الدراسة المرجعية

في النموذج الانتقالي المقيد بالوظيفة والزمن لإدارة الدولة العراقية في ظرف الحرب الإقليمية

مقاربة دستورية استراتيجية تنفيذية تُرجِّح حكومةً كاملةَ الشرعية، انتقاليةَ البرنامج، ضيقةَ الوظيفة، قصيرةَ الأجل، وعاليةَ الرقابة

إعدادٌ تحليلي سياساتي آذار 2026

وحدة الدراسات والبحوث / مجلس التنمية العراقي

IDC

مجلس التنمية العراقي

منظمة غير حكومية

idcouncil.org

info@idcouncil.org

الدراسة المرجعية

في النموذج الانتقالي المقيد بالوظيفة والزمن لإدارة الدولة العراقية في ظرف الحرب الإقليمية

مقاربة دستورية استراتيجية تنفيذية تُرجِّح حكومةً كاملةَ الشرعية، انتقاليةَ البرنامج، ضيقةَ الوظيفة، قصيرةَ الأجل، وعاليةَ الرقابة

إعدادُ المستشار
الدكتور عقيل محمود الخزعلي

الفهرس

خريطةُ الدراسة 1

أولاً/ مشهدُ اللحظةِ العراقية 3

ثانياً/ القيدُ الدستوريُّ والقضائي 7

ثالثاً/ تفكيكُ أطروحةِ حكومةِ الأزمة 9

رابعاً/ النموذجُ البديلُ المقترح 11

خامساً/ الهندسةُ التنفيذيةُ للمرحلة 13

سادساً/ خارطةُ الطريق الزمنية 16

سابعاً/ الاقتصادُ والسيولةُ والطاقة 18

ثامناً/ السياسةُ الخارجيةُ ومرحلةُ ما بعدَ يونامي 20

تاسعاً/ السيناريوهاتُ والمؤشرات 21

العاشر/ الخلاصةُ المرجعية 23

فهرسُ المصادر المعتمدة 25

✦ **المعادلة الحاكمة في هذه الدراسة تُبنى على خمسة عناصر مترابطة:** شرعيةٌ دستورية كاملة، برنامجٌ حكوميٌّ ضيق، مدةٌ قصيرة معلومة، رقابةٌ برلمانية وقضائية ومالية كثيفة، وتأجيلٌ منظم للتسويات البنيوية. هذا المزج يفتح للعراق ممرَّ عبورٍ آمناً بين خطر الفراغ وخطر حكومة الاشتباك.

شرعيةٌ مكتملة تشكيلٌ صريحٌ من بابِ الدستور	زمنٌ قصير مرحلةٌ محددةُ المدى والمراجعة	تشغيلٌ حيوي نفطٌ وطاقةٌ وسيولةٌ ومنافذ	تهدئةٌ وسيادة خفضُ المخاطر وصونُ القرار

نسخةٌ تصميميةٌ مهيأةٌ للقراءةِ المرجعيةِ وصنعِ القرار

خريطةُ الدراسة

مسارٌ بصريٌّ يمكّنُ القارئَ من تتبعِ الفكرةِ من التشخيصِ إلى التنفيذ

المحور	الغايةُ المركزية
مشهدُ اللحظةِ العراقية	بيانُ التزامنِ بين الانسدادِ الدستوري والضغطِ الأمني والنفطي والمالي
القيدُ الدستوريُّ والقضائي	تحديدُ البابِ المشروعِ للتشكيل وحدودِ تصريفِ الأمورِ اليومية
تفكيكُ أطروحةِ حكومةِ الأزمة	تمييزُ الصحيحِ في الفكرةِ من الضعيفِ في الأداة
النموذجُ البديل	بناءُ الحكومةِ الانتقاليةِ المقيدةِ بالوظيفةِ والزمن
الهندسةُ التنفيذية	رسمُ طبقاتِ القرار والتنسيق والرقابة
خريطةُ الطريق	جدولةُ الأيامِ والمخرجاتِ والمسؤوليات
الاقتصادُ والسياسةُ الخارجية	حمايةُ الأعصابِ الحيوية للدولة في مرحلةِ الخطر
السيناريوهاتُ والمؤشرات	تجهيزُ أدواتِ القياس والإنذارِ المبكرِ والمراجعة

◉ **الحكمُ التنفيذيُّ الذي تتبناهُ الدراسةُ يمكنُ تلخيصُهُ في جملةٍ واحدة:** الحكومةُ الأرجحُ للعراقِ في ظرفِ الحربِ الإقليميةِ هي حكومةٌ كاملةُ التشكيلِ والشرعية، انتقاليةُ البرنامج، ضيقةُ الوظيفة، قصيرةُ الأجل، ومحكومةٌ برقابةٍ مُعلنة.

أولاً/ مشهدُ اللحظةِ العراقية

منطقُ القرارِ في هذه المرحلةِ يبدأُ من فهمِ التشابكِ بعيداً من تجاهله

تنطلقُ هذه الدراسة من سؤالٍ حاسمٍ يَمسُّ صميمَ الدولة العراقية: {أيُّ ترتيبٍ حكوميٍّ يَكفلُ سلامةَ المسار الدستوري مع قدرةٍ تنفيذيةٍ كافيةٍ في لحظةٍ تمتلئُ باشتباكٍ إقليميٍّ واسع، وضغطٍ ماليٍّ متنامٍ، وتعثرٍ في استكمال الاستحقاقات الدستورية؟}

وتُبيِّنُ القراءةُ الدقيقةُ **أنَّ العراق يقفُ بين ثلاثة مساراتٍ متفاوتةِ الكلفة** – بحسب الاطروحات المعلنة من بعض الكتل السياسية – : فراغٌ ممتدٌّ يبعثرُ وحدةَ القرار، وحكومةٌ كاملةٌ ببرنامجٍ مفتوحٍ تحت نار الحرب، وصيغةٌ هجينةٌ تُسمَّى حكومةَ أزمةٍ أو حكومةَ تصريفٍ موسعةً من غير سندٍ دستوريٍّ راسخ. [5،6،7،11،12،13]

وتقترحُ الدراسةُ مساراً رابعاً أكثرَ اتزاناً وواقعيةً: حكومةٌ مكتملةُ الشرعية وفق المادة السادسة والسبعين، انتقاليةُ البرنامج، ضيقةُ الوظيفة، مقيدةٌ بمدةٍ محددة، ومسنودةٌ بميثاقِ تهدئةٍ دستوريةٍ منشور، وبغرفةِ تنسيقٍ تنفيذيةٍ عاليةِ الانضباط، وبمنظومةِ قياسٍ دوري تُقدِّمُ للبرلمان وللرأي العام صورةً واضحةً عن التقدم والحيود. وبهذا ينتقلُ العراق من منطق الاختراع الدستوري إلى منطق الاستخدام الذكي للأدوات القائمة. [1،2،3،4]

اعتمدتِ الدراسةُ خمسةَ مسالكَ متكاملة: مسحاً دستورياً وقضائياً يحدِّدُ المسموح والممنوع، وتحليلاً سياقياً للتطورات السياسية والأمنية والنفطية الراهنة، وقراءةً ماليةً تستندُ إلى تقديراتِ صندوقِ النقد، وتخطيطَ سيناريوهاتٍ يختبرُ البدائلَ تحت الضغط، ثم هندسةَ تنفيذٍ تُحوّلُ الخلاصةَ النظريةَ إلى برنامجِ عملٍ واضحِ المسؤوليات والمدد.

لوحةُ المقارنةِ بين البدائل

الخيار	سلامة التكييف الدستوري	القدرة اليومية	المخاطر السياسية	المخاطر المالية	المحصلة
البديل1: الفراغ الدستوري الممتد	مستمرٌّ بحكم الواقع	ضعيفة	مرتفعة	مرتفعة	أخطرُ المسارات
البديل2: حكومةُ حربٍ واسعة	سليمةٌ شكلاً	مرتفعةٌ مؤقتاً	عاليةُ الاستنزاف	مرتفعة	قصيرةُ النفس
البديل3: حكومةُ أزمةٍ رمادية	هشَّة	متوسطة	مرتفعةُ الطعن	مرتفعةُ الإرباك	حلٌّ ملتبس
البديل4: الحكومةُ الانتقاليةُ المقيدة	راسخة	مرتفعة	منضبطة	قابلةٌ للسيطرة	أرجحُ البدائل

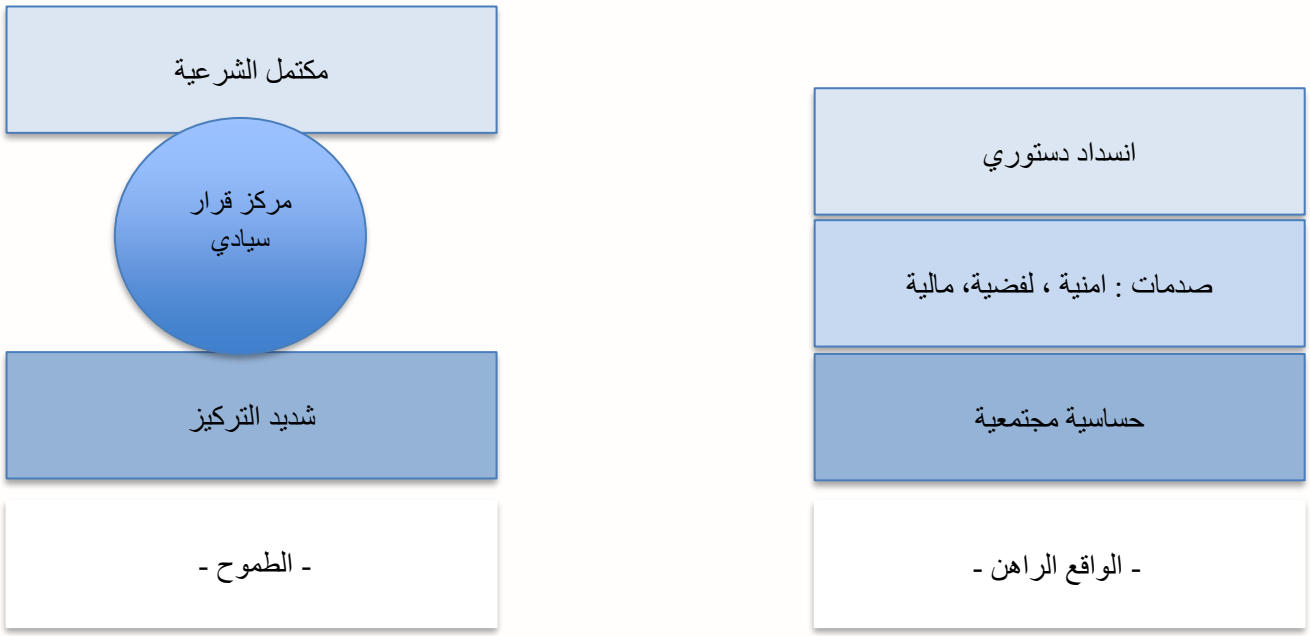
– المشهد الراهن –

شهدَ العراقُ انتخاباتِ مجلسِ النواب في الحادي عشر من تشرين الثاني 2025، ثم انعقدتِ الجلسةُ الأولى للدورة الانتخابية السادسة في التاسع والعشرين من كانون الأول 2025 وانتُخبَ رئيسُ المجلس ونائبُه الأول، غيرَ أنَّ استكمالَ حلقاتِ التكليفِ الدستوري تعثرَ بعد ذلك، وتسلَّمتِ رئاسةُ المجلس في السابع والعشرين من كانون الثاني 2026 طلباتِ بتأجيلِ جلسةِ انتخابِ رئيسِ الجمهورية. وفي التوقيتِ نفسهِ دخلَ الإقليمُ في موجةِ تصعيدٍ أمنيٍّ ونفطيٍّ دفعتِ العراقَ إلى التعاملِ مع ضرباتٍ داخليةٍ، واضطرابٍ في التصدير، وحاجةٍ عاجلةٍ إلى قراراتٍ تنفيذيةٍ يوميةٍ دقيقة. [5،6،7،11،12،13]

هذا التشابكُ أنتجَ أربعةَ ضغوطٍ متزامنة. **الضغطُ الأولُ/** دستوريٌّ نابعٌ من بطءِ استكمالِ الحلقةِ التي تبدأُ بانتخابِ رئيسِ الجمهورية وتنتهي بمنحِ الثقة. **والضغطُ الثاني/** أمنيٌّ يتصلُ بتحولِ الأرضِ العراقية إلى ساحةِ احتكاكٍ بين قوى إقليميةٍ ودوليةٍ وفصائلَ محليةٍ مسلحة. **والضغطُ الثالث/** نفطيٌّ ماليٌّ مردُّهُ شدةُ الاعتمادِ على العائدِ النفطي مع هشاشةِ مساراتِ التصدير. أمَّا **الضغطُ الرابع/** فسياسيٌّ مجتمعيٌّ، إذْ ترتفعُ الحساسيةُ الداخليةُ كلما طالتْ مدةُ الانتقال وازدادَ الغموضُ في مركزِ القرار. [8،11،12،13]

الحكمُ الأول

▲ **المشكلةُ الجاريةُ في العراقِ ذاتُ طبيعةٍ مركبة:** انسدادٌ دستوريٌّ في الأعلى، وصدماتٌ أمنيةٌ ونفطيةٌ ومالية في الوسط، وحساسيةٌ مجتمعيةٌ في القاعدة. ولهذا فالعلاجُ يحتاجُ مركزَ قرارٍ مكتملَ الشرعيةِ شديدَ التركيز، مع تجنبِ الفراغِ الطويل، ومع تجنبِ توسيعٍ رماديٍّ لحكومةِ التصريف.



ثانياً/ القيدُ الدستوريُّ والقضائي

كلُّ تصميمٍ تنفيذيٍّ رشيدٍ يبدأُ من البابِ الذي يفتحُهُ الدستورُ ويغلقُ الأبوابَ التي يطعنُها

يعتبر الإطارُ الدستوريُّ في هذه المسألةِ حاسمٌ وواضح. فالعراقُ دولةٌ اتحاديةٌ واحدةٌ ذاتُ سيادة، والسلطاتُ الاتحاديةُ مكلَّفةٌ بحفظِ الوحدةِ والاستقلالِ والسيادة، كما أنَّ السياسةَ الخارجيةَ والأمنَ الوطنيَّ والقضايا السياديةَ الكبرى تدخلُ في الاختصاصِ الاتحاديِّ الحصري. والدستورُ يَحظرُ تكوينَ التشكيلاتِ المسلحةِ خارجَ إطارِ القواتِ المسلحة، ويجعلُ النفطَ والغازَ ملكاً لكلِّ الشعب، وتُدارُ مواردهما اتحادياً مع الحكوماتِ المنتجة. [1]

ويضعُ الدستورُ طريقاً محدداً لتشكيلِ الحكومة. فبعد انتخابِ رئيسِ الجمهورية يُكلَّفُ مرشحُ الكتلةِ النيابيةِ الأكثرِ عدداً بتشكيلِ مجلسِ الوزراء خلال خمسةَ عشرَ يوماً، ثم يُقدِّمُ أسماءَ الوزراءِ والمنهاجَ الوزاريَّ إلى مجلسِ النواب لنيلِ الثقةِ بالأغلبيةِ المطلقة. أمَّا عندَ سحبِ الثقةِ من الحكومةِ أو حلِّ مجلسِ النواب فإنَّ الحكومةَ المتحولةَ إلى تصريفِ الأمورِ اليومية تمضي في تسييرِ المرافقِ العامة ضمن حدودٍ ضيقةٍ ومؤقتة. [1،2،3]

وقد شدَّدتِ المحكمةُ الاتحاديةُ العليا في قراراتٍ متعاقبةٍ على أنَّ تصريفَ الأمورِ اليومية مفهومٌ استثنائيٌّ ضيق، وأنه يمرُّ بمرحلتين زمنيتين، وأنَّ هذه المدةَ محكومةٌ بفكرةِ الضرورةِ والاستمرارِ المرفقي، كما قضتْ في سوابقَ أحدثَ ببطلانِ تعليماتٍ صدرتْ في تلك المدةِ حين تجاوزتْ حدَّ الضرورة. وبذلك يغدو توسيعُ حكومةِ التصريفِ لتأخذَ هيئةَ حكومةِ أزمةٍ كاملةِ الفعل مسلكاً محفوفاً بمخاطرِ الطعنِ والشللِ القضائي. [2،3،4]

سُلَّمُ الانتقالِ المقيد

الطبقة	المضمون
طبقةُ الشرعية	تشكيلٌ كاملٌ وفق المادة السادسة والسبعين، مع ثقةٍ برلمانيةٍ صريحة
طبقةُ الوظيفة	حصرُ البرنامجِ في الأمن والطاقة والسيولة والتشغيلِ النفطي والعلاقاتِ الفاعلة المهدِّئة
طبقةُ الزمن	مدةٌ أوليةٌ من مئةٍ وثمانينَ يوماً مع مراجعةٍ عندَ منتصفِ المسار
طبقةُ الرقابة	تقاريرُ أسبوعيةٌ وشهرية، ورقابةٌ برلمانية وقضائية ومالية متزامنة
طبقةُ الترحيل	تأجيلُ التسوياتِ البنيوية مع استمرارِ الإدارةِ اليوميةِ للملفاتِ السيادية

◆ **المغزى الدستوريُّ الأعمقُ في هذه الدراسةِ** أنَّ تضييقَ البرنامجِ شيء، واختراعَ شكلٍ حكوميٍّ خارجَ المسارِ الصريحِ شيءٌ آخر. الأولُ **سياسةٌ منضبطة**، والثاني **مغامرةٌ في أصلِ الشرعية**.

ثالثاً/ تفكيكُ أطروحةِ حكومةِ الأزمة
الفكرةُ تُصيبُ في تشخيصِ ضغطِ اللحظةِ وتحتاجُ أداةً أكثرَ رسوخاً

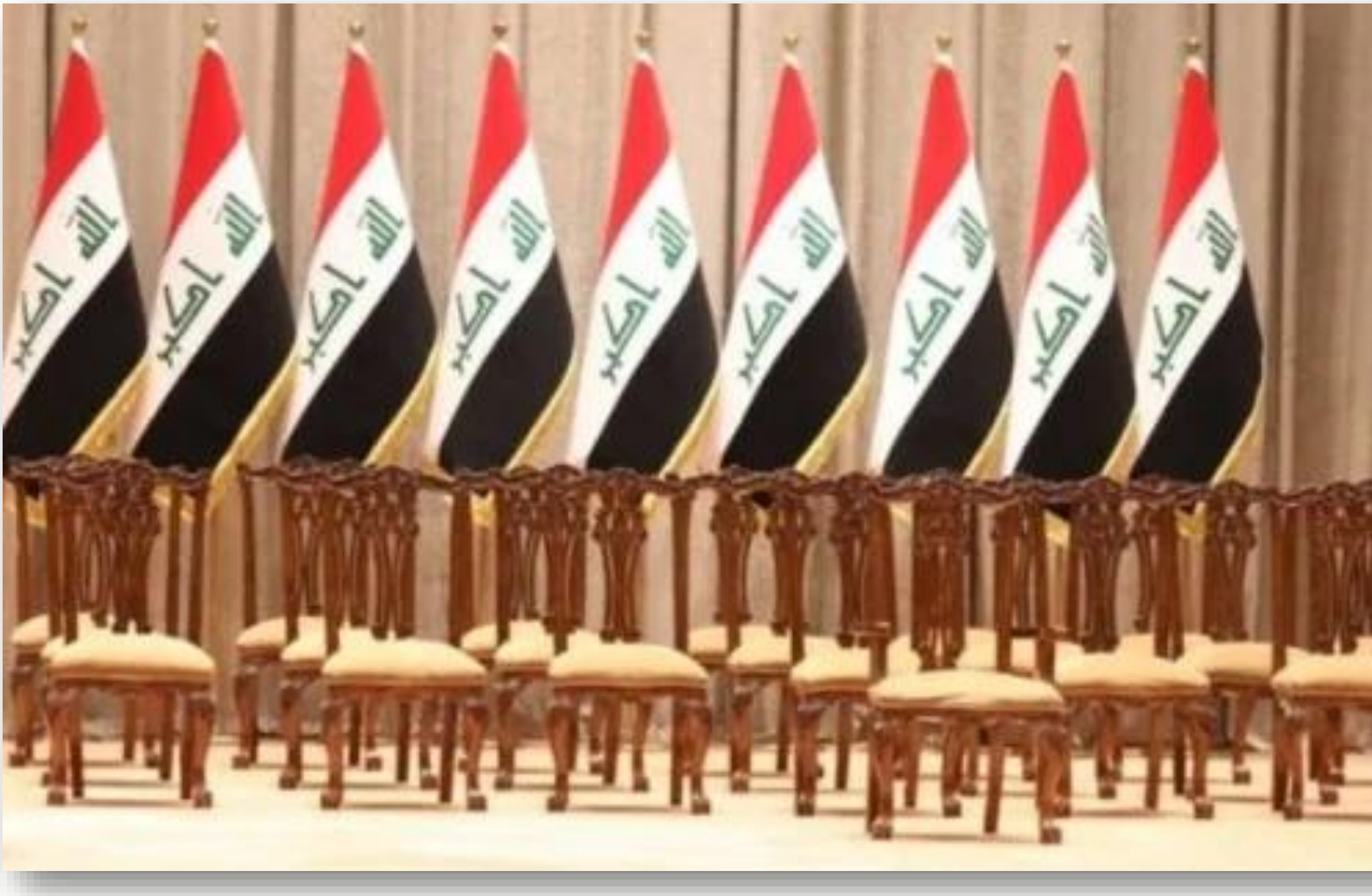
أن الأطروحةُ التي عرضها بعض الساسة والتي تدعو إلى حكومةِ أزمةٍ مؤقتةٍ محدودةِ الصلاحيات تُصيبُ في موضعٍ وتتعثرُ في موضعٍ آخر. فهي تُصيبُ حين ترفضُ انتظاراً مفتوحاً في بيئةٍ تتسارعُ فيها الأخطار، وحين تُدركُ أنَّ حكومةً كاملةً ببرنامجٍ صراعيٍّ واسع قد تُولدُ وهي تحملُ بذورَ إنهاكها. غيرَ أنَّها تتعثرُ حين تبحثُ عن حلٍّ وسطٍ عبر كيانٍ سياسيٍّ تنفيذيٍّ خارجَ المسارِ الدستوريّ المكتمل، أو عبر قانونٍ خاصٍّ يمنحُ سلطةً استثنائيةً لحكومةٍ ناقصةِ التكييف. [1،2،3،4]

فمن **الوجهةِ الدستوريةِ** يغدو هذا الاقتراحُ أقربَ إلى هندسةِ سلطةٍ بينيَّةٍ من غيرِ أصلٍ راسخٍ لها. ومن **الوجهةِ السياسيةِ** يفتحُ باباً جديداً للصراعِ على تعريفِ التفويضِ وحدودِه ومآلِه. ومن **الوجهةِ الإداريةِ** يُوزّعُ المسؤوليةَ بين حكومةٍ تملكُ بعضَ القدرةِ وبعضَ الشرعيةِ وبعضَ الوقت، وهي وصفةٌ معروفةٌ بإنتاجِ الغموضِ أكثرَ من إنتاجِ الحسم. ومن **الوجهةِ الماليةِ** يبعثُ برسالةِ ارتباكٍ إلى الأسواقِ والشركاءِ والدائنين. [8]

{وعليهِ فإنَّ الفكرةَ السليمةَ الكامنةَ داخلَ الأطروحةِ الأصليةِ هي تضييقُ البرنامجِ وتقصيرُ الأجل وتأجيلُ التسوياتِ البنيوية. أمَّا الأداةُ الملائمةُ لتحقيقِ تلك الفكرةِ فليستْ حكومةَ تصريفٍ موسعة، وإنَّما حكومةٌ كاملةُ الشرعية تنتسبُ إلى الدستورِ من بابهِ الصريح، ثم تُقيّدُ نفسها سياسياً بوظيفةٍ انتقاليةٍ محددة}. [1،2،3،4]

مواضعُ القوةِ ومواضعُ الضعف لمقترح حكومة ازمة مؤقتة

ما يُحسبُ للأطروحة	ما يُؤخذُ عليها
رفضُ الانتظارِ المفتوح في ظرفٍ مضطرب	بحثُ الحلِّ عبر تكييفٍ حكوميٍّ رمادي
تضييقُ البرنامجِ وتأجيلُ التسوياتِ الثقيلة	ارتفاعُ احتمالاتِ الطعنِ والغموضِ المؤسسي
التركيزُ على الأمن والطاقة والاقتصاد	تشتيتُ المسؤوليةِ بين قدرةٍ ناقصةٍ وشرعيةٍ ناقصة
محاولةُ كسبِ الوقتِ للدولة	إرباكُ السوقِ والشركاءِ ودوائرِ الرقابة



رابعاً/ النموذجُ البديلُ المقترح

الحكومةُ الانتقاليةُ المقيدةُ بالوظيفةِ والزمن بوصفِها صيغةَ العبورِ الأكثرَ اتزاناً

تسمّي هذه الدراسةُ الصيغةَ البديلةَ باسمِ الحكومةِ الانتقاليةِ المقيدةِ بالوظيفةِ والزمن. وهي حكومةٌ تتشكلُ وفق المادة السادسة والسبعين من الدستور، وتنالُ الثقةَ كاملةً، ثم تدخلُ الحياةَ العامةَ **ببرنامجٍ ضيقٍ موزعٍ على خمسِ دوائرَ كبرى:** خفضُ التصعيدِ الأمني، حمايةُ الطاقةِ ومساراتِ التصدير، صونُ السيولةِ والرواتبِ واستقرارِ السوق، إدارةُ العلاقةِ التشغيليةِ بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم والمحافظات، وحمايةُ الشرعيةِ المؤسسيةِ حتى بلوغِ نقطةِ التحولِ نحو برنامجٍ حكوميٍّ أوسع. [1،8،13]

ويمتازُ هذا النموذجُ بخمسةِ فروقٍ نوعية. الفرقُ الأولُ أنَّ الشرعيةَ فيه أصلٌ كاملٌ غيرُ منقوص. والفرقُ الثاني أنَّ التقييدَ يأتي من السياسةِ المعلنةِ ومن رقابةِ البرلمانِ والقضاءِ والماليةِ العامة، ومردُّهُ وضوحُ المركزِ القانوني. والفرقُ الثالث أنَّ الملفاتِ البنيويةَ الكبرى تُرحَّلُ وفق إعلانٍ صريحٍ بعيدٍ من التسويةِ الرمادية. والفرقُ الرابع أنَّ الإدارةَ اليوميةَ للملفاتِ نفسها تستمرُّ دون انقطاعٍ من بابِ الضرورةِ التشغيلية. والفرقُ الخامسُ أنَّ نهايةَ المرحلةِ تكونُ معلومةَ الموعدِ والآلية. [1،2،8]

ويقومُ هذا البناءُ على مبدأٍ ابتكاريٍّ تسميهُ الدراسةُ هذه **الفصلَ بين التسويةِ والإدارة**. فالتسويةُ النهائيةُ لملفِّ السلاح، أو قانونِ النفطِ والغاز، أو الترتيبِ النهائيِّ للعلاقاتِ الأمنيةِ الخارجيةِ تُرحَّلُ إلى طورٍ أهدأ، أمَّا الإدارةُ التشغيليةُ اليوميةُ لهذه الملفاتِ فتظلُّ فعلاً سيادياً واجباً غيرَ قابلٍ للتعليق. [1،11،12،13]

فصلُ التسويةِ عن الإدارة

يُدارُ في المرحلة العاجلة	يُرحَّلُ إلى طورٍ أوسعَ وأهدأ/بعد الحرب الاقليمية
أمنُ المنشآتِ الحيويةِ والسيادةُ الميدانية	التسويةُ النهائيةُ لملفِّ السلاحِ خارجَ الدولة
مساراتُ النفطِ والطاقةِ والتصديرِ البديل	القانونُ البنيويُّ الشاملُ للنفطِ والغاز
الرواتبُ والسيولةُ وسوقُ الصرف	أيُّ تعديلٍ دستوريٍّ واسعِ الأثر
محضرُ التشغيلِ المرحليِّ مع الإقليم والمحافظات	الاتفاقاتُ الأمنيةُ الطويلةُ الأجل
المنافذُ والجماركُ والحركةُ الدبلوماسيةُ المهدّئة	إعادةُ توزيعِ البرامجِ الحكوميةِ الكبرى بعد هدوءِ الإقليم

◉ **الفصلُ بين التسويةِ والإدارة هو قلبُ الابتكارِ في هذه الدراسة.** فالدولةُ تواصلُ إدارةَ الضروريِّ كلَّ يوم، وتُؤجلُ الحسمَ النهائيَّ في الملفاتِ الثقيلةِ إلى حينِ اتساعِ الهامشِ الوطني.

خامساً/ الهندسةُ التنفيذيةُ للمرحلة
الانتقال من الشرعيةِ العليا إلى غرفةِ الأخطارِ ثم خطوطِ التنفيذِ الموقعي

تتكونُ البنيةُ التنفيذيةُ المقترحةُ من ثلاثِ طبقاتٍ متداخلة. الطبقةُ العليا هي **طبقةُ الشرعيةِ الرسمية** وتضمُّ رئاسةَ الجمهورية ومجلسَ النواب ومجلسَ الوزراء ضمن وظائفها الدستورية المعتادة. والطبقةُ الوسطى هي **طبقةُ القيادةِ التشغيلية** وتتمثلُ في مكتبِ رئيسِ مجلس الوزراء والأمانة العامة لمجلس الوزراء ولجنةِ متابعةٍ عليا تضمُّ الوزراءَ المعنيين بالأمن والطاقة والمالية والخارجية والتخطيط. أمَّا الطبقةُ الثالثة فهي **طبقةُ التنفيذِ الموقعي** وتضمُّ غرفاً تخصصيةً متصلةً بالمحافظاتِ والمنافذِ والحقولِ النفطيةِ ومراكزِ التوزيع. [1]

وتنشأُ داخلَ مكتبِ رئيسِ مجلس الوزراء **غرفةُ أخطارٍ وطنيةٍ سيادية** تعملُ على مدارِ الأسبوع، وترفعُ تقريراً يومياً مختصراً وتقريراً أسبوعياً ودورياً وافياً. وتضمُّ هذه الغرفةُ **ثلاثَ منصاتٍ وظيفية:** منصةً للأمنِ والسيادة، ومنصةً للطاقةِ والتصدير، ومنصةً للسيولةِ والأسعار. وكلُّ منصةٍ تملكُ سجلَّ إنذارٍ مبكر، وخريطةَ قرارٍ شرَطي، وخانةَ مسؤوليةٍ محددة، وساعةَ استجابةٍ معلومة.

ويُرفَقُ بهذا البناءِ **ميثاقُ تهدئةٍ دستوريةٍ منشورٌ** توقّعُهُ الكتلُ الرئيسة. يتمثل جوهرُ الميثاق {أنَّ الحكومةَ الانتقاليةَ تُدارُ على قاعدةِ الوظيفةِ العاجلةِ مع تعليقِ فتحِ الملفاتِ البنيويةِ الكبرى، وأنَّ النقدَ البرلمانيَّ والرقابةَ الماليةَ يستمران بموضوعية، في حين تُحجَبُ عن الساحةِ محاولاتُ دفعِ الدولةِ إلى معاركَ توسعِ البرنامجِ قبل نضجِ البيئةِ الإقليمية}.

[1]

هندسةُ الطبقاتِ التنفيذية

الطبقة	المكوّن	الوظيفةُ الجوهرية
الشرعيةُ العليا	مجلسُ النواب ورئاسةُ الجمهورية ومجلسُ الوزراء	إكمالُ الاستحقاقِ الدستوري ومنحُ الثقةِ والتغطيةُ السياسية
القيادةُ التشغيلية	مكتبُ رئيسِ مجلس الوزراء والأمانة العامة لمجلس الوزراء ولجنةُ المتابعةِ العليا	تحديدُ الأولوياتِ اليومية وحسمُ التعارضِ بين المسارات
غرفةُ الأخطار	منصاتُ الأمن والطاقة والسيولة	الإنذارُ المبكر والقرارُ الشرطي والتقريرُ الأسبوعي
التنفيذُ الموقعي	الوزاراتُ والمحافظاتُ والمنافذُ والحقول	الاستجابةُ الميدانيةُ ورفعُ البياناتِ والنتائج
خطوطُ الرقابة	البرلمانُ والقضاءُ والرقابةُ المالية	منعُ التوسعِ غيرِ المعلنِ وصونُ النزاهةِ والشفافية

مصفوفةُ القرارِ الشَرطي

المحفِّز	الفعلُ الفوري	القائدُ المسؤول	أفقُ المراجعة
ضربةٌ تمسُّ منشأةً حيوية	تفعيلُ منصةِ الأمن وإحاطةُ الرئاسات وتقييمُ الأثر	غرفةُ الأخطار	خلالَ أربعٍ وعشرينَ ساعة
تعطلُ مسارِ تصديرٍ رئيس	تشغيلُ البديلِ المعلوم ومراجعةُ الطاقةِ الخزنية	النفطُ والنقل	خلالَ يومين
اهتزازُ السوقِ أو السيولة	اجتماعُ الماليةِ والبنكِ المركزيّ والتخطيط	منصةُ السيولة	خلالَ يوم
تعثُر خطوةٍ دستورية	جلسةٌ سياسيةٌ ضاغطةٌ ضمن جدولٍ معلن	الرئاساتُ الثلاث	خلالَ يومين

سادساً/ خارطةُ الطريقِ الزمنية

برنامجٌ محكومٌ بالأيامِ والمخرجاتِ والمسؤولياتِ الواضحة

تبدأُ خريطةُ الطريقِ من لحظةِ التفاهمِ السياسيّ على المبدأ. في الأيامِ العشرةِ الأولى يتعينُ إنجازُ انتخابِ رئيسِ الجمهورية، ثم تكليفُ مرشحِ الكتلةِ الأكبر، ثم إعلانُ الميثاقِ السياسيّ المنشور. وفي الأيامِ الثلاثينَ التالية – كحد أقصى – يُقدَّمُ منهاجٌ وزاريٌّ انتقاليٌّ مختصر، وتُمنحُ الثقة، وتُشكَّلُ غرفةُ الأخطارِ الوطنية، ويُعلنُ جدولُ المؤشراتِ الأسبوعية. [1،6،7]

ومن اليومِ الحادي والثلاثين إلى اليومِ التسعين **تتركزُ الجهودُ على ما يأتي:** تثبيتُ أمنِ المنشآتِ الحيوية، تشغيلُ خططِ التصديرِ البديلة، تحصينُ دورةِ الرواتبِ والنفقاتِ الأساسية، مراقبةُ سوقِ الصرف، وتوقيعُ محضرِ تشغيلٍ نفطيٍّ مرحليٍّ بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم يضمنُ القياسَ المشتركَ للعائدِ والكميةِ ويمنعُ عودةَ الانقطاع. ومن اليومِ الحادي والتسعين إلى اليومِ المئةِ والثمانين تتسعُ دوائرُ المتابعةِ لتشملَ الجماركَ والمنافذَ والإنفاقَ الرأسماليَّ المنتجَ في الكهرباءِ والمياهِ والنقل. [8،12،13]

أمَّا من اليومِ المئةِ والحادي والثمانين إلى اليومِ المئتينِ والسبعين فتُجرى مراجعةٌ برلمانيةٌ شاملةٌ لمسارِ المرحلة. فإذا كانتِ البيئةُ الإقليميةُ قد هدأتْ، انتقلتِ الحكومةُ من البرنامجِ الانتقاليّ إلى البرنامجِ الحكوميّ الأوسع. وإن بقيَ الاشتعالُ مرتفعاً، جرى تمديدُ التقييدِ البرنامجيّ بتوافقٍ منشورٍ ومددٍ أدق، مع بقاءِ الشرعيةِ الحكوميةِ كاملةً. [1،8]

المدى	الهدفُ المركزي	أهمُّ الأعمال	المخرجُ المنتظر
اليومُ 1 إلى 10	حسمُ الشرعية	انتخابُ الرئيس، التكليف، إعلانُ الميثاق	مركزُ قرارٍ مكتمل
اليومُ 11 إلى 30	نيلُ الثقةِ وبناءُ القيادةِ التشغيلية	منهاجٌ انتقالي، غرفةُ أخطار، جدولُ مؤشرات	حكومةٌ قائمةٌ على أرضٍ صلبة
اليومُ 31 إلى 90	حمايةُ الأعصابِ الحيوية	أمنُ الطاقة، السيولة، بدائلُ التصدير، تشغيلُ بغدادَ وأربيل	خفضُ الاختناقِ اليومي
اليومُ 91 إلى 180	ترسيخُ الانضباط	المنافذُ والجمارك، العقودُ المعلنة، حمايةُ الإنفاقِ المنتج	استقرارٌ أوثقُ وبياناتٌ أوضح
اليومُ 181 إلى 270	مراجعةُ المسار	تقريرٌ برلمانيٌّ شامل وتحديدُ خطوةِ التوسيع أو الاستمرار	انتقالٌ واعٍ إلى الطورِ التالي

سابعاً/ الاقتصادُ والسيولةُ والطاقة

حمايةُ الأعصابِ الماليةِ للدولة شرطٌ لازمٌ لسلامةِ المرحلةِ السياسية

يعتبر الاقتصادُ هو قلبُ القدرةِ السياسية. فقد نبَّهَ صندوقُ النقدِ في مشاوراتِه الأخيرة إلى أنَّ الاقتصادَ العراقيَّ يواجهُ رياحاً معاكسةً قوية، وأنَّ انخفاضَ أسعارِ النفطِ وقيودَ التمويلِ واتساعَ عجزِ الماليةِ العامةِ يفرضُ مراجعةَ الإنفاقِ غيرِ الضروري، وزيادةَ الإيراداتِ غيرِ النفطية، وحمايةَ الإنفاقِ المنتج. وعليهِ فإنَّ الحكومةَ الانتقاليةَ المقترحةَ تُلزمُ نفسها بحزمةِ انضباطٍ ماليٍّ محكمةٍ دون أن تُضحي بمشروعاتِ الكهرباءِ والمياهِ والنقل والخدمات العامة. [8]

ويتفرعُ من ذلكَ سبعةُ مساراتٍ تنفيذية. مسارُ الرواتبِ والسيولة، ومسارُ دعمِ البنكِ المركزيِّ في استقرارِ السوق، ومسارُ المشترياتِ العامةِ النظيفة، ومسارُ المنافذِ والجمارك، ومسارُ حمايةِ الإنتاجِ والتصديرِ النفطي، ومسارُ صيانةِ شبكةِ الكهرباءِ والغاز، ومسارُ التعاقدِ الطارئِ المعلنِ عندما تستدعي الضرورة. وكلُّ مسارٍ يحتاجُ لوحةَ مؤشراتٍ ومسؤولاً واحداً يُسألُ عن النتيجةِ أسبوعياً. [8،12،13]

لوحةُ الأخطارِ الاقتصادية

الخطر	الأثر	الاحتمال	الضابطُ المقترح
اتساعُ الضرباتِ داخلَ العراق	اختلالُ القرارِ الأمني	مرتفع	غرفةُ أخطارٍ وطنية، وساعةُ استجابةٍ يومية
تعثُر انتخابِ الرئيسِ أو منحِ الثقة	تمددُ الانسدادِ المؤسسي	مرتفع	جدولُ استحقاقٍ ضاغطٌ ومعلن
اختناقُ التصديرِ النفطي	ضغطٌ حادٌّ على الماليةِ العامة	مرتفع	بدائلُ تصديرٍ ومحضرُ تشغيلٍ مع أربيل
اهتزازُ السيولةِ والرواتب	توترٌ مجتمعيٌّ سريع	متوسطٌ مرتفع	أولويةُ الدفعِ العام وجدولةُ الالتزامات
تمدُّدُ الخطابِ التحريضي	تآكلُ التوافقِ السياسي	متوسط	ميثاقُ تهدئةٍ منشور وخطابٌ حكوميٌّ منضبط
تراخي الشفافيةِ في العقود	فقدانُ الثقةِ العامة	متوسط	نشرُ العقودِ ومرصدُ متابعةٍ علني

✦ **حين يضيقُ هامشُ السياسةِ يتكلمُ الاقتصادُ بصوتٍ أعلى.** ولهذا تُرتّبُ الحكومةُ الانتقاليةُ المقيدةُ أولوياتِها على قاعدةِ بقاءِ الدولةِ الماليةِ قبلَ أيّ توسعٍ في الوعود.

ثامناً/ السياسةُ الخارجيةُ ومرحلةُ ما بعدَ يونامي
انتقالُ العبءِ الأكبرِ إلى الداخلِ العراقي مع بقاءِ السندِ الفنيّ الأممي

انتهتِ الولايةُ الختاميةُ لبعثةِ الأممِ المتحدةِ في العراقِ في الحادي والثلاثين من كانون الأول 2025، ودخلَ التعاونُ الأمميُّ بعد ذلك طوراً جديداً تقودهُ المنسقيةُ المقيمةُ ضمن إطارِ التعاونِ المستدامِ للأعوامِ 2025 إلى 2029. وهذه النقلةُ تحملُ دلالةً مهمةً؛ إذْ صارَ العبءُ التنفيذيُّ الوطنيُّ أعلى، وصارتِ الحاجةُ إلى مؤسساتٍ عراقيةٍ متماسكةٍ أشدَّ حضوراً. [9،10]

وعلى هذا الأساسِ تُصاغُ السياسةُ الخارجيةُ للمرحلةِ الانتقاليةِ بصفتها سياسةَ تهدئةٍ فعَّالة. جوهرُها أنَّ العراقَ يحفظُ قنواتِ الاتصالِ مع جميعِ الأطراف، ويستثمرُ موقعَهُ لخفضِ الاحتكاكِ وحمايةِ اقتصاده، ويمتنعُ عن الانزلاقِ إلى لغةِ الاصطفاف، ويُقدِّمُ كلَّ ملفٍّ خارجيٍّ من بوابةِ حمايةِ السيادةِ واستدامةِ الدولة. وفي هذا السياقِ تؤدي الرئاساتُ الثلاثُ ووزارةُ الخارجيةِ ومكتبُ رئيسِ مجلس الوزراء أدواراً متكاملةً متدرجة. [1،9،10،11]

ثلاثيةُ الحركةِ الخارجية

المسار	المقصود	الأداة
التهدئةُ الإقليمية	خفضُ احتمالِ استخدامِ الأرضِ العراقيةِ ساحةَ احتكاك	قنواتُ اتصالٍ يوميةٌ ورسائلُ سياديةٌ واضحة
الحمايةُ الاقتصادية	تحصينُ الطاقةِ والتجارةِ والممراتِ والتمويل	ملفاتٌ مشتركةٌ مع الجوارِ والشركاءِ
الدعمُ الفنيُّ الدولي	الاستفادةُ من إطارِ الأممِ المتحدةِ الجديد	بناءُ قدراتٍ ومشورةٌ ومشروعاتٌ نوعية

تاسعاً/ السيناريوهاتُ والمؤشرات

من أجلِ إدارةِ الغموضِ واللايقين يجبُ تحويلُهُ إلى خرائطِ احتمالٍ وقياس

تبني الدراسةُ ثلاثةَ سيناريوهاتٍ للمدى القصير. السيناريو الأولُ هو **سيناريو الاحتواءِ المنضبط**، وفيه ينجحُ العراقُ في إكمالِ الاستحقاقِ الدستوريّ سريعاً، ويُديرُ التصديرَ البديل، ويُحافظُ على دورةِ الدفعِ العام، فتتسعُ فرصةُ التحولِ إلى برنامجٍ حكوميٍّ أوسع خلال أقلَّ من تسعةِ أشهر. والسيناريو الثاني هو **سيناريو الجمودِ القابلِ للإدارة**، وفيه تتأخرُ بعضُ الخطواتِ لكنْ تبقى منظومةُ الدولةِ عاملةً وتتحملُ الصدمة. أمَّا السيناريو الثالث فهو **سيناريو الانزلاقِ المتراكم**، وفيه يتأخرُ انتخابُ الرئيسِ أو تتعطلُ الثقةُ أو تتفاقمُ الضرباتُ والتصديرُ حتى تدخلَ الدولةُ طورَ الإجهادِ الشديد. 6،7،11،12،13

ويُرجَّحُ السيناريو الأولُ حين تجتمعُ خمسةُ شروط: اتفاقٌ سياسيٌّ مكتوب، حسمٌ سريعٌ للاستحقاقِ الدستوري، قدرةٌ تشغيليةٌ في النفطِ والطاقة، انضباطٌ ماليٌّ صارم، ومركزُ قرارٍ تنفيذيٌّ يوميٌّ. أمَّا عندَ غيابِ اثنينِ أو أكثرَ من هذه الشروطِ فإنَّ الاحتمالَ يميلُ إلى الجمودِ أو الانزلاق. 1،8،12،13

السيناريو	الوصف	علاماتُ التحقق	التعاملُ المناسب
1. الاحتواءُ المنضبط	استكمالُ الشرعيةِ سريعاً مع قدرةٍ تشغيليةٍ كافية	انتخابُ الرئيس، الثقة، استقرارُ التصدير	الانتقالُ التدريجيُّ إلى برنامجٍ أوسع
2.الجمودُ القابلُ للإدارة	بطءٌ سياسيٌّ مع استمرارِ الوظائفِ الأساسية	تأخرٌ محدود، توترٌ مضبوط، سيولةٌ مستقرة	الإبقاءُ على التقييدِ البرنامجي
3.الانزلاقُ المتراكم	تعثرٌ دستوريٌّ وضغطٌ أمنيٌّ ونفطيٌّ متصاعد	تأجيلاتٌ متكررة، تعطلُ التصدير، اضطرابُ السوق	حزمةُ احتواءٍ أشدُّ ومراجعةٌ عاجلة

أن مؤشراتُ القياسِ المقترحةُ في هذه الدراسةِ ثمانية: زمنُ إنجازِ الاستحقاقِ الدستوري، انتظامُ دفعِ الرواتبِ في موعدها، استقرارُ سعرِ السوق، حجمُ الصادراتِ أو البدائلِ التشغيلية، درجةُ أمنِ المنشآتِ الحيوية، انتظامُ محضرِ بغدادَ وأربيلَ المرحلي، نسبةُ العقودِ المنشورةِ إلى العقودِ المبرمة، ونسبةُ الإنجازِ في المشروعاتِ المحميةِ داخلَ حزمةِ الكهرباءِ والمياهِ والنقل. 8،13

ويُستحسنُ أن يُنشرَ تقريرٌ أسبوعيٌّ في صفحةٍ واحدة، وتقريرٌ شهريٌّ موسع، وتقريرٌ ربعيٌّ يَرفعُهُ رئيسُ الوزراءِ إلى مجلسِ النواب. وبهذه الآليةِ ينتقلُ النقاشُ العامُّ من تراشقِ التأويلاتِ إلى صرامةِ البياناتِ والمخرجات.

المؤشر	جهةُ المتابعة	إيقاعُ القياس	الغرض
زمنُ إنجازِ الاستحقاقِ الدستوري	مجلسُ النواب ورئاسةُ الجمهورية	يومي	منعُ تمددِ الفراغ
انتظامُ دفعِ الرواتب	الماليةُ والتخطيط	أسبوعي	تهدئةُ الضغطِ المجتمعي
استقرارُ السوق	البنكُ المركزي والمالية	يومي	صونُ الثقةِ النقدية
حجمُ الصادراتِ أو البدائلِ التشغيلية	النفطُ والنقل	أسبوعي	حمايةُ العائدِ العام
أمنُ المنشآتِ الحيوية	الأجهزةُ المختصة	أسبوعي	خفضُ أثرِ الضربات
انتظامُ محضرِ بغدادَ وأربيل	اللجنةُ المشتركة	أسبوعي	منعُ انقطاعِ التشغيل
نسبةُ العقودِ المنشورة	الأمانةُ العامة والرقابةُ المالية	شهري	تعزيزُ الشفافية

العاشر/ الخلاصةُ المرجعية
نتيجةٌ تنفيذيةٌ موجزةٌ صالحةٌ للرفعِ إلى صانعِ القرار

تنتهي الدراسة الى النتيجةُ المركزيةُ المتمثلة بالآتي: **{أنَّ العراقَ يحتاجُ حكومةً كاملةَ الشرعيةِ مؤقتةَ البرنامج، مع إدارةٍ مرنةٍ للأخطار، وتأجيلٍ منظمٍ للتسوياتِ الثقيلة. فهذه الصيغةُ تمنحُ الدولةَ سندَ الدستور، وتمنحُ السوقَ إشارةَ الجدية، وتمنحُ الشركاءَ وضوحَ المسؤولية، وتمنحُ البرلمانَ موضوعاً قابلاً للرقابة، وتمنحُ المجتمعَ أملاً واقعياً في عبورِ المرحلة}.** 1،2،3،4،8

أمَّا حكومةُ التصريفِ الموسعةُ أو حكومةُ الأزمةِ المنشأةُ بقانونٍ استثنائيٍّ فتبقى أضعفَ من أن تُنقذَ العراقَ من دون أن تُدخلهُ في نفقِ الطعنِ والغموض. ومن ثمَّ فالموقفُ الأنسبُ يبتعدُ عن الانتظارِ المفتوح، وعن حكومةِ حربٍ كاملةِ البرامج، ويتجهُ إلى حكومةٍ مكتملةِ الشرعية، مقيدةِ الوظيفة، قصيرةِ الأجل، دقيقةِ القياس، تُديرُ الضروريَّ الآن، وتُهيّئُ للتسويةِ الهادئةِ حين تتسعُ نافذةُ القرارِ الوطني. 1،2،3،4،8،11،12،13

◆ **الخيارُ الأرجحُ للعراقِ** في هذه المرحلةِ هو حكومةٌ تملكُ أصلَ الشرعيةِ كاملةً، وتُقيّدُ نفسها طوعاً ببرنامجٍ انتقاليٍّ قصير، وتبني عبورَها على الشفافيةِ والقياسِ والانضباط.

ملحقٌ تنفيذيٌّ مختصر

صياغةٌ عمليةٌ قابلةٌ للتحويلِ إلى مذكرةِ قرار

العنصر	الصياغةُ التنفيذية
صيغةُ الحكومة	حكومةٌ كاملةُ التشكيلِ والشرعيةِ وفق المادة السادسة والسبعين مع برنامجٍ انتقالي
المدةُ الأولية	مئةٌ وثمانونَ يوماً قابلةٌ للمراجعةِ البرلمانية
الملفاتُ العاجلة	الأمنُ والسيادة والطاقة والسيولة والتشغيلُ النفطي والعلاقاتُ المهدِّئة
الملفاتُ المؤجلة	السلاحُ خارجَ الدولة بالإكراه، النفطُ والغازُ تشريعياً، التعديلاتُ الدستوريةُ الواسعة
أداةُ المتابعة	غرفةُ أخطارٍ وطنية، تقاريرُ أسبوعية، مرصدُ مؤشرات
شرطُ النجاح	ميثاقُ تهدئةٍ دستوريةٍ منشور، وضوحُ المسؤولية، رقابةٌ عاليةُ الكثافة

فهرسُ المصادرِ المعتمدة

روابطٌ مباشرةٌ إلى النصوصِ الدستوريةِ والقضائيةِ والماليةِ والأمميةِ والخبريةِ المرجعية

جميعُ الروابطِ الآتيةِ أُدرجتْ بصفةِ مرجعٍ مباشرٍ قابلٍ للفتح. وقد جرى اعتمادُ النصوصِ الرسميةِ بوصفِها الأصلَ الأعلى، ثم التقاريرِ الأمميةِ والماليةِ، ثم الأخبارِ المرجعيةِ المختصةِ بالتطوراتِ الراهنة.

الرقم	المصدر	الجهة
1	الدستور العراقي الصادر عن مجلس النواب	مجلس النواب العراقي
2	قرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن تفسير المادة السادسة والخمسين وحدود تصريف الأمور اليومية في السابع عشر من تشرين الثاني 2025	المحكمة الاتحادية العليا
3	قرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن تفسير معنى تصريف الأمور اليومية في الخامس عشر من أيار 2022	المحكمة الاتحادية العليا
4	قرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن بطلان تعليمات صدرت في مدة تصريف الأمور اليومية في العشرين من تشرين الثاني 2023	المحكمة الاتحادية العليا
5	بيان رئاسة الجمهورية بشأن الاقتراع في الانتخابات التشريعية في الحادي عشر من تشرين الثاني 2025	رئاسة الجمهورية
6	إعلان مجلس النواب افتتاح دورته السادسة وانتخاب رئيسه ونائبه الأول في التاسع والعشرين من كانون الأول 2025	مجلس النواب العراقي
7	خبر مجلس النواب بشأن تسلّم طلبات تأجيل جلسة انتخاب رئيس الجمهورية في السابع والعشرين من كانون الثاني 2026	مجلس النواب العراقي

الرقم	المصدر	الجهة
8	تقرير صندوق النقد الدولي عن العراق لسنة 2025 ضمن مشاورات المادة الرابعة	صندوق النقد الدولي
9	قرار مجلس الأمن بشأن التمديد الختامي لبعثة الأمم المتحدة في العراق حتى الحادي والثلاثين من كانون الأول 2025	الأمم المتحدة
10	بيان الأمم المتحدة بشأن استمرار الانخراط الأممي في العراق بعد انتهاء بعثة يونامي في الرابع من كانون الثاني 2026	الأمم المتحدة
11	تقرير رويترز بشأن الضربات الأميركية ضد جماعات مسلحة موالية لإيران داخل العراق في التاسع عشر من آذار 2026	وكالة رويترز
12	تقرير رويترز بشأن إعلان القوة القاهرة على حقول تديرها شركات أجنبية إثر اضطراب هرمز في العشرين من آذار 2026	وكالة رويترز
13	تقرير رويترز بشأن اتفاق بغداد وأربيل لاستئناف صادرات كركوك عبر جيهان في السابع عشر من آذار 2026	وكالة رويترز

■ تاريخُ الاطلاعِ على هذه الروابطِ هو 24 آذار 2026، وقد استُخدمتْ لإسنادِ الأحكامِ الواقعيةِ والقانونيةِ والاقتصاديةِ الواردةِ في الدراسة.

ملحوظة

◆ هذه النسخةُ صالحةٌ للتحويلِ إلى مذكرةِ قرارٍ أو ورقةِ موقفٍ أو عرضٍ تنفيذيٍّ موجز، وتصلحُ كذلك أساساً لصوغِ برنامجٍ حكوميٍّ انتقاليٍّ محدودِ الوظيفةِ والزمن.

الدراسة المرجعية

في النموذج الانتقالي المقيد بالوظيفة والزمن
لإدارة الدولة العراقية في ظرف الحرب الإقليمية

الدكتور عقيل محمود كريم الخزعلي

رئيس مجلس التنمية العراقي

- دكتوراه في إدارة استراتيجية
- ماجستير تخطيط استراتيجي للأمن الوطني
- بكالوريوس قانون
- بكالوريوس طب وجراحة عامة

الحكومةُ الأرجحُ للعراق في ظرفِ الحرب الإقليميةِ هي حكومةٌ كاملةُ التشكيل والشرعية، انتقاليةُ البرنامج، ضيقةُ الوظيفة، قصيرةُ الأجل، ومحكومةٌ برقابةٍ مُعلنة.