ظاهرة عدم الاستقرار السياسي في العراق

بحث مقدم إلى

المركز العراقي للدراسات الإستراتيجية

د. أركان إبراهيم عدوان الفلاحي

٢٠١٥

ملخص البحث:

تناولت الدراسة تحليل ظاهرة عدم الاستقرار السياسي في العراق، من خلال التعرض لبنية النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣، وتناول أهم مظاهر ومسببات عدم الاستقرار، والخلل في إدارة الدولة، وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، أهمها؛ إن نظام "المحاصصة الطائفية"، في إدارة الدولة، يمكن أن يمثل السبب الرئيس في صناعة وتنامي الأزمات، وسوء الإدارة في العراق. وأخيراً، قدمت الدراسة بعض الحلول والتوصيات.

المقدمة:

عانت الدولة العراقية منذ عام ٢٠٠٣، وقيام سلطة الاحتلال الأمريكي بمحاولة بناء نظام سياسي جديد في العراق، يختلف عن سابقه، من حالة عدم الاستقرار في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها، بحيث باتت حالة الفوضى والأزمات المستمرة تهدد بقاء العراق كدولة موحدة وذات سيادة.

وبالرغم من ظهور اتجاه نحو الاستقرار عام ٢٠٠٨، أدى إلى زوال الأحاديث التي نادت بتفكك العراق، إلا أن الأحداث التي شهدها البلد فيما بعد، بدأت تروج إلى عكس ذلك. ففي الوقت الراهن ونتيجة الإخفاقات الحكومية في إدارة شؤون البلاد، باتت الدولة العراقية تعيش حالة غير مسبوقة من التفكك والتشرذم والتهجير. وعليه، فقد بات العراق مهدداً بالتفكك والتقسيم، وبالأخص في ظل زيادة الدعوات والمشاريع التي تطلق من حين لآخر، والتي ترى بضرورة تقسيم العراق، كحلٍ أساس للمشاكل التي يعاني منها البلد، والتي باتت لها انعكاساتها الإقليمية الخطيرة.

وتبعاً لذلك، فإن هذه الدراسة تسعى إلى تحليل عوامل عدم الاستقرار السياسي في العراق، وأثرها في صناعة وتنمية الأزمات بصورةٍ مستمرةٍ، ومن ثم محاولة تقديم بعض الحلول والتوصيات الموضوعية الواقعية، والبعيدة عن المثالية، كعوامل مساعدة في حل الأزمات التي يعاني منها العراق.

المشكلة البحثية:

تكمن مشكلة الدراسة في أن الدولة العراقية منذ عام ٢٠٠٣، باتت تعيش في حالة من الأزمات المستمرة، أدت إلى تدمير كيان الدولة، بحيث أصبح العراق في المراتب المتقدمة في تصنيف الدول من حيث مستوى الفساد الإداري والاقتصادي والسياسي، وفقاً لإحصائيات المنظمات الدولية، وأيضاً بات البلد مهدداً ببقائه كدولة مستقلة وذات سيادة، الأمر الذي يحتم على جميع الباحثين والمختصين في الشأن العراقي، العمل على تحديد عوامل الخلل في إدارة الدولة، ومحاولة تقديم بعض الحلول المساعدة في إعادة بنائها.

وتبعاً لذلك، تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة على التساؤلات الأساسية التالية:

١- ما هي خلفيات بناء النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣؟
٢- ما هي أهم العوامل التي أدت إلى إخفاق الحكومات العراقية المتعاقبة في إدارة شؤون البلاد؟
٣- وهل تمتلك الحكومة العراقية الإمكانيات والمؤهلات اللازمة للإصلاح، وإخراج البلاد من الأزمات التي يمر بها؟

فرضية البحث:

تسعى الدراسة إلى اختبار الفرضيات التالية:

١_ هناك علاقة طردية بين الفساد السياسي والإداري الاقتصادي، وبين استمرار حالة عدم الاستقرار.

٢_ هناك علاقة طردية بين نظام المحاصصة السياسية، وصناعة وتنمية الأزمات في العراق.

منهجية البحث:

اعتمدت الدراسة على "منهج النخبة" كاقتراب مساعد في فهم وتحليل هذه الدراسة، ويقوم هذا المنهج على افتراض أن الظاهرة السياسية ظاهرة تابعة لظواهر أخرى، ومن ثم فإنه لا يمكن فهمها في ذاتها، وإنما يتم فهمها من خلال تحليل الظواهر المستقلة التي أوجدتها، لأن النظام

السياسي متغير تابع للنظام الاجتماعي[1]، ووفقاً لنظرية النخبة، لا يمكن فهم الظاهرة السياسية إلا من خلال فهم وتحليل البنية الاجتماعية القائمة على افتراض وجود جماعة صغيرة تسيطر على المجتمع والدولة وتتركز فيها القوة، ومن ثم تشكل الظاهرة السياسية وتحدد أبعادها، ومن ثم فإن التحليل العلمي، لا بد أن ينصب على هذه الجماعة، ويعتبرها المدخل الأنسب لفهم وتحليل العملية السياسية، والنظام السياسي في مجمله.

ووفقاً لمنهج البحث والتساؤلات الأساس المطروحة، سيتم تناول موضوع الدراسة من خلال المحاور الرئيسة التالية:

المحور الأول: بُنية النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣:

لقد مثل عام ٢٠٠٣، حداً فاصلاً في تاريخ العراق المعاصر، حيث أدى احتلال العراق من قبل الولايات المتحدة الأمريكية، ومحاولة سلطة الاحتلال بناء نظام سياسي جديد، يختلف عن سابقه، إلى إيجاد بلدٍ ضعيفٍ ومفككٍ، وفقاً لمؤشرات نظام الحكم في العراق، والأداء الحكومي الضعيف، والفشل في بناء دولة بالمعنى الحقيقي للكلمة. فلم يأتي احتلال العراق اعتباطاً، إنما تم بناءاً على اعتبارات عديدة، تبدأ من موقف النظام السياسي العراقي من المصالح الغربية، إضافةً إلى أهمية موقع العراق الدولي، على نحوٍ دفع بالولايات المتحدة الأمريكية إلى العمل على تغيير بُنية الدولة العراقية ككل، وليس استبدال نظام سياسي حاكم بآخر، حيث عمدت الولايات المتحدة إلى حل كافة المؤسسات الرسمية العراقية، وأهمها الجيش العراقي، والتشكيلات الأمنية، والمؤسسة الحزبية الحاكمة، وأيضاً فرضت منعاً لأغلب عناصر هذه التشكيلات، من المشاركة في إدارة الدولة العراقية، بمعنى؛ أن سلطة الاحتلال عمدت إلى بناء نظام سياسي جديد ومختلف عن سابقه، واعتمدت عدة خطوات، بدءاً بتشكيل "مجلس الحكم الانتقالي"، ثم إعلان قانون مؤقت لإدارة الدولة خلال تلك الفترة، ثم منح العراقيين سلطات مؤقتة نهاية حزيران/يونيو ٢٠٠٤، وصولاً إلى الاستفتاء على الدستور عام ٢٠٠٥، الذي اعتمد نظام

---

(١) نصر محمد عارف، "نظريات السياسة المقارنة وتطبيقها في دراسة النظم السياسية العربية"، **رسالة دكتوراه**،القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٩٥- ١٩٦.

الحكم الجديد في العراق (فيدرالي – برلماني). وقد أخذت مجموعة من المتغيرات المؤثرة في اختيار شكل نظام الحكم في العراق بعد عام ٢٠٠٣، أهمها[١]:

١- مصالح الولايات المتحدة الأمريكية في إيجاد عراق جديد غير مهدد للمصالح الأمريكية في المنطقة.
٢- إسرائيل التي ترى ضرورة إيجاد دولة عراقية، أو دويلات جديدة غير مهددة لوجودها ومصالحها.
٣- المجموعات السياسية العراقية، التي بدت محملة بأجندات عراقية وإقليمية متعارضة، الأمر الذي انتهى إلى عدم إمكانية قبول نظام سياسي على غرار النظام السياسي العراقي قبل عام ٢٠٠٣.

وتبعاً لذلك، عملت سلطة الاحتلال على وضع وتثبيت أساس معين لبناء النظام السياسي في العراق، من خلال تثبيت فكرة "المحاصصة الطائفية"، في إدارة الدولة. حيث تم تشكيل مجلس الحكم في العراق وتوزيع المقاعد على أعضائه، وفقاً للتصورات الأمريكية للتمثيل النسبي لكل طائفة في العراق، من دون وجود أي إحصائيات دقيقة وموثوق فيها عن هذه النسب، الأمر الذي انسحب على شكل وطبيعة النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، بالأخص بعد أن حقق هذا النظام، مصالح النخب السياسية التي استلمت زمام السلطة وإدارة شئون البلاد، والتي يؤخذ عليها، أنها لم تكن تمتلك برنامجاً واضحاً لعراق ما بعد ٢٠٠٣، فأغلب الأحزاب المعارضة كان هدفها الأساس هو إسقاط النظام السابق فقط، وهذا ما اتفقت عليه المعارضة العراقية في اجتماعها الأول الذي عقد في بيروت في آذار ١٩٩١[٢]، وحيث إن تركيبة المعارضة العراقية ضد نظام صدام حسين، كانت تتكون في الغالب من الشيعة والأكراد، فإنها بعد سقوط النظام واجهت هذه الحقيقة، في ظل عدم تبلور قيادات سنية معارضة، حيث عارضت أغلب القوى السنية الاحتلال الأمريكي للعراق، وتبعاً لذلك، فإنه عندما تم تشكيل "مجلس الحكم"، كإطار لنظام سياسي جديد، فإن الاختلال السياسي بدا واضحاً على تركيبة المجلس، حيث تم

---

(١) خضر عباس عطوان،" النظام السياسي في العراق: بين الإصلاح والشرعية رؤية تحليلية في ضوء نهج التظاهر في العام ٢٠١١"، سلسلة (دراسات وأوراق بحثين)، الدوحة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، ص ص ٤ – ٦.

(٢) نغم محمد صالح،" التعددية الحزبية في العراق في ظل غياب قانون الأحزاب "، مجلة العلوم السياسية، بغداد، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، العدد ٤٣، ٢٠١١، ص ٦٥.

توزيع مقاعد المجلس من قبل سلطة الاحتلال الأمريكي، وفقاً للتصورات الأمريكية المفترضة لنسب السكان في العراق على أساس طائفي مذهبي، الأمر الذي عُد بمثابة الحجر الأساس لنظام "المحاصصة الطائفية"، والذي تم بناء النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، على أساسه، والذي يعد السبب الرئيس وراء الإخفاقات في سياسات الحكومات العراقية المتعاقبة في إدارة شئون البلاد.

ووفقاً للسياسي والمفكر العراقي (حسن العلوي) فإن: "الاختلال السياسي بدا واضحا منذ تركيبة مجلس الحكم، حيث منح عرب العراق ١٨ مقعداً، أعطي الشيعة فيه ١٣ مقعداً، بينما أعطي العرب السنة ٥ مقاعد، بينما توزعت باقي المقاعد الـ(٢٥) على الأكراد والتركمان والكلدواشوريين"، ويرى العلوي في أن "المحاصصة التي تم البدء بتطبيقها في العراق بعد عام ٢٠٠٣، ليست أمراً خطأ بحد ذاته بل إن العيب يكمن في طبيعة التطبيق ذاتها، وإلا فإنها كنظام حكم موجود في العالم، لأنه يحفظ التوازن شريطة أن تتحقق العدالة فيه"، ويضيف العلوي أن "الخطأ الذي تم ارتكابه، هو نوع من القسمة غير العادلة بين عرب العراق على صعيد توزيع المقاعد، فمن غير المنصف التعامل مع العرب السنة، الذين يحكمون منذ قرون في بغداد كونهم أقلية"، معتبرا أن "هذا الأمر هو الذي خلق ما ترتب على ذلك من مشكلات وصعاب"، وبشأن التحولات التي تلت ذلك وما ترتب عليها من ضياع هوية الدولة المركزية باتجاه مركزية الطوائف والأعراق، رغم ما أعلنته الولايات المتحدة الأميركية من عزمها على إقامة نظام ديمقراطي، يقول العلوي إن "المشكلة أن الطبقة السياسية العراقية لم تكن مؤهلة لقيادة العراق الديمقراطي الليبرالي الجديد، لأن منشأ هذه المعارضة ليس ديمقراطياً، حيث إن الإسلاميين ليسوا ديمقراطيين، والقوى الأخرى من منابت مختلفة، لكنها في الغالب ليست صاحبة مشروع ديمقراطي"[١].

وتبعاً لذلك، فإن المشكلة الأساسية تكمن في إعادة بناء النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، والنخب السياسية التي تولت السلطة، فالمضمون الطبقي لهذه التكتلات والائتلافات، يأخذ صفة الطبقة المسيطرة على المجتمع، من خلال الاحتماء خلف الهويات الطائفية والقومية، والتي ظهرت بعناوين وطنية تخفي وراءها تخندقات تجمعها صفة المصالح

---

(١) "العراق بعد ٢٠٠٣ .. من الدولة المركزية إلى مركزية الطائفة"، الشرق الأوسط، الثلاثاء ٠٧ جمادى الأول ١٤٣٤ هـ ١٩ مارس ٢٠١٣ العدد ١٢٥٣٠.

الشخصية والحزبية الضيقة، أدى هذا الشكل من الائتلافات إلى ظهور صراع سياسي بين الكتل نفسها، ومع بعضها البعض، حيث ظهرت صعوبة التوفيق بين مصالحهم الشخصية، والمصلحة الوطنية العليا، ولم يظهر أي إصلاح سياسي أو إداري في البلاد طيلة الفترة المنصرمة، وذلك بسبب الخلل القائم في بنية نظام (المحاصصة الطائفية والقومية)، والذي أدى إلى تدهور الأمور، وساعد على تعميق الأزمات بدلاً من حلها [١].

المحور الثاني: أسباب عدم الاستقرار السياسي في العراق:

على الرغم من مرور العراق عبر تاريخه بحالات عديدة من عدم الاستقرار، تمثلت بالثورات والانقلابات العسكرية في فترات مختلفة، إلا أن الحالة التي آلت إليها الدولة العراقية في الوقت الحالي، تعد الأخطر في تاريخ البلد الحديث والمعاصر، حيث بات البلد مهدداً ببقائه ككيان ودولة موحدة.

وتعد ظاهرة عدم الاستقرار السياسي من الظواهر الحديثة في دراسة العلوم السياسية، على اعتبار أنها لم تأخذ حيزها من الاهتمام الأكاديمي، إلا بعد النصف الثاني من القرن العشرين، على أثر ظهور بعض الدول الحديثة الاستقلال، والتي ظهرت معها في الوقت ذاته إشكالات وأزمات عدم الاستقرار السياسي، بسبب جملة من العوامل التي ترجع إلى طبيعة التكوين الثقافي والاجتماعي والاقتصادي لهذه الدول.

وقد حاولت بعض التعريفات أن تقدم رؤية نظرية وعملية لهذه الظاهرة، وإن اختلفت المعالجات حسب المنطلقات الفكرية، إذ عرف (Merrison) ظاهرة عدم الاستقرار السياسي بأنها:" الحالة التي لم يعد فيها الصراع الاجتماعي منظماً بصورة مناسبة، بواسطة آليات مؤسساتية متكاملة للنظام الاجتماعي، مما يؤدي إلى انحسار سريع ومتطرف في بنية العلاقات الاجتماعية"[٢]، بينما يرى (Johnson)، أن:" عدم الاستقرار السياسي يحصل عندما تكون

---

(١) باسم المنذري،" طبية وبنية النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣"، الحوار المتمدن، العدد ٣٦٧٩، ٢٠١٢/٣/٢٦. متاح على الرابط التالي: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=300755

(2) Merrison. Donald, "Integration and Instability, Patterns of African Political Development", American political sciences review, No 3, September 1972, P206.

المؤسسات السياسية في مجتمع معين غير فاعلة في تلبية مطالب الجماهير، أو الاستجابة لآمالهم، مما يفضي إلى حالة من النفور السياسي بدرجات مختلفة من الشدة"[١]، وأيضاً يعرف (إكرام بدر الدين) عدم الاستقرار السياسي بأنه:" حالة من التغيير السريع غير المنضبط أو المحكوم، تتسم بتزايد العنف السياسي وتناقص الشرعية، والانخفاض في قدرات النظام"[٢].

ومن خلال استعراض التعريفات السابقة، يمكن القول أنها تتجه نحو فكرة أن العنف أو عدم الاستقرار السياسي، كظاهرة اجتماعية، يمكن أن يشخص نظرياً؛ على أنه غياب القدرة للنظام السياسي على الاستجابة أو التكييف مع التغيرات السياسية، وإجرائياً؛ هو اللجوء إلى الاستخدام المتزايد للعنف السياسي، وعدم لجوء بعض القوى والجماعات إلى الأساليب الدستورية في حل الصراع الاجتماعي القائم، وعجز النظام السياسي عن الاستجابة للمطالب الوافدة إليه، والنابعة من داخل البيئة الداخلية للنظام، أو من البيئة الخارجية له.

وبشكلٍ عام، توجد في كل نظام سياسي مجموعة من المتغيرات التي تؤثر على الاستقرار، مثل مستوى الكفاءة الاقتصادية، مستوى التماسك والتلاحم الاجتماعي، نوعية التنظيم السياسي وما يرتبط به من أنماط توزيع السلطة والموارد ضمن المجموعات المكونة للمجتمع، وعليه؛ فإن انحطاط هذه المتغيرات سيحولها إلى الحالة السلبية، أي متغيرات مسببة لعدم الاستقرار السياسي، بحيث أن وضع النظام السياسي، يكون محصلة الصراع بين الحالة الإيجابية والحالة السلبية لهذه المتغيرات، وأيهما يتغلب على الآخر، ونتيجة هذا الصراع هي التي تحدد حالة النظام السياسي بشكلٍ عام[٣].

وتبعاً لذلك، وبالنسبة لموضوع البحث، فإن أهم مظاهر وأسباب عدم الاستقرار السياسي في العراق هي:

---

(1) Kenneth F.johnson, "Causal Factors in Latin American political Instability", in: Harry Kebschull, "political in transitional societies", Meredith Corporation, U.S.A, 1973, P312.

(٢) أكرام بدر الدين،" الاستقرار السياسي في مصر (١٩٥٢-١٩٧٠)"، السياسة الدولية، العدد ٦٩، يوليو ١٩٨٢، ص ٣٠.

(٣) عماد مؤيد جاسم، "التوزيع الإسترضائي للسلطات وأثره في الاستقرار السياسي في العراق"، بحث مقدم إلى المؤتمر السنوي الأول لكلية القانون والسياسة، جامعة ديالى، كلية القانون والعلوم السياسية، تشرين الأول ٢٠١٠، ص ١٤.

أولاً_ عدم فاعلية الحكومة والجهاز التنفيذي:

لقد تسببت ظروف بناء النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، إلى إيجاد أجهزة دولة ضعيفة ومترهلة، وحكومة وجهاز تنفيذي عاجز عن القيام بأبسط مهامه الوظيفية في إدارة الدولة، حيث أدى توسع عدد الوزارات، وطريقة شغل المناصب الوزارية، وحتى الإدارية، فضلاً عن كون الحكومة هي بالأساس حصيلة قوى وجماعات ذات اتجاهات سياسية متناقضة ومتصارعة، إلى عزل كل وزارة عن الأخرى، بحيث أصبح كل وزير يمتثل لأوامر الجماعة السياسية المنتمي لها وكتلته النيابية، فضلاً عن احتكار السلطة من قبل رئيس الوزراء في الحكومات المتعاقبة، حيث أحاط نفسه بالعديد من الإجراءات، كإدارة بعض الأجهزة الأمنية والاقتصادية والاجتماعية. وفي الوقت نفسه، تمت عملية تستر سياسي متبادل على ملفات ضعف الأداء أو سوئه، وعلى ملفات الفساد الإداري والمالي والسياسي المنتشر في العراق، والتي تسببت بعدم تناسب مخرجات الأداء الحكومي، مع الميزانية العامة للدولة، ومع مستوى القبول الذي حصلت عليه القوى السياسية المشكلة للحكومة[١].

وتبعاً لذلك، ونتيجة عدم خضوع السلطات السياسية والإدارية لقوانين واضحة، وضوابط معلنة، تمكن من الرقابة عليها، فقد انتشرت ظاهرة الفساد السياسي والإداري بشكلٍ لافتٍ للنظر، ومن أهم مؤشرات ومظاهر هذا الفساد[٢]:

١- تعطيل القوانين والتعليمات وانتشار الفوضى والعشوائية في إشغال الوظائف العامة، وإسنادها لمحدودي الكفاءة.
٢- تشكيل لجان(المناقضات والمشتريات والاستيراد وغيرها)، من غير ذوي الاختصاص.
٣- شيوع ظاهرة الغنى الفاحش والمفاجئ في المجتمع.
٤- شيوع ظاهرة الرشوة، حتى أنها أضحت تبدو من جملة "المستمسكات" المطلوبة في أي معاملة.
٥- المحسوبية والولاء في شغل المناصب بدلاً من الجدارة والكفاءة والمهنية.

---

(١) خضر عباس عطوان، **مصدر سابق**، ص ١١.

(٢) أيمن أحمد محمد،" الفساد والمسائلة في العراق"، ورقة سياسات، بغداد، مؤسسة فريدريش إيبرت، مكتب الأردن العراق، أيلول ٢٠١٣، ص ٤.

٦- ضعف الرقابة (أجهزةً وأداءً)، فهي لا تعدو أن تكون شكلية، أما نتائجها فتُهمل.

ثانياً_ نظام "المحاصصة الطائفية" في إدارة شئون الدولة:

يعد نظام "المحاصصة الطائفية"، والذي تم بناء النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، على أساسه، السبب الرئيس وراء الإخفاقات في سياسات الحكومات العراقية المتعاقبة في إدارة شئون البلاد. وفي واقع الأمر يتناقض هذا النظام مع الدستور، فلم يُشر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، إلى توزيع المناصب الوزارية والإدارية وكافة الدرجات الوظيفية، على أساس الانتماء الطائفي والعرقي، حيث نصت المادة (١٦) من الدستور العراقي، على أن:(تكافؤ الفرص حقٌ مكفولٌ لجميع العراقيين، وتكفل الدولة الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك).

ومن الناحية العملية، يتنافى مبدأ المحاصصة وتولي المناصب على أساس طائفي مع هذه المادة، حيث انسحب موضوع (المحاصصة الطائفية) على جميع مرافق إدارة الدولة، وليس على المناصب الوزارية والإدارية فحسب، الأمر الذي يعني بدوره الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص في تولي المناصب والوظائف العامة، والذي يعد أحد أهم مسببات ظاهرة الفساد الإداري والمالي في إدارة شئون الدولة.

فقد استمر التقسيم الطائفي في إدارة مؤسسات الدولة، بل وأصبح جزءاً من العقلية العراقية، وسرعان ما انتقل إلى أغلب مرافق إدارة الدولة في جانبيها الوظيفي والخدمي، حيث انسحب توزيع المقاعد الوزارية على المكونات السياسية في مجلس النواب حسب الطوائف، إلى مستوى وكلاء الوزارة، وإلى مستوى المستشارين الموزعين في انتماءهم على القوى السياسية، وفق الأوزان النسبية لمجلس النواب، بل وتم تقسيم إدارة المديريات العامة في كل وزارة بين القوى السياسية، وأيضاً زادت نسبة الهيئات المستقلة، حتى وصل عددها عام ٢٠١٥، إلى (٣١) هيئة[١]، تتكون كل منها من (٧) إلى (١١) مفوضاً، يتمتعون بامتيازات وكلاء وزارة، ورؤساؤها بدرجة وزير، وكل ذلك بقصد الإرضاء السياسي بتوزيع الموارد العراقية[٢].

---

(١) حمزة مصطفى،"المحاصصة الطائفية والعرقية تتقاذف كرة (الهيئات المستقلة) في العراق"، الشرق الأوسط، السبت ٣٠ جمادي الأول ١٤٣٦هـ، ٢١ مارس ٢٠١٥م.

(٢) خضر عباس عطوان، **مصدر سابق**، ص ٩.

وتبعاً لذلك، تعد عملية "المحاصصة الطائفية" في إدارة شئون البلاد، من أهم وأبرز مسببات الفساد السياسي والإداري في العراق، حيث أدى هذا النظام إلى ضعف وهشاشة الأداء الحكومي والجهاز التنفيذي للدولة بشكل عام، حيث بات الوزراء يتبعون الكتل النيابية التي أتت بهم، ويمتثلون لأوامر زعمائها، وليس لرئيس الحكومة، وأيضاً انسحب الأمر إلى الدرجات الوظيفية الأقل، وتعد هذه المسألة من أخطر المسائل التي تواجه عمل الحكومات العراقية المتعاقبة، فمن ناحية؛ يؤدي خضوع الوزراء إلى تيارات سياسية مختلفة ومتضاربة، إلى تأخير عمل الحكومة في اتخاذ القرارات والتدابير اللازمة في إدارة شئون البلاد، نتيجة خضوع الاتفاق عليها إلى الاتفاقات السياسية بين هذه الكتل، ومن ناحية أخرى؛ تعتبر عملية المحاصصة وتضارب الآراء والمصالح بين الكتل السياسية بمثابة عذراً لرئيس الوزراء لتبرير الإخفاقات الحكومية، بذريعة عدم التوافق بين الكتل السياسية المختلفة.

ثالثاً_ التلاعب بالمواد الدستورية:

يمثل الدستور القانون الأعلى الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة، ونظام الحكم (ملكي أم جمهوري)، وشكل الحكومة (رئاسية أم برلمانية)، وينظم السلطات العامة فيها، من حيث التكوين والاختصاص والعلاقات بين السلطات، وحدود كل سلطة، والواجبات والحقوق الأساسية للأفراد والجماعات، ويضع الضمانات لها تجاه السلطة.

وبهذا المعنى، فإن الدستور يعتبر العامل الرئيس في تحديد شكل وطبيعة نظام الحكم في أي دولة، ويمثل الضامن لحقوق الأفراد، كما هو بطبيعة الحال منظماً لواجباتهم تجاه الدولة.

وفيما يخص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، فقد تم إقراره في ظروف خاصة، حيث كان العراق واقعاً تحت سلطة الاحتلال الأمريكي، وتم انتداب لجنة صياغة الدستور بإشراف سلطة الاحتلال، وما إلى ذلك من أمور تلقي بالعديد من الشبهات حول هذا الدستور. وفي هذه النقطة لسنا بصدد مناقشة موضوع الدستور العراقي، من الناحيتين الشرعية والموضوعية، وإنما بصدد مناقشة موضوع التجاوز على الدستور العراقي واستغلاله من قبل الحكومات العراقية المتعاقبة، في إدارة شئون الدولة، وفقاً لمصالح الطبقة الحاكمة، وفي الشكل الذي يكرس من دكتاتورية النظام السياسي الحاكم، ويحقق مصالحه.

فمن خلال قراءة مواد الدستور العراقي بشكل موضوعي، ومن خلال استعراض الأحداث التي مرت بها البلاد منذ إقراره، نجد أن الحكومات العراقية المتعاقبة، عملت على تسخير الدستور ومواده، وفقاً للشكل الذي يحقق مصالح صناع القرار، بمعنى؛ تفسير المواد الدستورية وفقاً لهوى النخب السياسية الحاكمة في العديد من الحالات.

ومن خلال استعراض بعض المواد الدستورية، وتطبيقها على أرض الواقع، يمكن ملاحظة الاستغلال الحكومي المستمر للمواد الدستورية، في تبرير العديد من القرارات، ورفض العديد من المطالب، بحجة تعارضها مع مواد الدستور، فعلى سبيل المثال[١]:

١- من باب الملاحظة، لم يذكر الدستور العراقي بأن العراق بلداً عربياً، بل اكتفى المشرع في المادة (٣) من الدستور بالنص على أن،" العراق بلدٌ متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس في جامعة الدول العربية، وملتزم بميثاقها، وجزءٌ من العالم الإسلامي"، وتعكس هذه المادة بدورها حرص سلطة الاحتلال على تغيير شكل الدولة العراقية بشكل عام، حتى من حيث انتمائه القومي العربي.
٢- لقد أشارت المادة (٧)، على "حظر الترويج الطائفي، أو النهج الذي يتبنى العنصرية والإرهاب أو التطهير الطائفي، أو الترويج والتمهيد له.. وخصصت أفكار حزب البعث"، ومن الناحية العملية، قامت العديد من الجماعات وبحماية حكومية في أغلب الأحيان، بالعديد من عمليات التطهير العرقي والطائفي وغيرها، بالأخص في المناطق ذات الطابع السكاني المختلط، (العاصمة بغداد، ديالى، البصرة وغيرها)[٢].
٣- نصت المادة (٩) الفقرة (ب) على "حظر تكوين ميليشيات عسكرية خارج إطار القوات المسلحة"، وهو الأمر الذي يخالف الواقع العراقي بشكل تام، حيث حظيت الميليشيات الطائفية، برعاية الحكومات العراقية المتعاقبة، وفي كل حكومة تجد المبررات والأعذار

---

(١) للمزيد من التفاصيل: الإطلاع على الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) لمزيد من التفاصيل أنظر: تقرير صادر عن وحدة جنيف الاعلامية (G.M.U)، بتاريخ ١٥ يناير ٢٠١٥، حول التطهير الطائفي في العراق، وأنظر أيضاً: "نائبة العن بدأ حملة لتدويل مواجهة التطهير الطائفي في العراق"، القدس العربي، ٨ يوليو ٢٠١٥.

لعملها تحت حماية أجهزة الدول، بل وأصبح لهذه الميلشيات السلطة العليا والفعلية في إدارة الملف الأمني [١].

٤- نصت المادة (١٠)، على أن "العتبات المقدسة، والمقامات الدينية في العراق، كيانات دينية وحضارية، وتلتزم الدولة بتأكيد وصيانة حرمتها، وضمان ممارسة الشعائر بحرية فيها"، لكن من الناحية العملية، تم تطبيق هذه المادة بتمايز وازدواجية، فعلى سبيل المثال خلال فترة حكم رئيس الوزراء السابق نوري المالكي، وفي العديد من المناسبات، تم غلق الكثير من المساجد يوم الجمعة في العاصمة العراقية بغداد، ومنها مسجد الإمام (أبو حنيفة النعمان)، بسبب الحصار الأمني الذي فرض عليه، ومنع المصلين من دخول منطقة الأعظمية، وفي المقابل؛ يتم تسخير كافة موارد ومؤسسات الدولة في أيام ومناسبات أخرى[٢].

٥- نصت المادة (١٧) ثانياً، على أن "حرمة المساكن مصونة، ولا يجوز دخولها أو تفتيشها ..إلا بقرار قضائي، ووفقاً للقانون"، بيد أنه من الناحية العملية، باتت ظاهرة المداهمات والاعتقالات العشوائية من الظواهر المألوفة، واليومية في العراق.

٦- نصت المادة (١١٩)، على أنه "يحق لكل محافظة أو أكثر، تكوين إقليم بناءاً على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين... طلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة.. أو طلب من عشر الناخبين لكل محافظة.."، ولكن من الناحية العملية، تم رفض الطلب الذي قُدم من قبل مجلس محافظة صلاح الدين عام ٢٠١١.

ومن خلال استعراض بعض المواد الدستورية، والتجاوزات الحكومية عليها، نلاحظ ازدواجية الحكومة في تطبيق المواد الدستورية، والتعلل بالدستور في رفضها لبعض المطالب المشروعة بحجة تناقضها مع بعض مواده، والتستر به في بعض الإجراءات الحكومية الأخرى، الأمر الذي مثل بدوره، خللاً في سياسات الحكومات المتعاقبة، وأحد أوجه القصور والضعف في العمل الحكومي.

([1]) Kenneth Katzman,'Iraq: Politics, Security, and U.S. Policy', **Congressional Research Service**, www.crs.gov, June 22, 2015, P P 16-17- P35.

([٢]) "إغلاق مسجد "ابو حنيفة " بوجه مصلي الجمعة يثير موجة غضب في بغداد"، العراق بريس، ٢٠١٤/٥/٢٣.

رابعاً_ الأمن:

يعتبر الملف الأمني واحداً من أكبر الملفات التي واجهتها الحكومات العراقية المتعاقبة بعد عام ٢٠٠٣، وفي الحقيقة؛ تعتبر مسألة الأمن بمثابة حلقة متداخلة بين مدخلات العملية السياسية ومخرجاتها، بمعنى، يعتبر الأمن أحد أهم أسباب الفشل الحكومي في إدارة شئون الدولة، حيث تؤثر الحالة الأمنية للبلاد بشكلٍ كبيرٍ على مستوى الأداء الحكومي، ومن جهةٍ أخرى؛ يعتبر الفساد الحكومي والفشل في إدارة الدولة، من أهم وأبرز مسببات عدم الأمن، أي أن العملية تبادلية. وفي العراق ونتيجة العديد من العوامل التي تم ذكرها في النقاط السابقة، عانت الدولة من تدهور الوضع الأمني بشكل مستمر، وعدم قدرة الحكومات العراقية المتعاقبة على تقديم أي حلول، أو تحقيق أي تقدم في معالجة هذا الملف، وذلك نتيجة تأثير العديد من العوامل، التي أهمها:

١- الطائفية السياسية والازدواجية في التعامل الحكومي مع أبناء الشعب، كما ذكرنا، الأمر الذي دفع بالعديد من فئات الشعب، إلى معارضة النظام السياسي القائم، حيث أدى الانقسام الطائفي بين النخب السياسية، والذي انسحب إلى المجتمع بشكلٍ عام، إلى زيادة نفوذ الجماعات المسلحة المختلفة في البلاد[١].

٢- انتشار الفساد بكافة أشكاله، وفي مختلف مفاصل الدولة، ابتداءً من رأس السلطة، ونزولاً إلى أبسط مرافق إدارة شئون الدولة، نتيجة الخلل في بنية النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣، كما ذكرنا في نقطةٍ سابقة.

٣- المحاصصة السياسية، والتي تعد كما أشرنا السبب الرئيس في تنمية الأزمات في العراق، نتيجة الفساد السياسي والإداري والمالي المتفشي في البلد، والتستر المتبادل للكتل والكيانات المختلفة، من أجل تحقيق مصالح شخصية وحزبية ضيقة.

٤- ضعف الأداء الاقتصادي الحكومي، فلم تحقق الحكومات العراقية المتعاقبة أي انجاز يذكر في هذا المجال، واستمرار اعتماد الاقتصاد العراقي على النفط، وعدم الاستثمار

([1]) Anthony H. Cordesman & Sam Khazai,' Iraq After US Withdrawal: US Policy and the Iraqi Search for Security and Stability', **Center for Strategic & International Studies (CSIS)**, Revised: July 3, 2012, P 30.

والتنمية في مجالات أخرى[1]، الأمر الذي زاد من حدة المشاكل الاقتصادية في العراق، نتيجة تراجع أسعار النفط عالمياً، ومن الجدير بالذكر؛ أن أحد أهم مسببات عدم الأمن وتنامي ظاهرة الإرهاب، ضعف الحالة الاقتصادية، وازدياد معدلات البطالة بين الشباب، وانتشار الجهل والفقر، وعدم احترام مبادئ حقوق الإنسان وغيرها من العوامل.

خامساً_العوامل الخارجية:

بما أن عملية التغيير التي حدثت في العراق عام ٢٠٠٣، كانت بفعل التدخل الخارجي، عن طريق الاحتلال الأمريكي المباشر للعراق، فقد أصبح بالتالي، للعوامل الخارجية(الإقليمية والدولية)، دوراً مهماً ومؤثراً في عملية بناء الدولة، والسياسات الحكومية العراقية، وعملية صنع القرار السياسي وغيرها، نتيجة ارتباط النخب السياسية العراقية، بجهات خارجية إقليمية ودولية، أثرت بشكلٍ كبير على أدائهم في إدارة الدولة[٢].

المحور الثالث: الحلول والتوصيات:

من خلال ما تقدم، وفي محاولة لتقديم بعض الحلول الموضوعية للأوضاع في العراق، يرى الباحث ضرورة عمل إصلاح شامل في بنية النظام السياسي العراقي، والذي أُسس في ظروفٍ استثنائيةٍ، يشوبها الكثير من الأخطاء وعلامات الاستفهام، وتبعاً لذلك؛ يمكن تقديم بعض الحلول والتوصيات، التي قد تؤدي إلى حل بعض الأزمات، التي تعاني منها الدولة، ومنها:

١_ بما أن المشكلة الأساسية في العراق تكمن في إعادة بناء النظام السياسي بعد عام ٢٠٠٣، والنخب السياسية التي تولت زمام الحكم، وذلك بسبب الخلل القائم في بنية نظام (المحاصصة الطائفية والقومية)، الذي مثل الركيزة الأساسية في النظام السياسي العراقي، والذي أدى إلى تدهور الأمور، وساعد على تعميق الأزمات بدلاً من حلها، وعليه؛ يجب إعادة النظر في مسألة توزيع المناصب الحكومية على أساس الانتماء الطائفي، وإلغاء سياسة المحاصصة والتقاسم من

([1]) Kenneth Katzman, **Op.cit**, P 34.

([٢]) خالد عليوي العرداوي،"الخطايا الأربع للساسة في العراق"، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، متاح على الرابط الالكتروني: http://www.fcdrs.com/articles/p11.html

أجل إرضاء الكتل السياسية المتناحرة، لأن الأساس في الحكم وتولي السلطة هو الحرص على إدارة شئون الدولة، وتحقيق المصلحة الوطنية، بعيداً عن المصالح الشخصية والحزبية، وبالتالي؛ يجب منح المناصب السياسية والإدارية على أساس الكفاءة والمهنية فقط، وليس على أساس الانتماء الطائفي.

٢_ ضرورة إعادة النظر في الدستور العراقي، أو بعض مواده، وضرورة وضع آلية تمنع الحكومة من استغلال المواد الدستورية من أجل تبرير بعض السياسات الحكومية.

٣_ احترام حقوق المواطنين الدستورية، وعدم الازدواجية في التعامل مع المواطنين، على أساس الانتماء الطائفي والعرقي.

٤_ ضرورة الحرص على استقلالية عمل الجيش والأجهزة الأمنية الأخرى، وعدم انتماء أفراده إلى الأحزاب السياسية، وعدم مشاركتهم في الانتخابات البرلمانية، وإبعاد الجيش عن الحياة السياسية، حرصاً على حياديته، من أجل أن يكون ضامناً لوحدة وسيادة البلاد، واحترام الدستور والقانون.

٥_ ضرورة القيام بإصلاحات اقتصادية حقيقة وتنمية في مختلف المجالات، من أجل النهوض بالحالة الاقتصادية للفرد، على اعتبار أن العامل الاقتصادي مثل أحد العوامل الأساسية في تنامي واستمرار الأزمات في العراق، وخاصة تأثيره في الملف الأمني، وعلى سبيل المثال؛ يمكن الاستفادة في هذه النقطة من التجربة التركية في مكافحة العنف في المناطق الجنوبية الشرقية لفترات طويلة، فمع وصول "تورغورت أوزال" إلى رئاسة الحكومة ثم رئاسة الجمهورية في تركيا (١٩٨٣-١٩٩٣)، بدأ بتناول المسألة الكردية بذهنية جديدة وعقلية معاصرة، وحاولت الحكومة التركية منذ منتصف الثمانينيات الاقتراب من المسألة الكردية من زاوية أخرى "اقتصادية"، حيث ظهر ما يعرف بـ"البعد الاقتصادي للقضية الكردية"، من خلال العمل على تحقيق التنمية في المناطق الجنوبية الشرقية ذات الغالبية الكردية، التي تعاني من تدنٍ في المستوى الاقتصادي والمعيشي والتعليمي وغيرها، في سبيل نزع فتيل النزعة الانفصالية، التي غالباً ما تتفاقم في ظل الحرمان والتخلف والجهل والفقر التي تعاني منها تلك المناطق، وهو ما تمثل في شروع الحكومة

التركية بالمضي في استكمال مشروع جنوب شرق الأناضول 'GAP'[1]، وبالتالي، فإن على الحكومة العراقية العمل على تحقيق إصلاحات اقتصادية، وتنمية حقيقية في مختلف مدن العراق، وبالأخص المناطق التي عانت من الإهمال الحكومي المتعمد خلال الفترات السابقة.

٦_ وأخيراً ومن الناحية الواقعية، وبعيداً عن التّمني والمثالية، فقد أثبتت الأحداث التي شهدها العراق منذ عام ٢٠٠٣، وما آلت إليه الأوضاع في الآونة الأخيرة، استحالة بقاء الدولة العراقية وشكل نظام الحكم على ما هو عليه، وصعوبة التعايش السلمي الطبيعي بين مكونات المجتمع العراقي الأساسية، وبالأخص (السنة والشيعة)، نتيجة تنامي حالة عدم الثقة، ودور أحزاب وجماعات حكومية وغير حكومية كثيرة، وتزايد حدة الشحن الطائفي بشكلٍ واضح، الأمر الذي يدعو إلى ضرورة إيجاد شكل جديد في بناء النظام السياسي العراقي، من خلال اعتماد (نظام فيدرالي) في إدارة الدولة، وقد نص الدستور العراقي صراحة على حق كل محافظة أو أكثر المطالبة بإقليم فيدرالي، وعليه؛ يرى الباحث أن تشكيل أقاليم فيدرالية تتبع الحكومة المركزية، ممكن أن يمثل الحل الأكثر نجاحاً بالنسبة للأزمات التي تعاني منها الدولة، شرط بناء الأقاليم على أساس سليم، والاستفادة من بعض التجارب السابقة للدول في هذا المجال، من أجل تقليل حدة الشحن الطائفي والانقسام، التي باتت إحدى الآفات التي تهدد بقاء الدولة العراقية.

الخاتمة:

لقد مثل احتلال العراق من قبل الولايات المتحدة الأمريكية عام ٢٠٠٣، وقيام سلطة الاحتلال بحل كافة مؤسسات الدولة، وبناء نظام سياسي جديد، إلى إيجاد بلدٍ ضعيفٍ ومفككٍ، وعليه؛ لم تستطع الحكومات العراقية المتعاقبة من إدارة شئون البلد على الوجه الصحيح، نتيجة تفشي الفساد السياسي والإداري والمالي، والذي أدى إلى زيادة حدة الأزمات التي عانت منها الدولة، وتصدر العراق قوائم الدول من حيث مستويات الفساد بكافة أشكاله، الأمر الذي يتطلب

([1]) Kate Walters & Xiaodan Quan, 'Hydropolitics between Turkey and Syria: more Politics than Water', **IMES CAPSTONE PAPER SERIES**,The Institute for Middle East Studies, MAY 2011, P 21.

تحقيق تغيير واسع وحقيقي ليس فقط في السياسات الحكومية، وإنما في شكل وبُنية النظام السياسي الحاكم في العراق بشكلٍ عام.

المراجع:

١- نصر محمد عارف، "نظريات السياسة المقارنة وتطبيقها في دراسة النظم السياسية العربية"، رسالة دكتوراه،القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.

٢- خضر عباس عطوان،" النظام السياسي في العراق: بين الإصلاح والشرعية رؤية تحليلية في ضوء نهج التظاهر في العام ٢٠١١"، سلسلة (دراسات وأوراق بحثين)، الدوحة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١.

٣- نغم محمد صالح،" التعددية الحزبية في العراق في ظل غياب قانون الأحزاب "، مجلة العلوم السياسية، بغداد، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، العدد ٤٣، ٢٠١١.

٤- "العراق بعد ٢٠٠٣ .. من الدولة المركزية إلى مركزية الطائفة"، الشرق الأوسط، الثلاثاء ٠٧ جمادى الأولـ ١٤٣٤ هـ ١٩ مارس ٢٠١٣ العدد ١٢٥٣٠.

٥- باسم المنذري،" طبية وبنية النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣"، الحوار المتمدن، العدد ٣٦٧٩، ٢٠١٢/٣/٢٦. متاح على الرابط التالي:
http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=300755

٦- أكرام بدر الدين،" الاستقرار السياسي في مصر (١٩٥٢-١٩٧٠)"، السياسة الدولية، العدد ٦٩، يوليو ١٩٨٢.

٧- عماد مؤيد جاسم، "التوزيع الإسترضائي للسلطات وأثره في الاستقرار السياسي في العراق"، بحث مقدم إلى المؤتمر السنوي الأول لكلية القانون والسياسة، جامعة ديالى، كلية القانون والعلوم السياسية، تشرين الأول ٢٠١٠.

٨- أيمن أحمد محمد،" الفساد والمسائلة في العراق"، ورقة سياسات، بغداد، مؤسسة فريدريش إيبرت، مكتب الأردن العراق، أيلول ٢٠١٣.

٩- حمزة مصطفى،"المحاصصة الطائفية والعرقية تتقاذف كرة (الهيئات المستقلة) في العراق"، الشرق الأوسط، السبت ٣٠ جمادي الأول ١٤٣٦هـ، ٢١ مارس ٢٠١٥م.

١٠-الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

١١-تقرير صادر عن وحدة جنيف الاعلامية (G.M.U)، بتاريخ ١٥ يناير ٢٠١٥، حول التطهير الطائفي في العراق.

١٢-"نائبة العن بدأ حملة لتدويل مواجهة التطهير الطائفي في العراق"، القدس العربي، ٨ يوليو ٢٠١٥.

١٣-"إغلاق مسجد "ابو حنيفة " بوجه مصلي الجمعة يثير موجة غضب في بغداد"، العراق بريس، ٢٠١٤/٥/٢٣.

١٤-خالد عليوي العرداوي،"الخطايا الأربع للساسة في العراق"، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية.

15- Merrison. Donald, "Integration and Instability, Patterns of African Political Development", American political sciences review, No 3, September 1972.

16- Kenneth F.johnson, "Causal Factors in Latin American political Instability", in: Harry Kebschull, "political in transitional societies", Meredith Corporation, U.S.A, 1973.

17- **Kenneth Katzman,'Iraq: Politics, Security, and U.S. Policy', Congressional Research Service, www.crs.gov, June 22, 2015.**
18- **Anthony H. Cordesman & Sam Khazai,' Iraq After US Withdrawal: US Policy and the Iraqi Search for Security and Stability', Center for Strategic & International Studies (CSIS), Revised: July 3, 2012.**
19- **Kate Walters & Xiaodan Quan, 'Hydropolitics between Turkey and Syria: more Politics than Water', IMES CAPSTONE PAPER SERIES,The Institute for Middle East Studies, MAY 2011.**