E-ISSN : 2790-2404
P- ISSN 2070-9250
Qadaya siyasiyyat

Ministry of Higher Education
& Scientific Research
Al-Nahrain University
College of Political Science

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين
كلية العلوم السياسية

قضايا سياسية
Political Issues

مجلة فصلية محكمة

Arab Impact Factor
معامل التأثير العربي
2022:(2.11)
معامل تأثير (Arcif)
2022:(0.1712)

ملحق
العدد ٧٢
Issue 72

كانون الثاني - شباط - اذار / ٢٠٢٣
Jan. - .Feb - .Mar. / 2023

ثبت المحتويات

التسلسل	اسم البحث	رقم الصفحة
1	بالمعرفة والوعي تبديد الاوهام: الأوهام الأربعة عند فرنسيس بيكون انموذجاً م. د. حسن هادي رشيد	1ـ 26
2	الانفراد والتناظر في وسائل قوة الدولة دراسة في مضمون المقايضة الاستراتيجية وحرية التصرف م. انمار علي إبراهيم الزهيري	27-50
3	آثار الفساد السياسي على تحقيق التنمية م.م لبنى عادل عبد الرحمن	51-70
4	أثر العامل الإقليمي على الاعتدال في العراق بعد عام 2003 " الجمهورية الإسلامية الإيرانية والمملكة العربية السعودية أنموذجاً سيف نبهان إسماعيل	71-88
5	العزوف السياسي للمرأة العراقية بعد عام 2005 (الاسباب والنتائج) م.م.مفاز ابراهيم داود	89-104
6	أقلية التيغراي و مشكلات الأندماج الوطني في أثيوبيا م.م. عمر حسين علوان	105-128
7	التحديات السياسية وأثرها على الحكم المحلي في العراق م.م ميس محمود عداي	129-150
8	التدخل التركي العسكري في العراق وانعكاساته على الاستقرار السياسي م.م مريم علي ابراهيم	151-167
9	التدخل الدولي الإنساني في الصومال م.م مينا عدنان عبد الأمير	168-190
10	التنافس في الفضاء الخارجي وأثره على مفاهيم العلاقات الدولية "الامن أنموذجاً" م.م. أحمد حسن هادي	191-211
11	الحرب الروسية الأوكرانية وتداعياتها على الاقتصاد العالمي م.م. علي ضياء ربيع	212-228
12	السياسة المغربية لمواجهة التطرف الديني في منطقة الساحل والصحراء الحسن جلال عبد الواحد	229-246

13	السياسة الخارجية المصرية تجاه المعضلة الأمنية في ليبيا م.م. تغريد رياض علي	270-247
14	الصين واشكالية التعاون مع الولايات المتحدة الامريكية م. م. فرح طلال حسين الزوبعـــي	291-271
15	العلاقات الإيرانية – التركية وأثرها على العراق سياسياً واقتصادياً م.م. مروة علوان راضي	313-292
16	العلاقات الإيرانية السعودية من الصراع إلى الاتفاق م .م غادة أحمد عبد الكريم	334-314
17	القيم الاجتماعية والمشاركة السياسية للمرأة العراقية بعد عام 2003 م.م احمد محسن عليان	350-335
18	اللامركزية الإدارية في الدول الجمهورية (فرنسا انموذجا) م.م.مصطفى ياسين طه	364-351
19	اليهودية في فكر الحركات الدينية (الاسرائيلية) المرأة م.م. بتول طارق اسماعيل	387-365
20	المشاريع الصينية-العربية (مبادرة الحزام والطريق) م. م. مها غافل حسين	406-388
21	النظام البرلماني في العراق في ضل مجتمع متعدد المكونات م.م قاسم محسن علوان	425-407
22	النفط كمحدد للسياسة الاميركية تجاه العراق منذ 2003 م.م. فاتن عبدالستار جبار	444-426
23	الوعي السياسي واثره في الاحتجاجات العراقية بعد العام 2011 م. م. علي رزاق شحيت	466-445
24	الولايات المتحدة الامريكية وامن الطاقة (بحر قزوين انموذجاً) م.م صبا رشيد جبير الحيالي	487-467
25	إنتشار الإرهاب في بلدان غرب إفريقيا: تنظيم بوكو حرام م. م أحمد مخلف أحمد	514-488
26	انتشار النظام الديمقراطي التوافقي في النظم السياسية الدولية م.م.رغد حماد رجه	532-515
27	تأثير تقلبات سعر صرف الدولار الامريكي على عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي في العراق بعد عام 2019 م.م.عبدالله خضير عداي	553-533
28	تحديات الحكم اللامركزي في العراق بعد العام 2003 م.م. عمار عايد كطوف	578-554

29	تحولات الاقتصاد العالمي بعد عام 2020: جائحة كورونا أنموذجاً م. م. سارة محمود غزال	594-579
30	تنفيذ المسؤولية عن الحماية في كوت ديفوار م.م . فيصل غازي ناصر	617-595
31	توجهات المعاملات المالية غير المشروعة في ظل الاقتصاد الخفي غسيل الاموال أنموذجاً م. م. فيان فاروق محمد علي	632-618
32	متغيرات النظام العالمي والحروب المستقبلية م.م سعد روبس حمزه	657-633
33	مخاطر وأسباب ادمان المخدرات في العراق: المؤشرات والحلول م.م. لمى كريم خضير	682-658

تحديات الحكم اللامركزي في العراق بعد العام 2003

Challenges of decentralized governance in Iraq after 2003

م.م. عمار عايد كطوف*
Ammar Ayyed Kattoof

- **الملخص:**

ان التغيير الذي طرأ على الواقع العراقي بعد العام 2003, فرض الانتقال من مركزية الادارة الى الادارة اللامركزية, والذي اكد علية الدستور العراقي الدائم لعام 2005, والقوانين الخاص باللامركزية, كقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008, فأن ذلك التغيير وكتجربة حديثة على النظام السياسي, والاداري العراقي, واجهة تحدياً عند تطبيقه على الواقع لسببين: الاول هو: عدم انسجام ذلك التحول مع طبيعة الواقع الذي عاشه البلد لاكثر من(30)عام تحت حكم مركزي دكتاتوري. والسبب الثاني: انه بعد التحول برزت تحديات في مقدمتها التحديات السياسية, ثم تليها التحديات الدستورية, والقانونية, ثم الادارية, والاقتصادية, فهذه التحديات الثلاثيه وقفت حائلاً امام تطبيق النظام اللامركزي بشكل سليم, اضف الى ذلك الوضع الامني, الذي أخر من تطبيق اللامركزية, وزاده من التحديات اعلاه تعقيداً, فكل تحدي من التحديات اخذت اللامركزية منه الحصة الكافية ليمنعها من التطبيق بالشكل الذي يحقق الاستخدام الامثل لها, باعتبار ان تطبيق اللامركزيه له من المزايا الكثيره لو نجح تطبيقها, الا ان ذلك لم يكتب لها في العراق؟ بسبب عدم وجود معالجات حقيقة لتلك التحديات, ولا مساعي جادة من قبل القوى السياسية, لانهاء معاناة المحافظات التي تستنجد لواقعها المرير الذي يفتقر لابسط المقومات.

- **الكلمات المفتاحية:** التحديات, اللامركزية, المحافظات, الصلاحيات, السلطات.

- **Abstract :**

The change that occurred in the Iraqi reality after the year 2003 imposed the transition from centralization of administration to decentralization, which was confirmed by the permanent Iraqi constitution of 2005, and the laws related to decentralization, such as the Law of Governorates that are not

* جامعة النهرين / كلية العلوم السياسية / وحدة البحوث والدراسات السياسية.
Ammar.ayed@nahrainuniv.edu.iq

organized in a region No. (21) of 2008, so that change As a recent experiment on the Iraqi political and administrative system, it faced a challenge when applying it to reality for two reasons:the first: The inconsistency of this transformation with the nature of the reality that the country lived for more than (30) years under a dictatorial central rule. And the second reason: After the transformation, challenges emerged, foremost of which were the political challenges, then followed by the constitutional, legal, administrative, and economic challenges. These three challenges stood in the way of the proper implementation of the decentralized system, in addition to that the security situation, which delayed the implementation of decentralization, and increased the complexity of the challenges, each of the challenges from which decentralization took a sufficient share to prevent it from being applied in a way that achieves the optimal use of it, considering that the application of decentralization has many advantages if its application succeeds, but this did not succeed in Iraq, due to the lack of real solutions to these challenges. There are no serious efforts by the political forces to end the suffering of the provinces, which seek help for their bitter reality, which lacks the most basic supporting important ingredients.

- **Keywords:** Challenges, decentralized, Governorates, Authorities, Powers.

- **المقدمة:**

ظهرت اللامركزية في العراق بعد تغيير النظام في مرحلة ما بعد العام 2003, كضرورة سياسية وادارية ومالية واجتماعية لايجاد توازنات داخلية سلطوية اولا, وللحد من خطر صعود نظام تسلطي دكتاتوري للحكم ثانيا, وكنمط لادارة توزيع الثروات بين المجتمع بصورة عادلة بالشكل الذي يحقق الاستخدام الامثل ثالثا, لذا اصبح التوجهه نحو تطبيق اللامركزية توجه واضح, وصريح في دستور العام

2005 الدائم والتشريعات القانونية, ولحداثة التجربة من جهة, ولسوء الوضع السياسي, وهشاشة الوضع القانوني للمرحلة بشكل عام وللامركزية بشكل خاص من جهة اخرى. جعل من اللامركزية في حالة من المواجهة للتحديات السياسية والقانونية والاقتصادية والادارية, والاخفاقات التي ترافقها في التطبيق العملي, والتي حالة دون نقل السلطات الى الجهات المحلية بالشكل الذي يحقق تغيير حقيقي في حياة المواطن.

- **اهمية البحث:**

تنبع اهمية اللامركزية من الاهمية التي اولها دستور العام 2005, وما جاء بعده من تشريعات, وجاءت تلك الاهمية من اعتبار ان نموذج اللامركزية جاء كأفضل الحلول للواقع العراقي بعد التغير في عام 2003, للحفاظ على وحدة الدولة وتعدديتها, وبأعتبارها دافع للمشاركة في صنع القرار.

- **مشكلة البحث:**

ان اللامركزية, كتجربة حديثة لابد ان تواجهه تحديات ومعوقات لاسيما في وجود دستور العام 2005 الدائم, الذي هو الاخر يمثل تجربة حديثه لما ينص علية من مصطلحات في الفيدرالية واللامركزية, مما افرز حالة من الاختلاط, والاختلافات السياسية, والادارية, واقتصادية, والقانونية, ولدت تحديات حالت دون تطبيق اللامركزية بالشكل السليم.

- **هدف البحث:**

نسعى في هذا البحث ان نتطرق الى اللامركزية والمفاهيم المقاربه لها, كما نبين بشكل دقيق اهم التحديات التي تواجه اللامركزية من تحديات سياسية, وقانونية, واخرى اقتصادية, والتي وقفت حائلا امام اللامركزية ونجاحها كتجربة حديثة.

- **فرضية البحث:**

ان الانتقال من المركزية الاداريه الى الادارة اللامركزية, لو طبق بشكل سليم, له العديد من المزاية, والايجابية على النظام السياسي, والاداري عامة, وللمحافظات خاصه, لكن اي تحدي يواجة ذلك الانتقال تكون عواقبه وخيمة, وتقلب ايجابيات اللامركزية الى مشاكل معقدة, وفوضى ادارية, واهدار للثروات.

- **منهجية البحث:**

اعتمد بحثنا هذا عدة مناهج تحقيقا للتكامل, اذ تم الاعتماد على المنهج التحليلي في عرض تحديات اللامركزية وماهيتها والمفاهيم المقاربة لها, والمنهج النظمي السستماتي لبيان طبيعة النظام

السياسي والاداري العراقي, والمنهج النقدي في وصف, وتحديد مواطن الضعف التي تواجه النظام اللامركزي, ونقد الواقع الذي مرت به.

اولا: في اللامركزيه, وانوعها, او المفاهيم المقاربه لها.

ان محاولة تحديد مفهوم اللامركزية وماهيتها وانوعها يقودنا الى تحديد مفهوم الدولة اولا على اعتبار ان الدولة هي القاعدة الاساسية والتي تحتاج الى او تتكون من نظام للحكم يدير شئونها, وشعب يعيش فيها, واقليم محدد لها, فاللامركزية: (كنظام او فكرة), تبقى معلقة دون وجود دولة لتطبيقها. فالدولة هي: مفهوم واسع شامل, ونظم ادارة الحكم سواء كانت مركزية, او لامركزية, او فيدرالية ماهي الا جزء معين من اجهزة الدولة. اي ان نظام الحكم ماهو الا وسيلة, اوآلية تقوم الدولة عن طريقها بممارسة سلطاتها وتحرك مؤسساتها, واجهزتها, وهذا يقودنا الى التمييز بين الدولة, والسلطة الحاكمة.[*] فنوع النظام الاداري والسلطوي داخل الدولة تحدده الطبيعة السياسية والاجتماعية والاقتصادية لتلك الدولة, وسنعمد في هذا المبحث الى التطرق على ماهية اللامركيزة كنظام للحكم والادارة وانوعها او المفاهيم المقاربه لها, وعلى اساس الاتي:

1- ماهية اللامركزية:

عندة مراجعة الكتابات المختصة في نظم الادارة, والحكم سوف تتكون لدى القارئ صورة بأن: نظام الادارة المركزية هي: الاساس التي استندت عليها آليات بناء الدولة, اي ان عند الشروع في بناء, او تكوين دولة يبدأ ذلك التكوين بأن تمسك سلطة واحدة, او حاكم واحد زمام الامور بشكل كامل, وهذا مايصطلح علية: بالمركزية, وهو: حال الكثير من الدول والممالك تأريخيا عند نشوئها, اذ ان الملك, او السلطان هو: المتحكم الوحيد بالقرارات الحاسمة, ولعل التوجه نحو الاخذ بنظام الحكم اللامركزي في القرن العشرين, والاخذ بمبادئه هو: تطورا طبيعيا, وضرورة اقتضتها طبيعة تطورات الحياة السياسية,

[*] يميز الكثير من المختصيين بين الدولة والسلطة, فالدولة هي جهاز خاص له بنيته, ومقوماته المادية, ولا تقبل انتسابها الى هذا النمط او ذاك من انماط السلوك السياسي والاداري للسلطة, فهي كيان ثابت. نيكولاس بولانتزاس, نظرية الدولة, ترجمة ميشيل كيلو, ط2, التنوير للطباعة والنشر والتوزيع, لبنان- بيروت, 2010, ص 8. اما نظام الحكم فهو كيان متغير متحرك بحسب الظروف والطبيعة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة, بالتالي هو اداة من ادوات الدولة تنوط اليه مهام وخطط يقوم بتنفيذها لادارة شئون المحتمع داخل الدولة. للمزيد ينظر: عماد ياسين سيد سلمان الزهيري, اشكالية التمييز بين الدولة والحكومة, رسالة ماجستير غير منشورة, جامعة تكريت, كلية الحقوق, العراق- بغداد, 2018. ص 65.

والاجتماعية, والاقتصادية, والادارية, الى جانب مفهوم الدولة المعاصر القائمة على مبدا المشاركة, فلم يعد الحاكم, كما في السابق قادر على ادارة شئون دولته بالكامل وفق نظام ادارة لا تدرك احتياجات مواطنيها, وتنظر لهم بمستوى واحد.[1]فمن هذا التدرج التاريخي, والتدرج الضروري للادارة, والحكم برزت اللامركزية كأداة, وآلية ضرورية لتنظم شئون الدولة, ومواطنيها, وبرزت معها عدة تعاريف, ومفاهيم للامركزية نوجز منها الآتي: نبدأ في توضيح اللامركزية, وتعريفها. بالمنظمات العالمية : اذ ترى تلك المنظمات بان تطبيق اللامركزية في دولة ما, يعني انه تطبيق لبرنامج انمائي على المستويات المحلية, اذ اكد البرنامج الانمائي للامم المتحدة(UNDP) بان: للحكم اللامركزي دور حاسم في التنمية, والاهداف الانمائية, ويتم ذلك عن طريق تمكين الاشخاص, والمؤسسات في كل مستوى من مستويات المجتمع. فتعرف اللامركزية وفقا لهذه الرؤية بانها: مجموعه من المؤسسات,والآليات, والعمليات التي تمكن المواطنين من توضيح احتياجاتهم, واهتماماتهم للسلطة الحاكمة من اجل المضي بعمليات التنمية وتحقيقها. [2]

كما تعني : تمكين السلطات المحلية, وتعزيزها بصلاحيات تمكنها من الاستجابة لاحتياجات المجتمع, وتوفير الخدمات العامة, اذ كلما كانت اللامركزية قادرة من الاستجابة للمجتمع, واحتياجته, دلالة على قوة مؤشر اللامركزية, ونجاحها, ويعطيها شرعية اكبر في ممارسة مهامها.[3]

وتعني بانها "شكل من اشكال انظمة الحكم, والادارة , وفيها تتوزع اختصاصات الوظيفة الادارية في الدولة مابين السلطة المركزية من جانب, وبين هيئات, او مجالس منتخبة محلية مستقله عن

---

[1] مصطفى جندي, الحكم المحلي والديمقراطية, منشأة المعارف بالاسكندرية, مصر – الاسكندرية, 1967, ص43.

2) united nations development programe, decentralised governance for development: A combind practice note on decentralization, local covernance and urban\ ruval development, april, 2004, p.p2-4.

3) ACO- publication of the world bank and united cities and local governments, decentralization and local democracy in the world, 2006, p.33.

السلطة المركزية من جانب آخر, لكنها تباشر اختصاصتها تحت اشراف, ورقابة الدولة المتمثله بسلطاتها المركزية"[1]

كما تعرف اللامركزية بحسب العلامة الفرنسي(فالين) بأنها: " عبارة عن سحب سلطات ثانية من السلطات المركزية لغرض تحويلها الى سلطات ذات اختصاص اقل عمومية سواء ذات اختصاص اقليمي تسمى(السلطات المحلية), او اختصاص خاص لموضوع من مواضيع الادارة.[2]

و تعني: " انتشار صلاحية اتخاذ القرار بين اكثر من شخص, او اكثر من ادارة, ويقصد بصلاحية اتخاذ القرارات: هي ممارسة مسئوليات السلطات الرسمية الرئيسية للادارة من تخطيط, وتنظيم , وتوجيه, وتنفيذ, ورقابة, اي بمعنى ان اللامركزية هي: التشتيت الاداري"[3]

2- الانواع, او المفاهيم المقاربة للامركزية:

في ضل التوجة الدولي في القرن العشرين نحو تقسيم السلطات, وتوزيع الصلاحيات, عبر الاخذ بنظام اللامركزي في الادارة والحكم, برزت العديد من المفاهيم, والانواع الى جانب اللامركزية, او مرتبط بها, تأخذ تلك المفاهيم عددا من المسميات والصيغ, والصفات, الا انها في النهاية تهدف الى التقسيم, والتوزيع للصلاحيات, والثروات, ولكن ان الاختلاف يكمن في نطاق, ومساحة, الصلاحيات التي تمارسها, أي في قوة, وضعف الحرية في اتخاذ القرار, وسنوضح ابرز تلك المقاربات في اللامركزية, على اساس الاتي:

أ- اللامركزية الادارية/ هي اسلوب في الادارة تقوم بتوزيع الوظائف الادارية, والمالية. على اساس المستوى الوظيفي. أي ان التوزيع لا يتعدى الى المسائل التشريعية, والتنفيذية, والقضائية بشكل مستقل عن السلطة المركزية, وهي بذلك تعني انها: ادارة محلية.[4]

---

1) يوسف وفواز الهيتي, اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم, مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي, العراق- بغداد, 2011, ص44.

2) منير محمود الوتري بحوثي في كتاب, مطبعة الشعب, العراق- بغداد, 1978, ص66.

3) فرح ضياء حسين مبارك الصفار, الحكومات المحلية, ط2, مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي, العراق- بغداد, 2016, ص73.

4) عمار رحيم عبيد الكناني, اللامركزية الادارية في دستور العراق لعام 2005 واثرها في تنمية المحافظات غير المنتظمة في اقليم"دراسة مقارنة", مكتبة القانون المقارن, بغداد, 2017, ص56.

ب- اللامركزية السياسية(الاقليمية)/ هي اوسع من اللامركزية الادارية, واقرب الى الفيدرالية, اذ تعني: نقل, او تسليم السلطة الى جهات منتخبة, والتي لها الحق في ممارسة السلطات التشريعية, والتنفيذية, وتمتلك هيئة قضائية مختصة تبت في المنازعات, وتضم مجموعات, ومستويات محلية قادرة على اتخاذ القرارات بشكل مستقل, وهذا النوع يمثل اقصى درجات اللامركزية في الحكم والادارة.[1]

ت- اللاتمركز, اوعدم التركيز/ هو صورة من صور المركزية الادارية, وخطوة متقدمة نحو اللامركزية الادارية, اذ ان عدم التركيز, او اللاتمركز هو الصورة البدائية للامركزية الادارية, وضمن هذا تكون سلطة البت النهائي للسلطة المركزية, اي ان الاصل يعود للسلطات المركزية في العاصمة, على العكس في(اللامركزية الادارية) تكون الاختصاصات فيها معقودة لهيئات تلك الادارة داخل المحافظة.[2]

ث- الفيدرالية (الاتحاد الفيدرالي)/ هي نظام حكم يحدد تقسيم السلطات فيها دستوريا بشكل ثلاثي اي على مستوى السلطات التنفيذية, والتشريعية, والقضائية, ويكون بمستويين هما: الوطني, او المركزي, ومستوى الولايات او الاقاليم,[3] كما ان الفيدرالية هي شكل, او نطاق تتقبل العديد من الاشكال, وتختلف فيها درجة المركزية واللامركزية, مما جعلها اكثر قبولا للشعوب والحكومات المركزية, وهي بذلك تحاول التوفيق بين الرغبة في الوحدة, والجماعه, وبين الرغبة في التنوع, والاستقلال وهي تمثل اقصى درجات اللامركزية.[4]

- الحكم الذاتي/ هو شكل, او نوع آخر من تقسيم الصلاحيات, والذي يأخذ طريق اللامركزية في توزيع السلطات, والصلاحيات, الا ان هذا التوزيع الممنوحة بموجب هذا النمط من السلطة

---

1) Elizabeth lindayuliani, papers presented at the Interlaken workshop on decentralization, Interlaken, Switzerland, 27-30 April, 2004, p.p 1-2.

2) سامي حسن نجم الحمداني, الادارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها, ط1, المركز القومي للاصدارات القانونية, مصر- القاهرة, 2014, ص ص 89-90.

3) Eliot bulmer, federalism: international(IDEA) constitution building primer 12, 2015, Stockholm, Sweden, p.4.

4) رونالد ل . واتس, الانظمة الفيدرالية, ترجمة: (غالي برهوم, و مها بسطامي, ومها تكلا), ط2, المعهد الديمقراطي الوطني, كندا, 2006, ص8.

المركزية قابلة للاستعادة, او التعديل, اي انها ليست دستورية,[1] على العكس من الفيدرالية التي يكون فيها التوزيع, والتقسيم بموجب الدستور, وطبق العراق هذا النمط عندما منح للاكراد الحكم الذاتي بموجب قانون(33) لسنة 1974, وبقى فقط شكليا بسبب السيطرة المركزية الشديدة للحكم, والعنف المستخدم من السلطة في شمال العراق.[2]

في كل ما تقدم من تعريفات لمنظمات عالمية, وغيرها حول اللامركزية, والمفاهيم, والانواع التي تتقارب منها, لابد من القول: يأن الحكم, والادارة باسلوب تقسيم السلطات, وتوزيع الصلاحيات(اللامركزية) يختلف في درجة التوزيع, ومقدار الصلاحيات الممنوحة للوحدات, او الاقاليم, وهذا الاختلاف يتبع طبيعة, او ضرورة الاوضاع السياسية, والاجتماعية, والاقتصادية, والادارية, بمعنى انه يمكن القول : لا يوجد نص ثابت, او تعريف محدد للامركزية اذا انه اسلوب متغير تتحكم به الظروف اعلاه, والشيء الثابت فيه هو: التقسيم, والتوزيع للسلطات, والصلاحيات, لكن يمكن ان ياخذ ذلك الثبات شكلا, او اتجاها, او درجة مختلفة من دولة لاخرى.

ثانياً: تحديات اللامركزية في العراق.

1- التحديات السياسية والاجتماعية:

ولدت العملية السياسية في العراق بعد ان مرت بعدة تسلسلات زمنية, واتفاقات بين الحاكم المدني(السفير الامريكي في العراق)آنذاك (بولبريمر), وبين مجلس الحكم العراقي الذي كان يترأسه (جلال الطالباني), انتهت تلك الاتفاقات اللتسلسلات بانتخابات كانون الاول لعام 2005, ليعلن عن التأسيس لنظام سياسي, ودستور دائم جديدين للعراق, اذ نص الدستور على: [3]

أ- نظام اتحادي لشكل الدولة.

ب- نظام برلماني جمهوري للنظام السياسي.

ت- اللامركزية في الادارة.

ث- الحكم المحلي للاقاليم او المدن ذات الخصوصية اللغوية, القومية, الدينية.

---

1) يوسف فواز الهيتي, اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم, المصدر سبق ذكره, ص80.

2) امجد علي, النظام الفيدرالي كحل للنزاعات في المجتمعات التعددية, منشأة المعارف جلال حزي وشركائه, مصر- الاسكندرية, 2012, ص 161.

3) المواد (117,116,1) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

مما نتج عن ذلك صورة للنظام السياسي تمثلت تلك الصورة بالآتي:

أ التعددية المفرطه للاحزاب السياسية, اذ لا يوجد هناك لا نص دستوري, او قانوني, او سياسي حتى, يرسم خارطة وجود الاحزاب في العملية السياسيةالعراقية.

ب- المحاصصة, والتوافقات في تقسيم المناصب.

ت- نظام فيدرالي. ولامركزي, غير واضح المعالم في التطبيق, اي فوضى ادارية.

ومن تلك الصورة التي عكست واقع النظام السياسي في العراق , سنوضح اهم التحديات السياسية التي تواجة اللامركزية, وتطبيقاتها في العراق, وعلى اساس الاتي:

أ- ان النظام السياسي بصورة عامه, واسلوب الادارة اللامركزية, والفيدرالية, والحكم المحلي بصورة خاصه, لم يكن متفق علية من قبل الشعب العراقي او ان اختياره جاء بدافع خارجي, وفرض من قبل الاحتلال بطريقة, او باخرى استخدمتها الولايات المتدة الامريكية, كان الدافع هو: التخلص من نظام حكم البعث(صدام حسين) الذي قلق المحيط الاقليمي, ولم ينسجم مع رؤى الادارة الامريكية, بالتالي اتخذ البديل عنه, الديمقراطية, البرلمانية, الاتحادية للنظام كما اشارة الى ذلك الدستور.[1] مما نتج عن ذلك ان اللامركزية, النظام الاتحادي لم يكن خيارا مطروحا, او معروفا لدى الشعب العراقي من جهة, وان القيادات السياسية التي جاءت بعد التغيير لم تكن على دراية, وألمام كامل بهكذا اسلوب, من جهة اخرى, اضف الى ذلك بان : الشعب والقوى السياسية كان همهم الاول هو: التخلص من النظام الذي حكمهم اكثر من 30 عام بدكتاتورية, ومركزيه, بالتالي هم يقبلون باي خيار يطرح, مما كان هناك عجالة في التصويت على الدستور تمهيدا لاجراء الانتخابات, لذا ان اللامركزية خرجت الى التطبيق بمواجهة, ورفض من الاواسط الشعبية, والسياسية, وتعالت الاصوات بانها بداية لمشروع تقسيم العراق, بالتالي طبيعيا بسبب هذه العجالة, والسرعة في المضي, ان تظهر قوى رافضه, واخرى مؤيده للامركزية, مما يجعلها في تحدي التطبيق من عدمه.[2]

---

1) خضر عباس عطوان وآخرون, العملية السياسية في العراق (الواقع, امكانية تصحيح المسار), ط1, مكتبه نفح الطيب, العراق- بغداد, ص25.

2) قحطان احمد سليمان الحمداني, المرجعية الدستورية في العلاقة بين السلطة الاتحادية وسلطة اقليم كردستان العراق, مجلة العلوم السياسية, جامعة بغداد, العدد 54, كانون الثاني 2018, ص 85.

ب- ان الفترة ما بين التصويت على الدستور, واقرار قانون المحافظات طبقت اللامركزيه من دون اساس قانوني, او منهجي, مما دفع القوى السياسية, وقوات الاحتلال تتجه صوب القادة العسكريين السابقيين, او زعماء, وشيوخ العشائر في المحافظات, وتعيينهم كمحافظ, وكان معظمهم من المنتمين(لحزب البعث), مما دفع الى, ان تنشئ قوى, وحركات, وتيارات(مسلحة) بتشكيل لجان محلية داخل المحافظات والبلديات استباقا لاي تعيينات(للبعثيين), وهو ما حصل في بعض مناطق بغداد, الحيانيه(البصرة), الكوفه(النجف), وميسان,[1] وكل ذلك دفع الى ان تقوم القوى الاخر المتمثله(بالقوى المعادية للاحتلال, و الراغبة في الوصول الى السلطة, والقوى التي تدفعها اجندات لتحقيق مصالح خارجية) الى ان تتجة الى بسط نفوذها, او وضع يدها على المحافظات, وكل ذلك اعطى مؤشر: بان اساس تطبيق اللامركزية كان اساسا هشا ضعيفا, وخرج الى التطبيق بشكل مشوه, بالتالي ذلك مهد الى بروز المحاصصة الطائفي.

ت- ان المجتمع العراقي يمثل القاعدة الاساسية في انتاج الحكومة, ورسم شكل الدولة. لما يتكون من تنوعات مذهبية, ودينية, وقومية, الا ان هذه التنوعات لم يتعامل معها لا الشعب ولا القوى السياسية بوعي, وثقافة , وتنمية سياسية, مما ادى ذلك الى نشوب(الحرب الطائفيه) في العام(2006), انعكست هذه (الآفه) على كافة مفاصل الدولة الاجتماعية, والسياسية, والادارية. فبرزت المحاصصه الطائفية للسلطة.[2] وما عزز من تثبيت تلك المحاصصه هي الاحزاب السياسية التي اخذت تمثل تلك التنوعات المجتمعية, مما جعل تلك الاحزاب ان تنقسم الى ثلاث اقسام هي: الاحزاب الاسلامية (الدينية), الاحزاب القومية, الاحزاب, والحركات علمانية,[3] اذ اخذت اللامركزية تطبيقها في المحافظات على تلك التقسيمات النوعية للاحزاب وفق المحاصصة الطائفية, بالاعتماد على قومية المحافظة وديانتها, ومذهبية مجتمعها المحلي, ولم يكن التطبيق على اساس الاحتياجات, او الخطط, والبرامج التنموية, فاصبحت اللامركزية باب من ابواب المحاصصة, استخدمتها تلك القوى السياسية باتجاهين هما: الاتجاه العقائدي

1) فريق ابحاث, صراع المركزية واللامركزية في البصرة 2003- 2009, ط1, العراق- بغداد, 2010, ص 86.

2) عبد العظيم كريم البدران, الدولة الرخوة: السياقات الاجتماعية لتأخير التنمية السياسية في العراق بعد 2003, وزارة الثقافة والآثار- العراق, اصدارات دار الشؤون الثقافية العامة, العراق- بغداد, 2022, ص 65.

3) ستار جبار علاي, الاحزاب السياسية العراقي بعد عام 2003(دراسة في البرامج السياسية), مجلة دراسات دولية, مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية, جامعة بغداد, العدد80, 2020, ص26.

المتمثل (بالسنة, والشيعه), والاتجاه القومي المتمثل (بالاكراد, والعرب), مما افرز ذلك فوضى اجتماعية ادت اللى تغيير ديموغرافي, وتهجير, وتصفية متبادلة بين تلك الاتجاهات, وحالات اختفاء قسرية.[1] فوفقا لذلك واجهت اللامركزية تحديا كبيرا, اذ اصبحت المحافظات بيئة غير آمنه وغير صالحه لتطبيق اللامركزية اذ ان المجتمع في حالة من عدم الاستقرار, وأصبح في حالة من التشضي. مما جعل كل طرف يجر اللامركزية وسلطاتها الى ما يصبو اليه, مما جعل اللامركزية في حالة من الشد والجذب داخل المجتمع, وبين الاتجاهات التي افرزتها المحاصصه, لاسيما في محافظات الوسط والجنوب الاكثر تمسكا بالعشائر والعقيدة والدين.

ث- العامل الديني والفكري/ قد يكون مخطأ من يظن ان العراق انتهى من تثبيت النظام الجديد بعد العالم 2003, وانه في طور الصراع للمحافظة على هذا النظام, فطالما انه لم يتم الانتهاء وحسم الازمات الرئيسية المتمثله(العلاقة بين المركز, والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم, وتحديد دور العامل الديني في مؤسسات الدولة, والحياه السياسية, والتنظير الفكري للنظام الجديد), فلا يمكن الحديث عن معالجات, او نجاح يكتب للنظام طالما ان هذا(الثالوث المتشابك) لازال في طور الصراع, والتنافر السياسي,[2] فلا زالت الكتل الحزبية, والقوى السياسية ترجع في قراراتها الى رجل الدين, والمرجع, او اجتهادات شخصية دون تأصيل, او تنظير فكري, غير مدركين بأن رجل الدين ليس من اختصاصه شئون السياسة بل له اختصاص, وشأن ديني وهنا نستشهد بقول المرجع (السيد علي السيستاني), فعند مقابلتهُ مع وكالة(الاسوشييتد برس) الامريكية, وجه له سؤال حول رؤيته بشكل النظام, والحكومة بعد 2003, اجابه سماحتُ " ان شكل النظام الحاكم يحددهُ الشعب العراقي عبر الانتخابات, وان المرجعية لا تمارس دورا في الحكم والسلطة",[3] في اشارة من ذلك بأن: المراجع الدينية, لهم شأنهم, والسياسة شأن آخر وليس من اختصاصهم. بالتالي المجتمع العراقي بحاجة الى معالجات تنظيرية فكرية للنظام الجديد,

---

1) خضر عباس عطوان وآخرون, العملية السياسية في العراق (الواقع, امكانية تصحيح المسار), المصدر سبق ذكرة, ص ص24.

2)جابر حبيبي جابر , الانسداد السياسي: الاستبداد وحلم الديمقراطية في العراق, ط1, دار التنوير للطباعة والنشر, مصر- القاهر, 2015, ص154.

3) اثير اداريس عبد الزهرة, مستقل التجربة الدستورية في العراق, ط1, دار ومكتبة البصائر, لبنان- بيروت, 2011, ص 101.

بعد التخلص من نظام شديد المركزية,[1] وهذا تحدي آخر يضاف الى التحديات السياسية للامركزية, اذ انه كافة الاحزاب ذات الطابع الديني يكون موقفها من اللامركزية, او الفيدرالية هو موقف مراجعها, وزعيمها الديني, الذي لا يكاد ان يفرق بين المصطلحات الادارية, والحكم, واللامركزية, وانواعها التي اشرنا اليها في المحور الاول, بالتالي ان تطبيق اللامركزيه تحتاج الى معادل بشري يمتلك, اويعادلها في التطور, والخبرة, والمؤهل العلمي, والفكري لتطبيقها بشكل سليم, وهو ماتفتقره اللامركزية في العراق, اذ ان المعادل البشري لها يكاد يكون معزولا, وبعيد عن الاستشارة, او تولي المناصب المناسبه, والتي يغلب عليها الطابع الديني ودور المرجعيات عليها.[2]

ح- انتخابات مجالس المحافظات/ ان التحدي الجوهري للامركزية يتمثل في الانتخابات, اذ تعتبر الانتخابات البوابة العملية الاولى التي تدخل عن طريها اللامركزية الى التطبيق, فعن طريق مجلس المحافظة المنتخب تتشكل الحكومة المحلية, وسنوضح ذلك التحدي في نقطتيين اساسيتين, وعلى اساس الآتي:

- النقطة الاولى/ ان الاحزاب السياسية التي تخوض الانتخابات كأنها قسمت المحافظات الى محافظات مهمة ولابد من بسط النفوذ عليها, مثل(البصرة, كركوك, بغداد), فنجد تواجد القوى السياسية الفاعلة تتصارع وتكثف جهودها الانتخابية من اجل الحصول على مقاعد اكثر في تلك المحافظات, باعتبارها اما مصدر قوى سياسية, او مصدر قوى اقتصادية(محافظات منتجة للنفط), مما اصبح هناك فارق في الاهمية, في تطبيق اللامركزية, وتوجيه انظار الاهتمام صوب تلك المحافظات, ما ولد حالة من عدم الاستقرار, وتناسي او غياب الدعم للمحافظات التي تعاني من النقص في الخدمات, والفقر مثل(الديوانية, السماوة).[3]

---

1) هفال زاخوبي, الدولة والمجتمع.. جدلية العلاقة... التجربة العراقي بعد السقوط انموذجاً, بحث ضمن كتاب مفهوم الدولة: بناء الدولة ام بناء المجتمع جدل الاولويات, مؤسسه مداراك لدراسة آليات الرقي الفكري, ط1, العراق- بغداد, 2008, ص 105.

2) مقابلة اجراها الباحث مع الدكتور نديم الجابري, استاذ العلوم السياسية, جامعة بغداد, عضو لجنة كتابة الدستور, في بغداد, يوم الاثنين بتاريخ 2023/5/23.

3) فريق ابحاث, صراع المركزية واللامركزية في البصرة 2003- 2009, المصدر سبق ذكرة.

– النقطة الثانية/ تتعلق بالمرشحين, اذ ان الكثير من المرشحين, او ان الاحزاب السياسية تدفع بمرشحيها لمجالس المحافظات, ليس لغرض الحصول على عضوية المجلس, وانما يعتبرون مجالس المحافظات هي: حلقة, او طريقة يعبرون عن طريقها الى مجلس النواب, بالتالي هم يقضون فترة عملهم, للاعداد, والتحضير لسلطة مجلس النواب, اي الاستئثار بالسلطة الاعلى عن طريق سلطة ادنى, بالتالي اصبحت اللامركزية وسيله يعبرون بها الى السلطة الاتحادي, والسلطة التشريعية.

خ– المناطق المتنازع عليها/ ظهر هذا المصطلح بعد تغيير النظام في العام 2003, لوصف الوضع الاداري, والسياسي لتلك المحافظات, والمناطق التي تتكون من اغلبية كردية, وترتبط اداريا بالحكومة الاتحادية, اذ تعرضت تلك المناطق لتغييرات ديمغرافية مبرمجة اتخذتها الحكومة المركزية السابقة, وابرز تلك المناطق, او المحافظات هي: كركوك, مناطق من صلاح الدين, الموصل التي قصد النظام السابق الى توسيعها, وضم اجزاء من كردستان اليها, وتعريبها, كذلك بعض من مناطق محافظة ديالى,[1] وهذا التنازع الاداري, والسياسي مستمر الى حد لحظة كتابة البحث, بل ومثبت دستوريا, ويشتد هذا التنازع عند اجراء الانتخابات, او اعداد الموازنات, فالمواطنين في تلك المناطق, يشعرون بانفسهم انهم مواطنون من الدرجة الثانية, او غير منتمين لهذه المناطق, وفي حيرة من اصل مصيرهم, هل هم الى الاقليم, ام يتبعون المركز, بالتالي هذا يشكل تحدياً مباشرا للامركزية , واساسها في تلك المحافظات.

ج– الوضع, او التحدي الامني/ ان الظاهرة الامنية في العراق هي ذات اسباب, ودوافع سياسية, اي انه مرتبط بعوامل سياسية تتعلق بنقطتين نوجزهما بالآتي:

- النقطة الاولى/ تتعلق بتوزيع الثروة, والسلطة بين القوى السياسية لاسيما في ظل وجود محافظات منتجة للنفط, ومحافظات لديها منافذ حدودية, تتصارع عليها تلك القوى, ليصل الامر الى الصدام المسلح, والتسقيط الانتخابي, والتصفيات, لاسيما اوقات الانتخابات.[2]

– النقطة الثانية/ تتمثل في العامل الامني الخارجي, بما فيها(تنظيم داعش), الذي قضى على عدة محافظات ودمر واقعها الاجتماعي اولاً, قبل ان يدمر بناها التحتية, كذالك(تنظيم القاعدة), اضف الى ذلك

---

1) محمد احسان, كركوك والمناطق المتنازع عليها في المنظور الدستوري العراقي, ط1, دار المدى للثقافة والنشر, سوريا– دمشق, بدون, ص ص 9– 306.

2) مجموعة باحثين, بناء دولة العراق تيارات متضاربة ورؤى مستقبلية, ط1, مؤسسة الرضوان الثقافية, لبنان– بيروت, 2021, ص33.

الوجود العسكري الامريكي, ومشاريعها ومصالحها, اذ انها تمتلك الدور الحاسم في العراق, بالاضافة الى الدور الايراني الذي يمثل الدور المؤثر, فما بين هذين الدورين المؤثر, والحاسم, تبرز تحديات امنية تفرض انقساما سياسياً, وتوتر العلاقات ثم الصدام.[1]

جدول رقم (2): يوضح الواقع الامني للحوادث التي رافقت انتخابات مجالس المحافظات لسنة 2005

التاريخ	الاســـم
10 /تشرين الثاني 2004م	اختطف رجال مسلحون في بغداد ثلاثة من أقارب رئيس الوزراء إياد علاوي، من بينهم امرأتان
19 /كانون الأول 2004م	أخرج مسلحون خمسة من موظفي مفوضية الانتخابات من سيارتهم بالعاصمة بغداد وقتلهم.
26 / كانون الأول 2004م	قتل مسلحون سكرتير الحزب الشيوعي سعدي عبد الجبار البياتي جنوبي بغداد
13/ كانون الأول 2005م	مسلحون يغتالون رئيس الحزب التقدمي العراقي الحر(مزهر الدليمي) في مدينة الرمادي
كانون الثاني 2005م	قُتل محافظ بغداد علي راضي الحيدري وأحد حراسه على أيدي مسلحين باستخدام عبوة ناسفة.
5 /كانون الثاني 2005م	قتل مسلحون هادي صالح، وهو زعيم آخر للحزب الشيوعي
12 /كانون الثاني2005م	قتل مسلحون اثنين من مساعدي المرجع الشيعي السيد السيستاني في سلمان بك والنجف
17 /كانون الثاني2005م	قتل مسلحون شاكر جابر سهلة المرشح عن " الحركة الملكية الدستورية" في انتخابات الجمعية الوطنية
18/كانون	قتل مسلحون في البصرة مرشحَيْن من الوفاق الوطني العراقي، هما

1) مجموعة باحثين, بناء دولة العراق تيارات متضاربة ورؤى مستقبلية المصدر سبق ذكرة, ص 34.

الثاني2005م	رياض راضي وعلاء حامد.

المصدر: نيران عدنان كاظم, تقويم تجربة مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2003, المصدر سبق ذكره, ص48.

2- التحديات الدستورية, والقانونية.

تمثل المرحلة ما بعد العام 2003, نقطة التحول السياسي, والاداري الى اللامركزية, وذلك بحاجة الى اطاراً دستورياً, وقانونياً, اذ ان اول من تطرق الى اللامركزية بشكل رسمي, هو: "قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية" (آذار,2004), ثم صدر بعد ذلك امر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (71) لسنة 2004, وعن طريقهُ دخلت اللامركزية حيز التطبيق, اذ جاء ليكرس مبدأ اللامركزية بتفصيل ادق في كيفية تشكيل مجالس المحافظات, ونقل السلطات, والصلاحيات اليها, وعلى ذلك النهج الذي جاء بهي القانونين السابقين, صدر دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005, الذي اشار بشكل صريح, وواضح للاخذ بنظام اللامركزية, ومن اجل التطبيق العملي وتنفيذاً لما نص علية ذلك الدستور, نظم قانون خاص بالمحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008 المعدل, وهذا التدرج الدستوري والقانوني للامركزية, رافقها تحديات وقفت عائقا امام تطبيق اللامركزية بشكل سليم, سنوجزها بشكل نقاط وعلى اساس الآتي:

أ- التحديات الستورية:

- ان التعارض, والتداخل بين صلاحيات الحكومة الاتحادية, و الاقاليم, والمحافظات غير المنتظمة في اقليم, اهم سمة غلبت على دستور العام 2005, ويتمثل ذلك: في الخلط بالمفاهيم, وتوزيع الاختصاصات, والصلاحيات, التي نص عليها الدستور.[1] اذ يخاطب الدستور الاقاليم والمحافظات بمستوى واحد من التسمية عندما يشير اليها : بحكومات الاقاليم, والمحافظات, وهذا يعتبر نوع من الخلط في المفاهيم اذ ان الاقاليم ذات طابع سياسي(لامركزية سياسية), والمحافظات ذات طابع اداري.[2]

1) ذكرى عبد الستار حميد, معوقات التحول الى اللامركزية في الادارة الحضرية/ حالة العراق, بحث مقدم الى المنتدى الوزاري العربي الاول للاسكان والتنمية الحضرية في مصر, القاهرة- مصر, 20- 22 ديسمبر(كانون الأول) 2015, ص8.

2) المواد(112,114) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

– جعل الدستور الاولوية, والعلوية لقانون المحافظات, والاقاليم على القانون الاتحادي, في حال الخلاف, و التعارض بينهما, وهذا خلاف ما تأخذ به النظم الاتحادية في الدول, اذ يعتبر القانون الاتحادي هو: القانون الاعلى, او الذي يعلو اي قانون آخر يصدر داخل الدولة.[1]

– مشكلة المناطق المتنازع عليها, والتي خصها الدستور في المادة(140), اذ اشارة الى كركوك فقط دون المناطق الاخرى(التي اشرنا اليها سابقاً) التي تغيرت حدودها الادارية, اذ ان هذه المادة الدستورية الى لحظة كتابة البحث شكلت تحدياً, وعائقاً كبيرين قبالة العلاقة بين الحكومة الاتحادية من جهة, واقليم كردستان, ومحافظة كركوك, والمناطق المتنازع عليها من جهة اخرى, مما جعل تلك المناطق في حالة.[2]

– نص الدستور على تشكيل مجلس الاتحاد, الذي يمثل الكفة الثانية في ميزان السلطة التشريعية, والمكمل الى كفة مجلس النواب,[3] ويختص هذا المجلس بكل ما يتعلق بالاقاليم, والمحافظات, اذ انه يمثلها في السلطة التشريعية, وعدم اقرارهُ يؤدى الى عدم التوازن, والاخلال بالعمل الدستوري, ونقصاً واضحاً في عملية تطبيق اللامركزية, اضف الى ذلك ان الدستور اصلا لم ينص على اجراءات تكوين المجلس, وشروط العضوية, اختصاصاتهُ, وكل ما يتعلق به, بل اناط بكل تلك التفاصيل الى قانون يسنهُ مجلس النواب, وهذا اخلال بمبدأ التوازن بين المجلسين(الاتحاد, والنواب) اذ يجب ان ينص الدستور على تلك التفاصيل, ولا يتركها الى قانون عادي, لان ذلك يجعل مجلس النواب اعلى مرتبه من مجلس الاتحاد, ويمكن ان يرجع لسبب وراء عدم نص الدستور لتلك التفاصيل الى الاسباب الآتية:[4]

1– المدة الزمنية القصيره لكتابة الدستور جعلت اللجنة تركز على مجلس النواب, واهمال مجلس الاتحاد.

---

1) المادة(115) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

2) وائل عبد اللطيف الفضل, التعديلات الدستورية: نقاش في النقاط الخلافية, ط1, دار الرافدين, لبنان– بيروت, 2017, ص27.

3) المادة(65) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

4) نديم الجابري, البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم, مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر, العراق– بغداد, 2018, ص21.

2- عدم ادراك القوى السياسية للأهمية التي يتولاها مجلس الاتحاد, وعدم الادراك هذا نابع من عدم تفهمهم بأهمية اللامركزية, وما يتبعها من آثار سلبية حال عدم اكتمال نصابها الدستوري, والقانوني.

3- عدم وجود اقاليم متعددة باستثناء اقليم كردستان, وان المحافظات غير المنتظمة في اقليم فالحكومة الاتحادية تتولى شئونها ما جعلهم لا يعيرون اهمية لوجود مثل هكذا مجلس في الوقت الحاظر.

4- لكون مجلس الاتحاد يشكل تنفاساً لمجلس النواب بالسلطه, هم في غنا عنه.

- لم ينص الدستور على آلية الرقابة على مجالس المحافظات, بل العكس اشار الى عدم اخضاعها لاشراف, او سيطرة اي وزارة, او جهة غير مرتبطة بوزارة,[1] وهذا خطأ دستورياً لعدة اعتبارات منها: ان ترك هذه المجالس بهذه الصيغة الدستورية يسبب فوضى ادارية عارمة, ويجعل مجلس المحافظة في حالة من(التيهان), من دون مرجعية رقابية, فضلا عن ان اسقاط الرقابة عن تلك المجلس يؤدي الى فقدانها, او انهيار ركن اساسي من اركان اقامة اللامركزية, ودعامة مهمة من دعامة تثبيت تطبيقها بشكل سليم.

ب- التحديات القانونية:

افرد المشرع العراقي في دستور العام 2005 الفصل الثاني منه لبيان التنظيم الاداري للمحافظات غير المنتظمة في اقليم, والفصل الثالث لبيان الوضع الخاص للعاصمة بغداد, كما اشار الى ان ينظم بقانون ذلك التنظيم, فأصدر مجلس النواب بناءاً على ذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008 المعدل, وسنوضح بعض الملحوظات, والاشكالات التي تشكل تحديا قانونياً امام تطبيق اللامركزية فيما يخص هذا القانون, او القوانين ذات الشأن, وعلى اساس الآتي:

- لم يعالج الدستور بدقة تنظيم تطبيق اللامركزية, بل اشار الى رؤوس اسطر وترك باقي التفاصيل الى مجلس النواب, عن طريق ختم النص الدستوري بعبارة: (وينظم ذلك بقانون), مما جعل القوانيين الخاص باللامركزية والمحافظات من قانون(21), ومجلس الاتحاد, وقانون الانتخابات, وغيرها. مدعاة للشد والجذب بين الاطراف, والقوى السياسية داخل البرلمان, ما افرز ذلك عملية غير مكتملة.[2]

---

1) المادة (122) خامساً من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

2) نيران عدنان كاظم, تقويم تجربة مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2003, رسالة ماجستير غير منشورة, كلية العلوم السياسية, جامعة بغداد, 2013, ص109.

– اعطى قانون المحافظات الحق لمجالس المحافظات في اصدار التشريعات المحلية, واعتبر مجلس المحافظة اعلى سلطة تشريعية داخل المحافظة, مما آثار ذلك الكثير من التساؤلات, وردود الافعال حول احقية المجالس في اصدار التشريعات ام لا, فأختلفت التفسيرات, اذ اعتبر البعض ان اصالة منح مجالس المحافظات لسلطة التشريع هو: اصل دستوري لكنه ضمني, وان ما جاء بقانون المحافظات هو: قاعدة كاشفة لذلك التضمينا والغموض الدستوري,[1] بالمقابل هناك من يرى ان الدستور لم يشير بشكل صريح على منح مجالس المحافظات حق التشريع, واقتصر فقط باعطائها صلاحيات ادارية, ومالية واسعة, اي انه اعتمد على صراحة الدستور في تفسير النص.[2]

– افتقر قانون المحافظات, الى بيان, او توضيح الكثير من الصلاحيات الادارية, والمالية لمجلس المحافظة, بالاخص تلك التي تكون مشتركة مع الحكومة الاتحادية, لاسيما الامور المتعلقة بالادارة النفطية بالنسبة للمحافظات المنتجة للنفط, وهذا الافتقار يجعل من تطبيق اللامركزية تطبيقا منقوصاً, بالتالي النقص في الصلاحيات يجعل اللامركزية في حالة من الجمود, مما يجعلها حلقة زائدة في التنظيم الاداري.

– لم يوضح, او لم يتطرق القانون الى دور الاجهزة التنفيذية في القيام بمهام تنفيذ السياسات العامة, والخطط الاستراتيجية, بل ركز على صلاحيات المجلس, والعضوية, دون الاشارة الى دور الجهات التنفيذ, باعتبارها المسئول المباشر للتنفيذ, والقادرة على تحديد الاحتياجات داخل المحافظة, فظلا عن ان الجهاز التنفيذي ثابت, بعكس المجالس المنتخبة التي تتغير كل دورة انتخابية, بالتالي اشراك الجهاز التنفيذي في عملية وضع السياسات والخطط, ضروري لسببين: الاول/ لضمان ثبات النهج والآليات المتبعة (الاستمرارية بالتنفيذ), وثانياً/ وضع الاحتياج المناسب في المكان المناسب مما يضفي حالة من الوضوح.[3]

– ان الوضع الخاص للعاصمة بغداد, والتي افردها الدستور في المادة(124), لم ينظم لها قانون (الى حد لحظة كتابة البحث), مما سبب ذلك الكثير من اللبس والتداخل في الصلاحيات, والواجبات, بين مجلس المحافظة, وامانة العاصمة, ناهيك عن قرب العاصمة بغداد من السلطات والمقرات

1) احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي, النظام اللامركزي وتطبيقاته, ط1, منشورات زين لحقوقية, 2013, ص251.

2) المادة (122) ثانيا من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

3) احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي, المصدر السابق, ص8.

الحكومية الاتحادية, التي يجعلها عرضة للتدخل في شئونها من قبل تلك السلطات, مستغلين الفراغ القانوني للعاصمة المحافظة لتمرير مصالحهم, فظلا عن المجالس البلدية, ومجالس الاقضية, والنواحي في العاصمة, لم يوضح اي قانون وضعها هل هي ضمن المقصود في قانون المحافظات رقم(21) ام انها خارج المقصود.[1]

– بعد سنتين من صدور قانون المحافظات تم اجراء او تعديل علية بالرقم(15) لسنة 2010, ثم بعد ثلاث سنوات اجري تعديل ثاني ذي الرقم(19) لسنة 2013, فالتساؤل المثير هنا كيف لقانون عهده سبع سنوات يعدل لمرتين؟ وهذا ما يفسر لنا الا صورة واحدة الا وهي: ان الغايات, والمصالح الحزبية المتصارعة, لم يتفق معها القانون بأصداره الاول, لاسيما ان التعديل الثاني توسعت فيه المصادر المالية للمحافظات بالاخص المنتجة للنفط بأضافة تخصيصات(البترودولار), فكانت الحكومات المتعاقبة آنذاك لا تمتلك رؤية موحدة حول اللامركزية, فتأتي حكومة تكون من دعاة تقليص الصلاحيات للمحافظات, وتدعو الى ان تمسك الحكومة الاتحادية بزمام الامور, اذ يجب العودة الى الاصل, وليس الفرع في البت بالقرارات, ثم تعقبها حكومة تدعو الى: انه من الضروري ان تمارس المحافظات صلاحياتها الواسعة وفق الدستو,[2] فضلت اللامركزية بين توسيع الصلاحيات, وتقليصها, او سحبها, وهذا ما سبب تحدياً, وارباكاً في عملها, مما يعطي نتيجة غير مرضية عن واقع المحافظات اولاً, وعن اللامركزية ثانياً.

– اما فيما يخص قانون انتخابات مجالس المحافظات, رقم(36) لسنة 2008 المعدل, اذ صوت مجلس النواب على آخر تعدي له في(27) آذار 2023, وهو: الثالث, اذ شهدت المحافظات اجراء ثلاث عمليات انتخابية فقط هي:(15 كانون الاول 2005, 31 كانون الثاني 2009, 20 نيسان2013), ففي العام 2013 تعتبر آخر انتخابات محلية في العراق, ومع كل اجراء انتخابات يتم تعديل القانون, مع وجود دعوى لاجراء انتخابات في العام 2023, على اثر التعديل الثالث للقانون اعلاه, وهو دليل ملحوظ, على شدة التحديات التي تواجة اللامركزية, اذ ان هذا التأخير, والتفاوت في اجراء

1) حنان محمد القيسي, الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008, بغداد, 2011, ص8.

2) عبد الجبار احمد عبدالله, اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية, مؤسسة فردريش ايبرت الالمانية, الاردن– عمان, 2013, ص21.

الانتخابات المحلية لنقص في القانون مرة, وبسبب الصراع السياسي مره اخرى, له تبعات سلبية نوجز منها الآتي:[1]

1- تصبح الانتخابات غير قادرة على ابارز نخبه حاكمة تحضى بشرعية فعلية, اي ان هذا التفاوت الزمني للانتخابات يُفقد المعادل البشري المطلوب لمواكبة التحول نحو اللامركزية.

2- تصبح الانتخابات شكلية, واداة للتزكية, واضفاء الشرعية على النظام فقط.

3- العزوف الشعبي عن التصويت, لشعور المواطن بأن الانتخابات لا تمثل, او تعكس ارادته.

4- تصبح الانتخابات غاية المرشحين, بينما هي: وسيله لتحقيق احتياجات الصالح العام.

5- التاخير يفقد الخبرة في ممارسة الانتخابية, كجزء من ممارسة الطقوس الديمقراطية للشعوب.

3- التحديات الاقتصادية للامركزية.

لا يمكن الحديث عن تحول حقيقي, وفعلي للامركزية, ما لم يصاحب ذلك التحول استقلال مالي للوحدات اللامركزية, اذ يمثل الجانب الاقتصادي الركن الاساسي من اركان التحول, ودعامة مهمة لتثبيت ذلك التحول, وهذا ما اكدهُ الدستور عند ما نص على: ان تمنح المحافظات الصلاحيات الادارية, والمالية الواسعة, ولم يكتفي بالصلاحيات الادارية, بل رفدها بصلاحيات مالية, وعلى غرار الدستور ذهب قانون المحافظات رقم(21) لسنة 2008, في مادته(44) الى تعزيز المصادر المالية للمحافظات, وذلك دلالة على ادراك المشرع لأهمية الموارد المالية في تحقيق الاستقلال, ونقل الصلاحيات, ولتلك الاهمية التي تحضى بها الموارد المالية برزت عدة تحديات اقتصادية, واجهت اللامركزية, ووقفت حائلا امام المضي بتطبيقها بشكل سليم, فسنوضح بنقاط تلك التحديات, وعلى اساس الاتي:

- ان الاقتصاد العراقي, يواجة مشكلة تحديد هويته الاقتصادية, والى اي اتجاه ينتمي, هل هو اقتصاد رأسمالي, ام اقتصاد اشتراكي مركزي, ام المختلط, ام غيره, اذ انه من اهم مقومات اقامة اقتصاد متين هو: وجود قاعدة اقتصادية, او نهج يسير عليها اقتصاد البلد, ونلاحظ ان الدستور اكد على اهمية الحقوق الاقتصادية, ومنح الصلاحيات المالية, الا انه لم يحدد استراتيجية الدولة في ادارتها للاقتصاد,[2]

---

1) ستار جبار علاي, العراق بعد التغيير: دراسة في مشكلات الواقع العراقي بعد عام 2003, دار آمنه للنشر والتوزيع, الاردن- عمان, 2020, ص ص20- 27.

2) ستار جبار علاي, الاقتصاد والمشكللات الاقتصادية في العراق, مجلة حوار الفكر, المعهد العراقي لحوار الفكر, العدد49, 2019, ص102.

مما جعل ذلك الاقتصاد العراقي في حالة من الفوضى, والتخبط في اتخاذ القرارات الاقتصادية من جهة, وفي حالة من عدم الاستقرار, وضياع الهوية, والى اي مرجعية يتبع, من جهة اخرى, فضلا عن التحول الى اللامركزية, التي تتطلب تنظيم عالي, ومنهجية واضحة في توزيع الثروات, وادارة الاقتصاد بين دفتين الحكومة, والوحدات اللامركزية, ما تسبب بسوء العلاقة بين الحكومة, والمحافظات, وحتى مع التعاملات التجارية, والاقتصادية الخارجية, نتيجة لغياب الهوية الاقتصادية.

– يمثل الريع النفطي(rent), اهم صفة يمتاز بها الاقتصاد العراقي, اذ ان الريع صفة ملازمة للمركزية, باي شكل من الاشكال كانت, مادام مصدر الدخل واحد, فادارته تكون من جهة واحدة, وصحيح ان المحافظات بقانونها ذي الرقم(21)لسنة 2008, حاول ان تتعدد المصادر المالية للمحافظات, الا ان الواقع يشير ابعد من ذلك, فالمحافظات لا تحصل سوى على الموازنة الممنوحة لها من الحكومة, مما يجعل المحافظات في حالة من الانتظار لتخصيصات الموازنة المعتمدة على الريع النفطي,[1] لان المحافظات لا تمتلك مشاريع استثمارية قوية, او تقدم خدماتها تتقاضا مقابلها ايرادات تمكنها من سد احتياجاتها, مما يجعل هناك تبعية مركزية مالية, وهذا تحدياً بارزا للامركزية ونسف لفكرة الاستقلال, الذي يعتبر وفقا لذلك استقلالاً منقوصاً.[2]

– استكملاً لتحدي التبعية المركزية المالية للموازنة العامة, فأن ما يزيد ذلك التحدي تعقيداً هو: التأخير في اقرار الموازنة, اذ اعتبر التأخير الصفة الملازمة للموازنة في العراق, لتكرار تلك المشكل في كل سنة, وبل وتصل في بعض السنوات الى عدم اقرارها اصلا, واللجوء الى قوانين مماثله لها كما حصل في صدور(قانون الدعم الطارئ للامن الغذائي) لعام 2022, وحتى وان قُرت الموازنة فأنها تقر في نهاية, او منتصف السنة المالية, فموازنة العام 2023 على سبيل المثال لازالت طور المناقشة, والتصويت, ونحنُ في الشهر السادس من العام 2023. فلذلك التأخير عواقبة الاقتصادية الوخيمة, ولاسيما المحفظات التي تعاني ايصال تخصيصاتها من الموازنة, مما شكل ذلك تحديا واقعياً, وملموساً

1) مظهر محمد صالح قاسم, مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق: الدولة الريعية من المركزية الاقتصادية الى ديمقراطية السوق, ط1, سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها بيت الحكمة العراقي, بغداد, 2010, ص20.

2) يوسف فواز الهيتي, اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم, المصدر سبق ذكرة, ص160.

للامركزية,[1] اذ ان الحكومات المحلية في المحافظات خلال فترة عدم وجود التخصيص المالي تكون حكومات شبه معطله, مما يولد شعور لدى المواطن بأن وجودها يشكل عبئاً, بل تتحول فوائد اللامركزية الى مضار على الواقع, لذلك ان حكومة(محمد شياع السوداني) مأخرا توجهت الى اقرار موازنة لثلاث سنوات مقبله, ما اطلق عليها(بالموازنة الثلاثية), وهذا يعكس حجم المعاناة, والضرر الي يخلفهما التأخير في اقرار الموازنة.

– نص الدستور على ان تكون ادارة النفط, والغاز بالتعاون بين الحكومة الاتحادية, والاقاليم, والمحافظات المنتجة للنفط,[2] ما اعطى ذلك المحافظات المنتجة للنفط الحق في المطالبة بالتمتع بما تنتجه من ثروة, وانطلاقاً من ذلك وللتوجه نحو تعدد المصادر المالية, تم اقرار تخصيصات (البترودولار) لتلك المحافظات تعويضاً عن الاضرار البيئية, والبنى التحتية الناجمة من عمليات الانتاج والتكرير النفطي, الا ان تلك التخصيصات واجهة هي الاخرى تحدياً كبيراً لعدة اسباب نوجز منها الآتي:[3]

1– عدم اكتمال النصاب القانوني للثروة النفطية بشكل عام, (كقانون النفط والغاز), وللبترودولار واللامركزية بشكل خاص.

2– حداثة التجربة, اذ ان منح تخصيصات جزء من الثروة النفطية للمناطق التي تنتجها تجربة حديثة, اذ ان هذه التخصيصات في بادئ الامر ضلت متكدسة لدى البنك المركزية, لعدم معرفتهم تحت اي صيغة قانونية, تصرف تلك التخصيصات, فضلا عن حداثة اللامركزية كتجربة بالنسبة للمحافظات التي صعبة عليها ايضاً التصرف بتلك التخصيصات, اذ تم صرفها لاغراض تشغيلية, كرواتب, او شراء اثاث لمكاتب مجالس المحافظات, والمحافظين, فيما انها خصصت للتنمية, والنهوض بواقع تلك المحافظات وتطويرها.

3– التأخير في صرف تلك التخصيصات, ما يجعلها تذهب لسد احتياجات سابقة عند وصولها.

---

1) باقر كرجي حبيب الجبوري, الآثار الاقتصادية لتأخير اقرار الموازنة العامة على الاقتصاد العراقي, مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية, جامعة القادسية, المجلد17, العدد3, 2015, ص160.

2) المادة (112) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

3) للمزيد ينظر: عمار عايد كطوف ظلال, دور تخصيصات (البترودولار) في تطوير المحافظات المنتجة للنفط في العراق بعد عام 2005, رسالة ماجستير غير منشورة, كلية العلوم السياسية, جامعة بغداد, 2020.

بالتالي ان كل ذلك ادى الى سوء العلاقة بين الحكومة التحادية, والمحافظات المنتجة للنفط, بالاخص البصره, فيما يتعلق بادارة النفط والغاز, والمستحقات المالية, وهذا تحدياً آخر يضاف الى اللامركزية.

– بالرغم من منح تلك المحافظات صلاحيات, مالية, اذ تبين انه: ليس من الضروري استحصال التخصيصات, وان كان هو امر مهم, لكن يبدو ان الاهم هو: كيفية التصرف بتلك التخصيصات, وتوضيفها بالشكل الذي يحقق الاستخدام الامثل , اذ ان المحافظات عند استلامها التخصيصات المالية, لم تستغلها بشكل مناسب, وبنسبة 100%, بل تكتفي في تنفيذ نسب متواضعة من تلك التخصيصات, ونلاحظ ذلك عن طرق الجدول ادناه لبعض سنوات في تخصيص المبالغ ونسب التنفيذ منها :

جدول رقم(3) يوضح: التخصيصات المالية لعدد من المحافظات, ونسبة تنفيذها لتلك التخصيصات.

المحافظات	2009		2010		2012	
	التخصيص	نسبة التنفيذ	التخصيص	نسبة التنفيذ	التخصيص	نسبة التنفيذ
البصرة	237150	84,7	483773	32,4	2836927,499	26,0
ميسان	94350	%100	125436	83,5	459746,213	75
ذي قار	168300	99,6	17000	96	4969858,864	43,8
نينوى	277950	41,2	334534	91,1	966984,434	4,6
ديالى	122000	80,6	190953	27,2	529783,783	19,1
كربلاء	91800	%100	90470	118,6	2772660,624	31,1
صلاح	114750	70,3	187667	94,5	449282,624	

الدين			99,4

المصدر: عبدالجبار احمد عبدالله, اللامركزية في العراق بين التحديات اواقعية والمصالح الحزبية, المصدر سبق ذكرة, ص ص23-24.(بتصرف).

- **الخاتمة:**

في ختام البحث ارتئينا ان نضع عدداً من النقاط نوضح عن طريقها اهم الاستنتاجات التي تبين اثناء كتابة البحث وعلى اساس الآتي :

1. ان العراق في بداية تأسيسه كدولة اخذ باللامركزية في الادارة, الا ان تسارع الاحداث, والتغيرات تطرأ بشكل ينفي ما تم العمل به سابقاً, كما هو الحال بعد التغيير لعام 2003, اذ تم هدم كافة المؤسسات الادارية, والسياسي, الامنية, والبدء بالعمل من جديد, مما اضفى صفة الحداثة على تجربة اللامركزية, بمعنى عدم وجود تكامل في العمل السياسي, والاداري.

2. ان التغيير بعد العام 2003, جاء تغييراً مغايراً تمام عن الوقع قبل تلك السنة, اذ يوجد هناك بون شاسع بين النظامين, بحيث انهُ في غضون سنتين, او اكثر, انتقل العراق من مركزية شديدة الى لامركزية بأعلى درجاتها, بالتالي طبيعياً ان ينتج عنه تحدياً في التطبيق مع هكذا فرق, فلو كان التحول بطريقه تدريجية لأعطى نتائج افضل, بمعنى البدء في تنفيذ اللامركزية للمحافظات تباعاً, كما فعلت دول شرق آسيا, اندونيسيا مثلاً, اذ ان ذلك يكشف لنا التحديات التي تواجهها عند التطبيق, ومعالجتها بشكل آني عند الانتقال الى محافظة اخرى, وهكذا كلما برزت تحديات تعالج في المرحلة التي تليها, ويكون ضمن سقف زمني الى ان يكتمل التطبيق بشكل تام.

3. واستكمالاً للتطبيق التدريجي للامركزية, فأن ايقاف, او المطالبة بالغاء مجالس المحافظات في التظاهرات الاخيره, يثبت فرضية النقطة السابقه, اذ انهُ حتى الحكومة وجدت ان المحافظات بوضعها الحالي بمحافظ ونائبيه فقط افضل من السابق, واكثر استقراراً, ووضوحاً, فلو استمر الوضع بهذه الصيغة, والبدأ تدريجيا بأجراء انتخابات محلية افضل, لانه في ظل الوضع الراهن لا يمكن تمرير اي مشروع, لا سيما ان اعداد الموازنة لعام 2023, والتصويت عليها شكل صراعاً, وتنافراً سياسياً, واجتماعات لزعماء, وتفاوضات, واخذ وقتا طويلاً, فكيف باجراء انتخابات لمجالس المحافظات, لا سيما ان الاحزاب السياسية تنتظر للعودة الى الهيمنة على المحافظات, مما يخلق ذلك ازمة العراق في غنى عنها.

4. ان التحديات التي تواجة اللامركزية هي: في الاعم الاغلب سياسية, وحتى وان كانت اقتصادية, او قانونية, الا ان الصفة الغالبة على تلك التحديات هي: الصفه السياسية, فظلاً عن ان الحكومة الاتحادية بأعتبارها الجهة المسئولة عن المحافظات وتابعها لها, فأن تلك الحكومة هي اصلاً تعاني من تحديات, فكيف لها ان تعالج تحديات المحافظات التي تحتاج حكومة قوية, ومستقره, لينسحب ذلك الاستقرار الى اللامركزية.

5. لابد الاشاره الى ان الحكومة الاتحادية لا تتحمل وحدها مسئولية الاخفاقات, والتحديات, بل ان العمل مشترك, وتتحمل المحافظات جزء كبير من تلك الاخفاقات في اللامركزية, لعدة اسباب اشرنا لها خلال البحث.