



## الثقافة السياسية كأداة لتحليل تجربة اللامركزية الإدارية في العراق

أ.د. عبد الجبار احمد عبد الله(\*) أ.م.د. كاظم علي مهدي(\*\*)

### ملخص البحث

تلقي هذه الدراسة الضوء على البعد الثقافي في تجربة اللامركزية الادارية في العراق كأداة لتقييم هذه التجربة من خلال إضافة بعد جديد في دراسة اللامركزية ، الى جانب الابعاد القانونية والسياسية والادارية الأخرى، وانطلقت الدراسة من فرضية مفادها انه من دون ثقافة سياسية مدنية وناضجة، فان تجربة اللامركزية الإدارية في العراق ستبقى عرجاء وغير مثمرة، وستغوص في مستنقع من المشكلات والازمات .

وتم تضمين الدراسة إضافة الى المقدمة والخاتمة ، مجموعة من المسائل ذات الصلة بمعالجتها فكرياً وواقعياً تبدأ بالثقافة السياسية ومكوناتها مروراً بالمسائل المهمة التي يستدعيها التحليل السياسي لمكانة هذه الثقافة ودورها وأثرها ونوعها في تحديد حركة وتجربة اللامركزية الإدارية في العراق ما بعد عام 2003 .

### المقدمة

منذ اعتماد اللامركزية السياسية والإدارية كسبيل لإدارة الدولة في شؤونها السياسية وغير السياسية على مستوى الأقاليم والمحافظات، وارتباطها بالفلسفة السياسية الديمقراطية الجديدة منذ عام 2003 ، خضعت هذه التجربة للعديد من الدراسات والأبحاث العامة والخاصة والتي كان محور اهتمامها هو المجالات القانونية والإدارية والسياسية ، وهي تمثل رصيد غني من الناحية العلمية لدراسة تجربة اللامركزية في العراق والتي للأسف لم تستثمر من صناع القرار والسياسة العامة في العراق .

(\*)كلية العلوم السياسية /جامعة بغداد.

(\*\*)كلية العلوم السياسية/جامعة النهرين.



نحاول ومن خلال هذه الدراسة المتواضعة القاء الضوء على البعد الثقافي في تجربة اللامركزية الإدارية في العراق كأداة لتقييم هذه التجربة من خلال إضافة بُعد جديد في دراسة اللامركزية ، الى جانب الإبعاد القانونية والسياسية والإدارية . والبعد الثقافي الذي نعتقده بأنه مهم ليس كأداة للتحليل السياسي - الاجتماعي ، الثقافي لفهم حركة اللامركزية وتعليلاتها فحسب، بل لردم الفجوة بين ما هو قانوني وسياسي .

وتنطلق الدراسة من فرضية مفادها انه من دون ثقافة سياسية مدنية وناضجة فان تجربة اللامركزية الادارية في العراق ستبقى عرجاء وغير مثمرة وستغوص في مستنقع من المشكلات والأزمات .

سنحاول من خلال هذه الدراسة مراجعة دور وأثر الثقافة السياسية ونوعها في تحديد حركة وتجربة اللامركزية الإدارية من خلال مجموعة مسائل وبالتتابع، والتي سنبدأها بالثقافة السياسية ومكوناتها والمسائل المهمة التي يستدعيها التحليل السياسي لمكانة الثقافة السياسية ودورها.

### الثقافة السياسية ومكوناتها :

ان الثقافة هي اولاً وقبل كل شيء من صنع الإنسان وأن ممارستها متباينة كل التباين ورغم ان الثقافة هي من الثوابت في المجتمعات البشرية، إلا ان محتواها لدى أية جماعة يعينها هو متغير<sup>(1)</sup> . ويمكن تعريف الثقافة باعتبارها "ذلك الكل المركب الذي يشمل المعارف والمعتقدات والفنون والأخلاق والقانون والأعراف والعادات وسائر القدرات الأخرى التي يكتسبها الإنسان من حيث هو عضو في مجتمع"<sup>(2)</sup> .

اما الثقافة السياسية بصورة عامة يقصد بها الجوانب السياسية للثقافة معتبرين انها تشكل هي نفسها مجموعة منظمة<sup>(3)</sup>، والتي تم تعريفها من قبل العديد من الباحثين في الشأن السياسي ومنهم روي مكريديس الذي يرى بأنها "الاهداف المشتركة والقواعد العامة المقبولة"<sup>(4)</sup> . وصادق الاسود الذي عرفها بكونها تنطوي على التوجهات السياسية لأكثر عدد من الافراد في بلد ما ، هذه التوجهات التي تترك اثارها في الحياة السياسية بمستوياتها المختلفة<sup>(5)</sup> . او هي "مجموعة معارف ومعتقدات تسمح للإفراد بأعطاء معنى للتجربة

الروتينية لعلاقتهم بالسلطة التي تحكمهم، كما تسمح للمجموعات باستخدامها كمراجع للتعريف بيوياها" (6). او هي "مجموعة معتقدات وقيم عن مسوغات وعمل حكومة دولة ما" (7). او هي "جملة انماط من طرق التفكير حول كيفية عمل السياسة والحكومة وسبل اجراءها" (8). ومن جانب آخر فان البعض قسم تعريفات الثقافة السياسية الى اربعة اقسام وهي التعريفات النفسية التي تنظر للثقافة السياسية على انها مجموعة توجهات نحو الموضوعات السياسية ، والتعريفات الشاملة التي تضم الى جانب التوجهات المختلفة السلوك الظاهر والباطن ، والتعريفات الموضوعية التي تشير الى المستويات المحددة للسلوك المقبول من الافراد داخل اي نسق سياسي ، وأخيراً التعريفات الغائية التي تصور الثقافة بوصفها بناءً افتراضياً يستخدم لإغراض تحليلية (9) .

اما العناصر التي تتألف منها الثقافة السياسية ، فيوردها روبرت داهل بما يلي : (10)

1. التوجهات الخاصة بحل المشكلات هل تنحو نحو النزعة البرجماتية ام العقلانية.
  2. التوجهات نحو السلوك الجمعي هل تتسم بالتعاونية ام انها ليست تعاونية .
  3. التوجهات نحو النسق السياسي هل تتميز بالولاء ام تتسم باللامبالاة .
  4. التوجهات نحو الاشخاص الآخرين هل تغلب عليها الثقة ام تخلو من الثقة .
- ويمكن تصور الثقافة السياسية على انها البيئة او المناخ العاطفي او السايكولوجي والقيمي الذي تعمل داخله النظم والأنساق السياسية ، وهي التوجهات نحو الموضوعات السياسية والتي تصنف الى جانب معرفي مثل الوعي السياسي ، وجانب عاطفي مثل الاتجاهات العاطفية وجانب تقويمي مثل الحكم على النسق السياسي . وعلى ضوء هذه الجوانب الثلاث تصنف الثقافة السياسية الى ثقافة سياسية مشاركة وتابعة ومحدودة (11).
- ومن الضروري الإشارة الى ان مقارنة الثقافة السياسية انطلقت مع الدراسة التي قام بها كل من غابرييل الموند وسدني فيربا من عام 1958-1963 في خمسة بلدان الولايات المتحدة وبريطانيا وألمانيا وإيطاليا والمكسيك، والتي يشخصها احد الباحثين من ان سعي المؤلفين كان هو تشجيع الفضيلة المدنية، والتي هي الثقافة السياسية مقيّمة بالمقارنة مع القيم الديمقراطية (12).

وإذا اردنا ان نوجر نقول ان جوهر الثقافة السياسية القيم والمعارف والاتجاهات والتوجهات والمشاعر والتوقعات التي يحملها المواطن ازاء الموضوعات السياسية ونشاطاتها الرسمية وغير الرسمية والتفاعلات الناتجة عن هذه النشاطات سواء كان من خلال قرارات سياسية او سياسات عامة او تشريعات او مواقف سياسية .

اما عناصرها فهي المعرفية والعاطفية والتقييمية والتي تتمظهر عبرها في انماط ثلاث من الثقافات الرعوية - التقليدية وثقافة الخضوع وأخيراً ثقافات المشاركة والمساهمة . وسنحاول اعتماد الثقافة السياسية بتعريفاتها وجوهرها وعناصرها وأنماطها الثقافية كأداة معيارية لتحليل عمل اللامركزية الادارية في مجالس المحافظات في العراق ، وهي محاولة أولية متواضعة سنسعى الى تطويرها الى مشروع بحثي - علمي شامل نأمل ان يسهم فيه زملاؤنا في الحقل المعرفي والأكاديمي .

#### المسألة الاولى : اللامركزية الادارية هل هي حق سياسي ام اداري

بخلاف المركزية فان اللامركزية تنقسم الى قسمين ، الاول اللامركزية الادارية والتي تعني وحدة التشريع وثنائية التنفيذ ، والثاني اللامركزية السياسية والتي تعني ثنائية التشريع والتنفيذ<sup>(13)</sup> . وتهدف اللامركزية الى منع تركيز ممارسة السلطة وتوفير المشاركة السياسية في البعد المحلي والوطني (محافظات واقاليم)<sup>(14)</sup> .

في 2004/3/8 صدر قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وذلك بالتعاون ما بين ادارة سلطة (بريمر) الذي استلم مهامه في العراق في 2003/5/23 ، ومجلس الحكم العراقي الذي شكل في 2003/7/13 حسب الامر المرقم 6<sup>(15)</sup> . والنقطة الأساسية في هذا القانون هو المادة الرابعة التي حددت نوع نظام الحكم في العراق واستخدام مصطلح " تقاسم السلطات " فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية<sup>(16)</sup> . ومن هنا، ومن هذه المادة حصل الخلط في الصلاحيات الدستورية ما بين الاقاليم والمحافظات وهنا نؤشر اثر الثقافة السياسية للحاكم المدني في العراق ومجلس الحكم في اعتماد منطقي الاستنساخ ونقل تجربة سياسية للعراق من دون النظر والاعتبار للشروط الاجتماعية - الثقافية ناهيك عن الشروط



السياسية . والخلط هو ما بين قواعد ومبادئ تنسم بها اللامركزية الادارية مع قواعد ومبادئ تنسم بها اللامركزية السياسية ولو افترضنا ان هناك مساواة بين ما هو سياسي ولما هو اداري لما اقتضت الحاجة المعرفية والأكاديمية والقانونية للتفريق ما بين المحافظات والأقاليم .

في 2004/6/4 أصدر برير الأمر رقم 71 والذي كرس اللامركزية التي نصت في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية . وقد تضمن الأمر مجموعة نقاط اساسية منها عدم خضوع مجالس المحافظة او البلدية او المحلية لسيطرة الحكومة الاتحادية ، وعدم جواز إقالة المحافظ من الحكومة الاتحادية والحق للمحافظات بتشكيل اقليم فيما بينها<sup>(17)</sup>.

وفي الواقع فان قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية قد نصت بعض موادها 52-58، على نفس السياق، والتأكد على عدم خضوع مجالس المحافظة او البلدية او المحلية لسيطرة الحكومة الاتحادية<sup>(18)</sup>.

وهنا يمكن لنا ان نتصور ان محافظ لاحدى المحافظات او مدير لاحدى نواحي تلك المحافظة يعترض على بعض الاجراءات التي تقوم بها الحكومة الاتحادية بحجة ان القانون قد منع ذلك !!!؟ وهنا نشخص ايضاً اساس الخلط بين ما هو حق سياسي وما هو حق اداري ، الحق السياسي ينصرف لتنظيم الاقاليم (الفدرالية)، والحق الاداري ينصرف لتنظيم المحافظات (لامركزية ادارية) ، الى جانب اعضاء المحافظات حق سياسي وهو الذهاب لتكوين الاقليم .

وعلى مستوى الثقافة السياسية للمصطلحات المستخدمة نتساءل كيف يمكن ان نطلق على قانون ما بقانون ادارة الدولة ونحن قد شهدنا اجراءات سياسية لإنهاء وجود الدولة ومركزاتها. ولذلك نعتقد ان الأصوب كان هو بتسمية القانون بقانون بناء الدولة وادارتها لانه يقترب من منطلق بناء او اعادة بناء الدولة الجديدة في العراق، وعلى وفق فلسفة سياسية جديدة.



ونفس التساؤل يثار حول مصطلح ممارسة السلطة في الامر 71 وكيفية السماح لممارسة سلطة لامركزية ادارية ولكن بصيغة سياسية، وكيف ونحن في بداية تجربة جديدة وفي اول الطريق نعطي هذا الكم الهائل من الصلاحيات والتي تم نقلها للدستور العراقي 2005 فيما بعد من المواد 116 صعوداً .

في 2008/3/19 صدر قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم 21 لسنة 2008. وفي هذا القانون أُعيد التوازن في علاقة المحافظات بالمركز والسلطة التشريعية وذلك في المادة 2: ثالثاً التي حددت خضوع مجالس المحافظات لرقابة مجلس النواب ، وكذلك ما جاء في التعديل الاول للقانون 15 رقم لسنة 2010 في المادة 4: ثانياً التي اشارت الى ان مجلس النواب ان يعترض على القرارات الصادرة من المجلس ، وكذلك ما جاء في المادة 2 : ثالثاً في التعديل الثاني للقانون رقم 19 لسنة 2013<sup>(19)</sup>.

ومع ذلك فان هذه النصوص لم تمنع الصراع السياسي ما بين اتماط عديدة للثقافة السياسية العراقية للقوى السياسية والحزبية وطبيعة توجهاتها الى جانب طبيعة الثقافة السياسية لمن يتصدى للمسؤولية .

وهنا نشخص اراء وارادات متصارعة فالفريق الاول يريد مركز ضعيف واطراف قوية، والفريق الثاني يريد مركز قوي (مركزي وليس اتحادي) واطراف ضعيفة ، والفريق الثالث يريد اطراف ضعيفة ومركز اتحادي قوي، والفريق الرابع لا يريد القوة لا للمركز ولا للاطراف ، والفريق الخامس وهو الذي يستند الى ثقافة سياسية ناضجة فيذهب باتجاه تقوية المركز والاطراف باعتبار ان العلاقة بينهما هي تكاملية وليست تنازعية - تصارعية. هذا الى جانب تعارض اتماط الثقافة السياسية للنخب ما بين ثقافة سياسية حزبية مشوهة وثقافة السلطة غير المقيدة من جهة، وثقافة سياسية ترتبط بفكرة الدولة والمؤسسات بشكلها الصحيح والديمقراطي القويم .

ونود الاشارة هنا الى ان هذا التصارع او التنازع في الثقافات والتوجهات هي حالة طبيعية ترتبط ببدايات تأسيس الدولة او الامة. ومثال ذلك الاختلاف في وجهتي نظر كل من توماس جفرسون والكسندر هاملتون في طبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومة

المحلية. فكان توماس جفرسون يميل الى الاخذ باللامركزية في توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، بينما كان الكسندر هاملتون يميل الى الاخذ بالمركزية في التنظيم<sup>(20)</sup>.

والمشكلة هنا هي حلول الفكرة المكونتية في هذا الصراع وأصبح الصراع ليس بين برامج سياسية وطنية بل للمكون نفسه ، لا بل لزعامات المكونات. وهنا ستكون الثقافة السياسية الضيقة والفرعية هي السائدة، وليس تلك المستندة للهوية الوطنية. كما ان العلاقة العامودية - الهرمية هي التي تتحكم في تحديد انماط النشاط السياسي، وليس العلاقة الافقية . وما تحتاجه اللامركزية هو ثقافة سياسية تشجع العلاقات الافقية أكثر من العامودية<sup>(21)</sup>. وبخلاف الواقع السائد فأماط العلاقة العمودية واضحة في عمل المركز داخل المركز نفسه، وما بين المركز والمحافظات وما بين المحافظات نفسها ، ولعل شيوع استخدام مصطلح الكتلة العابرة للطائفة في الانتخابات العراقية ايار 2018 هو بمثابة اقرار بضعف العلاقات الافقية .

وفي اطار العلاقة المتفاعلة ما بين ما هو عامودي وما هو أفقي، يمكن القول ان غياب مجلس الاتحاد او تعطيله<sup>(22)</sup> هو جزء من تصارع في الثقافات السياسية ، فقانون ادارة الدولة العراقية لم ينص عليه، في حين نص الدستور العراقي عليه وذلك في المادة 65 ولكن مع التأجيل والترحيل . وجوهر التصارع يتمثل في اعتقاد طرف من ان التمثيل المكوناتي للمحافظة والاقليم يكفي، وطرف آخر يعتقد في ان وجود المجلس يمكن ان يقدم الحلول (او بعض الحلول) لمسألة التمثيل السياسي - الجغرافي . ومن جانب آخر فان السماح لتحويل المحافظة الى إقليم ايضاً فيه تنازع في الثقافات والذي قد يؤدي لنتائج غير مرضية .

وهنا نشير الى تباين الطروحات والأفكار والمشاريع التي تدور حول الاقليم<sup>(23)</sup>. فمن فكرة اقامة اقليم الوسط والجنوب وفشل هذه الفكرة الى طرح فكرة اقليم البصرة والتي مازالت ايضاً محط صراع شديد سواء كان داخل المحافظة او ما بين المحافظة والمركز الاتحادي. هذا مع الاشارة الى ان الدول المجاورة ليست فدرالية - هي الاخرى تريد

علاقة عامودية و نعتقد هنا وبشكل موضوعي ان الاغلبية لا يمكن ان تطالب بالاقليم بل الاقلية ولأسباب شتى، ناهيك عن ان المطالبة بالاقليم ستقود لصراع سياسي - حزبي ضمن المكون الواحد وربما يكون صراعاً دموياً في ظل تعدد مصادر تواجد السلاح خارج نطاق سيطرة الدولة .

والصراع ما بين الثقافات السياسية واضحة في غياب العلاقة الافقية ما بين المحافظات العراقية والصراع على الموارد المائية والثروات المالية والنفطية، لا بل حتى التعيينات والوظائف مثال على ذلك موضوع تخصيص التعيينات والوظائف للمحافظات الجنوبية بعد احداث البصرة الاخيرة (24).

ويمتد هذا الصراع ايضاً الى المركز الاتحادي إذ نشهد صراع في الثقافة السياسية لاعضاء مجلس محافظة بغداد ومجلس مدينة بغداد ، او في عدم وضوح الرؤية في التعامل ما بين ما هو للمحافظة او ما هو للعاصمة . وفي هذا السياق يذهب البعض الى انه من حق بغداد كمحافظة وليس كعاصمة للانضمام لإقليم وذلك استناداً للمادة 124 : ثالثاً من الدستور العراقي لسنة 2005 (25).

والتعامل مع النص القانوني ، مع القانون رقم 21 لسنة 2008 ايضاً خاضع للصراع ما بين طبيعة التوجهات والثقافة السياسية للقيادات. فرئيس الوزراء نوري المالكي قدم الطعن على قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة ودوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في 2010/7/12 ، كما قدم المالكي في 10/كانون الاول / 2013 طعن للمحكمة الاتحادية لإيقاف عملية نقل الصلاحيات (26)، الا ان حيدر العبادي سحب هذا الطعن اثناء توليه لرئاسة الوزراء (27)، ونفس الشيء يحصل حول موضوع نقل الصلاحيات على مستوى المحافظات فمحافظة تريد التسريع بنقل الصلاحيات ومحافظة اخرى تريد التريث وهكذا ، يخضع النص القانوني او الآليات المعتمدة فيه الى صراع لثقافات سياسية متعددة، لكنها غير موضوعية (28).

والاختلاف في التوجهات والمعارف حول الثقافة السياسية للمحافظين متفاوت ايضاً ، فمنهم من قدم الاستقالة من منصبه ومنهم من رفض ذلك ومنهم من أُقيل من منصبه، ومنهم من هرب تحت ظروف واسباب مجهولة وأخرى معلومة<sup>(29)</sup>.

ما نريد ان نقوله هنا هو ان صراع الثقافات السياسية ما بين المسؤولين على مستوى المركز الاتحادي والمحافظات، قد أثر في كيفية النظرة والتعامل مع موضوع اللامركزية بكونه حق اداري ام سياسي .

واصل الموضوع يتعلق بالصلاحيات التشريعية التي منحها القانون رقم 21 لسنة 2008 للمحافظات والذي اثر ايضاً في طبيعة تلك الصلاحيات والقرارات المتخذة .

فعلى سبيل المثال وفي تقرير رصد اداء مجالس المحافظات لسنة 2012 ، تبين ان محافظة بغداد قدمت 4 مقترحات قوانين وهي لا تمتلك الصفة المحلية فتشريع قانون للأيتام ليس شأنًا محلياً بل هو من مسؤولية الحكومة الاتحادية، في حين لا تتطلب المشاركة الجماهيرية تشريعاً في حق كفله الدستور، وتنظيم عملية المشاركة بقانون لا تختص بمحافظته من دون اخرى. وقد يبدو وضع قانون لتحديد الرسوم على الخدمات التي تقدمها محافظة بغداد شأنًا محلياً يستحق المناقشة لانه يمثل مورداً خاصاً بالمحافظة يشترط فيه ادارة الخدمات وجودتها وتأثيرها في المواطن. ونفس الشيء يخص مقترح القانون الذي قدمه مجلس محافظة بابل حول العنف الأسرى فهو من اختصاص مجلس النواب<sup>(30)</sup>. ومثال اخر هو اعتراض مجلس شورى الدولة في قراره 46 لسنة 2007 على قيام مجالس المحافظات بتبديل اسم المحافظة، وانه لا سند له في القانون ويحتاج لتدخل تشريعي<sup>(31)</sup>. وهذا الصراع يقودنا الى المسألة الثانية التي تتعلق بدرجة الاستقلالية والتشريع المحلي.

### المسألة الثانية : درجة الاستقلالية والتشريع

حددت المادة 60 من الدستور العراقي لسنة 2005 طريقتان لسن القوانين الاولى مشروعات القوانين والتي تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والثانية

مقترحات القوانين التي تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب او احدى لجانه المختصة (32).

اما المادة 61 : اولاً من الدستور فقد نصت على ان مجلس النواب يختص بتشريع القوانين الاتحادية (33).

وقد نظم النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في الفصل الرابع عشر اقتراحات الاعضاء لمشروعات القوانين، وكذلك في الفصل السادس عشر على الاجراءات التشريعية ، والفصل السابع عشر على الاعتراض على مشروعات القوانين (34).

اما المادة 2 : اولاً من قانون 21 لسنة 2008 فقد اعطت مجلس المحافظة صلاحية حق اصدار التشريعات المحلية في اطار اللامركزية الادارية (35).

وعند التحليل لبيان اثر الثقافة السياسية وبالتحديد الدستورية ، نجد ان المادة 60 من الدستور العراقي كانت محط تصارع في الثقافة السياسية الدستورية ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في تحديد من له الاولوية في تشريع القوانين، وليأتي قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 64 في 2013/8/26، الذي جعل مصير مقترحات القوانين التي يقدمها مجلس النواب معلقة على موافقة السلطة التنفيذية، وليذهب البعض من الباحثين للاستغراب من هذا القرار واعتباره مخالفاً لاحكام ونصوص الدستور في المادة (60 ، 61 ، 126) ، وهو ايضاً خرق واضح وتعطيل لمبدأ الفصل بين السلطات الذي اقرته المادة 47 من الدستور (36).

والصراع ما بين الثقافات يعود من جديد ولتراجع المحكمة الاتحادية عن قرارها السابق وتعيد صلاحية التشريع للسلطة التشريعية، مع مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات وذلك في القرار 21 لسنة 2015 (37).

وفي الواقع ان سلب الحق في ظل حكومة وارجاع الحق في ظل حكومة اخرى، من شأنه ان يكشف لنا عن وجود مشكلة في طبيعة الثقافة السياسية العراقية، مع الاشارة الى ان البعض لم يجد في قراري المحكمة 2015/2010 اي تغيير او تعديل (38).



كما ان درجة الاستقلالية لمجالس المحافظات وطبيعتها كانت هي الأخرى موضوع تصارع في الثقافة السياسية فهناك من ترسخت لديه ثقافة الخوف من المركز وليذهب الى تأييد اعطاء صلاحيات واسعة لمجالس المحافظات، مع عدم اغفال فكرة او امكانية الذهاب لتشكيل الاقاليم ايضاً<sup>(39)</sup> ، لا بل ان البعض ذهب باتجاه اقتراح خمس وحدات اقليمية وهي اقليم كوردستان والاقليم الغربي و اقليم الكوفة و اقليم البصرة و اقليم بغداد<sup>(40)</sup> .

و اذا كان هناك من يُعيب على مجلس النواب العراقي في طبيعة التشريعات القانونية من حيث صياغتها او غموضها، وهو المجلس الذي تتوافر له الكثير من الموارد العلمية والمعرفية، فكيف سيكون الحال مع اعضاء مجالس المحافظات صلاحيات التشريع المحلي؟

الوارد في المادة 2 من قانون 21 لسنة 2008 .

وعند الإجابة نجد هناك العديد من التفسيرات او التبريرات ، التي نعتقد انها ايضاً تختلف باختلاف طبيعة الثقافة السياسية لمن تبنى ذلك التفسير والتبرير.

فهناك من فسر التشريعات المحلية على انها تلك التي يصدرها المجلس والتي تتعلق بادارة الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة مثل تحديد التصميم الأساسي للمحافظة والأبنية وفرز الأراضي السكنية ومنح رخص المهن المختلفة، ووضع الاسماء التجارية<sup>(41)</sup> . وآخر ذهب الى ان لفظ الهيئة التشريعية ولفظ التشريعات يعني ان هذه المجالس هي بمثابة برلمانات توازي وتساوي في عملها الهيئة التشريعية الاتحادية المركزية، الا ان نطاق عملها التشريعي محدد بالمحافظة وشؤونها<sup>(42)</sup> . في حين ذهب آخر في تفسير مضاد وذلك حين قال " ان هناك قيادان حصريان يمنعان اصدار التشريعات المحلية لعدم الصلاحية الدستورية لان المادة 122 / ثانياً لا تمنح المحافظات أكثر من صلاحيات مالية وادارية، ولا تسمح لها بممارسة صلاحية تشريعية"<sup>(43)</sup> . في حين ذهب آخرون الى ان (مفهوم سن القوانين) في قانون مجالس المحافظات المقصود منها " هي القرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة كنوع من التشريع الفرعي او غير المباشر الذي يعمل على وضع التشريعات الرئيسية الصادرة عن مجلس النواب موضع التطبيق "<sup>(44)</sup> .

وفي نفس السياق ذهب بعض آخر الى انه حتى لو سلمنا جدلاً أن المشرع خول مجالس المحافظات سلطة تشريع القوانين، فإن ذلك التشريع المحلي لا يمر بنفس آلية تشريع القوانين العادية من حيث اقتراح ومناقشة وتصويت ومصادقة رئيس الجمهورية، ثم النشر في الجريدة الرسمية<sup>(45)</sup>.

ومن جانب آخر نتساءل عن طبيعة الثقافة السياسية لعضو مجلس محافظة او رئيس مجلس المحافظة او المحافظ نفسه وهو يفترض انه يقدم خدمة لأبناء محافظته، وفي صلاحيات واسعة وهو يسعى لان يكون عضواً في البرلمان؟ وهل سيكون على قدر التمثيل الديمقراطي لعموم الشعب العراقي ام ناخبه في حدود المحافظة هذا مع الإشارة الى انه حتى الآن لا يوجد قانون ينظم طبيعة العلاقة ما بين عضو مجلس النواب العراقي باعضاء مجالس المحافظات، او اعضاء البرلمان في اقليم كردستان .

هذا مع الإشارة الى وجود مزاجه ما بين الدور التشريعي والتنفيذي لعدد من المحافظين في محافظات مثل بابل والبصرة والمثنى وواسط بعد مضي عدة جلسات للبرلمان حتى يوم 2018/10/14 .

### المسألة الثالثة : ذكورية مجالس المحافظات

ان سيادة الثقافة الذكورية كقيمة ثقافية - اجتماعية والخوف من سيادتها سياسياً، دفع الى تحديد النص الدستوري في المادة 49 : رابعاً حول تحقيق نسبة تمثيل النساء لا تقل عن الربع من عدد اعضاء مجلس النواب<sup>(46)</sup>. وبالرغم من تحديد هذه النسبة في قوانين الانتخابات العراقية العامة ومجالس المحافظات والإقليم، إلا ان هناك اشارات من ان تحديد هذه النسبة تتعارض مع منطوق المادة 14 من الدستور العراقي التي تتحدث عن " العراقيون متساوون "، وكذلك مع منطوق المادة 16 من الدستور العراقي التي تتحدث عن " تكافؤ الفرص"<sup>(47)</sup>.

وذكورية الثقافة السياسية في العراق لم تمنع فقط من ان تترشح لرئاسة الجمهورية والوزراء والبرلمان امرأة واحدة او أكثر رغم ان الدستور لا يمنع ذلك فحسب، بل وحتى على

مستوى الجامعات العراقية اذ لا نجد سيدة عراقية تتولى رئاسة اي جامعة في العراق لا من الحكومة ولا من الأهلية .

ونفس الشيء نجد على مستوى مجالس المحافظات اذ لم نجد لا رئيس مجلس محافظة ولا محافظ من السيدات .

وقطعاً ان المرأة العراقية تملك العديد من المؤهلات والكفاءات ونخص منهن المستقلات وليس المنتحزات، او تلك التي تعتمد على المحسوبية والمنسوبية في تولي المناصب العلمية او الادارية او السياسية .

#### المسألة الرابعة : الخطورة والانقسام

يعتقد العديد من الباحثين في الشأن السياسي العراقي من ان النخب السياسية العراقية التي قادت مقاليد الأمور السياسية العراقية كانت تريد ان تجاوز مساوى النظام الذي ساد قبل 2003. ولذلك نجد ان النخب عملت على ايجاد انماط سياسية جديدة سواء على مستوى الفلسفة السياسية التعددية والديمقراطية ونظام الحكم الديمقراطي او على مستوى التطبيق القانوني والدستوري .

وضمن هذا السياق وجد البعض من ان الخوف الذي بات يلاحق المكونات الأخرى من عودة وهيمنة احد المكونات على الأخرى، وعودة الظلم والاستبداد والدكتاتورية، هو الذي دفع لتبني النظام الاتحادي<sup>(48)</sup>.

ويؤكد هذا الرأي احد السياسيين العراقيين وهو يتحدث عن عملية كتابة الدستور العراقي اذ يشير الى وجود تخوف من المستقبل المجهول للمكونات، ولذلك وجدوا في الدستور ضمانات قانونية وتشريعية لحقوقهم ومصالحهم<sup>(49)</sup>.

ويعود احد الباحثين ليؤكد على ان " اتجه واضعو دستور 2005 نحو المزيد من الصلاحيات باتجاه الاقاليم والمحافظات على حساب المركز تحت تأثير رد الفعل على مساوى المركزية الشديدة للنظام السابق، على حساب التوازن بين وحدة العراق من جهة وحاجة المحافظات لتبنيها على يد ابنائها من جهة اخرى<sup>(50)</sup> .

وفي نفس الاتجاه ، ولكن بشكل موضوعي أكبر ، يطرح احد الباحثين المرموقين من ان الاعتراف بالتعددية من خلال توفير احساس أكبر بالأمان للمجموعات الداخلية المختلفة، قد أدى في معظم الأحيان الى التخفيف من حدة التوتر<sup>(51)</sup>.

وهنا نتساءل لماذا لم يساعد تبني التعددية والنظام الاتحادي في العراق على تخفيف حدة التوتر وتحقيق الاستقرار المرجو؟؟

وعند الإجابة نجد ان هنالك أسباب عديدة ، ولكن نود التركيز على بعد الثقافة السياسية والنظام الاتحادي بالأصل هو توفيق ما بين رغبتين الاستقلال والاتحاد<sup>(52)</sup>. والذي حصل في التجربة العراقية هو صراع ما بين ثقافة سياسية تؤكد على المركزية واخرى تركز على اللامركزية. وفي ظل هذا الصراع نشخص مشكلة أخرى نعبّر عنها بمجموعة تساؤلات منها:

اذا كنا نريد التخلص من مساوى النظام السابق ، ومنها المركزية ، فلماذا نريد اعادة تجربة المركزية، وان كانت في ظل نمط جديد من الفلسفة السياسية الديمقراطية ؟  
ولماذا نخوف من اللامركزية (السياسية والإدارية) او السياسية فقط منها (الفدرالية) ؟  
ولماذا نقف ضد الفدرالية اذا كانت هي خيار جديد مضاد لمساوى الحكم المركزي السابق ؟

ولماذا لم تتوحد الثقافة السياسية العراقية وهي تعدّ العدة لاحتلالها مواقعها ومناصبها لقيادة العراق منذ ان كانت هي في المعارضة ؟

ام انه الاختلاف بالثقافات السياسية الفرعية الفئوية المكوناتية - الطائفية - العرقية كان له الاثر الكبير في غياب هذا الاتفاق والتوحد ؟

وضمن هذا السياق يمكن القول ان هناك اتجاهات ورؤى ، وهي انعكاس لثقافتها السياسية ، تعتقد بان تجربة اللامركزية تعني الضعف والوهن سواء كانت بالشق الاداري ام السياسي ولذلك شهد العراق وفي أوساطه السياسية - الاجتماعية - الحزبية مجال واسع ومتضاد حول الفدرالية وخطورتها ، وبعض من خطورتها يتعلق بالمضمون والآليات والبعض الآخر يتعلق بالتوقيتات والظروف<sup>(53)</sup>.



وحول الفدرالية وتطبيقها في العراق شهدنا نوعين من الثقافة السياسية الأولى تذهب بالاتجاه التكاملي والثانية تذهب بالاتجاه التعددي ، وكل اتجاه منها انما هو محمل بقيم ومشاعر ومعارف ومعتقدات محددة .

وإذا كان الخوف من الفدرالية باعتبارها تقود للضعف والوهن في جسد الدولة، فلماذا اذن المطالبة بتوسيع الصلاحيات الممنوحة الى مجالس المحافظات ؟

ولماذا ساوى المشرع ما بين صلاحيات الإقليم والمحافظه في الدستور العراقي سواء باستخدام مصطلح الحكومة لكليهما، او من حيث صلاحية التشريع وسن القوانين ؟ اصل المشكلة تتجسد في ان الفدرالية مضمونها سلبي في العقل الجمعي العراقي، وفي العقل السياسي العراقي استناداً الى تشبع هذا العقل بمفاهيم الوحدة والتوحد في كل شئ ، حتى وان كان على حساب التعدد والتنوع.

وهنا نقول ان واحدة من أسباب انهيار النظام السابق، انما هو انكار التنوع والتعدد وفرض الوحدة والتوحد بأساليب اكراهية وليس اقناعية .

كما ويمكن القول ان اي نخبة سياسية حين تنادي بتوسيع الصلاحيات لمجالس المحافظات سوف تكون في مأمن من الابتعاد سواء من حيث الدلالة اللغوية المختلفة (محافظه) و(اقليم)، او من حيث الدلالة السياسية - الفكرية السلبية المرتبطة بالفدرالية ولا ترتبط بالمحافظات .

لا بل ان الحياة السياسية العراقية شهدت ان نخباً عراقية ايدت او عارضت الفدرالية والإقليم لاسباب شتى بعضها يرتبط بالجانب العقائدي - الفكري، وبعضها الآخر يرتبط بمصالحها وطبيعة الشروط السياسية اللازمة لتحقيق تلك المصالح .

وهنا نؤشر ان الصلاحيات الممنوحة في المواد 116-122 هي ايضاً انعكاس لصراع حزبي - سياسي مشفوع بقيم ثقافة سياسية تقليدية او خاضعة، وليست تشاركية حتى داخل المكون الواحد او هي صراع مكوناتى على اسس ادارة السلطة ومواردها المختلفة . والقناعات والمعارف والاتجاهات ايضاً تتبدل ، بفعل الشروط والظروف السياسية ، فبعض المحافظات كانت بالصد من فكرة الفدرالية والأقاليم، لكنها غيرت من موقفها هذا ولتؤيد إقامة الإقليم ليس محافظة واحدة، بل لعموم المكون في محافظات عديدة. هذه

القناعات والاتجاهات تتصارع على مستوى صناع القرار في العراق وليغيب العمل المؤسساتي والتخطيط للبدائل، ولذلك لم نجد خيارات - موضوعية مطروحة على ارض الواقع لندلنا على كيفية التفاعل السياسي - القانوني - الإداري في حال وجود أكثر من إقليم في العراق .

وحتى في ظل ما هو سائد في اطار عمل مجالس المحافظات نجد التصارع السياسي ، وهو تصارع في الثقافة السياسية ، إذ يرفض محافظ لإحدى المحافظات تعيين بعض القيادات الأمنية من المركز الاتحادي وألتزم الصمت بعد حين<sup>(54)</sup>. كما نشير الى مشاكل تتعلق بادارة المطار والمنافذ الحدودية في اطار مجالس المحافظات ، وهي يفترض ان تعمل في اطار اللامركزية الادارية وليس السياسية ، وهذا يستدعي من المركز الاتحادي التعامل القانوني العادل مع المشاكل الطارئة سواء مع الاقليم او المحافظات .

وعند التحليل نعتقد ان المشكلة تتمثل في كيفية تحقيق التوازن ما بين فكرتين هي الحكم الذاتي والحكم المشترك ، التوازن ما بين ان يكون لدى نسبة كبيرة من السكان شعور بالهوية مع البلد ككل، بالإضافة الى مجتمعات محلية على المستوى الإقليمي تتسم بالحيوية والمشاركة السياسية<sup>(55)</sup>، المشكلة تتمثل في ان ترجيح احدى الكفتين سيؤدي الى غياب المضمون الحقيقي لعمل التعددية والتنوع الذي يؤطرهما عمل الاقليم ومجالس المحافظات .

المسألة الخامسة : التزام ما بين مفاهيم الرقابة والتفويض والتشاور والتنسيق والتعاون نصت المادة 105 من الدستور العراقي 2005 على تأسيس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لضمان المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية ، وفي المادة 106 نصت على تأسيس هيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وللتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية، وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال<sup>(56)</sup> .

كما توجد اشارات التعاون بشكل صريح وضمني في المواد الدستورية 111،113،114<sup>(57)</sup> .

وفي القانون 21 لسنة 2008 نصت المادة 45 : أولاً على تأسيس هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات (58).

اما عن تفويض الصلاحيات فقد نصت عليه المادة 123 من الدستور العراقي والتي اجازت تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات او بالعكس وبموافقة الطرفين (59). المشكلة هنا مع وجود كل اشارات وعبارات التعاون والتنسيق وحيثاً التشاور (60)، إلا ان العديد من المشاكل لم تحل حتى الان . والسبب الأساسي يعود حسب رأينا في الخلل الحاصل في الابتعاد عن العمل المؤسساتي في الثقافة السياسية العراقية، وعدم العمل بروح الفريق الجماعي الواحد .

وابلغ مثال موضوع القصور في الخدمات ومعالجة مطالب المتظاهرين في البصرة اذ يرمي كل طرف اللوم على الطرف الآخر، وكأننا في دولة مترامية الأطراف غير محكومة بالعمل المؤسساتي وغافلين امر أساسي هو المسؤولية المشتركة .

كما ونشير الى المادة 112 التي تشير الى مفهوم الأقاليم المتضررة التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك .

وتساءل هنا الى متى سيبقى هذا المفهوم ونحن قطعنا 15 عام من التحول الديمقراطي وانفاق مئات المليارات من الدولارات .

المسألة السادسة : المفاضلة ما بين الانتخاب والتعيين او تعديل النظام الانتخابي

نصت المادة 7 : الفقرة ب من الدستور العراقي لسنة 1970 على تقسيم

الجمهورية العراقية الى وحدات ادارية وتنظم على اساس اللامركزية الإدارية (61) .

وعند تحليل هذه المادة في ضوء الثقافة السياسية نجد انه من الطبيعي غياب اللامركزية السياسية والأخذ باللامركزية الإدارية من نظام سياسي غير ديمقراطي، ويؤمن بالفلسفة المركزية والمركزية الشديدة بالأخص . وان اللامركزية المنصوص عليها في الدستور لم يكن تطبيقها بالمعنى الحقيقي لمضمون وروح اللامركزية الادارية، واعتماد التعيين للمحافظين وهم من ذوي الرتب العسكرية مثال واضح على ذلك . وبسبب المركزية الشديدة لم

نكن لنشهد التصارع والتنازع ما بين تصريحات الأطراف ، وهذا شيء طبيعي ، في ظل الهزيمة السياسية والإدارية المعتمدة وغياب التصريحات لا تعني غياب المشاكل او حالات القصور .

وهنا نتساءل لماذا اذن تظهر المشاكل بحدة في ظل النظام السياسي الديمقراطي؟؟ وعند الإجابة نجد ان هذا الشيء طبيعي يرتبط بطبيعة التحول الديمقراطي والظروف والشروط والمناخات التي رافقت التحول والقوانين السياسية - الاجتماعية الحاكمة لهذا التحول الديمقراطي. ولكن ايضاً نعتقد ان النخب السياسية تتحمل المسؤولية الكاملة في عدم التعامل مع الظاهرة السياسية العراقية التعامل المؤسسي والمنطلق من ذهنية رجال الدولة الأ ما ندر، هذا الى جانب عدم الاستفادة من تجارب الدول الاخرى التي مرّت بالتحول .

وعلى سبيل المثال فان ثقافة الاباء المؤسسون ورجال الدولة ذا رؤية غائبة في المركز الاتحادي، كما هي غائبة في المحافظات وجزء من هذا الغياب يرتبط بغياب الثقافة السياسية الحزبية التي تعتمد القيام بوظائف مهمة في بناء الدولة وادارتها ولتسود ثقافات سياسية تقليدية تعتمد الولاء، وليس المواطنة .

ان المشكلة الحقيقية في العراق لا ترتبط بمسألة التعيين والانتخاب<sup>(62)</sup>، لان ليس كل انتخاب يكون بالضرورة ايجابي وليس كل تعيين هو بالضرورة سلبي، وهنا نتحدث عن المفاصل الإدارية وليس السياسية، مع التأكيد على ضرورة الفصل ما بين السياسة والإدارة لإدارة الدولة العراقية<sup>(63)</sup> ومرافقتها . ومن جانب اخر لا نجد اي ضرر في تعديل النظام الانتخابي للمحافظات<sup>(64)</sup>، ولتحديد حصة تعيين بعض الكفاءات الى جانب مبدأ الانتخاب لانه من الممكن ان يخدم تلك المحافظات، ولكن بشرط ان يكون التعيين مبني على شروط فنية مؤهلاتية، وليس حزبية سياسية او شخصية .

### المسألة السابعة : المضمون والشكل

ان جوهر اللامركزية هو نقل وتفويض سلطة التخطيط واتخاذ القرار وادارة الوظائف العامة من الحكومة المركزية وقطاعاتها الى هيئات ميدانية تابعة لتلك القطاعات



او شركات عامة شبه مستقلة او حكومات محلية مستقلة او منظمات غير حكومية . مع التأكيد على مستوى اللامركزية المطلوب ما بين لامركزية وظيفية التي تعني تفويض السلطة للقيام بمهام محددة الى منظمات متخصصة في اداء تلك الوظيفة، ولامركزية منطقة التي تهدف الى نقل مسؤولية المهام العامة الى منظمات داخل حدود محلية او جغرافية او سياسية محددة بشكل جيد (65).

ونعتقد انه حتى يكون الإنسان - المواطن هو الهدف والغاية لأي نظام سياسي، فانه من الضروري ان يكون هدف اي اجراء لاي لامركزية هو خدمة المواطن وتوفير سبل العيش الكريم . وان واحدة من غايات اللامركزية هو تخفيف الاعباء عن المركز وتسهيل انسيابية الإجراءات والاعمال المتعددة في المحافظات وبما يحقق التنمية والاستقرار، ومنطلقين ان اساس العمل الديمقراطي ووسيلته ليست الانتخابات فحسب، بل وتقديم المنجز الخدمي لكل اشكاله .

وهنا يرد الى الذهن تساؤلات المواطن العراقي البسيط ، التي تعبر عن مشاعر وآراء واتجاهات ومواقف ازاء غياب الخدمات والقصور الحاصل في منظومة عمل النظام السياسي الديمقراطي العراقي، وخاصة بعد اعتماد اللامركزية ، وهو المزود بمعارف واره ومعطيات عن العراق وبلاد الرافدين والوفرة النفطية والثروة المائية ، وهو لا يجد التوظيف المناسب لكل هذه الثروات ولتضيق امام عملية الفساد بكل أنواعه . كما ويثار تساؤل مهم ما هو أثر غياب الخدمات بهذه الصورة الفاضحة على انتماءه الوطني وسلوكيات المواطنة وطبيعة انتماءاته لمؤسسات الدولة العراقية ؟

ويتساءل المواطن هل ان الخلل في المركز الاتحادي ؟ المشمول بالتصارع على المناصب والخاصة المكونانية ومشاكل الصراع السياسي الشديد وشعوره بالغبرة ازاء هذا المركز ام ان الخلل في الاطراف والمحافظات، وتكون المشكلة اكبر وأعمق.

ومن جانب آخر فان منطوق تخفيف الأعباء عن المركز وقيام المحافظات بمسؤولياتها تحول في ذهن المواطن ، الى صراع سياسي ما بين المركز والمحافظات والتصريحات المتصارعة وابلغ مثال ما حصل في جلسة مجلس النواب العراقي في 2018/9/8، والتضارب في

التصريحات ما بين محافظ البصرة أسعد العيداني ورئيس مجلس الوزراء حيدر العبادي حول موضوع التخصيصات!!<sup>(66)</sup>

وما هو الأثر السلبي الذي يتركه مثل هكذا تصارعات على اداء اللامركزية الادارية، وعلى مسألة الاندماج السياسي - الوطني والمواطنة والقبول بمنطق الدولة . ومن يذهب باتجاه ان تقليص عدد اعضاء مجالس المحافظات<sup>(67)</sup> هو خطوة ايجابية في تقليص الهدر بالنفقات ، نقول هذا صحيح ولكنه لا يمس جوهر المشكلة التي تعاني منها في العراق ، والتي تمثل في ان النخب السياسية العراقية عاجزة عن تقديم نموذج سليم وموضوعي لتطبيق اللامركزية الإدارية والسبب الرئيس وراء ذلك هو عدم امتلاك تلك النخب للثقافة السياسية الناضجة . كما ان جوهر المشكلة ليس في البحث عن صلاحية مجلس المحافظة لغرض الرسوم وجبايتها ام لا رغم أهمية الامر<sup>(68)</sup> ، كما هو ليس في البحث عن مسؤولية التأخير في صرف مبالغ البترو دولار المتأخرة من المركز سواء كان بقصد ام غير قصد ، بل ان جوهر المشكلة هو في كيفية ايجاد الادارة الصالحة للمال العام التي تارة يُهدر بدون وجه حق، وتارة اخرى لا ينفق في مجالاته الصحيحة بحجة الخوف من المسؤولية .

وهنا نشير الى المادة 50 من الدستور العراقي 2005 التي تنظم اليمين الدستورية لعضو مجلس النواب ، اذ لم تشير هذه المادة لمصطلح المال العام، مع إدراكنا ان هدر المال من عدمه لن يمنعه وجود اليمين والقسم ، وذلك بسبب ان الفساد في العراق اصبح قيمة وثقافة سياسية سائدة مع وجود الخاصصة السياسية والتصارعات السياسية والتي راح ضحيتها المواطن العراقي والمال العام .

ولذلك نعتقد ان المعالجة الصحيحة لمشاكل الفساد والخاصصة في العراق لا تحل بثقافة التصريحات الاعلامية المنطلقة من شخصيات لا تملك الثقافة السياسية المعتمدة للشفافية والمسؤولية والمحاسبة، بل في وجود علاجات علمية موضوعة وتخطيط مؤسساتي - استراتيجي يرتبط بكيف نحكم ؟ وكيف نوزع الموارد ؟ ولئن تعود عند حصول التنزع والصراع ؟ وبالشكل الأ نجعل النصوص الدستورية مجرد حبر على ورق او ادوات انتقائية تستهلك في الدعاية السياسية والحزبية .

### المسألة الثامنة : الثقافة السياسية – اسباب الغياب والتراجع

مما لاشك فيه ان الثقافة السياسية واكتسابها يعتمد على عامل التنشئة والتراكم في الخبرات التي تأتي بمرور الوقت. وان التلازم ما بين المؤسسات وسلوكيات المسؤولين والقادة الحكوميين هو الذي يوجد لنا ثقافة سياسية ناضجة ، بمعنى ان التشريعات الدستورية والقانونية لوحدها لا تكفي لعملية التحولات الديمقراطية ومسارها ، ما لم تكن هناك استجابة من قبل المسؤولين لطبيعة التشريعات ومقاصدها، والآ فما قيمة النص الدستوري وهو لا يوضع موضع التطبيق .

ويمكن القول بانه لا توجد حتى الآن ثقافة سياسية عراقية ناضجة استطاعت ان تقدم خياراً صحيحاً ومناخاً مناسباً للتحول الديمقراطي العراقي، والأسباب وراء ذلك عديدة يمكن حصر بعض منها فيما يلي :

1. ان النخب السياسية العراقية لم تعمل على تعزيز ما تملكه من أوليات الثقافة السياسية ( قيم ، معارف ، مشاعر ، اتجاهات ) وتطويرة مع مرور الوقت، ولم تعمل في حدود مجالات المواطنة والثقافة المدنية **Civic Culture** ، وانحصرت في مجالات التصارع والتنازع ، ولكن ليس السياسي ، بل الطائفي – العرقي – المذهبي، واستمرار هذا الخط حتى الآن، وإن كان بصيغة ملطّفة نوعاً ما في 2018 .

2. الانشغال بالجانب الرسمي للعمل الديمقراطي وإهمال المضمون الاجتماعي – الثقافي التي هي الحامل الحقيقي للتحول الديمقراطي ولذلك هناك فجوة واسعة ما بين القواعد المجتمعية التي تعاني من العديد من المشاكل الجوهرية، وشرائح ترتبط بالقمة السياسية وتمتعها بالامتيازات الواسعة .

ان هذا التباين الطبيعي – الاجتماعي – السياسي أصبح من سمات العملية السياسية في العراق منذ عام 2003 فمن يرتبط بالحلقات السياسية وقياداتها يجوز على فرص أكبر وأكثر من الآخرين ، وهذا الارتباط المبني على ابعاد الآخرين لم يكن لِيُسهم في ايجاد ثقافة سياسية دستورية مضمونها المساواة وتكافؤ الفرص .

3. اعتماد النخب السياسية على التعريف الملتوي للسياسة ، فالأصل في السياسة انما التوزيع السلطوي للقيم .. والتي يشترط توزيعها على المجتمع والشعب بشكل عادل ومتساو وليس تحويله الى مكون وزعامات للمكونات. ولذلك اصبحت السياسة هي التوزيع الحزبي - المكوناتي للغنائم، مع الاخذ بنظر الحسبان الفجوة الحقيقية بين زعامات المكونات والمضمون الاجتماعي للمكونات .

4. الاعتماد على الولاءات الثانوية وليست المتعمدة على المواطنة والكفاءة، وهذا من شأنه عدم العمل بالقواعد الموضوعية للثقافة السياسية بأصولها، ولذلك لم تتصرف النخب السياسية بكونها رجال دولة بل رجال معارضة ، لانها لم تتخلص من سلوكيات واتجاهات ثقافة المعارضة ولم تستفد من تراكم التجربة السياسية ولم تتعلم من اصحاب الكفاءات، وعلاقات النخب السياسية مع الكفاءات بكل انواعها هي علاقة التابع - المتبوع وليس علاقة التعاون والفهم المشترك .

5. قصور الظاهرة الحزبية من انتاج قيادات حزبية جديدة تفكر برؤية الدولة وبقاء العمل الحزبي مرتبطاً بالعمل الانتخابي فحسب .

6. ان النخب السياسية لم تعمل على مأسسة الظاهرة السياسية العراقية لسطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية ، وبأستثناء السلطة القضائية التي تحتاج لقانون جديد ينظم عملها ، فان السلطتين التنفيذية والتشريعية لم تعملان بالشكل الذي يعزز ويرسخ من انماط ثقافة سياسية مدنية تعتمد المواطنة .

فالسطة التنفيذية تتشكل بعد صراع مرير حول الاستحقاق الانتخابي او الكتلة الاكثر عدداً واستحقاقات المقاعد الوزارية ولمن هي الوزارات السيادية، وكل ذلك يحصل في وسائل الاعلام التي تزيد من الفجوة ما بين السلطة التنفيذية والمواطنين . وعين الشيء بالنسبة للسلطة التشريعية ففي اول جلساتها مخالفة للدستور وباقي جلساتها الاخرى تصارع على اللجان والرئاسات .

بمعنى آخر ان السلطات الثلاث وبالأخص التنفيذية والتشريعية لم تعمل على وفق ما جاء في الدستور ، وهي كأنما ليست مؤسسات دولة، بل مؤسسات عائلية وشخصية.



7. ان الصراع ما بين اتجاه ممارسة الهيمنة والمركزة (المركزية) من النخب السياسية كسلوك متأصل فيها حتى الآن ، وما بين اعتماد سبل اللامركزية الحقيقية بشكلها المؤسساتي لم يُجسم لصالح ثقافة سياسية تعتمد اللامركزية الصحيحة . فمن هو في المركز يريد الهيمنة على الاطراف تحت ذرائع مختلفة ، ومن هو بالاطراف يريد التحرر من الهيمنة ولكنه في الوقت نفسه يتبع المركزية في سلوكه ازاء المؤسسات الأخرى ، والصراع ما بين الهيمنة والتحرر وحصره في اطار العلائق الشخصية بعيداً عن المؤسسات افقد اللامركزية فرصة ذهبية في تحقيق الاهداف والغايات المرجوة التي من اجلها تم اعتماد سبل اللامركزية .

الخاتمة :

- ان التشريعات الدستورية والقانونية المنظمة لعمل اللامركزية الادارية لا تكفي لوحدها لتسيير عجلة اللامركزية ودوام مقاصدها وأهدافها، من دون ثقافة سياسية ناضجة توفر الأطر المعرفية والقيمية والمعايير الواضحة لنجاح اللامركزية .
- ان اساس اختيار اللامركزية في العراق، انما هو وجود المخاوف لدى النخب السياسية من عودة المركزية ، والمخاوف هذه انما مثلت اتجاهاً لنمط من انماط الثقافة السياسية .
- ان تطبيق اللامركزية كانت مقاصده توفير الحلول للمشاكل الموجودة او تلك الناشئة من التجربة الاّ اننا وجدنا ان اللامركزية اصبحت هي المشكلة ، ونقصد التطبيق الخاطئ للامركزية ، وليس اللامركزية بحد ذاتها ، وتتحمل النخب السياسية العراقية على مستوى المركز الاتحادي والمحافظات مسؤولية التطبيق المشوه .
- ان ارتباط اللامركزية بالخاصة والتوافقية والإصرار عليها في الممارسات اليومية، افقد اللامركزية المضمون الحقيقي لها، وهو الاهتمام بالمواطن على المستوى المحلي وتحقيق التنمية والاستقرار والانجاز .

- هناك تناقض واضح في السلوك السياسي للنخب السياسية في التعامل مع مفردات اللامركزية ، التناقض في المطالبة باللامركزية مع وجود سلوك مركزي ازاء الآخر ، سواء داخل المحافظة الواحدة او فيما بين المحافظات ذاتها ، و مبعث هذا التناقض انما هو الترسبات الموجودة في العقل السياسي العراقي فيما يخص المركزية والسلوك المركزي .
- مازال هناك خلط ما بين اللامركزية السياسية (الفدرالية) واللامركزية الادارية (المحافظات) ، الخلط الموجود على مستوى النص الدستوري أدى لوجود مشاكل حقيقية في تطبيق اللامركزية .
- مازالت الثقافة السياسية للنخب السياسية بعيدة عن مقومات الثقافة الدستورية - القانونية، وتكون الريادة والسيادة هي الثقافة الحزبية المشوهة او الثقافة الشخصية التي تعيق بناء الدولة ودوام تجربة اللامركزية .
- لم تصل الثقافة السياسية العراقية الى مواصفات الثقافة المشاركة او المساهمة والتي من الممكن ان تحقق النجاح لعمل اللامركزية وذلك عبر اشراك المواطن في صناعة قرارات التنمية والاستقرار .
- لا يوجد تفاعل وتنسيق واضح ما بين المحافظات العراقية فيما بينها ، إلا في حدود ضيقة ، لاسباب عديدة تتعلق بمصالح اقتصادية او استثمارية او موارد وثروات او تحديد الحدود الادارية ، وغياب هذا التفاعل والتعاون والتنسيق من شأنه ان يهدد استقرار تجربة اللامركزية .
- رغم توافر النص القانوني الذي يتيح لمجلس النواب الرقابة على اعمال مجالس المحافظات، إلا انه لا توجد حركة فاعلة لهذه الرقابة اما لأسباب تتعلق بالغموض في صيانة النص القانوني او لأسباب أخرى تحتاج لمراجعة دقيقة وموضوعية .
- اخفق المركز الاتحادي في التعامل مع اللامركزية ومجالس المحافظات العراقية واسباب هذا الاخفاق هي اما تباين الرؤية ما بين حكومة واخرى المستند على فهم دستوري وقانوني معين او بسبب عدم امتلاك رؤية واضحة مشفوعة بثقافة



سياسية مدنية وواعية واخيراً بسبب غلبة الرؤية المركزية على اللامركزية في التعامل.

- لقد تعالت مجالس المحافظات على المركز الاتحادي بالاستناد لنص دستوري غامض او صياغة خاطئة لمادة قانونية او بسبب الهيمنة للقوى الحزبية في المحافظات وصراعاتها المستمرة فيما بينها او صراعاتها مع المركز ، وشواهد هذا التعالي كثيرة، الامر الذي ادى لاختلال العلاقة ما بين حدود المركزية (الاتحادية) وحدود اللامركزية .

- ان نقل الصلاحيات الواسعة للمحافظات لم يحل المشكلة التي تعاني منها المحافظات ، رغم اهمية الالتزام بموضوع نقل الصلاحيات، الا اننا نعتقد انه من الضروري ان يكون هناك تلازم وترباط بين عملية نقل الصلاحيات ووجود عنصر الثقافة السياسية المدنية ، التلازم الذي من شأنه ان يوفر المناخ المناسب لعمل اللامركزية .

- ان التزام التشريعي على مستوى النص الدستوري والقوانين والتعديلات المستمرة والتفسيرات المتعددة المتكررة للمحكمة الاتحادية ومجلس الدولة لم يوازيه سلوك سياسي ذو ثقافة دستورية واعية وكفيلة بحل الإشكالات الموجودة في التطبيق، لا بل ان ديمومة التصارعات المتكررة والمتشابهة في المحافظات سيضعف من رأي وتوجيه حكم المؤسسات القانونية والقضائية .

- ان تطبيق اللامركزية في العراق لا يحتاج فقط الى تراكم الخبرات والمعارف وتعزيز القيم المرتبطة بالثقافة السياسية الناضجة فحسب، بل والى مراجعة شاملة لعمل اللامركزية في العراق وهذه المراجعة تقتضي اشراك ذوي الاختصاصات القانونية والسياسية والإدارية لتحديد مجالات الاخفاق مع طرح الحلول الناجمة لها وتعزيز وادامة مجالات النجاح، وذلك كله لغرض ادامة التحول الديمقراطي في العراق والذي ينبغي ان يرتبط بالإنسان - المواطن اولاً واخيراً .

- Abstract



- It sheds light on the cultural dimension in the decentralized administration experience in Iraq as evaluation tool by adding a new dimension in studying decentralization in addition to the administrative, political and legal dimensions .The proposal of study is that without the civil political culture ,the administrative decentralization in Iraq which remains weak and it may be imposed to a set of problems.
- The study includes an introduction, conclusion and a set of political and cultural issues , its components and it may have the political analysis of this culture and its role in determining the movement of the administrative decentralized movement in Iraq post 2003.

### المصادر والهوامش

- (1) مجموعة مؤلفين ، علم النفس السياسي ، ترجمة عبد الكريم ناصيف ، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب ، دمشق ، 2007 ، ص15 .
- (2) Edward B .Tylor, Primitive Culture Researches into the development of mythology religion language art and custom , VoL 1, London, John Murray , Fourth Edition Revised,1903,p1.
- (3) موريس دوفرجه ، علم اجتماع السياسة ، ترجمة سليم حداد ، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر ، ط2 ، بيروت ، 2002 ، ص92 .
- (4) هشام محمود الاقداحي ، سيكولوجية النخبة العليا والزعامة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ، 2009 ، ص174 .
- (5) صادق الاسود ، علم الاجتماع السياسي ، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد ، 1991 ، ص332 .
- (6) فيليب برو ، علم الاجتماع السياسي ، ترجمة محمد عرب ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، ط2 ، بيروت ، 2006 ، ص213 .
- (7) موريس بي فيورينا بيرترام جونسون ، الديمقراطية الامريكية الجديدة ، ترجمة لميس فؤاد البيحي ، الاهلية للنشر والتوزيع ، ط1، الاردن ، 2008 ، ص88 .
- (8) James Q-Wilson , John J.Dilulio, American government , Houghton Mifflin company , new York , 2001, P.80.
- (9) انظر : عبد الجبار احمد عبد الله ، معوقات الديمقراطية في العالم الثالث ، مكتبة الطليعة العلمية ، ط1 ، الاردن ، 2013 ، ص174 .
- (10) هشام محمود الاقداحي ، المصدر السابق ذكره ، ص 175 . ود.كمال المنوفي ، نظريات النظم السياسية ، وكالة المطبوعات ، الكويت ، 1985 ، ص ص 177-178 .
- (11) المصدر السابق نفسه ، ص177 .
- (12) موريس دوفرجه ، المصدر السابق ذكره ، ص93 .



- (13) محمود شريف وآخرون ، اللامركزية ومستقبل الادارة المحلية في مصر ، مركز دراسات واستشارات الادارة العامة ، القاهرة ، 2005 ، ص 19 . وايضاً احمد عبد الزهرة كاظم الفنلاوي ، النظام اللامركزي دراسة مقارنة ، منشورات زين الحقوقية ، ط1، بيروت ، 2013 ، ص 29 .
- (14) صداع دحام طوكان ، اختصاصات رئيس الوحدة الادارية الاقليمية في العراق ( المحافظ - القائم مقام - مدير الناحية) ، موسوعة القوانين العراقية ، ط 1 ، 2009 ، ص 83 . وايضاً د.عبد الجبار احمد عبد الله ، الفدرالية واللامركزية في العراق ، مؤسسة فرديش ايرت ، عمان ، 2013 ، ص 85 .
- (15) د.احمد مجي الزهيري ، العملية السياسية في العراق بعد 2003 دراسة في اشكالية الرئاسات الثلاث ، دار السنهوري ، بيروت ، 2017، ص 73 .
- (16) انظر المادة الرابعة من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 . والقاضي نبيل عبد الرحمن حيوي ، قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2004 .
- (17) يوسف فواز الهيتي ، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم ، مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي ، بغداد ، 2011 ، ص 92 .
- (18) انظر : القاضي نبيل عبد الرحمن حيوي ، المصدر السابق ذكره . ويوسف فواز الهيتي ، المصدر السابق نفسه ، ص 98 . وايضا د.عبد الجبار احمد عبد الله ، الفدرالية واللامركزية في العراق ، المصدر السابق ذكره ، ص 66 .
- (19) فراس الوحاح ، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية الى المحافظات ، ط1، بغداد ، 2016 ، ص 24 .
- (20) د.شمران حمادي ، الاحزاب السياسية والنظم الحزبية، دار السلام، ط1، بغداد ، 1972، ص 206 .
- (21) جورج طرابيشي ، في ثقافة الديمقراطية ، دار الطلبة ، ط1، بيروت ، 1990، ص 10 .
- (22) حول مجلس الاتحاد ، انظر : أ. م . د ليث عبد الحسن الزبيدي، م . د كاظم علي مهدي، مجلس الاتحاد والتوازن التشريعي في العراق ، مجلة قضايا سياسية ، العدد 37 - 38، كلية العلوم السياسية ، جامعة النهدين ، تموز - كانون الاول 2014 ، ص 81 . ود.حسن الشلي ، مجلس الاتحاد صلاحياته واختصاصاته ، مجلة حوار الفكر ، المعهد العراقي لحوار الفكر ، العدد 26 ، السنة 2011، بغداد، ص 78 . وايضاً القاضي عبد الله العامري والقانوني عمار رحيم ، مجلس الاتحاد في ضوء الدستور العراقي الدائم ، مجلة حوار الفكر ، المعهد العراقي لحوار الفكر ، العدد 14 ، لسنة 2008 ، بغداد ، ص 141 .
- (23) حول الاقليم طرحت الكثير من الآراء من قبل الباحثين والأكاديميين والسياسيين فبعض منهم اعتقد ان الاقليم هو مخطط للتقسيم والتفتيت والتي تبدأ من خلاله تحريض المكونات = دعم المكونات المجتمعية (الاثنية - الطائفية) يدفعها نحو (الحكم الذاتي) ثم الفدرالية ثم الانفصال، وهكذا كانت تجربة الاكراد في شمال العراق وهو ما يستوجب فصل الشيعة في الجنوب، وتقوية اقليم سني . انظر : أ.د. عبد علي كاظم المعموري ، المذهبية والأثنية... وجبرية التقسيم في العقل الاستراتيجي (الاسرائيلي) ، مجلة حمورابي ، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، بغداد ، العدد 10 ، السنة 2014 ، ص 18 .
- ويذهب بعض الى انه اذا كان سكان محافظتي الانبار وصلاح الدين والقوى السياسية التي يطلق عليها السنية السياسية، قد رفضت الدستور او عارضته او تحفظت عليه في العام 2005 لانه احتوى على الفدرالية، فإنما اليوم أكثر اندفاعاً ازاء موضوع الفدرالية لشعورها بالخيف والتهميش. انظر عبد الحسين شعبان ، داعش واخواتها واعادة تدويل المسألة العراقية (هل أصبحت ام الربيعين رهينة الخسبين)، مجلة حمورابي ، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، بغداد ، العدد 10 ، السنة 2014 ، ص 35 . واخرون اعتقدوا ان انشاء اقليم لضم المحافظات الشيعية التسع (مطلب عبد العزيز الحكيم)،

يمكن ان يؤدي الى قيام منطقة ذات حكم اسلامي اصولي على الغرار الايراني. انظر: فالخ عبد الجبار ، متضادات الدستور الدائم في مجموعة مؤلفين، مأزق الدستور :نقد وتحليل ، معهد الدراسات الاستراتيجية ، الفرات للنشر والتوزيع، ط1، بيروت، 2006 ،ص88 .

وبعض آخر ذهب بالمناداة لتأسيس خمس وحدات اقليمية في العراق . انظر : موفق الربيعي، الفيدرالية الاقليمية وليس الإقليمية من اجل التقسيم ، مجلة حوار الفكر، العدد ٨، المعهد العراقي لحوار الفكر، بغداد، ٢٠٠٨ ، ص ١٤٦ . ويذهب بعض آخر الى ان الدستور يذهب في بعض فقراته الى تفتيت الدولة واعطاء صلاحيات تشكيل اقليم تمتلك سلطات واسعة على حساب المركز ... وان من نتائج الفدرالية هي الغاء سلطة الدولة لتنتج دولة لامركزية الى حد بعيد .

انظر : غانم جواد ، الشيعة والانتقال الديمقراطي ، دار الحصاد ، ط1، دمشق، 2011 ، صص 162 - 163 .  
وقد ذهب بعض الى انشاء اقليم للدولة العراقية اطلق عليه حلف الاقليم الرابع . انظر : مكتب الاشراف ، حلف الاقليم الرابع ، سلسلة رؤى وافكار المؤتمر الوطني العراقي : الحلقة الثانية ، بغداد ، 2008 .

اما عن الجوانب السياسية والدوافع للدعوة لاقليم الوسط والجنوب ، انظر د.سلام كامل كرم ، الدستور كعمل غير مكتمل : صنع وابطال ( تغيير ) علاقات السلطة في العراق 2003-2011، ترجمة مالك حسن ، دار الرواد ، بغداد ، 2017 ، صص 190 .

ومن الناحية الدستورية والقانونية فان قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقليم رقم 13 لسنة 2008 الصادر في 2008/2/11 ، جاء استنادا للمواد 117 :ثانيا، 118، 120، 119، 121 ، من الدستور العراقي لسنة 2005 . انظر قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقليم رقم 13 لسنة 2008 .

ولمعرفة الراء الموضوعية حول الفدرالية والتمثيل السياسي والاقليمي. انظر : جورج اندرسون ، مقدمة عن الفدرالية ، منتدى الانظمة الفدرالية ، كندا ، 2007 .

(24) انظر : ارم نيوز ، لوقف الاحتجاجات رئيس الوزراء العراقي يخصص وظائف ومشاريع خدمية لمحافظة بابل في 2018/8/4 . تاريخ المراجعة الاحد 2018/10/28 العاشرة مساءً .

<https://www.aremnews.com/news/arab-world/1442908>

انظر السومرية نيوز، مكتب العبادي يعلن اتخاذ سبع قرارات بشأن البصرة ومنها تعيين العاطلين في البصرة ، في 2018/9/10 ، الانترنت ، تاريخ المراجعة 2018/10/31 الساعة التاسعة مساءً .

<https://www.alsumaria.tv/news/246986/البصرة-اتخاذ-سبع-قرارات-بشأن-البصرة>

انظر صحيفة رأي اليوم، العبادي يخصص ثلاث مليارات دولار للبصرة لاحتواء الاحتجاجات واستخدامها لتحلية المياه وفك الاختناقات بشبكات الكهرباء وتوفير الخدمات الصحية اللازمة واطلاق درجات وظيفية لاستيعاب العاطلين عن العمل ، في 14 تموز 2018 ، الانترنت ، تاريخ المراجعة 2018/10/30 الساعة التاسعة مساءً .

<https://www.raialyoum.com/index.php> العبادي يخصص ثلاثة مليارات دولار

انظر : الكوثر الالكتروني ، العبادي يصدر توجيهات عدة تخص محافظة ميسان ، تاريخ المراجعة الاحد 2018/10/28 العاشرة مساءً . <http://www.alkawthartv.com/news/151364> للبصرة

(25) انظر احمد عبد الزهرة الفتلاوي ، المصدر السابق ذكره ، ص122 ، ص 257 . وايضاً صلاح جاسم صالح ، صلاحيات المحافظ في العراق للمدة 1958 - 2016 ، رسالة ماجستير مقدمة كلية العلوم السياسية /جامعة بغداد ، 2017 ، ص 90 ، ص 93 .



(26) انظر يوسف فواز الهيتي ، المصدر السابق ذكره ، ص134. وايضاً جريدة الصباح الجديد ، العبادي يواجه مشروع الاقاليم بمنح المحافظات صلاحيات واسعة ، الثلاثاء /30 كانون الاول 2014 ، العدد 3023 . وكذلك صلاح جاسم صالح ، المصدر السابق نفسه ، ص143 .

(27) انظر : الغد برس ، الاقاليم البرلمانية: وزراء ضغطوا على العبادي وصوتوا لايقاف نقل الصلاحيات للمحافظات، الانترنت، تاريخ المراجعة 2018/10/31 .

اهم-الاخبار-المحلية-في-العراق/29260/الاقاليم-البرلمانية-<https://www.alghadpress.com/news/>

وزراء-ضغطوا-على-العبادي-وصوتوا

(28) فعلى سبيل المثال : الخلاف بين محافظة بغداد وأمانة بغداد ، بعد اغفاء نعيم عبيوب حين كان معاون الإداري لأمين بغداد من قبل مجلس محافظة بغداد واعادته من قبل مجلس الوزراء .

انظر : عمار احمد ، من المسؤول عن امانة بغداد ؟ الحكومة ام مجلس محافظة بغداد ، وكالة انباء برائنا، الانترنت ، تاريخ

المراجعة 2018/10/31 <http://burathanews.com/arabic/articles/49380>

وايضا الخلافات والصراعات الداخلية التي اثرت في نقل صلاحيات المحافظات من 8 وزارات في الحكومة المركزية الى محافظتي ذي قار وميسان . وكانت حكومة ذي قار المحلية استحدثت دائرة لمتابعة نقل الصلاحيات عام 2015، وتسلمت عام 2016 صلاحيات محددة من بعض الوزارات الخدمية، إلا أن الأخيرة تراجعت ليعود الخلاف بين المركز والحكومة المحلية في حادثة تعيين مدير الوقف الشعبي في ذي قار. كما أن العديد من الوزارات مثل المالية والصحة امتنعت عن نقل صلاحياتها. انظر احمد وحيد ، صراعات تعرقل نقل الصلاحيات إلى محافظات جنوب العراق ، جريدة الحياة، الانترنت، تاريخ المراجعة 2018/10/31 .

صراعات-تعرقل-نقل-الصلاحيات-لى-محافظات-<http://www.alhayat.com/article/803783/>

جنوب-العراق

وانظر ايضاً ذي قار تؤكد تمسك جميع المحافظات العراقية بنقل الصلاحيات الوزارية، وكالة انباء برائنا، الانترنت ، تاريخ

المراجعة 2018/10/31 <http://burathanews.com/arabic/news/277341>

وانظر الحكومات المحلية: الوزارات أفرغت نقل الصلاحيات من محتواه، جريدة المدى ، العدد 4083 في 2017/10/12. وكذلك سومر نيوز، تريت في نقل صلاحيات الوزارات الى بعض المحافظات ، الانترنت ، تاريخ المراجعة

<http://sumer.news/ar/news/17897/2018/10/31>

انظر ايضاً العلق: الحكومة عازمة على نقل الصلاحيات الى المحافظات كافة ، راديو نوا، الانترنت ، تاريخ المراجعة

<https://www.radionawa.com/all-detail.aspx?Jimare=31692018/10/31>

(29) مثال ذلك

- اغتيال محافظ بغداد علي الحيدري في 2005 .
- اقالة المالكي لحافظ بغداد صلاح عبد الرزاق وامين بغداد رافع العيساوي، واستقالة عبود شلتاغ محافظ البصرة في 2011/ 2/25 .
- استقالة سلمان ناصر الزركاني محافظ بابل في 2011/2/27 على اثر التظاهرات التي شهدتها المحافظة .
- اغتيال محافظ البصرة محمد مصبح الوائلي في 2012/9/28 .
- اقالة محافظ ديالى عمر الحميري في 2014/2/8 .



- اقالة محافظ الموصل ائيل النجيفي في 2014/8/25 .
- اقالة يحيى محمد الناصري ، محافظ ذي قار 2015/2/19 (وعودته طبقا لقرار المحكمة الادارية في 30 اذار 2015).
- اقالة محافظ ديالى عامر الجمعي في 2015 .
- اقالة محافظ بغداد علي التميمي في 2017/1/19 .
- استقالة ماجد النصاروي محافظ البصرة في 2017/8/10.
- (30) انظر : تقرير رصد اداء مجالس المحافظات : التقرير الاول 2012 ، صندوق الامم المتحدة للديمقراطية ، مؤسسة أم اليتيم ، بغداد ، 2012 ، ص30.
- (31) يوسف فواز الهيتي، المصدر السابق ذكره ، ص153 .
- (32) انظر المادة 60 من الدستور العراقي لسنة 2005 .
- (33) انظر المادة 61 من الدستور العراقي لسنة 2005 .
- (34) انظر النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، ط 8 ، 2007 . ان مقترح القانون هو فكرة او مجموعة من الافكار تأخذ شكل مواد يراد إدخالها في النظام القانوني للدولة، وتوضع من قبل اعضاء السلطة التشريعية، ويكون اول مرحلة او الخطوة الأولى في طريق التشريع . اما مشروع القانون فهو البدء باجراءات وضع تلك الافكار واعدادها وصياغتها على نحو مترابط، والتي تقدم من السلطة التنفيذية . انظر د.هاتف الحسن الركابي ، التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، دار الأساتذة للطباعة والنشر والتوزيع ، ط1، بغداد ، 2016 ، ص207 .
- (35) انظر المادة 2 ، اولاً من قانون محافظات غير المنتظمة باقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.
- (36) د.هاتف الحسن الركابي ، المصدر السابق نفسه ، ص ص 306 – 307 .
- (37) انظر لقرار المحكمة الاتحادية ، القرار 21 الاتحادية اعلام ، 2015 وموحدتها 29/اتحادية /اعلام/ 2015 .
- (38) انظر : عبد القادر القيسي ، حكم المحكمة الاتحادية وانجازات مجلس النواب الوهمية ، الموقع الالكتروني كتابات 2015/4/21 تاريخ المراجعة الخميس 2018/10/11 الساعة الثالثة ظهراً .
- <https://kitabab.com/2015/04/21/حكم-المحكمة-الاتحادية-وانجازات-مجلس-اد.سلام>
- (39) د. سلام كامل كرم ، المصدر السابق ذكره ، ص218 .
- (40) د.موفق الربيعي ، المصدر السابق ذكره .
- (41) انظر : أ.د.علي هادي حميدي الشكرائي ، علاقة السلطة الاتحادية بالسلطات المحلية وفق دستور العراق لعام 2005 وقانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 ، في وزارة الدولة لشؤون المحافظات ، دراسات حول اللامركزية ، دراسات وبحوث مؤتمر اللامركزية المنعقد في بغداد للفترة من 27-28 شباط 2012 ، الجزء الثاني ، بغداد ، ص 17 . وانظر : د.ساجد أحمد عبد الركابي ، اشكالية الوصاية والرقابة في نظام اللامركزية في العراق ، في وزارة الدولة لشؤون المحافظات ، المصدر السابق نفسه ، ص58 .
- (42) انظر : د.ساجد أحمد عبد الركابي ، اشكالية الوصاية والرقابة في نظام اللامركزية في العراق ، في وزارة الدولة لشؤون المحافظات ، المصدر السابق نفسه ، ص58 .
- انظر : د.محمد عطوان ، ورقة عمل في نقد المركزية وفهم اللامركزية ، في وزارة الدولة لشؤون المحافظات ، المصدر السابق نفسه ، ص151 .

- (43) انظر : د.محمد عطوان ، المصدر السابق نفسه ، ص151 .
- (44) فريق خبراء بيت الحكمة ، دعم اللامركزية والحكم المحلي للمساعدة في تقديم الخدمات في العراق ، في وزارة الدولة لشؤون المحافظات ، المصدر السابق نفسه ، ص217 .
- (45) فراس الوحاح ، المصدر السابق ذكره ، ص17 - 18 .
- (46) انظر المادة 49 من الدستور العراقي لسنة 2005 .
- (47) انظر : مشروع تطوير القانون في العراق ، وضع المرأة في العراق لتحديث لقيم امتثال العراق القانوني الواقعي للمعايير القانونية الدولية ، كانون الاول 2006 ، ص23 . وايضاً هدى محمد مثنى ، المشاركة السياسية للمرأة العراقية بعد عام 2003 ، مركز عمان لدراسات حقوق الانسان ، مطبعة الشعب ، اربد ، ط1 ، 2012 ، ص148 . وكذلك سعاد الجزائري ، الدستور والاتفاقيات الدولية حول المرأة ، في مجموعة مؤلفين ، مأزق الدستور ، المصدر السابق ذكره ، ص233 .
- (48) د.احمد يحيى الزهيري ، المصدر السابق ذكره ، ص146 .
- (49) انظر : المعهد العراقي لحوار الفكر ، الدستور العراقي ماله وما عليه ، ط1 ، بغداد ، 2003 ، ص11 .
- (50) محمد عطوان ، المصدر السابق ذكره ، ص160 .
- (51) رونالد ل. واتس ، الانظمة الفدرالية ، ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكللا ، كندا ، 2006 ، ص21 .
- (52) رونالد ل. واتس ، المصدر السابق نفسه ، ص21 . وايضاً د.عبد الجبار احمد عبد الله ، الفدرالية واللامركزية في العراق ، المصدر السابق ذكره ، ص14 .
- (53) زيد محمد باقر ، القوى السياسية الاسلامية الشيعية في العراق وموقفها من الدستور 2005 ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية العلوم السياسية /جامعة بغداد ، 2013 ، ص130 .
- (54) د.سلام كامل كرم ، المصدر السابق ذكره ، ص113 .
- (55) رونالد ل. واتس ، المصدر السابق ذكره ، ص21 . وجورج أندرسون ، المصدر السابق ذكره ، ص10 .
- (56) انظر المواد 105 ، 106 من الدستور العراقي لسنة 2005 .
- (57) انظر المواد 112 ، 113 ، 114 من الدستور العراقي لسنة 2005 .
- (58) انظر المادة 45 ، أولاً من القانون 21 لسنة 2008 وتعديلاته .
- (59) انظر المادة 123 من الدستور العراقي لسنة 2005 .
- (60) يذهب البعض الى ان مصطلح التشاور في عملية الادارة وتنظيمها غير وارد، ولا ينسجم مع الانظمة الادارية المعمول بها في الدول الاتحادية انظر : د.هاتف الحسن الركابي ، المصدر السابق ذكره ، ص131 . وبعضهم الآخر يذهب الى ان مصطلح التنسيق مصطلح غير واضح الدلالة ويعيد جداً عن الصياغة القانونية المحبوبة والسليمة، ولم يسبق استخدامه في التشريعات السابقة . انظر : فراس الوحاح ، المصدر السابق ذكره ، ص15 .
- في حين ذهب آخرون الى ان التنسيق يهدف الى منح الازدواج في الانشطة الادارية وتجنب التنازع في الاختصاصات ومنع المنافسة ويعرفها بانه " تنظيم وتكفيل الجهود الجماعية داخل المنظمة الواحدة او بينها وبين غيرها من المنظمات او المؤسسات بغرض توحيد هذه الجهود وتوجيهها نحو تحقيق هدف او اهداف مشتركة " . انظر : احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي ، المصدر السابق ذكره ، ص287 .
- وقد أكد البعض ان المشكلات التي حدثت ما بين المحافظات المتجاورة والتي لم ترسم حدودها بعد (الانبار - كربلاء - ومحافظات اخرى )، والمشكلات ما بين الحكومة المركزية واغلب الحكومات المحلية، انما هي بسبب عدم وجود او عدم وضوح او عدم الاتفاق على عناصر وآليات التنسيق فيما بينها . انظر : د.يوسف فواز الهبيتي ، المصدر السابق ذكره ، ص172 .



ومن المهم التأكيد على ان التنسيق ضروري في اطار تقسيم اعمال السلطة التنفيذية، وان هناك وسائل عديدة لهذا التنسيق . انظر د.عبد الطيف القصير ، الادارة العامة : المنظور السياسي ، جامعة بغداد ، ط2، 1986 ، ص 147 .

(61) المادة 7 : ب من الدستور العراقي المؤقت لسنة 1970 وتعديلاته ، وزارة الاعلام ، ط 2 ، 1976 .

(62) يذهب احد المختصين الى ان الانتخاب وسيلة فنية متميزة تسهم في تحقيق الاستقلال المحلي، الآ انه ليس الانتخاب هو وحده اساس الاستقلال المحلي، ويجوز تطعيم المجالس المحلية ببعض العناصر الفنية او المختارة .على ان تكون الأغلبية دائماً للأعضاء المنتخبين . انظر : د.محمد نور الدين عبد الرزاق ، نظرية الحكم المحلي وتطبيقاً في دول العالم المعاصر ، مصر ، 1975 ، ص 8 . الا ان بعض آخر بان الانتخاب هو الافضل، وهو لن يجرم المجالس المحلية من ذوي الكفاءات. انظر د.محمد محمد بدران ، الادارة المحلية : دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1986 ، ص 34 .

(63) المصدر السابق نفسه ، ص 23 . وايضا انظر : د.عثمان خليل ، التنظيم الاداري في الدول العربية ، محاضرات القيت على طلبة الدراسات القانونية ، الدراسات العربية العالية ، 1957 ، ص 57 .

(64) انظر : وليد كاصد الزبيدي ، قانون انتخابات مجالس المحافظات دراسة تحليلية تقييمية للقانون رقم 36 لسنة 2008 المعدل والتعديلات المقترحة ، دار السنهوري ، بيروت ، 2016 . والقاضي قاسم حسن العبودي ، تأثير النظم الانتخابية في النظام السياسي دراسة مقارنة بالتجربة العراقية ، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع ، ط 1 ، 2012 .

(65) انظر : مصطفى النمر، اللامركزية في الحكم: المفاهيم والاشكال ، المعهد المصري للدراسات، الانترنت ، تاريخ المراجعة 2018/10/28 ، الساعة الثالثة ظهراً <https://eipss-eg.org/> /اللامركزية-في-الحكم-المفاهيم-والاشكال

(66) وهذا ما حدث في جلسة مجلس النواب العراقي في 2018/9/8 . انظر مجلس النواب يعقد جلسة خاصة بحضور رئيس الوزراء لمناقشة اوضاع البصرة، الانترنت ، تاريخ المراجعة 2018/10/28 ، الساعة الثالثة ظهراً

<http://ar.parliament.iq/2018/09/08>

(67) وحدث تقليص لإعداد مجالس المحافظات اذ صوت البرلمان على اعتماد عدد 10 مقاعد في مجلس كل محافظة . جريد الاتحاد ، البرلمان العراقي يقلص عدد مقاعد مجالس المحافظات الانترنت ، تاريخ المراجعة 2018/10/28 ، الساعة الثالثة ظهراً <https://www.alittihad.ae/article/3395/2018>

(68) حول هذا الخلاف انظر : د.حسن الطيف الزبيدي ، سبل تعزيز اللامركزية الاقتصادية والمالية في العراق ، ورقة مقدمة الى ورشة عمل التشريعية التي تقرر اللامركزية ، الجمعية العراقية للتنمية السياسية ، بغداد ، 2016 .

- فراس الوحاح ، المصدر السابق ذكره ، ص 51 .
- صداع دحام طوكاه ، المصدر السابق ذكره ، ص 127 .
- أ.د.علي هادي حميدي ، المصدر السابق ذكره ، ص 14
- د.احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي ، المصدر السابق ذكره ، ص 258 .