

اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية

إعداد

أ.د. عبد الجبار أحمد عبد الله

بدعم من مؤسسة فريدريش إيبيرت الألمانية

المحتويات

3	مقدمة
4	أولاً: الجانب الدستوري
9	ثانياً: جانب تحديد نوع العلاقة
26	ثالثاً: جانب مكانة الديمقراطية والنشاط الحزبي
31	الخلاصة
34	عن مؤسسة فريدريش إيبيرت – الأردن والعراق

مقدمة

ما بين الطعن الذي قدمته حكومة نوري المالكي للتعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 وسحب الطعن من قبل حكومة حيدر العبادي على نفس التعديل فيما يخص (نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات والأشغال العامة، الاعمار و الإسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، التربية، الصحة، الزراعة، المالية، الشباب والرياضة مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين العاملين فيها إلى المحافظات في نطاق وظائفها المبينه في الدستور والقوانين المختصة، بصورة تدريجية مع بقاء دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة)¹ ما زالت تجربة اللامركزية في العراق محفوفة بالمخاطر.

فإذا كان الدستور العراقي قد نص في المادة الأولى على أن ((جمهورية العراق دولة اتحادية فيدرالية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي))، وفي المادة (116) منه نص على ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية))⁽²⁾ ولسعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق لسنة 2005م للمحافظات وإدارتها، ولغرض تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي الفيدرالي ونظام اللامركزية، ولافتقار التشريعات الحالية لمثل هذا الوضع شرع هذا القانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008⁽³⁾ إلا أن العلاقة ما زالت غير محسومة لساعتنا

(1) انظر الفقرة الاولى من المادة 45/اولا ، قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم 23 لسنة 2008 رقم 19 لسنة 2013 ، الوقائع العراقية ، العدد 4284 في 2013/8/5 ، ص8

(2) المادة 116 ، دستور العراق النافذ لسنة 2005

(3) قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 ، الوقائع العراقية ، العدد 4070 في

هذه من خلال بعض الأوجه والتي سنحاول التطرق عليها بالتفصيل.

أولاً: الجانب الدستوري

خلال عقد من الزمان مازال الدستور العراقي يعاني من انتقائية في التعامل مع مواده ونصوصه من قبل من يقود العملية السياسية والنشاط السياسي في العراق، وهذه الانتقائية محكومة بتفسيرات اما حزبية او مصالح محلية وبالشكل الذي تُفقد الدستور أهليته واحترامه كحكم وحاكم للبت في المنازعات. ومع سن القانون رقم (21) في 2008 ، فان السنوات السبع لم تكن لتكفي لحل الإشكالات والنزاعات والمنازعات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات والاقاليم. وهنا نتساءل اذا عجز الدستور وهو الحاكم الأعلى، وعجز القانون فما هو البديل؟ البديل سيكون هو السائد هو استمرار التنازعات والتصارعات ما بين الكتل السياسية وضرب منطق المادة الدستورية التي تضع وحدة العراق على مسؤولية الجميع.

والملاحظ انه خلال سبع سنوات من اقرار القانون خضع القانون الى تعديلين: التعديل الاول برقم 15 لسنة 2010، والتعديل الثاني برقم 19 لسنة 2013، والتساؤل الذي يثار هنا: كيف يمكن لقانون عمره سنوات سبعة أن يخضع لتعديلين بهذه العجالة؟ مع التأكيد على ان لكل تعديل مقاصد وغايات متصارعة ما بين القابضين على السلطة التنفيذية في بغداد والائتلافات الحزبية والكتل المتصارعة في المحافظات. واذا كان الطعن الاول المقدم من قبل حكومة نوري المالكي كان بحجة ان مجلس النواب ادخل التعديلات بدون استشارة الحكومة باعتباره منافياً للدستور، فإن هناك من يعتقد ان حكومة نوري المالكي كانت تريد ان تستحوذ على الصلاحيات الممنوحة وفقاً للقانون (21) وتعديله الثاني لسنة 2013. ومن المهم ان ننوه هنا ان للموضوع صبغة مالية، اذ تضمن التعديل الثاني تخصيص مبلغ (5) دولارات عن كل

برميل نفط منتج في حقول محافظة البصرة مع تقييد المبلغ الى دولار واحد من قبل حكومة نوري المالكي وتحت وجود مبررات موضوعية وغير موضوعية كانت من دعاة رفض منح الصلاحيات اللامركزية الواسعة للمحافظات. اما حكومة حيدر العبادي فقد قررت في اجتماع مجلس الوزراء في 2014/12/30 سحب الطعن الحكومي مع الدعوة للدائرة القانونية في الامانة العامة لمجلس الوزراء لاتخاذ الاجراءات اللازمة بسحب الطعن وقيام اللجنة التنسيقية العليا لشؤون المحافظات خلال 30 يوماً بإعداد دراسة قانون التعديل واقتراح التعديلات اللازمة لتحقيق الانسجام وانسيابية العمل بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية وفقاً للدستور العراقي لسنة 2005.

ومن الجدير بالذكر ان المادة (45) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم نص على تأسيس (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية وزراء البلديات والأشغال العامة والاعمار والإسكان والعمل والشؤون الاجتماعية والتربية والصحة والتخطيط والزراعة والمالية والرياضة والشباب الى جانب وزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات). والتساؤل الذي يثار هنا : إلى متى يمكن ان تصبح المواد الدستورية والقانونية مطيةً للمصالح الحزبية والجهوية؟ وذلك لان الدستور والقانون لم يدفعوا الى تحديد علاقة واضحة ما بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، كما ان الأمر نفسه ما بين الحكومة الاتحادية واقلية كردستان.

وإذا ما رجعنا إلى الأسباب الموجبة لسن واصدار التعديل الاول رقم 15 والاسباب الموجبة للتعديل الثاني رقم 19 ومن قبله الاسباب الموجبة للقانون رقم 21 ومن قبلهم جميعاً الاسباب الموجبة لسن الدستور العراقي لسنة 2005، فانه يمكننا القول أن اعتماد الاسباب الموجبة لابد ان يكون مقروناً بمبررات موضوعية وملبية للاحتياجات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية وليس أن تكون نتاج التصارعات الحزبية وحدها. فاذا كان سبب اعتماد اللامركزية الادارية والسياسية في الدستور العراقي هو منع عودة الاستبداد

والدكتاتورية لما قبل 2003، فانه مبرر موضوعي وايجابي لان الدستور كان بمثابة الحد الفاصل ما بين عهدين: عهد الاستبداد وعهد الديمقراطية. الا انه لا يمكن تكهن الأسباب والمبررات للتعديل الاول والثاني وتقديم الطعن وسحب الطعن إلا في اطار استمرار الصراعات السياسية والحزبية وهي مبررات غير موضوعية، فدعاة تقديم الطعن يطمحون الى تقييد صلاحيات المحافظات والأطراف وتقوية المركز باعتبار ان المركز في النظام الاتحادي لا بد ان يكون قوياً ممارساً لصلاحياته الاتحادية، اما دعاة سحب الطعن فيعتقدون انه من الضروري ان تمارس الصلاحيات كما نص عليها الدستور وقانون مجالس المحافظات طالما ان الدستور العراقي قد اعتمد نظام اللامركزية السياسية والادارية.

ومن خلال هذين الاتجاهين ان تجربة اللامركزية في العراق لا زالت تشوبها نواقص وثغرات كبيرة وان الطرفين الممثلين للحكومة المركزية والمحلية لم يفهما المعاني الحقيقية لمفهوم اللامركزية، والذي يعني بأبسط صورهِ تقاسم السلطة. كما انه لم يكن هناك تفريق واضح للقوانين الاتحادية والمحلية او المشاريع الاتحادية او المحلية وهذا الذي أدى الى وجود تداخل في الصلاحيات ما بين جهتين، ناهيك عن عدم وجود اتفاق على المفاهيم المتداخلة في اطار اللامركزية السياسية والإدارية وهذا من شأنه ان يفقد العراق المعالجات الصحيحة.

لقد نصت المادة (48) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005 على ان السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلسين، هم (مجلس النواب) و (مجلس الاتحاد). وقد تم تفصيل كيفية تشكيل مجلس النواب وطريقة انتخابه وصلاحياته وطريقة حلّه تفصيلاً دقيقاً. في حين لم يُفصل تشكيل مجلس الاتحاد على هذا النحو، اذ جاء في المادة (65) بأنه ((يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل

ما يتعلق به، بقانون يُسنّ بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب⁽⁴⁾.
أي ان المشرّع العراقي ترك موضوع تشكيل مجلس الاتحاد وصلاحياته وكل ما يتعلق به الى المجلس الاول والذي سيسن قانوناً خاصاً به، ويعد هذا نقصاً تشريعياً واضحاً بل مما يعيب على النظام البرلماني الاتحادي العراقي، وبمعنى اخر ان السلطة التشريعية الاتحادية في النظام السياسي العراقي هي ناقصة غير مكتملة.

وكانت المحكمة الاتحادية طعنت بمشروع قانون مجلس الاتحاد العام الماضي حينما قرر البرلمان البدء بتشريعهِ وعزت المحكمة السبب الى المادة (137) من الدستور التي تنص على أنه ((يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور))، في حين نصت المادة (65) من الدستور على أنه ((يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظّم تكوينه وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يُسنّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)).

وأوصت المحكمة الاتحادية مجلس النواب بمراعاة هاتين المادتين الدستوريتين وألزمته بإصدار قرار يشير إلى الإيدان بالتحضير لإعداد قانون مجلس اتحادي وبموافقة ثلثي أعضائه ومن ثم عرضه للقراءة الأولى والثانية ومن ثم التصويت عليه بثلثي الاعضاء وهو ما جرى قبل شهر من العام الحالي.
ونرى ان عدم النص على تفاصيل مجلس الاتحاد في متن الدستور يشكل ثغرة كبرى في البناء القانوني للدولة الاتحادية، فلا يوجد مبرر قانوني يجعل مجلس النواب في موقع أسمى من مجلس الاتحاد، لأن هذا سيقود الى عدة إشكاليات منها:

⁽⁴⁾ انظر المادة (47) والمادة (65) من الدستور العراقي لسنة 2005.

1. ضعف تمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها نواة لتشكيل الأقاليم الجديدة، في السلطة التشريعية.

2. صعوبة الاتفاق والتوصل الى حلول بشأن القوانين التي تمس الأقاليم ولاسيما تلك التي تتعلق بالموارد الطبيعية من نفط، وغاز، او الموارد المائية، فضلاً عن انفصام الرابطة القانونية بين هذه القوانين والأقاليم المزمع تطبيقها فيها لاعتمادها على الاغلبية البسيطة في مجلس النواب وسط معارضتها من ممثلي الأقاليم التي ستفرض عليها.

3. من الممكن لمجلس الاتحاد في حالة قيامه بدوره أن يكون الرافد الأساس في تشكيل الاقاليم من خلال ضمّه لممثلي الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والذي يكون لالتنامهم في هذا المجلس الدور الفاعل في توحيد الافكار والرؤى المستقبلية حول اقامة النظام الاتحادي كاملاً دون انتقاص.

4. إن إيكال امر تشكيل مجلس الاتحاد بمجلس النواب عن طريق اصدار قانون عادي يجعل مجلس الاتحاد بمثابة التابع لمجلس النواب، لان للأخير حق تعديله كما يعدل القوانين العادية.

ولهذا، ينبغي على لجنة التعديلات الدستورية ان تعالج هذا الصدع تحاشياً للفوضى التي يمكن ان تظهر من حالات الفراغ التشريعي، أو في حالات صدور التشريعات القائمة على الصفقات السياسية والمصالح الفئوية الضيقة القاصرة عن النظر الى المستقبل الدستوري والسياسي للنظام السياسي العراقي، وأن يعدل الدستور من خلال النص فيه على تفاصيل تشكيل وعمل مجلس الاتحاد الى جانب مجلس النواب، لكي تتحقق الموازنة المطلوبة في السلطة التشريعية للنظام البرلماني الاتحادي بوصفها المكون الأول للسلطة

المركزية في الدولة الاتحادية، ليساير بذلك الاتجاه العام لدساتير الدول الاتحادية ذات التجربة العربية⁽⁵⁾.

ثانياً: جانب تحديد نوع العلاقة

نص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 على أن: "نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية، والحكومات الإقليمية، والمحافظات، والبلديات، والإدارات المحلية. ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية، والتاريخية، والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل، أو العرق، أو الاثنية، أو القومية، أو المذهب⁽⁶⁾ ويلاحظ أن المشرع جاء بموجب هذا النص بمبدأ جديد، فالسلطة في العراق يجري تقاسمها، مما يعني ممارستها من الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات، فالمحافظات ينالها جزء من السلطة بموجب هذا التقاسم مثلما ينال الإقليم، وأن النظام الاتحادي سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة، فالمحافظات تمارس سلطة ولكن ما هي حدود هذه السلطة؟

كما أكد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 على أن تتخذ الحكومة الاتحادية إجراءات عملية لمنح الإدارات المحلية والإقليمية والمحافظات سلطات إضافية، ومن ثم ليتم تنظيم الوحدات الإقليمية وإدارات المحافظات بما فيها حكومة إقليم كردستان على أساس مبدأ اللامركزية ومنح السلطات للإدارات البلدية والمحلية⁽⁷⁾. وقد أخذ القانون مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان وأكد على استمرار حكومة كردستان بمزاولة أعمالها طيلة المرحلة الانتقالية فيما عدا القضايا التي تقع ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية الواردة

⁽⁵⁾ حسن ناجي سعيد، إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2010، ص 219.

⁽⁶⁾ المادة (4) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية

⁽⁷⁾ المادة (56-ج) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية

في المادة (25) من القانون والمتعلقة بالمسائل ذات الطابع الوطني وحدد القانون اختصاصات مجالس المحافظات العراقية ضمن المادة (56-أ) من خلال قراءة المواد الواردة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004م، أن المشرع الدستوري قد منح المحافظات بهيئاتها صلاحيات واسعة وساوى في مواد كثيرة بينها وبين الأقاليم في التمتع بهذه الصلاحيات.

وقد نص الدستور العراقي لعام 2005م على النظام الفيدرالي بوصفه شكل لنظام الحكم في العراق فقد تضمنت المادة الأولى من الدستور على أن ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها نيابي (برلماني)، ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق))⁽⁸⁾ كما وجاء في المادة (48) من دستور الدائم لعام (2005م) على أن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلسين هما (مجلس النواب) و (مجلس الاتحاد) وقد تم تفصيل كيفية تشكيل مجلس النواب وطريقة انتخابه وصلاحيته وطريقة حله تفصيلاً دقيقاً، في حين لم يفصل على هذا النحو تشكيل مجلس الاتحاد إذ جاء في المادة (65) بأنه ((يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يُسنّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب))⁽⁹⁾.

وبذلك فإن المشرع العراقي ترك موضوع تشكيل مجلس الاتحاد وصلاحيته وكل ما يتعلق به إلى المجلس الأول والذي سيسن قانوناً خاصاً به، وبعد هذا نقصاً تشريعياً واضحاً بل مما يعيب على النظام البرلماني الاتحادي العراقي، وبمعنى آخر إن السلطة التشريعية الاتحادية في النظام السياسي العراقي هي ناقصة غير مكتملة.

⁽⁸⁾المادة (1) ، دستور العراق لسنة 2005

⁽⁹⁾ أنظر المادة (47) والمادة (65) من دستور العراقي لسنة 2005

إن تشريع قانون مجلس الاتحاد وتفعيل المادة (105) من الدستور والتي تنص على أنه ((تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتنظم بقانون)) والمادة (106) والتي تنص على أنه ((تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتضطلع بالمسؤوليات الآتية : -

أولاً: - التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

ثانياً : - التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها .

ثالثاً : - ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقاً للنسب المقررة⁽¹⁰⁾ ، كان من الممكن أن يسهم في إيجاد علاقة جيدة ومنضبطة ما بين المحافظات والمركز على اعتبار إن أعضائه يعبرون عن احتياجات المحافظات وتكون رغبات وحاجات وطلبات مواطني المحافظات مسموعة من قبل المركز ولذلك عدم وجود هذا المجلس كان من الثغرات الكبيرة التي جعلت العلاقة مرتبكة ما بين المركز والمحافظات.

كما افرد المشرع الدستوري الفصل الثاني من الباب الخامس من الدستور لبيان التنظيم الإداري للمحافظات غير المنتظمة في إقليم حيث نصت المادة (122) من الدستور على⁽¹¹⁾:

⁽¹⁰⁾ المادة 105 و106 ، دستور العراق لسنة 2005
⁽¹¹⁾ المادة 122، دستور العراق لسنة 2005

أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة".

الملاحظ على هذا النص أن البند (خامساً) قد أسقط دعامة أساسية من دعائم نظام اللامركزية الإدارية وذلك عندما نص على عدم إخضاع مجالس المحافظات إلى رقابة أية جهة وكان الأولى بالمشروع الدستوري أن ينص على ضرورة إخضاع هذه المجالس لرقابة أخرى للسلطات المركزية في الدولة من أجل الحفاظ على الوحدة الإدارية للدولة ومن أجل تحقيق تطبيق صحيح وفعال لللامركزية الإدارية⁽¹²⁾.

و هذا الأمر تم تلافيه في القانون رقم 21 لسنة 2008م عندما نصت المادة الثانية منه على إخضاع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب وأيضاً ما ورد في المادة (47) من القانون المذكور التي نصت على خضوع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفرع

(12) إسماعيل علوان التميمي ، دور الحكومات الاتحادية في اخفاق الحكومات المحلية، مجلة حوار الفكر ، العدد 17 ، حزيران 2011

الهيئات المستقلة بموجب أحكام الدستور. ولاشك إن عملية توزيع الاختصاصات هي من أهم الأمور في النظام الفيدرالي وان هذا التوزيع يخضع إلى عدة مؤثرات منها أوضاع سياسية واقتصادية وكذلك اعتبارات تاريخية تعود إلى الطريقة التي نشأت بها الدولة الفيدرالية، غالباً ما يكون من المرغوب فيه منح الحكومة الفيدرالية ما يكفي من السلطات لمقاومة النزعات الانفصالية، وفي كل الأحوال فإن التوزيع الأمثل للسلطات بين الحكومات في الاتحاد الفيدرالي هو التوزيع الذي تكون طبقاً له كل حكومة قادرة على أن تتصرف بمفردها في نطاق المسؤولية المنوطة بها والتي لا تقبل الجدل⁽¹³⁾.

أما من الناحية الواقعية فيلاحظ تعذر تجنب التداخل في مسؤوليات الحكومات إذ إن من المؤلف في جميع الاتحادات الفيدرالية وجود قدر من الاعتماد المتبادل⁽¹⁴⁾، ويميز فقهاء القانون الدستوري بين أربعة أنواع من طرق توزيع الاختصاصات في الدستور⁽¹⁵⁾:

1) الطريقة الأولى: يحدد الدستور بموجب هذه الطريقة اختصاصات وسلطات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر وكل ما لم ينص عليه الدستور أي الاختصاصات المتبقية يكون من اختصاص الولايات (الأقاليم) وقد أخذت بهذه الطريقة كل من الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وأستراليا.

2) الطريقة الثانية: تحديد اختصاصات الولايات (الأقاليم) على سبيل الحصر وفي هذا الأسلوب يقوم الدستور الاتحادي بذكر الشؤون التي يكون أمر البت

(13) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة غالي برهومة، منها بسطامي، رمها تكلا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، طبعة خاصة، 2006، ص 45-46

(14) المصدر نفسه

(15) انظر كلا من فتحي رضوان، الدول والداستاتير-دروس في المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، 1965، ص 59 ود. محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً)، مصدر سبق ذكره، ص 43-45

فيها من اختصاص حكومات الولايات أو الأقاليم على سبيل الحصر، وفيما عدا هذه الاختصاصات، فإن أمر البت فيها يعود للحكومة الاتحادية ومن الدساتير التي أخذت بهذا الأسلوب هو الدستور الكندي لعام 1867م وكذلك الدستور الهندي ودستور فنزويلا لعام 1953م .

(3) الطريقة الثالثة: يحدد الدستور الاتحادي بموجب هذه الطريقة اختصاصات كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات (الأقاليم) ويعاب على هذه الطريقة انه لا يمكن للمشرع مهما بلغ من الدقة وسعة الأفق حصر جميع الاختصاصات التي تعطى وتمنح لكل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات (الأقاليم) وانه لا بد أن تظهر اختصاصات جديدة لم ينص عليها الدستور .

فالدستور العراقي يحدد اختصاصات الحكومة الاتحادية ومن ثم يحدد الاختصاصات المشتركة ما بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم وما تبقى من صلاحيات أخرى فيحيلها للأقاليم والمحافظات وهذه الصلاحيات تُفصلها في الجدول رقم (10) وكالاتي:

<p>الصلاحيات المشتركة ما بين المركز والأقاليم والمحافظات⁽¹⁷⁾</p>	<p>صلاحيات الحكومة الاتحادية الحصرية⁽¹⁶⁾</p>
<ul style="list-style-type: none"> • إدارة النفط والغاز ، حيث يتم من الحكومة الفيدرالية بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة. • رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز (الحكومة الفيدرالية + الأقاليم والمحافظات المنتجة). • الآثار، المواقع الأثرية، البنى التراثية، المخطوطات والمسكوكات. • إدارة الكمارك. • تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية. • رسم السياسة البيئية. • رسم سياسات التنمية والتخطيط العام. • رسم السياسة الصحية العامة. • رسم السياسة التعليمية والتربوية. • رسم سياسة الموارد المائية الداخلية. 	<ul style="list-style-type: none"> • رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي. • التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية • سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها. • رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية. • وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها. • إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية العراق، وضمان أمنه. • رسم السياسة المالية والكمركية. • إصدار العملة. • تنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق. • وضع الميزانية العامة للدولة. • رسم السياسة النقدية. • إنشاء البنك المركزي وإدارته. • تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان. • تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي. • تنظيم الترددات البثية والبريد. • وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية. • تخطيط السياسة المتعلقة بمصادر المياه ، وتوزيع المياه بشكل عادل. • الإحصاء والتعداد العام للسكان.

(16) انظر المادة 110 من الدستور العراقي لسنة 2005

(17) انظر المواد 112، 113، 114، المصدر نفسه

وما تبقى من الاختصاصات فهي تعود لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم إذ نصت المادة 115 من الدستور على أنه "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم..."⁽¹⁸⁾ ويذهب الدستور أبعد من ذلك إذ منح الأقاليم والمحافظات الأولية لقوانينها على حساب القوانين الاتحادية في حالة التعارض بينهما إذ تكمل المادة السابقة بالقول "...الصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما" إن هذه الفقرة الأخيرة من المادة 115 أصبحت محل انتقاد العديد من الباحثين والأساتذة الذين يرون أن إعطاء الأولية لقوانين الأقاليم على حساب القوانين الاتحادية في الصلاحيات التي ليست من ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة الفيدرالية، فإن ذلك يتجاوز مبادئ الفيدرالية المعهودة، ويمنح للأقاليم سلطات وصلاحيات كبيرة على حساب المركز، مما يهدد وحدة العراق مستقبلاً، أو أن الحكومة الفيدرالية قد تُهمَّش ويتم تجاوزها في الكثير من المسائل⁽¹⁹⁾.

بالنتيجة نرى رغبة المشرع الدستوري نحو توسيع صلاحيات المحافظات غير المنتظمة بإقليم، إذ منحها اختصاصات عدة وحقوق تتشابه إلى حد كبير مع ما منحه الدستور من اختصاصات وحقوق للأقاليم. وعلى هذا الأساس فقد تبنى الدستور العراقي النافذ للمحافظات غير المنتظمة بإقليم إطارين تنظيميين مختلفين، مرة منحها اختصاصات في ظل النظام اللامركزي، ومرة أخرى منحها اختصاصات في ظل النظام الفيدرالي وهذا الأسلوب قد يؤدي

(18) انظر المادة 115 من دستور العراق لسنة 2005

(19) يوسف عمار وجيه ، إدارة الموارد الناضبة في ظل الأنظمة الفيدرالية - نماذج مختارة- رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية ، جامعة النهرين ، 2012، ص119

إلى خلق حالة من الاضطراب والفوضى في ممارسة الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وبين الهيئات في ظل المحافظات غير المنتظمة بإقليم فواضعو الدستور العراقي لم يميزوا بين الفيدرالية واللامركزية في النظام الإداري للمحافظات مما أدى إلى خلق حالة من الهجنة التي تخلط بين النظامين في إطار القانون الدستوري، الأمر الذي يؤدي إلى تداخل الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والسلطات المحلية.

فحتى على مستوى اللامركزية السياسية والمتمثلة بتجربة إقليم كردستان، لم يكن نجاح تلك التجربة اعتباطاً، بل إن هذا النجاح قد كان لأسباب كثيرة أهمها التجربة الغنية التي امتلكها قادة وأبناء الإقليم من خلال انجاز بناء تحتي أساس جيد، متمثلاً ببناء دستور ناضج وقوانين جيدة وقدرة على استيعاب تجارب شعوب أخرى في بناء مجتمعات على هذا الأساس وكذلك قدرة قادة الكرد على استيعاب خلافتهم السابقة⁽²⁰⁾، فقد شهدت العلاقة بين إقليم كردستان وبعض المحافظات غير المنتظمة بإقليم مع الحكومة المركزية في ظل دستور 2005م ارتباكاً بسبب عدم وضوح بعض النصوص الدستورية حول صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، ومن ملامح هذا الارتباك هو مسألة العقود النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان، ورفضتها الحكومة الاتحادية وكذلك مسألة تعيين القادة الأمنيين في المحافظات غير المنتظمة بإقليم وفي مجال الشرطة خصوصاً⁽²¹⁾.

ولسبب الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق لسنة 2005م للمحافظات وإدارتها، ولغرض تنظيم هذه الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي (الفيدرالي) ونظام اللامركزية وافتقار التشريعات الحالية لمثل هذا الوضع شرع هذا القانون⁽²²⁾ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم

⁽²⁰⁾ يوسف فواز الهيتي ، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم ، مصدر سبق ذكره ، ص 217

⁽²¹⁾ أنير إدريس عبد الزهرة ، مستقبل التجربة الدستورية في العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص 199

⁽²²⁾ قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 ، الوقائع العراقية ، العدد 4070 في

21 لسنة 2008م.

نصت المادة الثانية من القانون رقم 21 لسنة 2008م على⁽²³⁾:

أولاً: مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية و رقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور و القوانين الاتحادية.

ثانياً : يخضع مجلس المحافظة و المجالس المحلية لرقابة مجلس النواب .
ومن الملاحظ إن الفقرة أولاً من المادة الثانية من هذا القانون وصفت مجلس المحافظة أعلى سلطة تشريعية على صعيد المحافظة، ومن ثم له الحق في إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة، إلا إن المشرع استدرك هذا الأمر في المادة السابعة /الفقرة ثالثاً والتي نصت على أن إصدار تلك التشريعات المحلية هو لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية⁽²⁴⁾.

مما يستوجب الفصل الواضح بين سلطات مجالس المحافظات من جهة وبين السلطات الاتحادية من جهة أخرى واتخاذ جميع الإجراءات الدستورية والقانونية والإدارية لتنفيذ ذلك ضرورة التعاون والتنسيق ما بين الحكومة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال مراجعة الصلاحيات المالية والإدارية لسلطات الأقاليم والمحافظات والقوانين النافذة وتعديلها بما ينسجم مع النظام الاتحادي اللامركزي ونقل كامل السلطات

2008/3/31

⁽²³⁾المادة 2 ، قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008

⁽²⁴⁾نصت المادة السابعة / الفقرة 3 على " إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية " ، قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008، مصدر سبق ذكره

والاختصاصات التي أوجبتها المواد الدستورية(105)، (106)، (112)،
(113)، (114)، (115)، (122)، (123)⁽²⁵⁾.

وكذلك من بين الأسباب التي دعت إلى الأخذ بالنظام اللامركزي في العراق، التجارب السيئة التي عاشها العراقيون مع الأساليب القديمة في الحكم (حكومة المركز المطلقة) والإقصاء والتهميش والحرمان الكبير الذي عانت منه مناطق عدة أبان الحكومات السابقة على الرغم من احتواء هذه المناطق على الكثير من الثروات التي لم تنتفع بها، بل واستخدمت بأساليب خاطئة وبشكل سلبي في سير الحكم وتشديد قبضته على حساب الخدمات والمنافع الاجتماعية، التي وُلدت ردة فعل بعد التغيير السياسي اتجه نحو محاولة الإفادة من تلك الثروات الموقعية والتعويض عن الفترات السابقة ومحاولة منهم تحصين السلطة من انفراد جهة معينة أو شخص محدد وتوزيعها بين أكثر من طرف ومنح صلاحيات أوسع لإدارات السلطة المحلية ضمانا لعدم الاستبداد والتصرف الانفرادي بالسلطة.

ولابد من الإشارة هنا خلال سبع سنوات من إقرار قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 خضع هذا القانون إلى تعديلين ، التعديل الأول رقم 15 لسنة 2010 والتعديل الثاني رقم 19 لسنة 2013 والتساؤل الذي يثار هنا : كيف يمكن لقانون عمره سنوات سبع أن يخضع لتعديلين بهذه العجالة مع التأكيد على أن لكل تعديل مقاصد وغايات متصارعة ما بين القابض على السلطة التنفيذية في بغداد والائتلافات الحزبية والكتل المتصارعة في المحافظات وإذا كان الطعن الأول المقدم من قبل حكومة المالكي كان بحجة إن مجلس النواب أدخل التعديلات بدون استشارة الحكومة باعتباره منافيا للدستور فإن هناك من يعتقد إن حكومة المالكي كانت تريد الاستحواذ على الصلاحيات

⁽²⁵⁾البيان الختامي لمؤتمر سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي انعقد في بغداد 30-31 آذار 2011 والتوصيات المنبثقة عنه.

الممنوحة وفقا للقانون 21 لسنة 2008 وتعديله الثاني لسنة 2013 ومن المهم أن ننوه هنا إن للموضوع صبغة مالية، إذ تضمن التعديل الثاني في مادته الحادية عشر الفقرة الثانية /ثامنا" (5) خمسة دولارات عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (150) مئة وخمسين مترا مكعبا منتجا من الغاز الطبيعي في المحافظة" ولا يخفى أن حكومة المالكي وتحت وجود مبررات موضوعية وغير موضوعية كانت من دعاة رفض منح الصلاحيات اللامركزية الواسعة للمحافظات والذي أكد عليه المالكي في الفترة التي سبقت انتخابات مجالس المحافظات لسنة 2009 في خطاب ألقاه في مؤتمر النخب والكفاءات العراقية في بغداد عام 2008م "إن دستورنا نص ما يسمى صلاحيات حصرية فدرالية، صلاحيات حصرية لأقاليم ومحافظات وسلطات مشتركة، تركت كل الصلاحيات الأخرى للمحافظات والأقاليم. أعتقد إن هذا كان طريق خاطئ" وبعدها قام بتوضيح التوصيات " يجب علينا بناء دولة فيدرالية قوية بحكومة تتحمل المسؤولية للسيادة، الأمن، السياسة الخارجية والأمور الأخرى. إن السلطات يجب أن تكون بالدرجة الأولى للحكومة الفيدرالية أما السلطات الأخرى فتستكون للمحافظات والأقاليم حسب ما ينصه الدستور. إذا لم يتم تحديد بعض الصلاحيات ، فيجب العودة إلى الأصل وليس للفروع"⁽²⁶⁾.

أما حكومة حيدر العبادي فقد قررت باجتماع مجلس الوزراء في 2014/12/30 سحب الطعن الحكومي المقدم من قبل حكومة المالكي مع دعوة الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالتنسيق مع مكتب وزير الدولة لشؤون المحافظات ومجلس النواب بأخذ الإجراءات اللازمة لسحب الطعن بالقانون رقم (19) لسنة 2013 من المحكمة الاتحادية⁽²⁷⁾ .

⁽²⁶⁾ خطاب ألقاه السيد نوري المالكي في مؤتمر "النخب والكفاءات العلمية العراقية" في بغداد في 8 تشرين الثاني 2008

⁽²⁷⁾ قرار مجلس الوزراء رقم 144 لسنة 2014

وإذا ما رجعنا إلى الأسباب الموجبة لسن وإصدار التعديل الأول رقم 15 والأسباب الموجبة للتعديل الثاني رقم 19 ومن قبله الأسباب الموجبة لقانون 21 ومن قبلهم جميعا الأسباب الموجبة لسنّ دستور العراق لسنة 2005، فإنه يمكننا القول إن اعتماد الأسباب الموجبة لا بد أن تكون مقرونة بمبررات موضوعية وملبية للاحتياجات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية وليس أن تكون نتاج التصارعات الحزبية لوحدها، فإذا كان سبب اعتماد اللامركزية الإدارية والسياسية في الدستور العراقي هو منع الاستبداد والدكتاتورية لما قبل 2003 فإنه مبرر موضوعي وإيجابي لان الدستور كان بمثابة الحد الفاصل ما بين عهدين، عهد الاستبداد وعهد الديمقراطية. إلا انه لا يمكن تكهن الأسباب والمبررات للتعديل الأول والثاني لقانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 وتقديم الطعن وسحب الطعن إلا في إطار استمرار الصراعات السياسية والحزبية وهي مبررات غير موضوعية، فدعاة تقديم الطعن يطمحون إلى تقييد صلاحيات المحافظات والأطرف وتقوية المركز باعتبار إن المركز في النظام الاتحادي لا بد أن يكون قويا ممارسا لصلاحياته الاتحادية، أما دعاة سحب الطعن فيعتقدون أنه من الضروري أن تمارس الصلاحيات كما نص عليها الدستور وقانون المحافظات طالما ان الدستور العراقي قد اعتمد نظام اللامركزية السياسية والادارية. والتساؤلات التي تثار هل سيتغير موقف الحكومة في الانتخابات البرلمانية والمحلية المقبلة بعد أن تفرز خارطة سياسية جديدة؟ وإن حصل ذلك فإنه سيقود لمزيد من العلاقة المرتبكة وغير الواضحة وما تحتاجه هو استقرار هذه العلاقة.

والتساؤل الثاني إن المخاوف ما بين المركز والمحافظات لا مبرر لها وهي موضوعية لأسباب عديدة:

1. إن الاعتماد على النص الدستوري ليس بشكل انتقائي من شأنه أن يوجد أساسا موضوعيا للتعامل ومن ثم زرع الثقة المتبادلة وتبديد المخاوف.

2. إن المخاوف هي لا تشبه المخاوف من تجربة المركز قبل عام 2003، لأنها تفترض وجود تحسن سياسي وديمقراطي بالمركز والأطراف (المحافظات).

3. إن تجربة الاستحواد من قبل مركز قوي بعد عام 2003 لم تقدر لنتائج ايجابية إن كان بشكل مقصود أو غير مقصود ، فالمطالب من المحافظات ازدادت لتوسيع صلاحياتها مالياً كان أم أمنياً ولعل أحداث 2014/6/10 تكشف لنا عن ذلك.

4. أن العلاقة المرتبكة ما بين المركز والمحافظات تختلف من محافظة دون أخرى، فالموصل والأنبار صلاح الدين مشاكلها أمنية أو لنقل سياسية قبل أن تكون مالية أو خدمية أو ما شابه ذلك. ولعل أسباب الاحتقان الطائفي أو الانقسام الطائفي وسيادة صبغة عرقية أو مذهبية على هذه المحافظات الثلاث قد دفع لمزيد من عدم الاتفاق والتفاهم ما بينها وبين المركز.

5. إن حالات التذمر والاستياء ليست موجهة من قبل المحافظات أو بعضها إزاء المركز ، بل توجه أحياناً من محافظة إزاء محافظة أخرى ومثال ذلك تقرير السيد صلاح عبد الرزاق الذي يتحدث عن حصة محافظة بغداد من توزيع عدد السكان ((إن بغداد من الناحية السكانية هي الأعلى لكنها تعامل بالأقل من ناحية الميزانية، وعلى سبيل المثال فإن ناحية بغداد الجديدة هي أكبر من بعض المحافظات ويبلغ عدد نفوسها 1300000 مواطن والسماوة يبلغ نفوسها 800000 فكيف يتم المساواة بين المحافظات كما أن الدرجات الوظيفية تحتسب للمحافظات بإعداد متساوية والدولة صرفت 3 ملايين دولار لكل محافظة سنوياً من أجل التنظيف وهذا المبلغ لا يسد نظافة قطاع واحد من مدينة الصدر))⁽²⁸⁾.

⁽²⁸⁾ صلاح عبد الرزاق ، الموقع الرسمي لمحافظة بغداد ، <http://www.baghdad.gov.iq>

6. كما أن تمتع المحافظات بصلاحياتها الأصلية لم تقود لوجود نتائج حقيقية، فلو راجعنا نسب التنفيذ والانجاز من الموازنة العامة لم تستطع المحافظات سوى صرف نسب متواضعة ضمن تخصيصات تنمية الأقاليم ، إذ كانت نسبة التنفيذ الفعلي لتلك التخصيصات 28%، 34% ثم 27% للسنوات 2006م، 2007م، 2008م على التوالي⁽²⁹⁾، في حين تغيرت نسبة التنفيذ في السنوات اللاحقة إلى 74% ، 67,8% ، 44,8%، 36,9% للسنوات 2009م، 2010م، 2011م، 2012م⁽³⁰⁾.

وتوضح الجداول أدناه إجمال المصروفات ونسبة التنفيذ للمدة 2006م-

2012م (مليون دينار عراقي)

المحافظات	2006		2007		2008		2009	
	التخصيص	نسبة التنفيذ						
النجف	118000	%61	180300	%52.3	363742	%97.2	109650	%100
ذي قار	179000	%48.8	174000	%52.0	389178	%3906	168300	%99.6
ميسان	99000	%35.6	96000	%65.8	198053	%105.3	94350	%100
البصرة	258000	%23.7	271000	%26.3	701636	%52.9	237150	%84.7
كربلاء	93000	%27.1	90000	%72	247899	%67.6	91800	%100
صلاح الدين	125000	%33.7	121670	%32.7	288244	%52.4	114750	%70.3
نينوى	302000	%6.5	285000	%8.8	702827	%34.4	277950	%41.2
ديالى	149000	0	163000	0	522905	%33.3	122000	%80.6

⁽²⁹⁾ وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق 2011، جدول (202)، ص69

⁽³⁰⁾ وزارة التخطيط ، دائرة تخطيط القطاعات ، اعداد تنمية الاقاليم ومتابعة تسهيل اجراءات تحليل البرامج ، مؤتمر تنسيق الجهود بين الوزارات ، بغداد ، 2011/5/5

الانبار	146000	%40	222300	%22.5	299281	%80.1	132600	%100
---------	--------	-----	--------	-------	--------	-------	--------	------

جدول رقم (1) إجمالي مصروفات المحافظات ونسبة التنفيذ 2009-2006
المصدر: وزارة التخطيط، دائرة تخطيط القطاعات، اعداد تنمية الاقاليم
ومتابعة وتسهيل اجراءات تحليل البرامج، مؤتمر تنسيق الجهود بين الوزارت
والمحافظات، بغداد، 2011/5/5 (بتصرف)

المحافظات	2010		2011		2012	
	التخصيص	نسبة التنفيذ	التخصيص	نسبة التنفيذ	التخصيص	نسبة التنفيذ
النجف	114728	98.4	66877	-	354759.232	77.2%
ذي قار	170000	96%	85184	-	496985.864	43.8%
ميسان	125436	83.5%	235763	-	459746.213	57%
البصرة	483773	32.4%	123102	-	2836927.499	26.0%
كربلاء	90470	118.6%	119247	-	2772660.046	31.1%
صلاح الدين	187667	94.5%	96637	-	449282.624	99.4%
نينوى	334534	91.1%	1130199	-	966984.434	4.6%
ديالى	190953	27.2%	146705	-	529783.783	19.1%
الانبار	152835	100%	95464	-	477378.131	99.8%

جدول رقم (2) إجمالي مصروفات المحافظات ونسبة التنفيذ 2012-2010
المصدر: وزارة التخطيط، دائرة تخطيط القطاعات، اعداد تنمية الاقاليم
ومتابعة وتسهيل اجراءات تحليل البرامج، مؤتمر تنسيق الجهود بين الوزارت
والمحافظات، بغداد، 2012 (بتصرف).

وتكشف الجداول تفاوت نسب التنفيذ لأسباب مختلفة، اما بسبب وجود
الانسجام ما بين اعضاء مجلس المحافظة او هيمنة صيغة حزبية محددة
عليها او لطبيعة اداء اعضاء مجلس المحافظة والنسب المنخفضة من التنفيذ

لربما يعود الى تداخل الصلاحيات ما بين المركز والمحافظات وراء ذلك. لذلك لا نعتقد انه يمكن إلقاء اللوم بالكامل على المركز او الحكومة الاتحادية، كما نعتقد انه ليس المهم استحصال المال والعوائد المالية وان كان هو امر طبيعي ولكنه كيف توظف هذه العوائد في مجالات توفير الحياة الطبيعية للمواطن العراقي وفي أبسط مقوماتها وعابئها وان كان الطموح هو السعي للرفاه.

ولذلك نعتقد إن الطريق الصحيح هو ما يلي:

تعزيز التعاون وإدامة التنسيق والتشاور ما بين المركز والمحافظات لغرض إنجاح العلاقة بينها بهدف تجاوز المشكلات وتقديم ما هو أفضل للمواطن العراقي وهذا المطلب يتأتى من كون المحافظات والمركز لا يملك الخبرة اللازمة والكافية في إدارة الحكم المحلي بسبب حداثة التجربة الديمقراطية العراقية. والقول بعدم امتلاك الخبرة اللازمة هو الذي يدفعنا للقول بضرورة تأني تلك المحافظات من المطالبة بتشكيل إقليم معين وما لم يكن هناك تجربة لإدارة شؤون المحافظة لسنوات أربع أو خمس لغرض توفير الوقت المناسب لتكوين رأي عام محلي في تلك المحافظة للاختيار بين الاستمرار بالمحافظة أو الذهاب للإقليم.

لذلك نعتقد إن توسيع الصلاحيات هو محاولة لتفعيل الذهاب للإقليم وهذا ليس عيباً، كما أن المطالبة بصلاحيات المحافظات هو أمر شرعي لأنه حق أصيل وغير مكتسب ولكن لا بد من الأخذ بنظر الاعتبار المناخ المناسب والقدرات اللازمة لإدارة الإقليم.

ثم أنه ليس هناك ضامن من إن التملص والتخلص من مراقبة المركز لعمل المحافظات فيه من الحكمة البالغة والأداة الناجعة لتحقيق الانجاز والتخلص من حالات الفساد الإداري وعلى النخب السياسية المحلية أن تعرف إن المطالبة بالصلاحيات سيقود حتماً إلى تحقيق هذا الهدف وليس إشغال المواطن بمواضيع ليست مهمة أو مجدية.

ثالثاً: جانب مكانة الديمقراطية والنشاط الحزبي

إن العراق قبل عام 2003 كان دولة بسيطة لكنه تحول إلى دولة مركبة بعد عام 2003، وبطبيعة الحال فإن هذا التحول يعكس وجهة نظر سياسية في كيفية إدارة الدولة العراقية (التي هي موضع اختلاف أصلاً فهل نحن في ظل وجود دولة عراقية أم نحن في طور بناء دولة عراقية أم إعادة بنائها من جديد، أم ترميمها؟) من سلطة استبدادية ديكتاتورية إلى سلطة ديمقراطية. ومع وجود الدولة المركبة، وجدت ثنائيات السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية (ما بين بغداد وكردستان) استناداً لمبدأ اللامركزية السياسية، وما بين بغداد والمحافظات الباقية استناداً إلى مبدأ اللامركزية الإدارية. والنهج الديمقراطي بعد عام 2003 والعملية الديمقراطية اتّسمت بمجموعة سمات ومنها:

أ) لم يصدر قانون للحزب السياسية العراقية كمنظم لعملها السياسي والانتخابي ومقنن لإدارة نشاطاتها السياسية والاجتماعية والثقافية ومحدّد لتعاملها المالي الا في وقتاً قريباً، والذي تم التصويت عليه من قبل مجلس النواب في 2015/8/27.

ب) إن النشاط الانتخابي كجزء من النشاط الديمقراطي في ظل الدولة المركزية، يستدعي أن يكون هناك نشاط على صعيد المركز وآخر على صعيد المحافظات والإقليم وهذا شيء مقبول وأساسي في النشاطات المحلية وبما يحقق الفائدة المتوخاة من اختيار الأشخاص الذين هم قادرين على تحقيق الايجابية الاتحادية. ولكن هذا النشاط يجب ألا يكون محصوراً في إطار المحافظة والإقليم بل يتعداه للنشاط الديمقراطي الذي يخص العراق ككل، فالانشغال بالنشاط السياسي المحلي لا يكون على حساب النشاط السياسي العام.

ج) إن النشاط الحزبي العراقي، قاصر على أداء بعض الوظائف التي هي في صميم وظائف الأحزاب السياسية مثل وظيفة التمثيل وتجميع المطالب وتهيئة القادة وتنمية الثقافة السياسية والبارز هو النشاط

الانتخابي للتحالفات والكتل أثناء الانتخابات المحلية والبرلمانية العامة وسرعان ما ينتهي إلى صراعات داخل حدود مجلس المحافظ حول مشروع هنا وهناك أو تعديل لهيكلية الأنظمة من حيث المحافظ أو رئيس مجلس المحافظة وهذا من شأنه الابتعاد عن المضمون الحقيقي للبناء الديمقراطي وبناء الدولة.

البناء الديمقراطي العام سيتحول لانغماس في المحلية، وبناء الدولة يتحول إلى بناء معاقل في المحافظة الواحدة.

ونشير هنا إلى أهمية تشريع قانون الأحزاب السياسية والذي سيضرب لنا مبررات الحواجز الطائفية والعرقية والمذهبية لنشر قيم الديمقراطية والمواطنة وليس القبيلة أو العشيرة أو المذهب.

ومع تشريع القانون الا اننا نعتقد بأنه مازال يعاني من ثغرات اساسية تتعلق بمسائل التمويل وازدواج الجنسية.

ومع وجود الانقسام المذهبي والعربي والقومي وعدم الاتفاق على الثابت الوطني فاننا نعتقد انه حتى مع اعطاء او توسيع الصلاحيات او ارجاعها الى المحافظات فان النشاط الحزبي الديمقراطي لربما سوف لن يتطور باتجاه النضج بل انه سيتراجع ومن ثم سيفقد الخيار الديمقراطي العراقي واحداً من المقومات المهمة لتحويل هذا الخيار الديمقراطي الى مرحلة التماسك الديمقراطي ويمكن تحديد ذلك من خلال : ان التجربة الحزبية في العراق وحتى ما قبل تأسيس الدولة كانت المحافظات العراقية حينما كانت ألية وليست محافظات تشهد فيها حركة للجمعيات والاحزاب والتنظيمات والتي تعبر عن الوعي والنضج السياسي. وبقيت المحافظات ايضا مكاناً خصبالنشأة الاحزاب السياسية (وان كانت نشأتها سرية) لذلك تمت محاربتها مثل (حزب الشيوعي العراقي، حزب الدعوة الاسلامية). الا اننا نعتقد انه وحتى مع التغيير السياسي الذي حدث في 2003 لم نجد أحزاباً سياسية (نتحدث عن احزاب سياسية وليس عن تحالفات انتخابية في المحافظات) لا

يسارية ولا ليبرالية ولا دينية. ولعل أسباب ذلك عديدة منها :
عدم سن قانون الاحزاب العراقية والذي كان من الممكن ان يكون الغطاء
القانوني الذي يحمي ظهور وعي سياسي ديمقراطي جديد على مستوى
المحافظات وايضاً بسبب هيمنة المركز الحزبي اذ جاز لنا القول في
المحافظات وان امتعضت وعبرت عن استيائها للصلاحيات المستحوذ عليها
من المركز، لكننا لم نجد نفس الاستياءات تجاه هيمنة مكاتب الاحزاب
الرئيسية للقوى السياسية وحتى الاحزاب والجمعيات التي ظهرت مع بداية
تاسيس الدولة العراقية كان همها وطموحها هو العراق ان اليوم فنعتقد حتى
ولو ظهرت احزابا معينة في المحافظات فان الاهتمام الرئيسي سيكون هو
النشاط المحلي للمحافظة وليس العراق ككل.

ونعتقد ايضا ان تشريع قانون الاحزاب ربما يكون عاملاً باعثاً مشجعاً على
عدم حصر النشاط الحزبي على مستوى نطاق المحافظة لان هذا لا يعني
سوى استباق الحزب بصيغة مذهبية او طائفية او قومية محددة، فلا الحزب
الذي ممكن ان ينشأ في النجف يمكن ان يهتم بشان الأنبار ولا الحزب الذي
من الممكن ان ينشأ في الموصل سيهتم في البصرة والعكس صحيح ايضاً.
أي نعم انه من حق الاحزاب التي تنشأ في محافظات محددة ان تهتم
بشؤونها المحلية ولكن الاهتمام بالشأن المحلي لوحده لن يوجد لناخب حزبية
وسياسية تفكر بالمصلحة الاوسع وهي المصلحة العراقية. والتساؤل الذي يثار
كيف يمكن ان يكون الدستور العراقي ضامناً لوحدة العراق في الوقت الذي
تكون فيه الأحزاب السياسية (نتحدث عن الأحزاب التي يمكن ان تنشأ
مستقبلاً وان حصل اهتمامها بالمحافظات) وماذا لو وجدت احزاب سياسية
في المحافظة توجهاتها تكون بالضد من التعاون والتنسيق والتشاور مع
محافظات اخرى في حين ان الخيار الديمقراطي العراقي يتحدث عن اهتمام
متبادل وليس منفصل، ففي اوروبا حينما يكون هناك اتجاه متشدد ومتعصب
تجاه المهاجرين واللاجئين في بلدانهم فان هناك اتجاهات اخرى مساندة
للمهاجرين واللاجئين ولكن حسم الخيار لا يكون على مستوى المقاطعة

والكانتونات بل تحسم عبر الدولة كلها ممثلة بسياسة الحكومة. ثم اذا كانت مشكلة المركز مع المحافظات تنحصر في نوعين من المشاكل النوع الاول هي المشاكل السياسية مثل التدافع والتنازع على الصلاحيات والاختصاصات المالية والمدفوعة بصراعات حزبية مثل مشكل بغداد مع البصرة وذي قار والديوانية، والنوع الثاني: قد تعكس المشاكل المالية والسياسية ولكن قد تأخذ السلطة المذهبية والطائفية اكثر من اصطباغها بالصبغة الحزبية، مثال ذلك مشكلة بغداد والأنبار والموصل وصلاح الدين. فان المشاكل التي من الممكن ان تظهر مستقبلاً في حال تمتع المحافظات بالصلاحيات الواسعة او تحولها الى اقاليم فانها ستكون من نمط اخر، بمعنى ان الخوف من المركز هو الذي دفع المحافظات للمطالبة بتوسيع صلاحياتها وان اصطبع احياناً بصبغة حزبية مُبررة او غير مُبررة فان النشاط الحزبي بعد توسيع الصلاحيات سوف يكون في اطار المحافظة الواحدة على نوعين. النوع الاول: اما تكون مصحوبة بظهور تيارات وقوى سياسية وحزبية جديدة ترفع راية المطالب السياسية او الطبقيّة الصرفة ومن دون اي صبغة مذهبية او طائفية (ولو اننا نشك في ذلك) وهذا من شأنه ان ينمي الوعي السياسي الديمقراطي على مستوى المحافظات والذي من الممكن ان يكون بادرة ايجابية للتطور الديمقراطي المدني.

النوع الثاني: ان اصطباغ النشاط الحزبي بالصبغة المذهبية والطائفية بمعنى ستكون تشكيلات اي حزب من ابناء طائفية ومذهب واحد وليس متعدد، ومع وجود بنية مجتمعية تقليدية عشائرية قبلية. فضلا عن وجود هيمنة حزبية من المركز فان النتيجة الطبيعية ستكون هي محدودية التطور في الوعي الديمقراطي في تلك المحافظات.

فاذا كانت مبررات التدافع على سبيل المثال ما بين مطالب محافظة الانبار ازاء المركز او مطالب محافظة كربلاء ازاء المركز لوجود تصارع وتفاعل وتنافس مات بين الافكار ومن ثم تبادلها وتلاقحها وبلورتها في اتجاه مشترك فاننا نعتقد ان هذه المبررات ستزول على مستوى النشاط الحزبي داخل

المحافظة الواحدة بمعنى ان النشاط الحزبي لمحافظة من المحافظات مع المركز يمثل علاقة بين طرفين (وهذا شيء ايجابي) فان العلاقة الحزبية داخل المحافظة الواحدة ستكون ضمن طرف واحد لذلك سيدفع النشاط الحزبي العراقي عن التدافع وحرمانه من مبرر مهم من مبررات تطور العمل الحزبي. لذلك نعتقد انه كلما وسعنا من خيارات الاحزاب ونشاطاتها كلما حققنا فائد ومزايا ايجابية متعددة اهمها اصباح النشاط الحزبي بالصيغة المدنية وليس الطائفية المذهبية، وبخلاف ذلك نجد نوع من انواع النشاط الحزبي الديمقراطي لكنه سيكون نشاطا حزبيا ديمقراطيا اما قَبلياً او عشائرياً او دينياً.

وهنا فان المادة الدستورية التي تتحدث عن التعددية الحزبية في العراق فانها ستكون مينة. لاننا سنتحدث عن تعددية ولكن بالمعنى المقلوب، وستشهد المحافظات نشاطاً حزبياً لكنه لا يعبر عن المضمون الحقيقي للتعددية الحزبية وقد تكون هناك اكثر من قائمة في وقت الانتخابات على مستوى مجالس المحافظات او البرلمانية الا انها لن ترتبط بوجود مشروع حزبي حقيقي من الممكن ان يطرح في الانتخابات، فاذا كانت احدى سمات النشاط الحزبي الانتخابي على مستوى الانتخابات العامة في العراق هو تشابه الشعارات والاهداف على مستوى العراق فكيف سيكون الحال على مستوى المحافظة الواحدة.

واذا كنا ننتقد نظام الحزب الواحد على مستوى تجربة النظام السابق باعتباره نظاما لا ينسجم مع التوجهات الديمقراطية، فانه لربما ستشهد بعض المحافظات وجود هذه الظاهرة وان كان عبر بوابة هذه الظاهرة، الصندوق الانتخابي الديمقراطي.

ومع وجود البنى التقليدية العشائرية المذهبية فإننا نشك بإمكانية ظهور نخب حزبية من الممكن ان تؤمن بالليبرالية واليسارية بشكل صادق او تقييد المجال على تلك النخب التي تؤمن بها حقاً، وحتى وان ظهرت فانها لن تملك الفرصة لربما ليس الفوز بالانتخابات فقط ولكن حتى في التعبير عن وجهة

نظرها.

وما نعتقدهان النزعة المحلية الضيقة هي التي ستكون سائدة في تلك المحافظات خاصة اذا ما علمنا ان وجود اي قانون انتخابي لا بد ان يأخذ بنظره الاعتبار تقسيم المحافظة الواحدة الى اقسية ونواحي ومن ثم فان مبررات ومطالبة المحافظات بالمزيد من الصلاحيات من المركز ستتحول عدواها الى الاقسية والنواحي في تلك المحافظة ازاء مركز جديد هو ليس المركز الاتحادي بل مركز المحافظة ذاتها، اما اذا ذهبت تلك المحافظات بتأسيس اقاليم لها فهذا يعني مزيدا من الانقسامات السياسية والاجتماعية ومزيد من التصارعات على المناصب والمغانم والذي حتما سيكون على حساب لبة الخيار الديمقراطي وهو المواطن العراقي. كما انه ليس هناك من ضمان في وجود اجراءات يمكن ان تمنع الصراعات الحزبية في المحافظات، والدليل على ذلك هو ما يحصل في محافظة ذي قار إذ ان هناك أربعة أشخاص يتصارعون مع المحافظ على المنصب.

الخلاصة

1. ان توسيع الصلاحيات للمحافظات لن يقود الى وجود استقرار سياسي او إنجاز حقيقي في تلك المحافظات لا بل إن التصارعات السياسية والحزبية ستكون على أشدها مع اول تجربة انتخابية في تلك المحافظات بعد توسيع صلاحياتها.
2. ليس هناك من ضمانات من أن عمل مجلس المحافظات سيقود الى تقليص نسبة الفساد المالي والاداري وعدم الهدر بالعوائد المالية.
3. ان الموضوع الأهم والحيوي هو ليس موضوع الصلاحيات لمن، للمركز على المحافظة ولكن الأهم هو ان الصلاحيات بيد من وكيف

من الممكن ان تنفذ تلك الأيادي السياسة العامة وطبيعة رؤاها على مستوى المحافظة.

وحتى مع وجود الاختلافات في التفسيرات الدستورية والقانونية إلا أن وجود النخبة السياسية الديمقراطية و وجود الإرادة والقناعة الديمقراطية لها في إدارة السلطة الإدارية الوظيفية او السياسية. وكذلك الحال ضرورة الإيمان والاعتقاد من قبل كبار الموظفين في الحكومة المركزية بأهمية اللامركزية كنظام إداري يتيح انتقال الصلاحيات والمهام بشكل تدريجي (وليس بشكل مفاجئ) من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية في المحافظات وبشكل متواصل، مع تنمية قدرات الكوادر المحلية بما يتناسب مع حجم المهام والصلاحيات الموكلة إليهم مع بقاء الحكومة المركزية كجهة راعية واستشارية لهذا التحول والحقيقة ما تزال المركزية مهيمنة على تفكير المفاصل الحيوية للحكومة والوزارات، فما تزال تنظر إلى الحكومات المحلية بأنها قاصرة قانونا ولا يجوز لها مباشرة اختصاصاتها إلا بعد مفاتحة الحكومة الاتحادية أو الوزارة الاتحادية، وبذلك تم نسف أول شرط من شروط قيام الحكومات المحلية وهو توفر الإرادة السياسية والقناعة لدى المركز بتمكين الحكومات المحلية من مباشرة اختصاصاتها⁽³¹⁾.

4. من الضروري ان يكون هناك فهم حقيقي لماهية اللامركزية الادارية او السياسية والدعوة لتطبيقها في اطار شروطها الصحيحة، فربما نفهم ان غياب اللامركزية السياسية في اطار بدايات تشكيل الدولة العراقية قد يكون لاسباب موضوعية تتعلق بطبيعة بناء الدولة ولكن مع مرور السنين وتغير طبيعة النخب السياسية واكتساب الخبرة فأن العذر بالابتعاد عن اللامركزية السياسية يبدو غير مقبول فالركون

(31) إشكالات تداخل صلاحيات الحكومة المركزية والحكومة المحلية في مجال الخدمات في العراق في ظل دستور 2005 ، دراسات حول اللامركزية ، مؤتمر اللامركزية المنعقد في بغداد للفترة من 27-28 شباط 2012، وزارة الدولة لشؤون المحافظات ، الجزء الأول ، ص307

للمركزية في ادارة الدولة والمجتمع بدت وكأنها تعبر عن فلسفة سياسية غير ديمقراطية ولا تعكس الشروط الموضوعية لها وهذا هو الذي جعل العراق يفتقد لتجربة كان بالإمكان تفعيلها من خلال تجارب اللامركزية الادارية والسياسية⁽³²⁾.

5. وهنا علينا ان نوكد بان هنالك فرقاً كبيراً جداً بين نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية للحكومات المحلية، وبين النظام الفيدرالي، فنقل الصلاحيات غايته الاولى ان تنهض مجالس المحافظات بمسؤوليتها اولاً، والغاية الثانية فك التداخل بين عمل هذه المجالس وعمل الوزارات خاصة وان هنالك تشابهاً وتداخلاً كبيراً في اكثر من وزارة واحياناً يصل الى حد التقاطع في العمل، الامر الذي يتطلب نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية لمجالس المحافظات، والغاية الثالثة تتمثل بان تكون مجالس المحافظات ملبية لمطالب سكان المحافظة وتقوم بتقليل الحلقات الروتينية بين المواطن وما يريده من الحكومة، خاصة وان المواطن العراقي لايزال يلقي باللوم في جوانب خدمية يحتاجها على عاتق الحكومة الاتحادية بينما هي من صميم عمل مجالس المحافظات ولاشك ان نقل الصلاحيات هذا لا ينتقص من سلطة الحكومة الاتحادية بل هو وسيلة لتنظيم شكل النظام السياسي وتحقيق التوازن بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات.

⁽³²⁾ عبد الجبار احمد عبد الله، الفيدرالية واللامركزية في العراق، مصدر سبق ذكره، ص 92.

عن مؤسسة فريدريش إيبيرت – الأردن والعراق

تعتبر مؤسسة فريدريش إيبيرت منظمة غير ربحية ملتزمة بقيم الديمقراطية الاجتماعية. كما تعتبر أقدم مؤسسة سياسية ألمانية حيث تأسست عام 1925 كإرث سياسي لأول رئيس ألماني منتخب ديمقراطياً (فريدريش إيبيرت) .

افتتحت المؤسسة أبوابها في الأردن عام 1986 من خلال الشراكة طويلة الأمد مع الجمعية العلمية الملكية.

تهدف مؤسسة فريدريش إيبيرت – الأردن والعراق إلى تعزيز وتشجيع الديمقراطية والمشاركة السياسية، دعم التقدم نحو العدالة الاجتماعية ومساواة النوع الاجتماعي. فضلاً عن المساهمة في الاستدامة البيئية والسلام والأمن في المنطقة. إضافة إلى ذلك يدعم مكتب فريدريش إيبيرت – الأردن والعراق بناء وتقوية المجتمع المدني والمؤسسات العامة. كما تعمل مؤسسة فريدريش إيبيرت – الأردن والعراق من خلال شراكة واسعة النطاق مع مؤسسات المجتمع المدني وأطراف سياسية مختلفة لإنشاء منابر للحوار الديمقراطي، عقد المؤتمرات وورش العمل، وإصدار أوراق سياسيات متعلقة بأسئلة السياسية الحالية.

للتواصل معنا:

مؤسسة فريديش إبيرت - الأردن والعراق

صندوق البريد 941876

عمان 11194

الأردن

هاتف: +962 6 5680810

فاكس: +962 6 5696478

البريد الإلكتروني fes@fes-jordan.org

الموقع الإلكتروني www.fes-jordan.org

صفحة الفيسبوك www.facebook.com/FESAmmanOffice