة إقليمية متمثلة بإيران، هو فارق له أهميته، وتوصف طريقة تعامل إدارة الرئيس الأمريكي ترامب، بكونها سياسة الضغط القصوى مع إيران⁽¹⁾.

ب-العلاقات مع تركيا ودول الجوار العربي:

تشكّل المياه والموانئ من أكثر الملفات التي واجهت تحدياً كبيراً لحكومة السوداني، إذ تراجعت الواردات المائية لنهري دجلة والفرات من تركيا، فضلاً عن ملف حزب العمال الكوردستاني الذي اتخذ من المناطق الجبلية الوعرة في الحدود مقرات له، الامر الذي لم تتمكن الحكومات المتعاقبة في العراق وتركيا من معالجته على مدى عقود مضت.

كما أضافت التطورات المتسارعة في سوريا مع نهاية عام 2024 تعقيداً جديداً في العلاقات العراقية السورية خاصة مع سقوط نظام بشار الأسد، وتمكّن قوات المعارضة المسلحة من الوصول الى السلطة، مع مخاوف عراقية كثيرة من وجود جماعات مسلحة مصنّفة إرهابياً في العراق، لكن مع ذلك نجحت حكومة السوداني منذ الأيام الأولى في فتح قنوات تواصل أمني مع الحكومة السورية الجديدة لحماية المراقدين الدينية والجالية العراقية في دمشق من التعرض لأي أعمال عنف مذهبي أو امني.

أما على مستوى علاقات العراق مع دول الخليج فقد برزت قضية الاتفاق على خور عبد الله كعائق كبير أمام تطوير الروابط العربية، خاصة بعد الطعن بتمرير قانون المعاهدات والاتفاقيات أمام المحكمة الاتحادية العراقية مما كان يعني إلغاء الاتفاقية التي وقّعها حكومة المالكي الثانية 2012. فضلاً عن إن المواقف تجاه إيران والقضايا الأساسية في المنطقة شكلت محور تعقيد كبير امام سعي حكومة السوداني لإحداث توازن في علاقاتها مع دول الخليج العربي وتركيا وسوريا والأردن.

بالمجمل فإن الاحداث التي عصفت بالمنطقة بعد أكتوبر 2023 لم تقتصر تأثيراتها على قطاع غزة وانما امتدت الى لبنان وسوريا، فضلاً عن رسائل التحذير التي وصلت للعراق خلال تلك الفترة من أي محاولة لجماعات مسلحة مقاومة من التدخل او ممارسة أي اعمال ستجعل

(1) مصطفى الدراجي، التحديات الداخلية والخارجية لحكومة السيد السوداني، مركز البين للدراسات والتخطيط، بغداد، 2024، ص15.

العراق تحت التهديد بالقصف، وهو ما ظهر جلياً خلال حرب الـ 12 يوم في حزيران/ يونيو 2025.⁽¹⁾

رابعاً: الفرص المتاحة لحكومة السوداني

سنحت لحكومة السوداني فرصٌ كثيرة، استثمرت قسماً منها، ونجحت في إدارتها لصالح تحقيق نتائج في البرنامج الحكومي، ومن أهمها الوفرة المالية التي تحققت، خاصة مع تشريع قانون الموازنة الثلاثية، فضلاً عن غياب المعارضة البرلمانية والسياسية للحكومة، وتحسُّن الوضع الأمني بشكل ملحوظ وتراجع التهديدات الأمنية السابقة، ووجود انفتاح سياسي ودبلوماسي على العراق لم يشهده منذ مدة طويلة، ويمكن الحديث عن ذلك في الآتي:

1- قانون الموازنة الثلاثية وتوفير غطاء قانوني للصرف المالي:

في عام 2023 نجحت حكومة السوداني بإقناع مجلس النواب العراقي بإقرار وتشريع قانون الموازنة لثلاث سنوات 2023، 2024، 2025 بوصفه مناسب لاستمرار الحكومة في ممارسة أدوارها التنفيذية عبر وجود غطاءٍ مالي، يبعدها عن المشكلات التي ترافق إقرار وتشريع قانون موازنة سنوية يأخذ وقتاً طويلاً داخل مجلس النواب، على أن ترسل الحكومة كل سنة جداول بالموازنة يتم المصادقة عليها من مجلس النواب العراقي. وكان مقدار الموازنة السنوية كما وردت في القانون يبلغ حوالي 198 تريليون دولار، ما يعادل 132 مليار دولار، وهي من اكبر الموازنات في تاريخ الدولة العراقية⁽²⁾.

في المقابل، أكد رئيس مجلس الوزراء محمد شياع السوداني، عقب جلسة مجلس الوزراء الاستثنائية الخاصة بجداول موازنة 2024، أن قانون الموازنة الاتحادية العامة رقم (13) لسنة (2023)، يستوجب إعداد جداول الموازنة وتقديمها إلى مجلس النواب، وهي المرة الأولى التي يصدر فيها قانون موازنة مالية اتحادي يغطي 3 سنوات. وأشار إلى أنَّ الإدارة الأمثل للمال العام ومتابعة الإجراءات وسلامتها، ومحاربة الفساد، خطوات أساسية في منهج الحكومة الذي

(1) رشا كاظم، المصدر السابق، ص 8-12.

(2) قانون رقم 13 لسنة 2023 (الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات 2023، 2024، 2025) جريدة الوقائع العراقية، العدد 4726، حزيران، 2023.

يركز على مشاريع البنى التحتية الداعمة للنهضة الاقتصادية، وتحقيق ما يتطلع إليه المواطن في جميع محافظات العراق.⁽¹⁾

2- غياب المعارضة البرلمانية والسياسية لحكومة السوداني:

تشكّلت حكومة السوداني بعد انسحاب الكتلة الصدرية واستقالة أعضائها من مجلس النواب العراقي. وبغض النظر عن مقاصد هذا الانسحاب أو ما يسميه البعض بالاعتزال وغاياته، فإن تأليف تحالف إدارة الدولة كان المسؤول عن تنسيق مجمل الاعمال وتميرها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية⁽²⁾. مما أدى الى غياب معارضة سياسية او برلمانية حقيقية وفاعلة للحكومة، وليس كمثيلاتها مثل حكومات المالكي والعبادي وعبد المهدي. وعلى الرغم من وجود نوع من الاعتراضات السياسية من الكتل السنية والكوردية على أداء الحكومة وبعض الإجراءات التي اتخذتها لكن مرة أخرى فإن عملية تمرير القوانين والإجراءات التي تخص الحكومة خاصة في القضايا الأساسية كان يتم مناقشتها وإقرارها والاتفاق عليها ضمن تحالف إدارة الدولة.

من جهة أخرى عُدت الدورة البرلمانية الرابعة من اقل الدورات البرلمانية التي لم تشهد رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، وذلك حسب تقرير المرصد البرلماني العراقي، وشهدت الحكومات السابقة عمليات استجواب للوزراء، وانتهت في بعض الأحيان الى إقالة الوزراء من مواقعهم، كما حدث في حكومات المالكي الأولى والثانية والعبادي⁽³⁾.

3- قلة التهديدات الأمنية واعمال العنف الخطيرة:

شهد العراق انخفاضاً في مستويات أعمال العنف الإرهابية، فضلاً عن جرائم العنف العادية والجريمة المنظمة حسب بيانات وزارة الداخلية والجهات الأمنية العراقية، إذ شهد عام 2023 على سبيل المثال والاعوام التي تلتها تراجعاً ملحوظاً، ويعود ذلك الى جهود الجهات الأمنية وتمكنها من اتخاذ إجراءات وقائية، فضلاً عن الاستعانة

(1) ينظر الموقع الرسمي لرئيس مجلس الوزراء محمد شياع السوداني على الرابط:

<https://pmo.iq/?article=1857>

(2) عبد الجبار احمد عبدالله وآخرون، تقويم عمل الحكومة خلال عام واحد 2022-2023، مركز الرافدين للحوار، النجف الاشرف، 2023، ص16.

(3) ماهر الساعدي وآخرون، التقرير للدورة الانتخابية الخامسة 2022-2025 عن عمل مجلس النواب العراقي، المرصد النيابي في مؤسسة مدارك، بغداد، 2025، ص42-43.

بالتكنولوجيا الحديثة والتنسيق الأمني والاستخباري للعراق. ونتيجة لذلك انخفضت الحوادث والاعمال الإرهابية من 410 في عام 2022 الى 137 في عام 2023.⁽¹⁾ يمثل هذا الانخفاض فرصة أتاجت لحكومة السوداني للعمل على ملفات أخرى ذات صلة بحياة المواطنين اليومية، ولم تشهد مشاريع إعادة اعمار البنى التحتية التهديدات التي كانت تواجهها في السابق من عمليات تفجير للجسور والابنية الحكومية. مما أدى الى تركيز الجهود الحكومية في السابق على ضبط الامن ومنع الاعمال الإرهابية وتخصيص معظم الموارد المالية من أجل تقوية المؤسسات الأمنية وتعويض المتضررين من الأعمال الإرهابية.

4-الانفتاح السياسي والدبلوماسي الإقليمي والدولي على العراق:

شهدت منطقة الشرق الأوسط منذ تشرين الأول (أكتوبر) 2023 أحداثاً جمة، أدت الى تطورات كبيرة في كلٍ من فلسطين ولبنان وايران واليمن، وامتدت تأثيراتها الى العراق بسبب ارتباطه بعلاقات وثيقة مع أطراف محور المقاومة، ومع ذلك حاولت حكومة السوداني السعي إلى تحقيق توازن دبلوماسي بين مختلف الأطراف الإقليمية والدولية، مع الحفاظ على المصالح الوطنية، وتعزيز العلاقات مع دول الجوار، والانخراط في مبادرات سياسية تهدف إلى خفض التصعيد في المنطقة.⁽²⁾

وحاول العراق أن يلعب دور الوسيط في بعض الملفات الإقليمية، مستفيداً من موقعه الجغرافي والاستراتيجي، إضافة إلى شبكة علاقاته المتنوعة مع القوى الكبرى. كما أن تجنب العراق الانخراط في أي صراع عسكري أتى في ظل التحديات الاقتصادية والأمنية التي تواجهه، حيث سعت الحكومة إلى التركيز على التنمية وتحسين الخدمات بدلاً من التورط في أزمات جديدة.⁽³⁾

(1) نائر غالب الخيكاني، حوادث التطرف العنيف في العراق 2020-2023، العتبة العباسية المقدسة، المركز العراقي لتوثيق جرائم التطرف، كربلاء المقدسة، 2024، ص7. ويمكن مقارنة انخفاض اعمال العنف الإرهابية بالحالة من 2003-2018 التي شهدت عدد كبير من العمليات الإرهابية في العراق. للمزيد ينظر: نائر غالب، جغرافية الإرهاب في العراق 2003-2018، العتبة العباسية المقدسة، المركز العراقي لتوثيق جرائم التطرف، 2021.

(2) مروان سالم العلي، بعد مرور سنة على تشكيلها تقيم أداء حكومة السوداني على صعيد علاقات العراق الدولية، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2023.

(3) دبلوماسية السوداني تضع العراق في طريق السلام: خيار استراتيجي لتجنب ويلات الحروب، وكالة بغداد اليوم الإخبارية، منشور بتاريخ 2025/2/5 على الرابط:

كما سعت الى تعزيز الربط الاقتصادي والتجاري مع دول المنطقة عبر مشروع طريق التنمية الذي يمكنه تحويل العراق الى قناة جافة للنقل وتعزيز حركة نقل البضائع من العراق عبر ميناء الفاو الى تركيا ومن ثم الى أوروبا، فضلاً عن تطوير علاقاته التجارية والاقتصادية مع تركيا وإيران ودول الخليج العربي.

من هنا فعلى الرغم من جسامه التطورات التي حدثت في المنطقة، وخطورتها فإنها عملت على تقوية أداء الحكومة باتخاذ خيارات متوازنة، لا تشكل خطراً على الداخل العراقي.

إجمالاً لما سبق فإن الفرص التي أُتيحت لحكومة السوداني كانت أكثر من الفرص للحكومات السابقة، مع قدرتها على إحداث فوارق في عدة ملفات خدمية وعمليات ضبط للأمن والسياسة الخارجية وانفتاح سياسي ودبلوماسي شهدته الساحة العراقية، لكنها في الوقت ذاته لم تتمكن من حسم وإدارة ملفات أساسية وحساسة، يتعلق قسمٌ منها بالحد من انتشار السلاح خارج مؤسسات الدولة، وخلق فرص عمل عبر تنشيط القطاع الاقتصادي الخاص، فضلاً عن العلاقة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان التي بقيت رهينة الاتفاقات الآنية، مع عدم وجود مؤشرات تنفيذ حقيقي.

الخاتمة

تمكنت حكومة السوداني من العمل لمدة دورة نيابية كاملة من دون التعرض الى ضغوط سياسية تُذكر. ومع أن حكومة السوداني أُتيحت لها موارد مالية كبيرة تصل الى حوالي 400 مليار دولار، فقد تمكنت من اقناع البرلمان بتمرير قانون الموازنة الثلاثية، فضلاً عن وجود بؤادر تفاهم سياسي بين القيادات السياسية الأساسية عبر تحالف إدارة الدولة الذي ضمّ كل قيادات الكتل السياسية المهمة، لكنها في الوقت ذاته تعرضت الى تحديات، من أبرزها ما حدث في منطقة الشرق الأوسط من أحداث جعلت العراق موضع اتهام بأنه لا يسيطر على كل القوى النافذة التي تمتلك اذرع مسلحة.

مرة أخرى تمتعت حكومة السوداني بشيء من الهدوء بين الأطراف السياسية، مع غياب المعارضة القوية مثل الكتلة الصدرية التي مارست سابقاً هذا الدور أحياناً.

من هنا فإن أي عملية تقييم حقيقية لمدى تنفيذ المنهاج الوزاري الذي قدّمته الحكومة وصادق عليها البرلمان، تصطدم مع صعوبة الحصول على البيانات الخاصة بالأمر من جهات رسمية أو محايدة، إذ لم تستخدم الشفافية بما يكفي لتمكين الباحثين قبل غيرهم من مراقبة

المنهاج الذي تترجمه الحكومة الى مجموعة من البرامج، على الرغم من اعلان السوداني في بداية شباط/فبراير 2026 بأنه تم تحقيق 88 % من المقرر.

قدّمت الحكومة أكثر من 35 وعداً وتعهداً عبر المحورين التنفيذي والتشريعي ضمن المنهاج الوزاري لكن ما تحقق بشكل كامل هو سبع تعهدات فقط، وما تحقق جزئياً لم يصل الى عشرة تعهدات، وكان النصيب الأكبر لهذا الجزء من حصة التعهدات التي ارتبطت بمديات زمنية محددة مما جعل العجز الحكومي عن تنفيذها واضحاً، بالتوازي مع ضعف دور البرلمان الذي لم يول التشريعات الأساسية أهمية وألوية ضمن حزمة التشريعات خلال الدورة النيابية السابقة.

كما أظهرت عمليات استثمار الإجراءات الحكومية بالإعفاء وتقديم كتب الشكر والموافقات الاستثنائية، بانها نهج حكومي باتجاه استعمالها خلال فترات الحملات الانتخابية النيابية بالشكل الذي جعل من الركن الثاني للسلطة التنفيذية يوجه رسالة الى الكتل السياسية ونشرت عبر وسائل الاعلام بان هذه الإجراءات لا تتمتع بأساس قانوني وانها تستعمل كواحدة من أدوات الجذب الانتخابي وانها تضر بالعملية التنافسية خلال الانتخابات.

كما يُلاحظ إن الحكومة تلكأت كثيراً في الإجراءات الخاصة بالضرائب والكمارك والتكشف المالي، مما يؤشر حجم الفجوات بين شعاراتها والتنفيذ الفعلي. فضلاً عن غياب الشفافية في حجم الأعباء المالية التي يمكن ان يتحملها المواطنون في الفترات اللاحقة.

مما سبق فإن تقييم التنفيذ للمنهاج الوزاري لحكومة السوداني يُظهر ما يلي:

- 1 - لم تتمكن الحكومة بالالتزام بالسقوف الزمنية المحددة لتعهداتها، مما أدى إلى تعثر تنفيذ بعض فقرات المنهاج الوزاري الذي لم يكن حصيلة مشاورات ومداولات بين خبراء او مختصين بل إن جزءاً منها هي مطالب كتل سياسية.
- 2 - لم يتضمن المنهاج الوزاري أي نسب يمكن للحكومة ان تحققها خلال مدة تكليفها، مما جعل عملية قياس الأثر للإجراءات الحكومية تقوم على أساس الإنجاز الاستثنائي بدلاً من الإنجاز المخطط له.

- 3 - لم تستثمر حكومة محمد شياح السوداني حالة الانسجام السياسي بين الكتل السياسية من اجل السعي الى تمرير الإجراءات الحكوميةية من دون تعقيد بل أضحت أحياناً جزء من التدخلات في عمل السلطات الأخرى.

4 - غياب التنفيذ المرحلي لحل المشكلات العالقة في إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية والعسكرية، مما جعلها موضوع ضغط دولي على العراق، الامر الذي تعرّض فيه رئيس الوزراء الى ضغوط دولية كبيرة، فضلاً عن التنسيق الأمني في المناطق المشتركة الأمنية بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان.

مركز الرافدين للحوار: (R.C.D)

مركز فكريّ مستقل (THINK TANK)، يعمل على تشجيع الحوارات في الشؤون التعليمية والثقافية والسياسية والاقتصادية بين النخب كافة؛ لتعزيز التجربة الديمقراطية، وتحقيق السلم المجتمعي، ورغد مؤسسات الدولة والمجتمع بالخبرات والرؤى الاستراتيجية؛ ابتغاء تفعيل دورها والارتقاء بأدائها، ويمثل المركز فضاءً حرّاً للحوار يتسم بالموضوعية والحياد، ويوظف مخرجاته لمساعدة صنّاع القرار وتوجيه الرأي العام نحو بناء دولة المؤسسات.

يُعدُّ مركزُ الرافدين للحوار من مراكز التفكير النوعية في العراق التي تجمعُ على منبرها النخب السياسية والاقتصادية والأكاديمية الناشطة في توجيه الرؤى والمؤثرة في صناعة القرار والرأي العام. تم تأسيس المركز في 2 شباط (فبراير) 2014 في مدينة النجف الأشرف على شكل مجموعة افتراضية في العالم الإلكتروني تضم عدداً من الأكاديميين والمثقفين والسياسيين، وقد تطورت الفكرة لاحقاً ليتم إكسابها الصفة القانونية عن طريق تسجيل المركز في دائرة المنظمات غير الحكومية NGO التابعة للأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي.

الرؤية:

إن المركز هو محطة ثقافية تلتقي عندها آراء النخب وصناع القرار بجميع أطيافها السياسية والدينية والقومية، وبما يوفره من بيئة حوارية إيجابية تُحسّن إيجاد الفضاءات المشتركة بين تلك الآراء وتسهم في بناء بلدٍ مزدهر.

الرسالة:

تتمثل رسالة المركز بتشجيع وتنمية الحوارات الموضوعية والجادة بين النخب العراقية وصناع القرار بما يعزز التجربة الديمقراطية ويحقق السلم المجتمعي والتنمية المستدامة في العراق من خلال تحقيق الأهداف الآتية:

1. تعزيز السلم المجتمعي عبر الحوار البناء بين النخب العراقية.
2. تعزيز المسؤولية الوطنية ودعم التجربة الديمقراطية للدولة وبناء مؤسساتها.
3. مساعدة مؤسسات الدولة في حل المشكلات عبر تقديم الاقتراحات والاستشارات في مجالات مختلفة وعبر إصدارته المتنوعة وخبرائه المتنورين.
4. توسيع المشتركات بين الكيانات السياسية والاجتماعية عبر حوار محايد يعزز العلاقة بين المواطن والدولة.

الوسائل:

1. تنظيم الندوات والجلسات النقاشية في المجالات التي يُعنى بها المركز ومتابعة مخرجاتها في ظل تغطية إعلامية تُعرف بها داخل العراق وخارجه.
2. إصدار الكتب والتقارير الاستراتيجية وإجراء الأبحاث والدراسات ونشرها ورقياً وإلكترونياً.
3. عقد شراكات مع مؤسسات محلية ودولية بحثية وأكاديمية ذات أهداف مشتركة.
4. التعاون مع جامعات عالية المستوى لإقامة الفعاليات العلمية والملتقيات الفكرية.
5. إنشاء دوائر بحوث ولجان متخصصة لتعزيز البحث العلمي.
6. عقد حوارات بين المختلفين لتعزيز الاندماج الاجتماعي.

هيكلية المركز

يتكون مركز الرافدين للحوار RCD من هيكلية إدارية متشكّلة وفقاً لنظامه الداخلي تتضمن: مجلس الإدارة الذي يتكون من السيد المؤسس **زيد الطالقاني** بوصفه رئيساً للمجلس وثمانية أعضاء، ومدير تنفيذي ونائبه، وهيأة مستشارين، وعدد من الأقسام العلمية والإدارية هي: قسم البحث والتطوير، وقسم الشؤون الإدارية والقانونية والمالية، وقسم المراسم والعلاقات العامة، إلى جانب مستشار الشؤون الثقافية والتعاون الدولي.

مثل أي مؤسسة معطاء ومثمرة، تعرّض مركز الرافدين للحوار الى عدد غير قليل من التحديات والمضايقات والاستهدافات التي حاولت النيل منه، إلا أنه أبى إلا أن تستمر مسيرته المؤثرة باستدامة العطاء وقوة الإرادة.

يُعنى المركز بعدة قضايا محلياً وإقليمياً وعالمياً يُعالجها عبر إصداراته المتنوعة من خلال المجالات الآتية:

1. العلوم السياسية والعلاقات الدولية.
2. الاقتصاد والتنمية.
3. الاجتماع.
4. الشؤون الفكرية ومعالجة الظواهر الاجتماعية.
5. الشؤون الاستراتيجية والعسكرية.
6. التكنولوجيا والأمن السيبراني.
7. القضايا الدستورية والاجتماعية والقانونية.
8. الجغرافيا.
9. الدولة والمجتمع.
10. البيئة والتغير المناخي.
11. الذكاء الاصطناعي والتحول الرقمي.

صلات المركز البحثية والعلمية محلياً وإقليمياً ودولياً

بوصفه مركزاً بحثياً يعمل على تعزيز الحوار مع الآخر، يحرص مركز الرافدين للحوار على مد جسور التعاون المعرفي والبحثي عبر عقد صلات مع مراكز ومؤسسات بحثية عربية وأجنبية حول العالم وذلك من خلال اتفاقيات تعاون مبرمة مع مؤسسات ومراكز على درجة من الأهمية على الصعيد العراقي والعربي والإقليمي والعالمي، منها «معهد الخدمة الخارجية» التابع لوزارة الخارجية العراقية، و«مركز الدراسات المصرفية» التابع للبنك المركزي العراقي، و«جامعة صلاح الدين في أربيل»، و«مجموعة الأزمات الدولية (ICG)» (بلجيكا)، و«المعهد العالمي للمياه والبيئة والصحة» (GIWEH) (سويسرا)، و«المعهد الفرنسي للأبحاث وتحليل السياسة الدولية» (CFRP)، «معهد الصين للعلاقات الدولية المعاصرة» (CICIR)، و«مركز الإمارات للبحوث والدراسات الاستراتيجية»، و«مركز الشؤون الدولية الروسي» (RIAC)، «معهد السياسة والحكم» (GPTT) (إيران)، و«المعهد العربي للديمقراطية» (تونس)، و«مركز أفغانستان والشرق الأوسط وإفريقيا» (CAMEA) في معهد الدراسات الاستراتيجية (ISSI)، إسلام آباد (باكستان)، وغيرها من المؤسسات المهمة.

استطاع مركز الرافدين للحوار RCD أن يكون رائداً في عقد المتلقيات وذلك عبر ملتقاه السنوي الأكبر (ملتقى الرافدين) وهو ملتقى دولي يعقده المركز سنوياً في العاصمة بغداد، يناقش أبرز المواضيع والمستجدات على الصعيد المحلي والإقليمي والعالمي، ويوفر فضاءً حُرّاً لمناقشة الآراء في المجالات التي يُعقد على أساسها بين النخب على الصعيد المحلي والدولي وعلى درجة عالية من الأهمية، ويُسخّر مخرجاته لصالح بناء الدولة ومؤسساتها وتعزيز ثقافة الحوار والتعايش على المستويات كافة.

يتمتع المركز بدعم وتمويل من المؤسسات الراعية له عبر اتفاقات علنية ووفقاً للضوابط والقوانين العراقية النافذة، ويحرص على الإعلان عن مصادر هذا الدعم والتمويل بشفافية ووضوح. ويتمثل هذا الدعم لنشاطات المركز بإسهامات الهيئة الإدارية (مجلس الإدارة) والتبرعات والمنح والهبات والهدايا غير المشروطة الداخلية والخارجية، فضلاً عن المنح المالية من المنظمات الدولية، ووكالات الأمم المتحدة، والجهات المانحة العراقية والدولية، والهيئات الإنسانية والتنمية والشركات الخاصة مثل (البنك المركزي العراقي (CBI)، وزارة النفط العراقية، هيئة الاعلام والاتصالات، بعثة الاتحاد الأوروبي، شركة بريتش بتروليوم (BP)، المصرف العراقي للتجارة (TBI)، المجلس الاقتصادي العراقي (IEC)، شركة وادي الخير للاستثمارات الزراعية، مصرف الثقة الدولي، شركة النافذة لخدمات الانترنت وتكنولوجيا المعلومات، مجلس الأعمال العراقي، شركة وجه القمر للاستثمارات والمقاولات، شركة مدينة المعالي للاستثمارات والمقاولات، منصة تعليم).

كما يتمتع المركز بدعم من مؤسسات عراقية رصينة مجازة قانوناً، أبرزها «الوطني من إيرثلنك» التي تعد الشركة الأولى والرائدة في العراق المتخصصة في مجال تقنية الألياف الضوئية (FTTH) وأكبر مجهز لخدمات الإنترنت في العراق، وشركة «آسياسيل» (AsiaCell) أول شركة اتصالات في العراق والمزود الرئيسي لخدمات الاتصالات النقالة والإنترنت عالية الجودة، وتملك قاعدة مشتركين وصلت إلى 19.7 مليون مشترك. و«مصرف العالم الإسلامي» أحد أهم المصارف العراقية في مجال التنمية الاقتصادية وهو شركة مساهمة خاصة أسسها نخبة من رجال الأعمال المعروفين محلياً وإقليمياً.



أولاً: الكتب المؤلفة

ت	عنوان الكتاب	المؤلف	سنة النشر
1	الاقتصاد العراقي بعد عام 2003	زين العابدين محمد عبدالحسين صادق علي حسن	2018
2	أهوار العراق ثلاث دراسات في البيئة والحيوان والسياحة	عبد علي الخفاف حسين عليوي الزيايدي خالد كاظم الفرطوسي	2019
3	محاضرات في الشأن العراقي	مجموعة خبراء	2019
4	بناء العراق الواقع والعلاقات الخارجية وحلم الديمقراطية	لقمان عبد الرحيم الفيلي	2020
5	الاقتصاد السياسي للتعليم في العراق	أ.د. كامل علاوي الفتلاوي أ.د. حسن لطيف الزبيدي	2020
6	بين جيلين.. مجموعة حوارات متسلسلة بين شاب عراقي وأخيه الأكبر	لقمان عبد الرحيم الفيلي	2021
7	البنك المركزي العراقي: الأدوار.. المهام.. وخيارات المستقبل	مجموعة مؤلفين	2021
8	العراق 2020: التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض	2021
9	الوجيز في خلافة الدول: دراسة قانونية في ضوء أحكام الاتفاقيات الدولية	د. أبوطالب هاشم أحمد الطالقاني	2021
10	فلسفة أطر العلاقة البنينة للايتيقيا والقانون: دراسة قانونية نقدية في الواقع وعالم ما بعد العلمانية	أ.د. إياد مطشر صيهود	2021
11	العقد الاجتماعي عند الشيخ النائيبي في العراق	أ. المتمرس د. عبد الأمير زاهد	2022
12	رؤى جديدة لإدارة صناعة إستخراج النفط في العراق	أ.د. جواد كاظم لفته الكعبي	2022
13	مشكلات عراقية معاصرة	أ.د. وليد عبد جبر	2022

ت	عنوان الكتاب	المؤلف	سنة النشر
14	العراق 2021 التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض	2022
15	الصين وشركات التكنولوجيا أذرع التجسس ومصادر التفوق والهيمنة الرقمية	أ.د. حسن لطيف الزبيدي د. كزار أنور البديري د. أحمد أمين	2022
16	الفساد المالي والإداري في العراق رؤية جغرافية-سياسية	أ. د. حسين عليوي ناصر الزبيدي	2023
17	انتهاكات داعش للقانون الدولي الإنساني	د. فاضل عبد الزهرة الغراوي	2023
18	مصادر الطاقة ومستقبل البشرية	د. حسين الشهرستاني	2023
19	دراسات في الحركات الاسلامية المعاصرة في العراق	مجموعة مؤلفين	2023
20	الوجود الإسلامي في اوربا ومستقبله: دراسة في ضوء المصادر الاستشرافية المعاصرة	هبة حسين الرماحي	2023
21	النجف الاشرف 2050 رؤية مستقبلية	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض	2023
22	تقويم عمل الحكومة العراقية خلال عام كامل -2022-2023	مجموعة مؤلفين	2023
23	العراق عقدان ملتبهان: تناسل الازمات وامتناع الحلول (5 مجلدات)	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض م.م. عمار كريم حميد	2024
24	كركوك العراقية وصراع الهويات الفرعية	د. دهام محمد العزاوي	2024
25	الأهمية الاقتصادية لميناء الفاو الكبير وانعكاسه على واقع التنمية المستدامة في العراق	أ.د. حميدة شاكر الإيدامي أ.م. د. أمجد راضي الزاهدي	2024
26	العراق 2022: التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض أ.د. أسعد كاظم شبيب	2024
27	المؤسسة العسكرية العراقية 2003-2020	د. عماد هادي علو الربيعي	2024

ت	عنوان الكتاب	المؤلف	سنة النشر
28	العراق 2023: التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض	2025
29	الانتفاضة الشعبية في العراق 1999 بعد استشهاد السيد الصدر (قدس): المقدمات، المسارات، النتائج	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض أ.د. أحمد سامي المعموري	2025
30	جمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق: حقائق جديدة على أرض قديمة	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض م.م. عمار كريم حميد	2025
31	السياسة الأمريكية في الشرق الأوسط في عهدي ترامب وبايدن 2017 - 2024	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض م.م. عمار كريم حميد	2025
32	النجف قبل الإسلام: حفريات في ذاكرة المنطقة	عبد الأمير المؤمن	2025
33	العراق 2024: التقرير الإستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض م.م. عمار كريم حميد	2025
34	السياسات الخضراء: إعادة تعريف التقدم في عصر الذكاء الاصطناعي	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. عامر عبد زيد الوائلي	2025
35	دور إيران في محددات التوازن الاستراتيجي في الشرق الأوسط (البرنامج النووي امودجاً)	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض	2025
36	الانتخابات البرلمانية في العراق 2025: ديناميات الوجود والتأثير واستشراف المسارات المستقبلية	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب م. د. خالد عدنان الرماحي	2026
37	الدولة العربية المعاصرة والمشكلة الطائفية	د. محمد محفوظ	2026

ت	عنوان الكتاب	المؤلف	سنة النشر
38	الحماية الاجتماعية ومكافحة الفقر في العراق: مقاربات مع نماذج عالمية	مجموعة باحثين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب م.م. عمّار كريم حميد	2026
39	العراق من الداخل دراسات استقصائية عن الدولة والمجتمع والاقتصاد	مجموعة باحثين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض أ.د. محمد القرشي أ.د. أحمد شاكر العلاق	2026
40	حصاد التجربة السياسية العراقية: حوارات النخبة	مجموعة باحثين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب د. حسن زهير الصراف	2026
41	موسوعة السياسة العراقية (4 أجزاء)	أ.د. حسن لطيف الزبيدي	2026
42	مجلس الاتحاد العراقي: اشتراطات قانونية وتحديات عملية	مجموعة باحثين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض م.م. عمّار كريم حميد	2026
43	برامج الحكومات العراقية (2003 - 2025)	مجموعة باحثين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدم عبد الحسن الفياض م.م. عمّار كريم حميد	2026
44	سيناريو لم تكتمل قصّته: نصف البداية، رواية، الجزء 1	علي لفته سعيد	2026
45	كبسولة النائبة: تقنية الموت المؤقت، رواية	وارد بدر السالم	2026
46	التمثال، رواية	إبراهيم سبتي	2026



ثانياً: الترجمات

ت	عنوان الترجمة	المؤلف	سنة النشر
1	حرب بلا نهاية: سياق حرب العراق	مايكل شوارتز	2019
2	مقدمة في الفلسفة السياسية	جيسون برين	2019
3	ريع الموارد والنمو الاقتصادي	بيتر كازناتشيف	2019
4	العراق تاريخ سياسي من الاستقلال الى الاحتلال	عضيد داويشة	2019
5	المرجعية الدينية الموقف الوطني في العراق بعد 2003	كارولين مرجي الصايغ	2020
6	القاعدة والدولة الإسلامية وحركة الجهاد العالمية ما يحتاج الجميع الى معرفته	دانيال بايمن	2021
7	أوهام النصر صحوه الأنبار وصعود الدولة الإسلامية	كارتر مليكزيان	2021
8	شَنُّ حُرُوبِ التَّمَرُّدِ الدُّرُوسُ المُسْتَقَاةُ مِنْ حُرُوبِ التَّمَرُّدِ بَدْءًا مِنْ الْفَيْتِ كُونْغِ وَوُصُولٍ إِلَى الدَّوْلَةِ الْإِسْلَامِيَّةِ	سيث ج. جونز	2021
9	النظام الفيدرالي في العراق النشأة والأداء والأهمية	فرح شاكر	2021
10	الاتجاهات العالمية 2040	مجلس الاستخبارات الوطني الأمريكي	2021
11	الشيعة العرب.. المسلمون المنسيون	كراهام فولر رند الرحيم فرانك	2021
12	حُكَّامٌ وَعَقَائِدٌ وَثُرُواتٌ لماذا أثري الغرب دون الشرق؟	جارِدِ رُوِبِن	2021
13	جنود ومواطنون التاريخ الشفوي لعملية «حرية العراق» من ساحة المعركة إلى البتاغون	كارل ميرا	2021
14	الأمن في منطقة الخليج	فاطمة شايان	2021

ت	عنوان الترجمة	المؤلف	سنة النشر
15	بين الدولة واللدولة.. السياسة والمجتمع في كردستان العراق وفلسطين	مجموعة مؤلفين تحرير: گلستان گری زاینه هوفمان فرهاد إبراهيم سیدر	2022
16	الإسلام الشيعي والسياسة إيران والعراق ولبنان	جون أرمجاني	2023
17	فهم العنف الديني: اكتشاف الراديكالية والارهاب في الدين من خلال دراسة حالات نموذجية	مجموعة مؤلفين تحرير: جيمس دينكلي مارسيلو موليك	2023
18	الاقتصاد السياسي لعلاقة الاتحاد الاوربي مع العراق وإيران- تقويم لعلاقة السلام عبر التجارة	أمير كامل	2023
19	نظرة جديدة في العلاقات التركية العراقية - معضلة التعاون الجزئي	محمد عاكف قومرال	2023
20	الحرب الخفية: كيف تمكنت الصين من السيطرة على غفلة من النخب الأمريكية	روبرت سبولدينغ سِث كوفمان	2023
21	الحرب والسلام السيرانيان: الصراع الرقمي في الشرق الأوسط	مجموعة مؤلفين تحرير: مايكل سيكستون وإليزا كامبيل	2023
22	الركائز السبع: الأسباب الحقيقية لإضطراب الشرق الأوسط	مجموعة مؤلفين تحرير: مايكل سيكستون وإليزا كامبيل	2023
23	صعود روسيا: السياسة الخارجية لبوتين في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	مجموعة مؤلفين تحرير: مايكل سيكستون وإليزا كامبيل	2023
24	السفراء: الدبلوماسيون الأمريكيون على الخطوط الأمامية	بول ريكر	2023
25	كيف أصبح العالم غنيًا؟»	مارك كوياما جاريد روبين	2024
26	بناء المؤسسات في البلدان الضعيفة: أولوية السياسات المحلية	أندرو رادين	2024
27	المعلومات والسلطة والديمقراطية: الحرية من بنات المعرفة	نيكو شتير	2024
28	منظمة أوبك في القرن العشرين: من الصعود إلى الانحدار	تحرير: جوليانو غارافاني	2024
29	العراق في مواجهة العالم: صدام، والولايات المتحدة الأمريكية، ونظام ما بعد الحرب الباردة	ساميول هلفونت	2025

ت	عنوان الترجمة	المؤلف	سنة النشر
30	العراق: السلطة والأنظمة والهويات	أندرو جيه فليبرت	2025
31	الجهاد في الاسلام دراسة تاريخية فقهية في مسألة الجهاد الابتدائي	آية الله الشيخ نعمة الله صالح النجف آبادي	2025
32	الحرب الباردة في العالم الإسلامي	ديليب هيرو	2026



ثالثاً: سلسلة الرسائل والأطروحات الجامعية

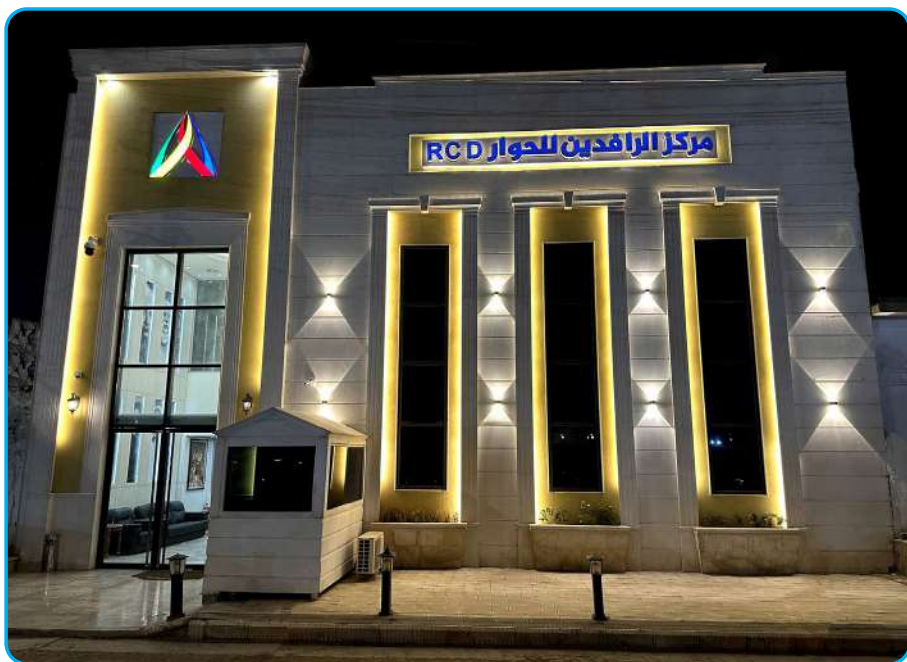
ت	عنوان الرسالة / الأطروحة	الباحث/ة	سنة النشر
1	موقف إيران من الاجتياح العراقي للكويت 1990 - 1991 دراسة تاريخية	رماح سعد مرهون المعموري	2021
2	الأثر المترتب على مخالفة ضوابط تسبب الحكم الجزائي في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)	م. م. يوسف فاضل طه حرز الدين	2021
3	صناديق الثروة السيادية دراسة قانونية مقارنة	د. لنجة صالح حمه طاهر حمه أمين	2021
4	التنمية السياسية وأزماتها السياسية في العراق بعد عام 2003	د. فرزدي علي التميمي	2021
5	ديناميكيات القوى الصاعدة والمهيمنة في جنوب شرق آسيا دراسة تحليلية وفق نظرية توازن المصالح	م. م. عمّار كريم حميد	2021
6	الارهاب والنظام السياسي الدولي بعد أحداث 11 أيلول سبتمبر 2001 رؤية مستقبلية.	د. خالد محمد طاهر شبر	2022
7	الاستثمار الدولي باعتماد أُمُودج ICAPM واستثمارات الشركات الدولية	د. علي عبد الأمير فليفل أ. د. حاكم محسن محمد الربيعي	2022
8	تمويل التنمية الاقتصادية في البلدان النامية «العراق أُمُودجا»	أ. م. د. إبراهيم جاسم جبار الياسري	2022
9	المكان وأثره التنظيمي في القوى الاجتماعية والاقتصادية لمحافظة النجف الأشرف	د. عصام صباح إبراهيم	2022
10	عجز الموازنة العامة والتغير النقدي في العراق للمدة 1980 - 2015	أ. م. د. حسين شناوة مجيد	2023
11	الحراك الاحتجاجي في العراق حلم الديمقراطية: من النكوص الى الانبعاث	د. سيف حيدر الحسيني	2023
12	المحيط الاقليمي ومحاربة الإرهاب في العراق	د. باسم محمد يونس	2025
13	نقد الحداثة في الفكر السياسي العربي المعاصر	أحمد عباس فاضل جاسم	2026
14	النظام الحزبي وصُنع السياسة العامة: دراسة مقارنة ألمانيا-العراق	سمية غالب زنجيل	2026

ت	عنوان الرسالة / الأطروحة	الباحث/ة	سنة النشر
15	أثر الشراكات الاستراتيجية في التنافس الإقليمي لمنطقة جنوب آسيا بعد العام 2001 (الصين والهند أمودجا)	د. شهلاء علي المندلاوي	2026



رابعاً: الإصدارات القادمة

ت	عنوان الإصدار	فئة الإصدار	سنة النشر
1	صلاحيات رئيس الجمهورية في الأنظمة السياسية البرلمانية المعاصرة: النظام السياسي العراقي وفق دستور 2005 أمودجاً	كتب مؤلفة	2026
2	حدود العراق الدولية: من خرائط النزاع الى بوابة التعاون	كتب مؤلفة	2026
3	العراق 2025: التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	كتب مؤلفة	2026
4	آفاق السياسة الأمريكية تجاه العراق بعد عام 2025	كتب مؤلفة	2026
5	المواقع الأثرية في محافظة النجف الأشرف	كتب مؤلفة	2026
6	موسوعة التشيع: تحولات الهوية والانتشار العالمي والاسهام الحضاري	كتب مؤلفة	2026
7	سيناريو لم تكتمل قصته: نصف الخيبة، رواية، الجزء 2	علي لفته سعيد	2026
8	سيناريو لم تكتمل قصته نصف الإجابة، رواية، الجزء 3	علي لفته سعيد	2026





 www.alrafidaincenter.com

 00964782622246

 [alrafidaincent](https://twitter.com/alrafidaincent)

 [alrafidaincenter.com](https://www.facebook.com/alrafidaincenter.com)

 [alrafidaincent](https://www.alrafidaincent.com)

 [alrafidaincent](https://www.alrafidaincent.com)

 info@alrafidaincenter.com

 مركز الرافدين للحوار RCD

 النجف الاشرف - حي الحوراء - امتداد شارع الاسكان
العاصمة بغداد - الجادرية - قرب تقاطع ساحة الحرية

يقدم مركز الرافدين للحوار (RCD) هذا العمل العلمي بوصفه مساهمة بحثية تهدف إلى ترسيخ ثقافة التقييم المؤسسي للسياسات الحكومية، وبحث برامج الحكومات العراقية المتعاقبة، ليس بوصفها كيانات منفصلة، بل باعتبارها حلقات متصلة في مسار بناء الدولة. فكل حكومة ورثت تحديات عن سابقتها، وأضافت أخرى جديدة خلفها. الأمر الذي يجعل دراسة برامجها دراسة تراكمية أداؤه تكشف تطور السياسات العامة، وتوضح مواطن الاستمرار والانقطاع، كما تبرز أثر المتغيرات الداخلية والإقليمية والدولية في صياغة الأولويات الحكومية.

يشكل هذا الكتاب مرجعاً علمياً مهماً للباحثين، ومصدراً موثقاً لصنع القرار، ومؤسسات الرقابة والتقييم، ووسائل الإعلام، لما يتضمنه من تحليل شامل لمسيرة الحكومات العراقية خلال أكثر من عشرين عاماً، وما يقدمه من قراءة نقدية متوازنة تساعد على استشراف مستقبل الأداء الحكومي، وتعزيز ثقافة التخطيط الاستراتيجي، وترسيخ مبدأ المساءلة المبنية على الوقائع والوثائق. ولا يقتصر الكتاب على عرض البرامج الحكومية بوصفها وثائق رسمية، وإنما يحاول تحليلها وتحويلها إلى مادة علمية قابلة للقياس والتقييم، من خلال مقارنة التعهدات الحكومية بما تحقق على أرض الواقع، واستقراء البيئة السياسية التي أحاطت بكل برنامج، وتحليل الفرص التي امتلكتها الحكومات، والعقبات التي واجهتها، ومدى نجاحها أو إخفاقها في ترجمة أولوياتها إلى سياسات عامة ونتائج ملموسة.

ISBN 978-9-9227722-9-5



9

789922

772295

www.alrafdaincenter.com

info@alrafdaincenter.com

00964782622246

ص.ب. 252

العراق - اللجف الاشرف - حي الحوراء - امتداد شارع الاسكان
العراق - بغداد - الحادية - تقاطع ساحة الحرية



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