اثر التحول من المركزية في الحكم الى الحكم اللامركزي في تحقيق التنمية والاستقرار

م.م. عمار عايد كطوف*

جامعة النهرين / كلية العلوم السياسية

الملخص:

انطلاقاً من محاور المؤتمر السنوي السابع لكلية العلوم السياسية/ جامعة النهرين تحت عنوان (مكانة العراق في ظل المتغيرات الاقليمية والدولية), جاء موضوعنا اعلاه الذي ينبع من المحور الذي يأتي تحت عنوان: (سياسة العراق الداخلية من اجل الاستقرار والتنمية), وكسياسة داخلية انتقل اليها العراق يعتبر التحول من نظام مركزي شمولي دكتاتوري الى نظام لامركزي فيدرالي ضمن السياسات التي تتوافق مع متطلبات التنمية, والاستقرار, واهدافهما, اذ انهُ بعد تغيير النظام في العام 2003 طرأت عدة تغييرات على الواقع العراقي, وفي مقدمتها, وأبرزها: التغييرات السياسية, اذ فرض ذلك التغيير الانتقال من نظام دكتاتوري مركزي شديد الى نظام أقر, وأبدا صراحةً بالانتقال, والتوجه نحو اللامركزية, الفيدرالية, والحكم المحلي عِبر النصوص الدستورية, والقانونية التي نُظمت لذلك الانتقال, لذا يجب ان نبين ماهي الآثار التي يمكن ان يتركها ذلك التحول في تحقيق التنمية, والاستقرار, وما هي المعوقات التي واجهت ذلك التحول, والى اي مدى ممكن ان تكون اللامركزية فعالة في تحقيق اهداف التنمية ومتطلباتها, وماهي الرؤيا المستقبلية لهذا التحول وآثاره في واقع الدولة العراقي. الكلمات المفتاحية: , اللامركزية, التنمية, الصلاحيات, السلطات, الآثار.

المقدمة:

ان للتوجه, والانتقال نحو اللامركزية آثار, وهذه الآثار قد تكون ايجابية لو طبقت بالشكل السليم, او سلبية ناتجة من التحديات, والمعوقات لذلك التوجه, وهذا يعتمد على التطبيق العملي للامركزية, ولابد الاشارة الى انه آثار الاستقرار, والتحول التنموي نحو اللامركزية في العراق لا تبدو واضحة, ولم تحصد الدولة نتاجها بل ان المجتمع العراقي اعتبرها (حلقة زائدة), وطالبة بالغائها, وايقاف العمل بها, على الرغم من ان للتحول الى اللامركزية ضرورات عدة ممكن ان تتحقق التنمية, والاستقرار عن طريقها, ومن تلك الضرورات هي : الضرورات السياسية/ فهي تخفف العبء على كاهل الحكومة الاتحادية. وضرورات ادارية/ فهي تكون اقرب الى المحافظات، واحتياجاتها, وايصال متطلباتها. وضرورات اجتماعية/ فهي تحقق المشاركة الفعالة, وتعطي للمواطن صورة واضحة عن من يختار, وماهية واجباته, فعن طريق تلك الضرورات ممكن ان يتحقق الاستقرار كنظام, والتنمية, والمشاركة السياسيتين على حداً سواء الى جانب الكثير من الضرورات الاقتصادية, والامنية, والتنموية, اذ ان اللامركزية بتحقيقها الضرورات اعلاه, فهي قد مثلت روح التنمية, والاستقرار اذ ان تحقيق وتلبية متطلبات المحافظات بالاخص الجنوبية التي لازالت تعاني ابسط مقومات العيش, لهُ الاثر الاهم, والبالغ للامركزية في تحقيق التنمية السياسية, بل وهو معبراً عن جدية النظام السياسي في تحقيق التنمية, والاستقرار بكل ابعادهما.

اهمية البحث:

تنبع اهمية اللامركزية وآثارها من نقطتين: الاولى/ من الاهمية التي اشار اليها الدستور، والنصوص القانونية للاخذ بها، وهذا يعطي قوة في تطبيق اللامركزية. والثانية/ اللامركزية كنموذج للحكم، والادارة طبق فعلياً في العراق، وهو ما يدفعنا الى ان نبين آثارهُ, واهمية دورهُ في تحقيق التنمية, والاستقرار.

اهداف البحث:

يهدف البحث الى بيان اهم الآثار التي تتركها، او تحققها اللامركزية في مجال التنمية، والاستقرار بعد ان نتناول اهم المعوقات, والتحديات التي واجهتها في التطبيق لتكون الآثار دقيقه, وواضحة.

فرضية البحث:

يفترض البحث ان اللامركزية لو طبقت بالشكل السليم في تحقيق اهدافها، ولو اخذت على محمل الجَد, وعدم اتخاذها وسيله للعبور بها الى مناصب اعلى, لحققت آثار ايجابية على صعيدين التنمية, والاستقرار, الا انه عوائق التطبيق, وحالة الفوضى التي عاشتها الدولة العراقية جعل الاهتمام هامشي باللامركزية من قبل الحكومات المتعاقبة بل اعتبارها وسيله للوصول الى البرلمان, وتحقيق منافع شخصية.

المحور الاول

ماهية، وتعريف المركزية، واللامركزية

---

* جامعة النهرين / كلية العلوم السياسية.

عند الرجوع الى الدولة في بداية وجودها نجد انها تشدد على: ضرورة الجمع بين الامة الكاملة، والوحدة السياسية الواحدة, فلا تشتيت, ولا تقسيم, اي ان المركزية هي نظام الحكم السائد آنذاك, او البداية التي انطلقت منها انظمة الحكم, اما منطلق الدولة الحديثة اختلفت مما هو موجود سابقاً بفعل تطور, واتساع مجالات اهتمام الدولة, وسلطات الحكم, مما جعل التشتت, والتقسيم, والتوزيع للسلطات, والصلاحيات ضرورة, واحتياج ملحين. لاسيما في ظل التوجه الدولي في القرن العشرين نحو تخفيف العبء على كاهل الحكومة الاتحادية(المركزية), وذلك لتوسع طبيعة العمل السياسي, والاداري الذي لا يمكن حصره بيد جهة, او شخص واحد من جهة, ولمتطلبات طبيعة الواقع الاجتماعي, والاقتصادي, والسياسي داخل الدولة من جهة اخرى, فوجدت اللامركزية كنظام يقود هذه المرحلة من الدولة الحديثة, لذا سنتناول هذا المحور بناءا على الاهمية التي اكتسبتها اللامركزية في هذه المرحلة من مفهوم, و ماهية المركزية, واللامركزية, وضرورات الاخذ باللامركزية في العراق, وعلى اساس الآتي:

اولاً: المركزية.

يقصد بالمركزية هي التوحيد, او عدم التجزئة ليس على الصعيد السياسي فحسب بل على الصعيد الاداري ايضاً, اذ يكون النظام بهذا النموذج ذات وحدة سياسية, وادارية, وتشريعية, وقضائية واحدة لها سلطة البت النهائي لكل اقاليم الدولة وافرادها على الإطلاق.[1]

وتعني ايضا تركيز السلطة وحصر اجهزة الدولة وسلطاتها في سلطة مركزية واحدة الموجودة في العاصمة, وترتكز المركزية على مرتكزين اساسيين هما: حصر السلطة بيد الحكومة المركزية, وخضوع جميع, وحدات الدولة, ومؤسساتها الى نظام وسلم سياسي, واداري, وقانوني موحد.[2]

فالدولة التي تأخذ بالنظام المركزي في الحكم هي: دولة بسيطة, والتي تجتمع سلطاتها, وصلاحياتها بيد شخص او جهة واحدة, وتنحصر درجة المركزية, وشدتها في تلك الدولة كلما تراجعت تلك السلطات, والصلاحيات الى هرم اعلى السلطة, وهذا يؤدي الى تقييد الحريات, والتركيز الاداري, والسياسي في الدولة.[3]

ثانيا: اللامركزية.

تعتبر اللامركزية حالة, او انموذج متطور من انموذج المركزية التي قيدت, حجمت, سيطرت, فرضت, وهذا الانتقال الى اللامركزية جاء بفعل التطور لمفهوم الدولة سياسياً, واقتصادياً, واجتماعياً, وادارياً, فضلاً عن التوجهه نحو مبدأ المشاركة, والتفاعل في أخذ, وأتخاذ القرار, مما ولد تدرج ضروري تجاه اللامركزية, ذلك التدرج نابع من: كثرة, واتساع المتطلبات, والاحتياجات, يقابله بعداً للمسافات وضياع للوقت, والجهد, من ذلك اضحت اللامركزية ضرورة كأداة, وآلية, ونظام حكم, يتوجب توضيح ماهيتها, مفهومها, اسباب الاخذ بها, وعلى اساس الآتي:

اللامركزية: هي حالة او نموذج لتوزيع مهام السلطة بين: وحدات, واقاليم الدولة لادارة شؤونهم عبر وجود مجالس محلية منتخبة توكل اليها تلك المهام, والسلطات, وتُمنح حرية تشريعية, وتقريرية, وتنفيذية داخل تلك الاقاليم, والاوحدات, ولا تتعدها.[4]

او هي: تمكين، وتعزيز السلطات المحلية, وصلاحياتها للاستجابة لاحتياجات مجتمعها المحلي عبر توفير الخدمات العامة, ومشاركتهم اتخاذ القرار, اذ كلما كانت اللامركزية قادرة على الاستجابة لتلك الاحتياجات, كلما كانت مؤشر على ايجابياً للامركزية وفاعليتها التنموية, مما يعطي شرعية اوسع في تطبيقها.[5]

1- نيران عدنان كاظم تقويم تجربة مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2003, رسالة ماجستير غير منشورة, كلية العلوم السياسية, جامعة بغداد, 2013, ص3.

2- يوسف فواز الهيتي, اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم, مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي- العراق- بغداد, 2011, ص29.

3- فرح ضياء حسين مبارك الصفار, الحكومات المحلية, ط2, مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي, العراق- بغداد, 2016, ص 73.

4- نبيل عبد الرحمن حياوي, اللامركزية والفيدرالية, ط3, المكتبة القانونية, العراق- بغداد, 2017, ص11.

5- ACO, publication of world bank and united cities and local govemments, decentralization and local democracy in the world, 2006, p.33.

كما انها تعني: التوزيع للمهام, والوظائف بين: الحكومة الاتحادية في العاصمة, وبين الهيئات, والوحدات المحلية, او المصلحية المستقلة, بحيث تكون تلك الهيئات, والوحدات تحت اشراف, ورقابة الحكومة في العاصة.[1]

اذا فلامركزية تعني: التشتيت او التوزيع للسلطات, والصلاحيات تجاه الوحدات, والهيئات, الا ان ذلك التشتيت, والتوزيع يتوقف على شرطين اساسيين هما: الاول/ وجود مجالس, او هيئات محلية منتخبة. والثاني/ هو اخضاع تلك الهيئات, والمجالس لاشراف, ورقابة السلطة الحكومية الاتحادية. اذ انه تكاد لا تخلو اي دولة تأخذ بنظام اللامركزية الا وتحتفظ حكومتها المركزية بقدر من المتابعة, والاشراف على هيئاتها وذلك للحفاظ على وحدة الدولة , وسيادتها.

وللأشارة الى التنمية, ومتطلباتها فأن اللامركزية من منظور المنظمات العالمية ترى بأن تطبيق اللامركزية في دولةً ما, تعني انه تطبيق لبرنامج انمائي على المستوى المحلية, اذ اكد البرنامج الانمائي للامم المتحدة(UNDP) بأن: للامركزية دور حاسم في التنمية, والاهداف الانمائية. فتعرف اللامركزية وفقاً لهذه الرؤية بأنها: "مجموعة من المؤسسات, والآليات, والعمليات التي تمكن المواطنين من توضيح احتياجاتهم, واهتماماتهم للسلطة الحاكمة من اجل المضي بعمليات التنمية وتكاملها".[2]

ثالثا: ضرورات الاخذ باللامركزية في العراق.

ان نظام اللامركزية كبرنامج تسعى الدولة لتطبيقه يرمي الى تحقيق اهداف عدة, او بمعنى آخر ان هناك ضرورات عدة دفعت الى الاخذ بذلك البرنامج, او النظام, وتختلف تلك الضرورات من بلد لأخر تبعاً لسياق تطور الدولة, المتغيرات البيئية المحيطة, والدوافع الداخلية لها, وللحديث عن الدولة العراقية, وضروراتها للاخذ باللالمركزية سنركز على الآتي:

طبيعة التغيير الذي فرض على الواقع العراقي بعد العام 2003 حتمت علية ان يتوج نحو اللامركزية, والفيدرالية, واقامة انتخابات محلية, بعد ان رزخ تحت الحكم المركزي الدكتاتوري المتشدد لفترة طويلة تصل لاكثر من 30 عاماً.

ان العراق كموقع جغرافي له محيط اقليمي حساس جداً, ومختلف في سياساته الداخلية, والخارجية, يتطلب منه اتباع نظام> وبرامج متوازنة, ولمرحلة طويلة, وليس تعبيراً عن الوضع, او الظروف التي تمر بها القوى السياسية النافذة, او المصالح التي تتطلبها المرحلة, فكانت اللامركزية الملاذ الآمن لحفظ التوازن السياسي داخل الدولة العراقية تجاه محيطه الاقليمي.[3]

التعددية المجتمعية العرقية, والقومية فرضت بدرجة كبيرة بأن يتوجه القرار نحو الحكومة الاتحادية الفيدرالية اللامركزية التي تضمن الحفاظ على وحدة الدولة الوطنية للدولة العراقية.

ارساء الطابع الديمقرطي, او تعزيز مبدأ التحول نحو الديمقراطية في الحكم بعد العام 2003, عبر منح المحافظات صلاحيات تمكنها من ادارة شؤونها الادارية, والمالية بما يحقق المشاركة الفعالة.[4]

ان قرار الولايات المتحدة الامريكية, والمعارضة العراقية الموجودة في الخارج, لاسيما الاكراد قد كان اتفاقهم, او ذهبوا نحو خيار الفيدرالية, واللامركزية في الحكم, لاعتقادهم انه الخيار الانسب للعراق, للضرورات التي اشرنا اليها اعلاه, فكان هذا هو الدافع الابرز والاقوى نحو التوجه للامركزية.

المحور الثاني:معوقات تطبيق اللامركزية

ان اللامركزية منذ صدور قانون المحافظات رقم(21) لسنة 2008 المعدل دخلت حيز التطبيق, وكتجربة بعد العام 2003, واجهة معوقات عدة, هذه المعوقات برزت نتيجة بروز تحديات شهدها الواقع العراقي, هذه التحديات عكست معوقات التطبيق للامركزية وابرزها: معوقات سياسية, معوقات قانونية, ودستورية, المعوقات الامنية, المعوقات

1- احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي, النظام اللامركزي وتطبيقاته(دراسة مقارنة), ط1, مكتبة زين الحقوقية والادبية, لبنان- صيدا, 2013, ص30.

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

3- مجموعة باحثين, مأزق الدستور نقد وتحليل, ط1, معهد الدراسات الاستراتيجية, العراق- بغداد, 2006, ص ص134- 135.

4- ابتسام محمد العامري, الاكراد واستراتيجية بناء الدولة في العراق بعد الاحتلال, بحث ضمن كتاب : مجموعة باحثين, كردستان العراق اقليم فيدرالي ام دولة, ط1, مركز العراق للدراسات, العراق- بغداد, 2014, ص19.

الاقتصادية, وبأعتبار اللامركزية جزء من سياسات تلك الاصعدة, اخفقت الحكومات في تطبيقها بالشكل الذي يحقق التنمية, والاستقرار بأعتبارها انعكاسا للواقع المضطرب للدولة العراقية. من ذلك سنتناول ابرز المعوقات التي وقفت قبالة اللامركزية وعلى اساس الآتي:

اولا/ المعوقات السياسية, والامنية.

ابرز معوق واجه اللامركزية بعد العام 2003 هو التحول المفاجئ, او الانتقال من نظام منغلق متشدد الى نظام منفتح لامركزي بدرجة واسعة سببت حالة من التخبط, وبيئة عشوائية مليئة بالتعقيد, والمباغتات.[1]

عدم توفر المعادل البشري لذلك الانتقال, او التحول نحو اللامركزية, والفيدرالية, او الكيفية التي يمكن عن طريقها تطبيق تلك النماذج في العراق, اذ ان اقليم كردستان اعتبر نفسه دولة مستقلة, كما انه في المحافظات تم اللجوء الى شيوخ العشائر, والضباط السابقين لتولي منصب المحافظ, او غيرها من المناصب الاخرى, التي لا تمتلك معرفة حولة طبيعة اللامركزية مما ادى الى خلل في منظومة الاختيار والترشيح.[2]

التقسيم الطائفي, والمذهبي للجغرافية العراقية اثرت, وشككت بشكل كبير في اللامركزية, واعتبرها الكثيرون بأنها: مؤامرة لتقسيم العراق بين: (السنة, الشيعة, الاكراد), وينشط هذا التقسيم في محافظتي: كركوك, وديالى, والتي الى حد لحظة كتابة البحث لم تتشكل فيها مجالس المحافظات بعد الانتخابات 2023 نتيجة للصراع المكوناتي لهاتين المحافظتين, مما شكلت هذه التسميات الطائفية جوهر الصراع على الحكم.[3]

التعددية المفرطة للاحزاب, والتي تسعها جميعها الوصول الى السلطة, وبشتى الطرق, استغلت وجود اللامركزية في تعزيز اداوتهم للوصول الى السلطة, وتعزيز مكاسبهم السياسية, كما اعتبرو سلطات اللامركزية(حلقة عبور) الى سلطة اعلى لمجلس النواب, او غيرها من السلطات, مما جعل اللامركزية في حالة من: الجمود التنموي اولاً, وولد سخط جماهيري على مجالس المحافظات ثانياً, وتنافساً بين تلك الاحزاب ادى الى تردي الوضع الامني ثالثاً.[4]

الانقسامات بين الكتل والشخصيات السياسية المؤثرة في الشارع العراقي, والتي جلت واضحة ابان انتخابات مجالس المحافظات التي جرت في 18 كانون الاول 2023 , بين مقاطع, ومشارك, هذا يجعل اللامركزية امام معوق القبول, وعدم القبول بالتطبيق, او التشضي بالتطبيق.

الواقع, او المعوق الامني: ان المعوقات الامني بالعراق, بالاصل هي: ذات دوافع سياسية, تتعلق تلك الدوافع بنقطتين نوجزهما بالآتي:[5]

أ. دوافع داخلية: تخص توزيع الثروة, والسلطة لاسيما بوجود محافظات منتجة للنفط, او تمتلك منافذ حدودية, كالبصرة, وكركوك, المناطق المتنازع عليها التي تتصارع عليها القوى السياسية, ليصل ذلك الصراع بالسلاح, والتسقيط الانتخابي, والتصفيات.

ب. دوافع خارجية: تتمثل في عدم الاستقرار الامني في المحافظات نتيجة دخول تنظيم داعش, او الوجود الامريكي العسكري, التدخل الايراني, والتركي المؤثر, لاسيما في محافظتي كركوك وديالى, كل ذلك يفرض انقساما سياسياً يولد واقع غير مستقر.

ثانياً: المعوقات الاقتصادية.

1- فرزدق علي التميمي, التنمية السياسية وازماتها في العراق بعد عام 2003, ط1, مركز الرافدين للحوار, لبنان- بيروت, 2021, ص49.

2- ابتسام محمد العامري, الاكراد واستراتيجيات بناء الدولة في العراقي بعد الاحتلال, المصدر سبق ذكرة, ص52.

3- اسحاق نقاش, الوصول الى السلطة: دور الشيعة في العالم العربي المعاصر, ترجمة: احمد الزبيدي, ط1, دار المدى, العراق- بغداد, 2020, ص117.

4- محمد هادي عبد الخضر, التعددية الحزبية وازمة بناء الدولة في العراق 2003- 2014, ط1, مركز العراق للدراسات, العراق- بغداد, 2017, ص ص78- 79.

5- للمزيد ينظر: عمار عايد كطوف, تحديات الحكم اللامركزي في العراق بعد العام 2003, مجلة قضايا سياسية, جامعة النهرين, كلية العلوم السياسية, ملحق العدد72, 2023, ص ص554- 578.

يمثل الريع النفطي, او المصدر الواحد عائقا معقداً امام تحقيق لامركزية فعالة مستقلة, لاسيما في المحافظات التي لا تمتلك مورد مالي مستقل لتمويل احتياجاتها, لان اسعار النفط غير مستقرة, ومرتبطة بالتأثيرات الخارجية, لذا اي انخفاض يشكل مخاطر عدة ليس لفشل اللامركزية فحسب بل للاقتصادي ككل.[1]

عدم وضوح السياسات المالية, والاقتصادية للاقتصاد العراقي, اي بمعنى: الى اي هوية اقتصادية ينتمي, وهذا يؤدي الى: تشوهات هيكلية بالانتاج, الانفاق, التشغيل, الاستثمار, الاستيرادات, التصدير, ومعظم التحركات الاقتصادية.[2]

التأخير في اقرار الموازنة العامة للدولة, الذي يؤخر وصول تخصيصات المحافظات, والتاخير السمة البارزة للموازنة بالعراق, مما يؤخر وصول تخصيصات المحافظات.

الفسادين: الاداري, والمالي, عرقلا المزيد من مشاريع التنمية, كما ان البيروقراطية اخرت سرعة الانجاز, اذ ان البيروقراطية تعني: نظام المركزية, بالتالي هي لا تتلائم مع التحول نحو اللامركزية.[3]

ضعف البنى التحتية في المحافظات لاسيما الجنوبية, والتي تشجع على البيئة التنموية, والاستثمارية, مما يعرقل وبدرجة كبيرة من ان تخذ اللامركزية دورها في مراحل متقدمة من التنمية, وتبقى في توفير مشاريع بسيطة لا تدخل ضمن المسارات التنموية.

ضعف الاستثمارات الاجنبية, والقطاع الخاص, والاعتماد على القطاع العام, وهذا يجعل مسار التنمية, والاستثمار يجري باتجاه احادي دون التنوع بالاتجاهات التنموية, فضلا عن ذلك فأن هذا الاعتماد يعزز من المركزية ويقيد التحرك التنموي للامركزية.[4]

المحور الثالث

آثار تطبيق اللامركزية في العراق

يتناول هذا المحور الآثار التي يتركها تطبيق اللامركزية في تحقيق التنمية, والاستقرار, اذ ان تناول تلك الاثار ينطلق من عدة ابعاد مفادها: ان الاعتماد على جهة واحدة مركزية في وضع السياسات التنموية الشاملة اصبح امراً غير معقول, ولا يحقق التنمية بكل ابعادها, او بمعنى آخر لا يحقق العدالة التنموية. اضف الى ذلك انه في ظل التوجه الدولي نحو العولمة, والحوكمة, والتنمية المحلية, عززت من خيارات الاخذ باللامركزية في الحكم, وهو ما يدفعنا الى متابعة الآثار الناجمة عن ذلك التوجه, والعراق كدولة له مكانتهُ في ظل تلك التوجهات, والمتغيرات الدولية, والاقليمية, اتبع نظام الحكم الفيدرالي اللامركزي بغض النظر عن كيف اخذ بهذا النمط, هل بمطلب مجتمعي, او بفرض ارادة خارجية, فالمهم هو التركيز على كيف تُوظف اللامركزية في تحقيق التنمية, والاستقرار, لذا سنتناول الآثار من جانبين, وعلى اساس الآتي:

الجانب الاول: يتناول الآثار التي من المفترض ان تحققها اللامركزية في العراق, وهو يأخذ الجانب الايجابي, او جانب لو نجحت اللامركزية في التطبيق, اذ ان للامركزية عدة مزايا, وفوائد يمكن ان تحققها في العراق, نوضحها بالآتي:

ان اهم اثر ممكن ان تحققه اللامركزية في العراق هو: التخلص من نظام متشدد, متسلط, قيد الدولة العراقية, وعزلها عن المجتمع الدولي, تحكم بكل مواردها, ومفاصلها, اذ عينَ النظام في كل محافظة, محافظاً ينتمي لحزب البعث القابض للسلطة, بالتالي فهو نظام متسلط يصدر القوانين, يخرقها, يفسرها, يوقفها, ينفذها, وفقا لمصلحته.[5]

1- انور مزهر حمدالله, اليات اصلاح الاقتصاد العراقي وجدلية ارتباطها بالريع النفطي للمدة 1922- 2-12, مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية, جامعة واسط, كلية الادارة والاقتصاد, العدد28, ج1, 2017, ص ص 6- 7.

2- حميد عبد الحسين مهدي العقابي, الاصلاح الاقتصادي في العراق بعد عام 2003, واثر التشريعات فيه, ط1, مركز العراق للدراسات, العراق- بغداد, 2015, ص58.

3- انور مزهر حمدالله, المصدر السابق, ص 129.

4- احمد عمر الراوي, دراسات في الاقتصاد العراقي بعد عام 2003: الواقع والتحديات, ط1, وزارة الثقافة العراقية, دار الشؤون الثقافية العامة, 2013, ص253.

5- فيتوريو الفيري, الطاغية, ترجمة: سناء الشامي, ط1, منشورات جدل, دولة الكويت, 2023, 29.

ان اللامركزية خلال تجربة تطبيقها تعتبر مرحلة اعداد, وتقديم, وتهيأة قيادات سياسية, وادارية وتمنح خبرة لممارسة العمل التشريعي النيابي البرلماني, لا سيما في العراق باعتباره دولة غابت عنها الممارسات الديمقراطية, فهو بحاجة الى هكذا نموذج يشكل اطار التحول نحو الديمقراطية, وخلق وعي برلماني.[1]

ان فكرة تطبيق اللامركزية في العراق هي: فكرة صائبة, وصحيحة لما شهده العراق من تزايد سكاني, واتساع لوظائف الدولة, لاسيما بعد عام 2003, التي يحتاج فيها العراق الى بناء مؤسسي, واداري صحيح, بالتالي يجب مغادرة اسلوب المركزية, والتوجه نحو تقسيم العمل.[2]

ان الحكومات المحلية في بعض المحافظات العراقية حققت تطوراً, ولو بجزء معين في مجال الاعمار, والبناء على سبيل المثال محافظات (ميسان, البصرة, بابل, وكربلاء), اذ كانت هذه المحافظات تفتقر لابسط مقومات البنى التحتية.

مكنت اللامركزية المحافظات المنتجة للنفط المطالبة بجزء مما تنتجه, وفقا لتخصيصات (البترودولار) التي اقرت تعويضا عن الاضرار البيئية, والبنى التحتية الناجمة عن عمليات الانتاج, والتكرير النفطية, بالتي تركت اثر في تعزيز الموارد المالية للمحافظة.[3]

اختصر وجود اللامركزية العديد من المسائل الادارية, والاجرائية على المواطنين, والمؤسسات حكومية كانت ام خاصة, بدلاً من مجيئهم الى العاصمة, بالتالي خففت عنهم بالوقت, والجهد.

الجانب الثاني: فهو يتناول جانب الفشل في التطبيق, وما يولده ذلك الفشل من آثار سلبية, وهذا الجانب الذي فعلاً عاشته الدولة العراقية خلال مرحلة وجود اللامركزية, نتيجة سوء تطبيف اللامركزية في المحافظات, وما سببه للدولة من قلق ازاء وحدة الدولة, ومواردها الوطنية, كما انه من الملاحظ ان الآثار الايجابية للامركزية فقيرة, او خجولة نتيجة للمساوء التي سببتها اللامركزية في العراق, والفشل الذي رافقها في التطبيق. لذا سنتناول آثار فشل اللامركزية في التطبيق عِبرَ الآتي:

ان اللامركزية, والفيدرالية منذ طرحها كنظام حكم, وادارة شكلت محور شد, وجذب, واختلاف, لاسيما اقليم كردستان عند كتابة الدستور, وتبنى البعض فكرة ان اللامركزية مشروع لتفكيك الدولة العراقية, بالتالي شكلت حالة من عدم الاستقرار على مستويين: الاول / مستوى العملية السياسية من الاخذ باللامركزية, او الاقاليم, او من عدمة. الثاني/ مستوى الاطراف السياسية المشاركة التي يرغب البعض بتطبيقها, والآخر يرى بانها غير مجدي, وتهدد الوحدة الوطنية.

فتحت اللامركزية آفاق, وطموح سياسية للاحزاب, والكتل السياسية بمختلف مسمياتها القومية, والدينية, والعلمانية لبسط نفوذها, والتنافس على المحافظات لاسيما الغنية بالمصادر المالية, او المحافظات المتنازع عليها(كركوك) فكان عامل التأثير سلبي في احداث الاستقرار السياسي, والاجتماعي, والاقتصادي.[4]

ان اغلب النصوص الدستورية, والقانونية المتعلقة بالاقاليم, والمحافظات الغير منتظمة باقليم شكلت نقاط خلافية, وفوضى تشريعية ناجمة من التعارض, والتداخل, في الاختصاصات, والصلاحيات, مما جعل اللامركزية مره تتوسع بصلاحياتها, ومرة اخرى تسحب الصلاحيات وترجع الى الوزارات, او الهيئات المركزية, فشكلت اللامركزية عبء ادارياً, وتنظيمياً.[5]

1- فوزي حسين سلمان وفريد كريم علي, اللامركزية الادارية في العراق مالها وما عليها : دراسة مقارنة, مجلة الرافدين للحقوق, جامعة الموصل, كلية الحقوق, بدون, ص336.

2- يوسف فواز الهيتي, اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم, مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي, العراق- بغداد, 2011, 180.

3- الباب الرابع, المادة(44), الفقرة(8) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008 وتعديلاته.

4- هبة علي حسين, مقومات بناء دولة العراق, مجموعة باحثين, بحث ضمن كتاب: مجموعة باحثين, بناء دولة العراق: تيارات متضاربة ورؤى مستقبلية, ط1, مؤسسة الرضوان الثقافية, لبنان- بيروت, 2021, ص16.

5- وائل عبد اللطيف الفضل, التعديلات الدستورية: نقاش في النقاط الخلافية, ط1, الرافدين, لبنان, بيروت, 2017, ص ص34و64.

ان العاصمة بغداد بموجب الدستور لها وضعها الخاص[1]في ظل وجود اللامركزية, الا انه قد تكون اكثر محافظة عانت من وجود اللامركزية لسببين: الاول/ هو قرب مجلس محافظة بغداد من مركز الحكومة ما يسهل من التدخل بشؤون العاصمة, والزيارات لاعضاء مجلس النواب, ومسؤولي الحكومة الاتحادية. والثاني/ هو التداخل في الصلاحيات بين المحافظة, وامانة عاصمة بغداد, ما شكل عائقا بالعمل الخدمي , وإنجاز المشاريع.

ان التقسيم المجتمعي, والجغراقي للعراق, والمتمثل: بالجهة الغربية السنة, والجهة الجنوبية الشيعة, والشمالية للاكراد, جعلت آثار المخاوف من اللامركزية اكبرمن آثار فوائدها, اذ ان هذا التقسيم يقلب دور اللامركزية في الحفاظ على الوحدة الوطنية, الى الحفاظ على الجهوية الدينية, والعقيدية, والقومية, لا سيما وانها تجربة حديثة تفتقر الى اطر نظرية, ومعادل بشري لتطبيقها, فتخذها البض وسيلة لتكوين دولتهم, وتحقيق مصالحهم.[2]

هدر وجود اللامركزية في المحافظات المزيد من الاموال, والموازنات التي خصصت لها للقيام بمشاريع تنموية استثمارية, الا انها تذهب لأغراض, او حتياجات تشغيلية كرواتب, او فساد مالي, مما جعل سكان المحافظات يعتبرون اللامركزية: باباً من ابواب الفساد, وعبئاً مضافاً, بل وحلقة ادارية, وسياسية زائدة, وصل بهم الامر الى المطالبة بألغاء مجالس المحافظات.

عززت اللامركزية من عرف المحاصصة السياسية, اذ انقسمت المحافظات بين الكتل, والاحزاب, واعتبرت المحافظات استحقاق انتخابي لها, دون القبول بالنتائج الانتخابية, او الانتقال السلمي للسلطة, بالتالي اعتبرت اللامركزية بهذه الانقسامات الحزبية المذهبية, والطائفية بين المحافظات ورقة تسوية بين الاطراف السياسية.[3]

وهذان الجانبان يلفتان النظر الى نقطة مهمة في تطبيق اللامركزية وهي: انهُ على الرغم من الآثار الايجابية التي يمكن ان تحققها اللامركزية, والحكم المحلي بصورة عامة كنموذج حكم, الا انهُ اي خلل يصيب تطبيق هذا النموذج, او نوع من انواع الفوضى ممكن ان تنقلب تلك الآثار من الجانب الاول الى الجانب الثاني التي اشرنا اليهما اعلاه, بل قد يصبح عائقا, او عقبة امام تحقيق التنمية, والاستقرار, وعبءً مضافاً الى عبء الفوضى, والمشاكل السياسية, والادارية, والاقتصادية, وهذا للاسف ما جرى للامركزية, والفيدرالية في العراق بعد العام 2003, بل ان تطبيقهما جاء في وقت, والدولة العراقية في حالة فوضى التحول من نظام الى آخر, ووقت لا يمكن ان يطبق مثل هكذا نموذج يحتاج الى نظام مستقر, مما ادى بنتائج سلبية بل, واصبحت تشكل حلقة مكملة لحلقات الفساد, والبيروقراطية في العراق, ودليل ذلك الفشل انهُ منذ تغيير النظام الى حد لحظة كتابة البحث لم تجرى سوى ثلاث انتخابات مجالس محافظات, والاخيره التي جرت في 18 كانون الاول 2023, لم تشكل مجالسها بعد, بل كانت هناك مطالبات لايقاف العمل بها, او الغائها, وهذا يضاف الى حجم التحديات التي واجهتها اللامركزية والتي اشرنا اليها في المحور الثاني. وكل ما اشرنا اليه اعلاه يأخذنا الى ضرورة اعطاء رؤيا مستقبلية لما ستكون علية اللامركزية, والحكم المحلي في الدولة العراقية, وتتمثل تلك الرؤيا في ثلاث اتجاهات نبينها بالآتي:

الاتجاه الاول/ هو اتجاه البقاء, والتطور, او التمدد/ وهذا الاتجاه قد ارتفع مؤشر تحقيقه مع اصرار الحكومة الحالية على اجراء انتخابات مجالس المحافظات على الرغم من المقاطعات السياسية, والمجتمعية.

الاتجاه الثاني/ هو اتجاه الجمود, والمراوحه/ وهو بقاء الوضع على ما هو علية الان اي قبل انتخابات 2023, بوجود المحافظ, ونائبية من دون مجالس محافظات, لاسيما ان الحكومة وجدت ان اللامركزية بهذه الهيكلية افضل من وجود مجالس المحافظات في متابعة, وسير الاعمال, والمشاريع, ومتابعة الحكومة لها.

الاتجاه الثالث/ اتجاه الانحسار, والتراجع/ اذ يفترض هذا الاتجاه ان اجراء انتخابات محلية, ونقل, وتوسيع صلاحيات الحكومات المحلية, لايمكن تطبيقها في الوضع العراقي الحالي الذي يحتاج الى مركزية اكثر في الحفاظ على وحدتهُ, وضبط حدوده, وموارده, وهذا الافتراض وارد جداً لاسيما بعد المقاطعات للانتخابات المحلية الاخير, والمطالبات السابقة بالغاء مجالس المحافظات.

ونرجح من بين هذه الاتجاهات ان يكون الاتجاه الاول اتجاه البقاء, والتطوير هو: اقرب لواقع العراق, وذلك لجملة من الاسباب, في مقدمتها: ان حكومة (محمد شياع السوداني) تسعى للالتزام, او الحفاظ على مؤسسات الدولة, وجهاتها الرسمية, ودستورها الدائم لعام 2005, هذا من جانب. ومن جانب آخر ان اطلاق الحكومة حملات الاعمار, في الطرق,

---

1- المادة (124) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

2- للمزيد ينظر: فريق ابحاث, صراع المركزية واللامركزية في البصرة 2003- 2009. ط1, دراسات عراقية, العراق- بغداد, 2010, ص ص 7- 8و ص ص 192- 196.

3- محمد هادي عبد الخضر, التعددية الحزبية وازمة بناء الدولة في العراق 2003- 2014, ط1, مركز العراق للدراسات, العراق- بغداد, 2017, ص82.

والجسور, وافتتاح مصانع, وغيرها من المشاريع المتوقفة, يعكس حالة الحكومة, ورغبتها في التطوير سواء على مستوى المؤسسات, والقوانين, او مستوى البناء, والاعمار, لذا انه في ظل هذا التوجة الحكومي ممكن ان تأخذ اللامركزية اتجاه التطوير, والبقاء, لاسيما ان اصرار الحكومة على اجراء انتخابات مجالس المحافظات في عام 2023, يعزز من ذلك التطوير, فممكن ان تأخذ اللامركزية في ظل هذا الخيار دورها نحو تحقيق التنمية, والاستقرار.

الخاتمه.

كي نشير الى اللامركزية كمتغير طرأ على العراق بعد تغيير النظام, نقول: بأن هذا التحول اعطى للدولة العراقية مكانه مثيرة للجدل على المستويين الداخلي, والخارجي: اذا انه على المستوى الداخلي واجهه ذلك التحول تيارين هما: الاول/ من جهة الحكومة التي مرة تكون متمسكه في تطبيق اللامركزية, وتتخذ اجراءات متقدمه للعمل بها, وتتوسع في منح الصلاحيات الكافية لها. وتتركها في وضع غير مستقر بسحب الصلاحيات, وحسرها بيد الحكومة الاتحادية مرة اخرى. والثاني/ من جهة الشعب الذي طالما كان موقفه بالضد من هكذا توجه, ويطالب بالغائه, واعتباره حلقة زائده لما يراه المواطن من نتائج سلبية, وعدم تحقيقها اي اثار تنموية, واستقرارية. اما على المستوى الخارجي : فقد شكل ذلك التحول في الدولة العراقية حالة مثيره للقلق بين محيطه الاقليمي لاسيما فيما يخص اقليم كردستان العراق, الذي شكل انموذجاً اتحادياً مقلقاً بالنسبة لتركيا, وايران تجاه شعبهما الكردي من ناحية المطالبه بأن يكون لهم نموجاً للحكم مشابهاً لما يتمتع به اكراد العراق, كما ان دول الخليج ايضاً متخوفه من التحول العراقي للديمقراطية, او الى الاخذ بهكذا نموذجاً باعتباره نموذجاً يهدد سلطتهم الملكية القابضة بعرش الحكم, هذا من جانب, ومن جانب آخر ان الدولة العراقية بهذا النموذج من الحكم المزدوج بين اللامركزية بوجود محافظات غير منتظمة باقليم, والفيدرالية بوجود اقليم كردستان, قد حقق ادنا مستويات الاستقرار, والتنمية بالاخص في المحافظات غير المنتظمة باقليم, وأصبح انموذجاً لحالة عدم الاستقرار, وعدم التوجه نحو الاخذ بمثل هكذا انموذجاً في المنطقة, لاسيما للمجتمعات التي تشابه المجتمع العراقي في التركيبة.

قائمة المصادر.

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

يوسف فواز الهيتي, اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم, مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي, العراق- بغداد, 2011.

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

نبيل عبد الرحمن حياوي, اللامركزية والفيدرالية, ط3, المكتبة القانونية, العراق- بغداد, 2017.

احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي, النظام اللامركزي وتطبيقاته(دراسة مقارنة), ط1, مكتبة زين الحقوقية والادبية, لبنان- صيدا, 2013.

مجموعة باحثين, مأزق الدستور نقد وتحليل, ط1, معهد الدراسات الاستراتيجية, العراق- بغداد, 2006.

ابتسام محمد العامري, الاكراد واستراتيجية بناء الدولة في العراق بعد الاحتلال, بحث ضمن كتاب : مجموعة باحثين, كردستان العراق اقليم فيدرالي ام دولة, ط1, مركز العراق للدراسات, العراق- بغداد, 2014.

فرزدق علي التميمي, التنمية السياسية وازماتها في العراق بعد عام 2003, ط1, مركز الرافدين للحوار, لبنان- بيروت, 2021.

ابتسام محمد العامري, الاكراد واستراتيجيات بناء الدولة في العراقي بعد الاحتلال, المصدر سبق ذكرة.

اسحاق نقاش, الوصول الى السلطة: دور الشيعة في العالم العربي المعاصر, ترجمة: احمد الزبيدي, ط1, دار المدى, العراق- بغداد, 2020.

محمد هادي عبد الخضر, التعددية الحزبية وازمة بناء الدولة في العراق 2003- 2014, ط1, مركز العراق للدراسات, العراق- بغداد, 2017.

للمزيد ينظر: عمار عايد كطوف, تحديات الحكم اللامركزي في العراق بعد العام 2003, مجلة قضايا سياسية, جامعة النهرين, كلية العلوم السياسية, ملحق العدد72, 2023.

انور مزهر حمداللة, اليات اصلاح الاقتصاد العراقي وجدلية ارتباطها بالريع النفطي للمدة 1922- 2-12, مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية, جامعة واسط, كلية الادارة والاقتصاد, العدد28, ج1, 2017.

حميد عبد الحسين مهدي العقابي, الاصلاح الاقتصادي في العراق بعد عام 2003, واثر التشريعات فيه, ط1, مركز العراق للدراسات, العراق- بغداد, 2015.

احمد عمر الراوي, دراسات في الاقتصاد العراقي بعد عام 2003: الواقع والتحديات, ط1, وزارة الثقافة العراقية, دار الشؤون الثقافية العامة, 2013.

فيتوريو الفيري, الطاغية, ترجمة: سناء الشامي, ط1, منشورات جدل, دولة الكويت, 2023.

فوزي حسين سلمان وفريد كريم علي, اللامركزية الادارية في العراق مالها وما عليها : دراسة مقارنة, مجلة الرافدين للحقوق, جامعة الموصل, كلية الحقوق.

يوسف فواز الهيتي, اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم, مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي, العراق- بغداد, 2011.

الباب الرابع, المادة(44), الفقرة(8) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008 وتعديلاته.

هبة علي حسين, مقومات بناء دولة العراق, مجموعة باحثين, بحث ضمن كتاب: مجموعة باحثين, بناء دولة العراق: تيارات متضاربة ورؤى مستقبلية, ط1, مؤسسة الرضوان الثقافية, لبنان- بيروت, 2021.

وائل عبد اللطيف الفضل, التعديلات الدستورية: نقاش في النقاط الخلافية, ط1, الرافدين, لبنان, بيروت, 2017.

المادة (124) من دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005.

للمزيد ينظر: فريق ابحاث, صراع المركزية واللامركزية في البصرة 2003- 2009. ط1, دراسات عراقية, العراق- بغداد, 2010, ص ص 7- 8.

محمد هادي عبد الخضر, التعددية الحزبية وازمة بناء الدولة في العراق 2003- 2014, ط1, مركز العراق للدراسات, العراق- بغداد, 2017,

المصادر الانكليزية:

1. ACO, publication of world bank and united cities and local govemments, decentralization and local democracy in the world, 2006.

2. united nation development programe, decentralized governance for development: A combind practice note on decentralization, local covernance and urban- ruval development, april, 2004.