اللامركزية والانتقال الديمقراطي في العراق
من تمرد الحفيد وجمهورية البصرة إلى الإقليم السني

أ. م. د. علي جواد وتوت
باحث أكاديمي في سوسيولوجيا السياسة
جامعة القادسية / قسم علم الاجتماع / كلية الآداب

خلاصة

تجتهد هذه الورقة المكثفة في التركيز على دور الانتقال الديمقراطي أو عملية الدمقرطة السياسية في إثارة قضية اللامركزية أو الحكم المحلي في العراق (إدارية كانت أم سياسية)، فعلى العكس مما يظهر في الديمقراطيات الراسخة حيث يشكل الاستقرار السياسي والإداري سمةً بارزة فيه، ففي المجتمعات الانتقالية تشكل الصراعات الإثنية والدينية والطائفية مركز الثقل في عملية الانتقال.

وعلى الرغم من أن قضية إدارة الأقاليم في العراق قد نالت حظها الوافر من السجال السياسي والإعلامي وحتى الشعبي، غير أنها لم تجد مستوًى مثيلاً من الاهتمام الأكاديمي، فلم يعد ممكناً التعامل معها كقضية ثانوية، فهي تمثل جوهر عملية التحول الديمقراطي في العراق.

إن الأزمة الراهنة بين حكومتي المركز والإقليم تشكل توقيتاً مناسباً لعرض قضية اللامركزية في العراق على طاولة البحث والنقاش، ليس لأن هذا التوقيت هو فترة اجترار تأريخي لصراع المركز والإقليم فحسب، ولكن لأنه يمكن أن يكون مرحلة تفكيك إشكاليات النماذج القديمة للثقافة السياسية التي تعاملت مع القضية، ومحاولة بناء براديغمات جديدة، فضلاً عن كونها مرحلة ضغوط شعبية متزايدة، وحراك مدني متزايد من أجل حلّ المسائل العالقة، بين المركز ومدن بعينها تشكو الغبن، كما أن هناك مشاريع لمحاولة المطالبة بإقليم طائفي (سنّي هذه المرة).

ولأجل ذلك تحاول الورقة الحالية عرض أهم المسائل المتعلقة بقضية اللامركزية، وتتمثل بوقفاتٍ خمس، هي: اللامركزية... في المفهوم وتداولاته، واللامركزية في الدولة العراقية الحديثة.. الدواعي والمتطلبات، وإشكالية اللامركزية في الدستور، واللامركزية والانتقال

الديمقراطي في العراق، وإقليم كوردستان... التحديات وآفاق الحل الممكنة، وانتهت الورقة أخيراً بخاتمة.

مدخل أولي

تجتهد هذه الورقة المكثفة في التركيز على دور الانتقال الديمقراطي أو عملية الدمقرطة السياسية في إثارة موضوعة اللامركزية أو الحكم المحلي في العراق (إدارية كانت أم سياسية)، فعلى العكس مما يظهر في الديمقراطيات الراسخة حيث يشكل الاستقرار السياسي والإداري سمةً بارزة فيه، ففي المجتمعات الانتقالية تشكل الصراعات الإثنية والدينية والطائفية مركز الثقل في عملية الانتقال.

وعلى الرغم من قضية إدارة الأقاليم في العراق قد نالت حظها الوافر من السجال السياسي والإعلامي وحتى الشعبي، غير أنها لم تجد مستوىً مثيلاً من الاهتمام الأكاديمي، فلم يعد ممكناً التعامل معها كقضية ثانوية، فهي تمثل جوهر عملية التحول الديمقراطي في العراق.

وتشكل الأزمة الراهنة بين حكومتي المركز والإقليم توقيتاً مناسباً لعرض قضية اللامركزية في العراق على طاولة البحث والنقاش، ليس لأن هذا التوقيت هو فترة اجترار تأريخي لصراع المركز والإقليم فحسب، ولكن لأنه يمكن أن يكون مرحلة تفكيك إشكاليات النماذج القديمة للثقافة السياسية التي تعاملت مع القضية، ومحاولة بناء براديغمات[١] جديدة، فضلاً عن كونها مرحلة ضغوط شعبية متزايدة، وحراك مدني متزايد من أجل حلّ المسائل العالقة، بين مدن بعينها تشكو الغبن وبين المركز، كما أن هناك مشاريع لمحاولة المطالبة بإقليم طائفي (سنّي هذه المرة)[٢].

ولأجل ذلك تحاول الورقة الحالية عرض أهم المسائل المتعلقة بقضية اللامركزية، وكما يأتي:

أولاً: ماهية اللامركزية... في المفهوم وتداولاته.

ثانياً: اللامركزية في الدولة العراقية الحديثة.. الدواعي والمتطلبات

ثالثاً: إشكالية اللامركزية في الدستور

رابعاً: اللامركزية والانتقال الديمقراطي في العراق

خامساً: إقليم كوردستان... التحديات وآفاق الحل الممكنة

خاتمة: اللامركزية وتوسيع خيار المشاركة والديمقراطية المحلية

أولاً: ماهية اللامركزية.. في المفهوم وتداولاته

لم يتفق فقهاء القانون العام في الدول العربية على سقف محدد لمصطلح Decentralization فهناك من ينظر إلى هذا المصطلح في ضوء حدوده الإدارية البسيطة، أو حتى تلك المعقدة، التي

تفصّل فيها مجموعة قوانين محددة. في حين نظر بعضهم إليه بأقصى حدود الإرهاصات السياسية المتطرفة ليصل به إلى مفهوم (الفيديرالية Federal) أو الاتحاد أو ما يدعى بالدولة الاتحادية (وهو ما نص دستور ٢٠٠٥ على توصيف العراق به، وهنا يمكن التساؤل ببراءة عما إذا كان الدستور العراقي النافذ قد كتب وفقاً لهذه الرؤية).

على أن اللامركزية ليست تطبيقاً حديث العهد، بل هو إجراء قديم نتج دائماً عن تضخم الدول –إذا ما كان ممكناً إطلاق هذا التوصيف على النظم السياسية القديمة، أو الامبراطوريات، وآخر هذه الامبراطوريات كانت الامبراطورية العثمانية (أو الرجل المريض كما دعيت من لدن مؤرخي السياسة في الدول الحديثة) التي اعتمدت في حكم مستعمراتها، ومنها العراق، بشكل ولايات، كل واحدة منها تتمتع بخصوصية في التعامل والنظم والقوانين والضرائب و... ما إلى ذلك. ولم يكن هذا بشأن جديد على العراق الذي حكم منذ السيطرة الفارسية عليه قبل دخول المسلمين أرضه في القرن السادس للميلاد، وهذا ما يتم تداوله تأريخياً، غير أن هناك من يحاول الإشارة إلى النمط المركزي في الحكم على أنه الأكثر صلاحية للعراق بلاد ما بين النهرين، إذ يصعب السيطرة على نظام الري المطلوب لإدارة نظام الزراعة، العصب الحيوي في اقتصاد العراق، دون وجود نظام حكم مركزي بقدار كبير من القوة.

وبالعودة إلى المفهوم، نجد أن اللامركزية بشكل عام هي إحدى أساليب التنظيم التي يقصد بها تعدد مصادر النشاط الإداري في الدولة على أساس توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات الحكم المحلية المعتمدة والمتعددة، فيكون لكل منها استقلالها في مباشرة اختصاصاتها، وفي الإطار الذي تحدده السلطة المركزية، والذي يعرف بالرقابة الإدارية[٣]. وتتحدد هذه الاختصاصات في العادة على أساس جغرافي إقليمي (المحافظات والأقضية). كما تعني اللامركزية عند بعضهم الآخر: أن تعترف الدولة للشخصيات المعنوية الدنيا (بلديات، مجالس جهوية، مؤسسات عمومية) بنوع من الاستقلالية في تسيير شؤونها الداخلية، لكن تحت إشراف ومراقبة السلطة المركزية دائماً[٤].

فمفهوم اللامركزية له مضامين مختلفة بحسب الصفة التي تصحبه، فيمكن ان يكون لامركزية سياسية، وعندئذ تسمى بالنظام الفيدرالي. ويمكن أن يشار به إلى (لامركزية صناعية) للدلالة على سياسة نشر المشروعات بعيداً عن المركز الرئيسي. بينما تهدف اللامركزية الفنية إلى إنعاش الحياة الثقافية والمسرحية والموسيقية في إقليم معين من البلاد... وهكذا يمكن الحديث عن اللامركزية الرياضية، و... ما إلى ذلك. لكن الأكثر شيوعاً من أنماط اللامركزية (اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية)، وسنحاول التفصيل فيهما:

- **اللامركزية السياسية:** هي شكل من أشكال أنظمة الحكم وتعني توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الأقاليم ودولة الإتحاد المركزي مع احتفاظ دولة الإتحاد بمظاهر السيادة الخارجية(٥).

فاللامركزية السياسية نظام سياسي يتم بمقتضاه توزيع الوظيفة السياسية بين الدولة الاتحادية من جهة، والولايات أو الاقاليم من جهة أخرى، وتضبط هذه العلاقة بمقتضى الدستور، على خلاف اللامركزية الإدارية التي تضبطها قوانين إدارية بوصفهما ظاهرة إدارية عامة تتعلق بكيفية أداء الوظائف الإدارية في الدولة، ولا شأن لها بنظام الحكم السياسي في البلاد ولا تتمتع باختصاص سياسي(٦).

- أما **اللامركزية الإدارية** فهي: تنظيم إداري يتمتع بمقتضاه المؤسسة العامة أو المرفق العمومي أو المنطقة الجغرافية بالشخصية القانونية، ويمارس اختصاصات ذاتية تم سحبها من السلطة المركزية لفائدة هذه السلطة المستقلة ذات الاختصاصات المحددة. فهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يتم بمقتضاه توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية بالعاصمة والتي تصبح بذلك مجرد سلطة اشراف وبين جماعات محلية أو مؤسسات عمومية مستقلة عنها إدارياً وليس سياسياً.

إن الفارق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية في الدرجة والمدى لا في الطبيعة والجوهر، على أساس أنهما مظهران لفكرة واحدة: اللامركزية التي تعني تعدد مراكز السلطة وذلك بتوزيعها بين هيئات مستقلة، فإذا ما تناول هذا التوزيع السلطة التنفيذية كنا أمام لامركزية إدارية، وإذا ما امتد إلى سلطة الحكم أي السلطة السياسية كنا بصدد لامركزية سياسية، فالاستقلال الذي تتمتع به الولايات في ظل نظام اللامركزية السياسية لا يختلف في طبيعته عن الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الإدارية في ظل الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، فهذه وتلك وحدات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية في العاصمة، وتمارس اختصاصات معينة داخل إطار قانوني يجمعها ويربط فيما بينها(٧).

وبإيجاز شديد يمكن استخلاص عدة أمور مهمة من تحديد مفهوم اللامركزية، هي:

١) إن اللامركزية هي نظام إداري يتم بموجبه إعادة توزيع الصلاحيات والسلطات بين المركز وإدارات المناطق والأقاليم المحلية، والهدف مركب منه، يتضمن التمثيل الأفضل لسكان البلد في مختلف المناطق من جهة، ومن جهةٍ أخرى يعمل على تقديم الخدمات وتحسين تلك التي يتم تقديمها للمواطن أينما وجد وتفعيل عملية التنمية في مناطق وأقاليم الدولة المختلفة.

٢) إن اللامركزية السياسية قد تشكل آلية دستورية لحلّ الصراعات الإثنية أو الدينية الطائفية أو المناطقية، فهي ضمانة لتعايش سلمي.

٣) إن اللامركزية الإدارية في حقيقتها، تخضع للسلطة المركزية ولنظامها السياسي والقانوني شكلاً ومضموناً، فكيفما يكن هذا النظام تكن السلطات المحلية، فإذا ما كان النظام المركزي فاسداً مستبداً لا يمكن تخيل حكومات محلية ديمقراطية والعكس ليس صحيح دائماً، لذلك تكون السلطات اللامركزية في أحسن حالاتها عندما يرعاها نظام ديمقراطي.

ثانياً: اللامركزية في الدولة العراقية الحديثة.. الدواعي والمتطلبات

مع اتساع حجم الدول وتزايد أعداد سكانها وتشابك علاقاتهم الاجتماعية وتزايد الحاجات والمطالب المحلية وتعقد المشكلات، لم يعد بمقدور الدولة المركزية إشباع كل تلك الحاجات وتلبية تلك المطالب وحل تلك المشكلات، ولذا غدا الحل في تولي السكان المحليين جزءاً مهماً من المسؤولية في إدارة مناطقهم، أي أن تدار تلك المناطق بواسطة هيئات مُمثِّلة لهم(٨).

إذ يعدّ الكثير من فقهاء القانون الدستوري أن اللامركزية شكلاً من أشكال وجود السلطة، بوصفها وثيقة الصلة بنمط الحكم القائم ودرجة تركيز السلطة ونمط العلاقات القائمة بين الدولة والمجتمع، وليست أسلوباً إدارياً صرفاً.

ويجمع أغلب المختصين على أن اللامركزية الإدارية هي الحل الأمثل للوضع العراقي، وهي وان انطوت على بعض المشاكل الفنية والإدارية إلا أنها ستنتج ثمرة طيبة في نهاية المطاف، إذا ما طبقت بصورة دقيقة، غير منحازة إلى جهة معينة أو لأغراض سياسية(٩).

فقبيل تأسيس الدولة حدثت انتفاضة في السليمانية وقد تميزت بسعتها وأهميتها، وكانت بزعامة الشيخ محمود الحفيد أحد زعماء الكورد في السليمانية، والذي نصبه الإنجليز حاكماً فيها سنة ١٩١٨، وكان قد وافق على قبول منصبه من أجل توحيد قبائل جنوب كوردستان تحت سلطته. إلا أنه شعر بتآمر السلطات البريطانية عليه، واستعدادهم للثورة عليها فانتفض في أيار ١٩١٩، وسرعان ما شملت المنطقة الممتدة من السليمانية حتى ضواحي كركوك وحلبجة ورانية. وانضمت إلى الانتفاضة بعد ذلك وحدات من شرطة السليمانية واشتركت معها القبائل الكوردية في إيران، وقد تمكن الشيخ محمود من الصمود في وجه القوات البريطانية حيناً، ولكن الإنجليز قضوا على انتفاضته وحكموا عليه بالإعدام ثم أبدلوا حكمه بالسجن المؤبد. وقد عفي عنه بعد ذلك. وعلى الرغم من إخفاق هذه الانتفاضة فإنها ــ كما يبدو ــ كانت ذات أثر كبير

في تاريخ الحركة الكوردية، إذ بدأ بالفعل التفكير بإنشاء دولة كوردستان وذلك خلال استمرار الحركة[١٠].

كما كان طالب النقيب (١٨٧١-١٩٢٩) -وهو أحد أشراف البصرة-، قد طالب بحكم البصرة على شكل نظام جمهوري، هكذا جرت مفاوضاته في المحمرة مع القنصل البريطاني في عام ١٩١٤[١١]. وأيضاً طالب بإدارة بريطانية منفصلة للبصرة اثنان من كبار ملاك الأراضي، هما (أحمد الصانع) و(عبد اللطيف منديل)، في اجتماع لهما مع (بيرسي كوكس)، زاعمين أن البصرة مدينة تجارية ذات مصالح تختلف عن مصالح بغداد[١٢]. وعلى هذا الاساس كان بعض دعاته يطوفون في البصرة وبغداد، لكن البريطانيون فضلوا حكماً ملكياً للعراق، بزعامة حكام الحجاز السابقين.

لكن في نهاية الثلاثينيات، وتضخم الإدارة المركزية بشكل سرطاني لتبتلع كل مدن الاطراف ثم لتلغي اي دورٍ لها، كانت زيادة المركزة بمثابة ردة فعل للفوضى القديمة، ومع تزايد تفوّق رجال الجيش واضمحلال دور رجال العشائر، سعت الحكومة العراقية لتخفيف وطأة المركزية قليلاً.

ومنذ بداية الخمسينيات من القرن الماضي، وبنصيحة من الخبراء الاجانب، سعت الدولة العراقية إلى توسيع منح الصلاحيات للأطراف وتحديداً المحافظات (التي كانت تُدعى آنذاك ألوية). وفعلاً قامت بتأسيس الادارات المحلية حيث شكلت في مركز كل محافظة إدارة محلية تتمتع باستقلال مالي وإداري من اجل زيادة دور الإدارة اللامركزية في إدارة شؤون الدولة، ومنح المحافظات سلطاتٍ أكبر في تسيير شؤونها الداخلية بعيداً عن المركز (العاصمة) ومن اجل تنمية عملية اتخاذ القرارات محلياً وتسهيل العمليات الإدارية والمالية للدولة، ولكن الظروف السياسية الداخلية لم تتح لهذه التجربة ان تتطور وان تنجح، فسرعان ما حدث انقلاب ١٤ يوليو (تموز) ١٩٥٨ الذي أعاد الاوضاع إلى نقطة البداية، وعلى الرغم من أن السلطة الجديدة لم تقف حائلاً دون تطور الإدارة اللامركزية، إلا ان تطور الاوضاع السياسية والصراعات التي رافقت ذلك لم تتح الظروف الملائمة لتطور هذه التجربة الجديدة[١٣].

بعد انقلاب فبراير ١٩٦٣ وهيمنة العسكر على شؤون الدولة واعتماد المفهوم العسكري لإدارة الدولة وتعيين الكثير من الضباط كرؤساء للوحدات الإدارية او مسؤولين في مؤسسات الدولة المختلفة وما هو معروف عن الإدارة العسكرية من ميل مفرط إلى المركزية قضي نهائياً على فكرة الإدارة اللامركزية وتم نسفها من الجذور. ومما زاد الطين بلّةً وصول حزب البعث إلى السلطة وبذلك تم القضاء على اي أمل في تطوير الإدارة اللامركزية في المحافظات،

ولاسيما مع امتداد حكم البعث إلى اكثر من ثلاثة عقود ونصف والذي عرف عن قياداته هوسهم بالمركزية الشديدة والتدخل في كل شيء سواء كانوا يفهمون فيه أم لا يفهمون، وسواءً كان له علاقة بالسلطة المركزية أم ليس له علاقة بها. وهكذا تحولت الإدارة المركزية إلى شرنقة متكلة تغلف الوحدات الإدارية للدولة وتمنع حركتها او تجعلها بطيئة إلى ابعد الحدود وتحولت التعليمات المركزية إلى قيود ثقيلة تنوء بها الإدارات في المحافظات(١٤).

إن عدم انسجام التركيب الاجتماعي في المحافظات العراقية، والتي كانت تدعى مع نشأة الدولة بـــ(الألوية)، وعدم تجانس التكوين القومي والجغرافي كان يعدُّ من العوامل الأساسية التي تضعف وحدة الدولة السياسية والقانونية، وهو ما صورّ للقائمين على إدارة الدولة بأن التشدد في المركزية هو الطريق للحفاظ على قوة الدولة ووحدتها، غير أن توجه الدولة العراقية الحديثة نحو الحكم المركزي غير المرن قد تسبب في فشل السلطة المركزية في بسط سيطرتها في معظم سنوات عمر الدولة، وتركزت هذه المعوقات غالباً في شمال العراق ذي الغالبية الكوردية، وأيضاً في بضعة مناطق في جنوب وجنوب شرق العراق، إذ شهدت تمردات كُثر على الحكم المركزي، يشير إليها تاريخ الجيش العراقي الذي كان يستعمل دائماً لقمع مثل هذا الحالات(١٥).

ثالثاً: إشكالية اللامركزية في الدستور

تكتنف الدستور العراقي النافذ، والذي صدر في العام ٢٠٠٥، الكثير من الثغرات والمواد الخلافية شديدة الخطورة، ومن بينها تجد قضية الفيدرالية حيزاً مهماً، إذ عبّر الدستور العراقي عن شعور بعدم الثقة في نظام الحكم المركزي، فأورد موادَّ تشكك في سلامة قدرة هذا النظام على إدارة بلد متنوع الإثنيات والطوائف كالعراق، كما هو الحال في ديباجة الدستور (نحنُ شعبُ العراق الناهض توّاً من كبوته، والمتطلع بثقة إلى مستقبله من خلال نظامٍ جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي)(١٦). فقد وردت قضية اللامركزية في إحدى وعشرين مادة دستورية(١٧).

غير أن قضية أخرى تسترعي الانتباه، فالدستور العراقي النافذ لم يفرق كثيراً بين شكلي اللامركزية (السياسي) و(الإداري) تفريقاً دقيقاً، وقد حدث هذا في أكثر من موضع، وعلى النحو الآتي(١٨):

أولاً: ساوت المادة (١١٥)(١٩) بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، حيث أناطت بهذه الأقاليم والمحافظات كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية،

وهذا يعني أن الدستور حدد اختصاصات السلطات الاتحادية، بينما أبقى اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مفتوحة لاستقبال المزيد من الاختصاصات بمرور الزمن.

ثانياً: وصفت المادة (١١٦)[٢٠] النظام الاتحادي في جمهورية العراق بأنه يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية، ولكن لم يتم تحديد شكل اللامركزية في هذه المادة، سياسية هي أم إدارية ؟.

ثالثاً: جاءت المادة (١٢٢)[٢١] ثانياً من الدستور لتمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة، تُمكنّها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. ولكن الفقرة خامساً من المادة (١٢٢) ذاتها نصت على أنه (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة).

وهنا وقع خلط كبير بين مفهومي اللامركزية السياسية والإدارية، وذلك لان عدم خضوع الهيئات المحلية المنتخبة إلى رقابة السلطة المركزية هو احد أركان اللامركزية السياسية لأنه في نظام اللامركزية الإدارية تخضع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية في العاصمة، وبذلك وقع الخلط بين فقرتين في مادة دستورية واحدة.

ويذكر بهذا الشأن أن المادة الدستورية الآنفة الذكر (١٢٢) كانت هي السند الدستوري الذي استند عليه قانون مجالس المحافظات (٢١) لسنة ٢٠٠٨. على الرغم من أن هذا القانون جاء قاصراً ومتعارضاً مع إحكام الدستور، وأهمل الكثير من أساسيات العمل الإداري، والتي أثبتت بالتطبيق العملي انه قانون متخلف، وإن لم يتم تدارك الأمر وإجراء تعديلات جوهرية عليه فإن هذا القانون سيكون سبباً رئيساً لفشل تجربة المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

على أن المتتبع للدستور العراقي الدائم يجد أن ثمة سمة مشتركة من (عدم الثقة في المركز وسلطاته) تتجسد في مواد دستورية عدة، كان هاجسها هو منح المحافظات صلاحيات واسعة جداً، ولم يكتف الدستور بذلك، بل أفرط أيضاً في توسيع هذه الصلاحيات عندما أعطى الأولوية لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على قانون المركز، عند التعارض بينهما في غير الاختصاصات الحصرية.

إن إمعان النظر في الاختصاصات التي منحتها هذه المادة الدستورية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم يكشف لنا بوضوح تام أنّ الدستور ساوى بينها وبين الأقاليم في الاختصاصات عندما منحها حق تشريع القوانين، وأسند إليها كل الاختصاصات العامة عدا الاختصاصات

الحصرية للسلطات الاتحادية وأعطى الأولوية لقانونها على القانون الاتحادي عند التعارض في غير الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية.

صفوة القول أن الدستور الدائم، وقد وضع بمنطق الغالب أو المنتصر، تطرف فيما يأتي:

– عدم التمييز إلى حد بعيد بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية والسبب يعود في تقديرنا إلى إن واضعي الدستور لم يكونوا على دراية كافية في الأنظمة السياسية والإدارية المتبعة في العالم.

– الإفراط في سحب الصلاحيات من المركز بسبب التجربة السيئة لمركزة السلطة، والتي هي بعمر الدولة العراقية الراحلة، ولكنه وهو يمنح الصلاحيات للسلطات المحلية وضع نصب عينيه تجربة الإقليم الكوردستاني التي كانت قائمة حتى تلك الساعة بوصفها أنموذجاً لما يمكن أن تكون عليه حال بقية المحافظات والمدن العراقية عند أخذها بنظام اللامركزية السياسية.

رابعاً: اللامركزية والانتقال الديمقراطي في العراق

بدأت اللامركزية الإدارية والحكومات المحلية ومجالس المحافظات في العراق تأخذ اهتماماً متزايداً منذ سقوط الدكتاتورية بعد أبريل ٢٠٠٣، والسبب الرئيس في ذلك يعود إلى محاولة الإفلات من قبضة الحكومة المركزية التي كانت تجربتها سيئةً طيلة العقود المنصرمة، فضلاً عن بعض الأسباب الأُخر. وحيث إن العراق مر بمراحل تأريخية حساسة للغاية، غُيّرت في بعضها مفاصل مهمة من تركيبته الديموغرافية والإدارية، ولذلك فان البناء الجديد يشتمل على إمكانية واقعية لتغيير أخطاء الماضي واستبدالها بالنهج الصحيح على وفق برنامج سياسي وإداري متكامل يشترك فيه الجميع دون استثناء(٢٢).

وفي أنظمة الحكم الديمقراطي يكون الحكم المحلي ميداناً لتبلور قدرات المساهمة في مجالات الحكم المختلفة، وبروز العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي، كما ينظر إلى عملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية يعبر عنه بـــ(البعد المحلي للديمقراطية) أو (الديمقراطية المحلية) التي تعد إحدى المؤشرات الأساسية لأنموذج الحكم الرشيد الذي يراد له اليوم أن يمثل الإطار المرجعي للإصلاح السياسي والمؤسسي في الدول النامية، وفي هذا الصدد اعتقد ألكسيس دي توكفيل أن الهياكل البلدية هي بالنسبة للديمقراطية بمنزلة المدارس الابتدائية بالنسبة للعلم(٢٣).

بهذا الشأن، يمكن الإشارة إلى ما فعلته الإدارات العسكرية في مدن الجنوب والوسط العراقي، بأعقاب الاحتلال الأمريكي– البريطاني في أبريل ٢٠٠٣، فمع الأيام الأولى لاستتباب الأمن في

تلك المدن، اتحدث تقريباً عن الأسبوع الأول في شهر مايو (آيار) ٢٠٠٣، قامت الإدارات العسكرية بإجراء انتخابات للمحلات والأحياء السكنية في المدن (دعيت فيما بعد بالمجالس المحلية) تختار فيها أسر كل محلة بواسطة أربابها المدونين في البطاقة التموينية ممثلها بالانتخاب ليصبح وسيطاً بين الإدارة العسكرية لتلك المدن، وقد حدث هذا في الحلة والديوانية والكوت والسماوة وغيرها من مدن الوسط والجنوب. ففي الديوانية مثلاً، طلب وعلى سبيل التجربة من أعضاء المجالس المنتخبين هؤلاء، الاختيار بين مشروعين يمكن تنفيذ أحدهما فحسب بالأموال المخصصة (في وقتها كان أحد المشروعين توفير حاويات بلاستيكية كبيرة للنفايات، أو إنارة أعمدة الشوارع)، وحينما أعلن أعضاء المجالس هؤلاء عن تصورهم للمشروع الذي تبدو محلتهم أو حيهم السكني أحوج إليه رفضت الإدارة العسكرية هذه القناعات، وشددت على ضرورة سؤال كل أسرة عن رأيها بالقضية. الهدف كان واضحاً للغاية، يتمثل في تمكين أبناء هذه المدن من المشاركة في الحكم وصناعة القرارات، وخاصة تلك المتعلقة بتفاصيل حياتها اليومية.

فالإقصاء والتهميش والحرمان الواسع الذي عانت منه مناطق عدةّ أبان الحكومات السابقة على الرغم من احتوائها على الكثير من الثروات التي لم تنتفع بها، بل استُعملت بأساليب خاطئة وبشكل سلبي في سير الحكم وتشديد قبضته على حساب الخدمات والمنافع الاجتماعية، والتي ولدت ردة فعل بعد التغيير السياسي اتجه نحو محاولة الاشتراك في الإفادة من تلك الثروات الموقعية والتعويض عن الفترات السابقة.

كما إن التوسع والتشعب الإداري الكبير الناتج من الانفتاح على العالم عقب التغيير السياسي والذي يصعب على حكومة المركز منفردةً مواجهته، والتوجّه العام الذي بدا يسود مناطق كثيرة في البلاد والمطالب بضرورة الاشتراك في إدارة الأمور، وتغيير صيغ التفكير من الارتباط المطلق بالمركز إلى إنشاء قيادات مساعدة، وسريان مفاهيم جديدة في المجتمع العراقي من حيث التعامل القيادي ولاسيما بعد عودة أكثر المهجّرين من سياسات النظام السابق، وإطلاعّهم على أساليب الحكم في الدول التي كانوا يقطنونها ومحاولة الإفادة من تجاربها[٢٤].

إن محاولة الإسراع بتطوير المحافظات وإعادة إعمارها ورفع مستوى العمل فيها الى أعلى طاقة، وهذا لا يمّكن للحكومة المركزية بمفردها من إنجاحه، في وقت يتطلب بناءاً سياسياً وإدارياً جديداً، وهو ما فشلت فيه الحكومات المركزية المتعاقبة فشلاً ذريعاً منذ ما يقرب من العقد على سقوط الدكتاتورية الصدامية.

إن ما نحتاجه لإنجاح تجربة اللامركزية في نظامنا السياسي والإداري في العراق، هو تكييفها بطرق قانونية وإدارية تمنهج العمل بصورة صحيحة، على أساس الحاجة الفعلية ضمن المناطق التي تناط بها مسؤولياتها دون ترهل وتشعب غير مدروس في التعيين والإدارة، وألاّ تضيّق الحالة على فئة دون أخرى لتنتج دكتاتورية المحافظات في صورة مصغرة.

خامساً: إقليم كوردستان... التحديات والحلول الممكنة

لقد كان في الإمكان أن يتحسن الوضع بعد الحرب العالمية الثانية لو أن الحكومة عمدت إلى تخفيف القيود على الأحزاب السياسية وانتهجت سياسية متسامحة، ذلك أنّ العرب والكورد على السواء، كانوا يتطلعون، وكلهم أمل، إلى نظام يتمتع فيه كل من الجانبين بالحريات الديمقراطية التي وعد بها خلال الحرب. وطالب الكورد في سنة ١٩٥٦ السماح لهم بإنشاء حزب سياسي كوردي. ولكن طلبهم رفض بحجة إن مثل هذا الحزب الإثني (القومي) لا يتجانس مع الأحزاب الأخرى في البلاد. ولما كان حزب (الاستقلال) والأحزاب الأخرى تشدد على الإثنية (القومية) العربية، فقد كان من الطبيعي أن يفسر رفض الطلب الكوردي بأنه انتقاص من الحقوق الكوردية. هكذا لم يستطع الكورد الاشتراك إلاّ في الأحزاب اليسارية، سواء المرخّص منها أم غير المرخّص دون أن يضطروا إلى التخلّي عن طابعهم القومي. واجتذبت هذه الأحزاب الشبان الكورد بينما لم تكن الأفكار اليسارية لتستطيع ذلك قبل الحرب العالمية الثانية، وهكذا انتشرت الأفكار الاشتراكية والشيوعية بينهم بصورة أوسع بعد الحرب[٢٥].

ولما عاد الملا مصطفى البرزاني إلى العراق عام ١٩٥٨، من المنفى بعد أن عاش في روسيا منذ عام ١٩٤٦، حين انهارت ثورته[٢٦] استطاع بناء تحالف ضمني متين مع عبد الكريم قاسم، فساهم رجاله في قمع محاولة انقلاب في الموصل، وفي مجزرة كركوك، وفي المضايقة على الشيوعيين، وفي ضرب الكورد المعادين لقاسم (وللبرزاني). غير أن قاسماً بدأ يشعر بالضيق إزاء النمو السريع لزعامة البرزاني، وإزاء تزايد طلباته وأفكاره الانفصالية، فانكسر التحالف بين الطرفين في أواخر عام ١٩٦٠ وبدأت المعارك واستمرت فترة طويلة، حتى بعد سقوط قاسم. فتتالت اتفاقات الهدنة ووقف النار والمشاريع الحكومية لحل المسألة. لكن أياً من الطرفين لم يستطع فرض رأيه، وربما لم تكن بغداد (وحكومتها الهشّة ونظامها أسير الخوف من الكورد، وهو أقوى في جنوب كوردستان، ولاسيّما في السليمانية)، قادرة على المفاوضة والخروج باتفاق حقيقي من دون حصول انقلاب هنا، أو نشوب حرب أهلية هناك[٢٧].

ولما وصل البعث إلى السلطة مرة ثانية عام ١٩٦٨ كانت المسألة الكوردية ما زالت دون حل، وكان البرزاني مازال يسيطر على جزء واسع من شمال العراق. فقامت الحكومة العراقية،

في السنة التالية على توقيع الاتفاق (المفاجئ والايجابي) بتنفيذ عدد كبير من تعهداتها، فخصصت أموالا كبيرة لتنمية المنطقة الكوردية وبناء المدارس والمستشفيات، وتم تعديل الدستور العراقي المؤقت وعدد من القوانين وفقاً للاتفاق، كما قامت الحكومة بإضعاف الأطراف الكوردية المناهضة للبرزاني، موقع الاتفاق. لكن الاتفاق لم ينج، على الرغم من ذلك من التدهور. وكانت أسباب التدهور عديدة لأن الطرفين (لاسيّما الحكومة) كانا ينظران بعدم ثقة شبه علني إلى الاتفاق، وكأنه خطوة نحو وضع أفضل. وقد دخلت عناصر خارجية عدة لتشجيع البرزاني على نقض الاتفاق، وجاءته فعلاً مساعدات واسعة من إيران وإسرائيل والولايات المتحدة[٢٨].

في المقابل كان من الواضح أن البعث غير مستعد لدمج كركوك في المنطقة الكوردية نظراً إلى طبيعة تركيبتها السكانية ولغناها بالنفط، وأنه يعمل جاهداً (لتعريب) هذه المنطقة بكل الوسائل. فضلاً عن أنه ربما حاول أن يغتال البرزاني مرتين في أيلول (سبتمبر) ١٩٧١ وأيلول (سبتمبر) ١٩٧٢، ولم تنجح وساطة سوفياتية بين الطرفين، بينما تزايد عدد المواجهات المسلحة. فتمكن الجيش العراقي من دخول الأراضي التي يسطر عليها البرزاني، حتى استطاع طرد مقاتليه من المدن والسهول، وحصره في رؤوس الجبال. لكن تدخلا إيرانياً واسعاً- ولو غير مباشر- سمح للبرزاني بالصمود، وهدد بنشوب حرب عراقية-إيرانية. هذا ما جعل صدام يقبل بالتفاوض مع إيران مما أدى إلى اتفاق الجزائر الشهير عام ١٩٧٥ الذي تخلى فيه عن بعض حقوق العراق في شط العرب، مقابل توقف إيران عن دعم الكورد. فاستسلم هؤلاء، وهرب بعضهم مع البرزاني إلى إيران، وانتهت المقاومة، بكارثة حلت بالكورد وبنقاط عدة سجلها شاه إيران على حسابهم ولقاء دمائهم[٢٩]، فلم تتلكأ الحكومة العراقية آنذاك عن القيام بعدد من الخطوات لمنع الكورد من إعادة تثبيت قدراتهم. ومن هذه السياسات محاولات واسعة لتوزيع الكورد خارج كوردستان، ولمحو القرى الكوردية الموازية للحدود الإيرانية، ولإسكان العرب في عدد من المدن ذات الأكثرية الكوردية. لكن هذه السياسات ما كانت لتسمح تماماً، وخصوصا أنها أربكت الفئات الكوردية المتعاونة مع النظام. فتخلّى النظام عن بعضها، بينما تتابعت محولات إرضاء الأكثرية المسالمة بفتح المدارس والمشاريع الاقتصادية.

ولكن النظام ربح المعركة، ولم يربح الحرب، فبعد سنوات قليلة على هزيمة البرزاني الساحقة، عادت جذوة التمرد للحياة بين الكورد. وقام كل من جلال الطالباني ومسعود البرزاني (وريث أبيه في زعامة الحزب) بتأييد الثورة الإيرانية، سعياً إلى دعمها على الرغم من الوسائل العنيفة التي استعملها النظام الإيراني الجديد ضد كوردستان الإيرانية. وبالفعل تنامت مطالبات

الحكم الذاتي في إيران، ولكن الجيش الإيراني (على الرغم من انخراطه في الحرب ضد العراق) استطاع القضاء تدريجياً على انتفاضة كورد إيران، حتى سيطر عليها تماماً (أو بالكاد) في مطلع عام ١٩٨٤. وفقد ولدا البرزاني، مسعود وإدريس، المتعاونان مع إيران الكثير من مصداقيتهما لتغطيتهما ضرب أبناء عرقهم في إيران من قبل النظام الجديد(٣٠).

كان عام ١٩٨٢ عاماً انقلب فيه ميزان القوى على جبهة الحرب لغير مصلحة العراق. وازداد عدد الفارّين من الخدمة بين الكورد الذين لم يشعروا أن هذه الحرب هي حربهم، فسعى الطالباني إلى اعتباره ممثلاً وحيداً لكورد العراق، ومساعدته على تركيز زعامته من خلال تنازلات حكومية واسعة. لكن النظام العراقي، على الرغم من الحرب، لم يكن مستعداً للقبول بهذا المستوى من التنازلات، ولاسيّما أن وضعه العسكري على الجبهة كان في تحسن مستمر أثناء مفاوضاته مع الطالباني، مما زاده تصلباً. وانقطعت المفاوضات، وعاد الطالباني لموالاة سوريا التي بقيت تمدّه بالدعم.

يشكل الكورد، إذاً، مشكلة سياسية حقيقية تزايدت حدتها في العراق. فعلى عكس الأقليات العرقية الأخرى (أرمنية، وفارسية، وتركمانية) يشكل الكورد عدداً كبيراً نسبياً، ونسبة لا يمكن تجاهلها من الشعب العراقي، وهم يعيشون في منطقة متواصلة واستراتيجية، وعلى الرغم من تعرب العديدين منهم، لا يبدو من الواقعي توقع اندماج الكورد في المجتمع العربي، فالكورد أقلية أصلية، لها وجود تأريخي شرعي ممتد عبر العصور.

ومنذ عام ١٩٩١، ظل كورد العراق يعيشون في حكم ذاتي بعد حصولهم على قرار من مجلس الأمن يجعل من المنطقة الكوردية التي تضم المدن الثلاث (أربيل ودهوك وسليمانية) منطقةً محظوراً دخولها على الجيش أو الطيران العراقيين.

ثم كان متغير احتلال العراق في أبريل (نيسان) ٢٠٠٣ حدثاً جللاً بشأن شكل الدولة المُراد إعادة تأسيسها لاحقاً، فمع استيعاب الواقع الذي تمثل بوجود جزءٍ من هذه الدولة يعيش وضعاً انفصالياً (تقريباً) برعاية دولية منذ أواسط عام ١٩٩١، إذ استطاع الشعب الكوردي ان يتوج نضاله وتضحياته المشهودة والجسيمة، وبمساعدة دولية نجح قادته في إحرازها، بأن يحرر اقليم كوردستان العراق من سيطرة الدكتاتور المقبور وقواته، وابقاء المنطقة تحت سيطرة وسلطة الشعب الكوردي.

كما أن تغيراً قانونياً مهمّاً طرأ على الوضع حين أقر البرلمان الكوردي بوصفه الممثل الشرعي والقانوني بالاجماع رغبة الشعب الكوردي في نيل الفيدرالية عام ١٩٩٢ وبقيت هذه المطالبة لم تغيرها الظروف ولا خالفتها الاحزاب والشخصيات الوطنية في المعارضة العراقية

قبل سقوط النظام الصدامي، لا بل أقرتها وباركتها، وعلى هذا الأساس، يمكن أن تشكل قضية الفيدرالية في العراق القضية الاولى بعد قضية الديمقراطية، وهما متلازمتان حتى لا تكاد إحداهما تنفصل عن الثانية[٣١].

فكان أن صدر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، والذي حدد في المادة الرابعة[٣٢] منه، شكل نظام الحكم والدولة في العراق بعد انهيار الدكتاتورية، بأنه نظام جمهوري، وهو (اتحادي، فيدرالي)، ديمقراطي تعددي. ويقوم النظام الأتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتأريخية وعلى مبدأ الفصل بين السلطات وليس على أساس العرق أو القومية أو المذهب أو الإثنية.

بهذا الشأن يمكن الحديث عن أن العلاقة بين السلطة المركزية ومدن الإقليم الكوردي، ظلت مرتبكة ومعقدة ومنتجة للأزمات طوال عمر الدولة الراحلة، وذلك لأنها قامت على أسس غير واقعية دائماً، تتمثل في مصادرة الحق في تقرير المصير، وهو ما يتناقض تماماً مع أهم نصوص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٥، وأكد عليها أيضاً العهد الدولي الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في تاريخ ١٦ ديسمبر (كانون الاول) ١٩٦٦ بحق الشعوب في تقرير مصيرها بنفسها، وهي بمقتضى هذا الحق حرة في تقرير مركزها السياسي، وحرة في السعي إلى تحقيق نمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي[٣٣].

إن اللامركزية السياسية أو الفيدرالية لا تعني فرض نظامٍ أو سلطة على الغير، وانما هي خيار للتوحّد ومساهمة في إعادة القوة لشكل الوطن الذي عملت الظروف وسياسة السلطة البائدة على تمزيقه وإحداث شروخ عميقة في جسده، مما يوجب التغيير على وفق ما ينسجم مع خيارات شعبنا وما يتلاءم وظروف ووضع العراق[٣٤].

لكن مفردة الفيدرالية تبدو مستهجنة، ليس في منظور (أولي أمر) مجتمعاتنا التي نقطنها، كما أبصرنا فيها آباءنا لحظة ولادتنا، وإنما لدى جمهرة كبيرة من المهتمّين بالشأن الثقافي، إنها، ما أن يجري التلفظ بها، حتى تتراءى في إثرها مجتمعات تتشرذم وأوطان تتمزق أو تتفتت، وأنظمة تفتقر إلى يقينها المفهومي والتأريخي، ويكون المعنيون بها، أعني دعاتها وحماتها مشتبَهٌ بأمرهم، مغرضون، ليسوا عرباً (الكورد بالدرجة الأولى مثلاً)، والذين يساندونهم، عملاء وخونة في ظل لعبة المؤامرات المحرضة على تجييش الوعي إزاء هذه اللفظة (المفهوم)، انطلاقاً من نماذج متخيلة، حتى تلك التي يمكن متابعتها خارجاً في أوربا وغيرها[٣٥]. وهنا يبدو الفكر المتأثر بالقومانية (اقصد الشوفينية العربية كما تمثلت في حزب البعث الذي دعا نفسه عربياً قبل أشتراكيته) وليست القومية العربية، فاعلاً في أوساط النخبة العراقية مثلما هو سائد في الأوساط الشعبية.

فضلاً عن عدم الاستفادة من الدروس والعبر منذ تأسيس الدولة العراقية حتى يومنا هذا، يعاني هذا البلد من جور حكامه وتسلّطهم على رقاب الشعوب وحكمهم بالحديد والنار وكل الوقائع والأحداث التأريخية تشير الى ذلك. إن صناع القرار في العراق اليوم، يؤمنون بكل شئ إلا بحرية الانسان وحقّه في المساهمة الفعالة في صياغة مستقبله وتقرير مصيره... حيث ادىّ التسلط والاستبداد والدكتاتورية والقمع والارهاب والتعذيب، الى دمار شامل في البلد وبلغ ذروته في ظل النظام البعثي الفاشي الساقط... وها نحن اليوم نجني ثمارها المرة من التصفيات والعدوان والاختطاف والاغتصاب والتدمير والتصفية الشاملة الى نافورات الدم، ويوماً بعد آخر يأخذ العنف الاعمى أبعاداً شمولية أكبر هدفها إيقاع العراق في حرب أهلية طائشة والخاسر الوحيد فيها هي الشعوب العراقية وليس طرفاً آخر(٣٦).

اننا نقف عموماً، امام طريقين لا ثالث لهما، كما يشير أحد الباحثين الكورد(٣٧).... إما وحدة هشة قد تؤدي الى تقسيم اجباري... أو وحدة اختيارية في عراق ديمقراطي تعددي... والدستور ضامن لهذا الحق وبالتحديد في السطر الاخير من الديباجة حيث جاء فيها :((إن الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعباً وأرضاً وسيادة)).

خاتمة: اللامركزية وتوسيع خيار المشاركة والديمقراطية المحلية

إن تبني الاتجاه نحو عقد اجتماعي جديد يجمع كل القوى الفاعلة كشركاء في صياغة وتنفيذ وتقويم خطط التنمية، يحتم تبنّي فكر جديد للتنمية المحلية يسمح باتساع عمق المشاركة الشعبية.

ويتميز النظام اللامركزي في إدارة الأقاليم والمحافظات والمدن الكبرى بالتطور الدائم تبعًا للحاجة في أي بلد، وقد يكون هذا التطور بسيطًا في بعض الاحيان إلا انه قد يتبدل جذرياً في أحيان أُخر إذا ما اقتضت ذلك ظروف جديدة مهمة. وهذا الأمر يتم بصورة خاصة في الدول النامية التي تود التخلص من تقاليدها الإدارية القديمة التي تتجه نحو المركزية الشديدة أو المتزمتة، والافادة من مواردها المادية والبشرية لتحقيق أكبر قدر ممكن من التنمية عن طريق الأخذ بقدر من اللامركزية لحساب الإدارة المحلية (الأقاليم والمحافظات والمدن الكبرى، وما هو في مستواها).

وعلى الرغم من الجهود التي بذلت في السنوات الماضية، فإن الحاجة تبدو ملحة لإعادة النظر في أسلوب ومضمون التنمية المحلية في إطار الاجتماع السياسي الراهن في العراق، ومع الإدراك لأهمية الدور المحوري الواجب استمراره للسلطة المركزية في مجالات الدفاع والأمن والعدالة والعلاقات الدولية، فضلاً عن صياغة الأهداف الوطنية الكلية والسياسات العامة لتحقيقها، وتنفيذ المشروعات العابرة للمحليات فإن إدراكاً قويا بالمقابل يجب أن يتشكل بأهمية

دور المحليات، في صياغة خطط تنميتها – في إطار الأهداف الوطنية والسياسات العامة – وتحمل مسؤولية تنفيذها بمشاركة شعبية منظمة تتسع لكل القوى الفاعلة في المجتمع المحلي وتتعمق لتشمل مراحل عملية التنمية كافة.

ويساعد تبني الخيار اللامركزي على تحسين إدارة الحكم في ضوء تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، لذلك اعتمدته الكثير من الدول النامية في مختلف أنحاء العالم بهدف بناء قدرتها الإدارية والمؤسسية، ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فمن دون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكم المحلي من هيكلة أو إدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية(٣٨).

وكلما صغر النطاق الجغرافي للمجتمع، زادت قدرة الناس على المشاركة الفاعلة في نسق للحكم الرشيد وقل احتمال إهمال (الأطراف) نتيجة لسيطرة (المركز) على المجتمع كله، وهي من آفات الحكم في البلدان النامية. إذ تخلق إدارة الحكم اللامركزي فرصاً أكثر لمشاركة الناس وإسهامهم(٣٩).

وتكمن الفكرة الأساسية للامركزية في أن القرارات العامة يجب اتخاذها إذا أمكن على مستوى السلطة الأقرب إلى الناس، إذ يملك قاطنو منطقة معينة الحق والمسؤولية في اتخاذ قرارات بشأن المسائل التي تؤثر فيهم مباشرة والتي يستطيعون اتخاذ قرارات في شأنها.

بكلمات أخرى، فإذا ما كان المحافظ منتخباً من لدن أبناء المدينة، ومجلس المحافظة منتخباً وأعضاءه من المدينة، وكذلك الحال لأي قضاء أو ناحية، وهو ما تفترضه الآليات الديمقراطية، فقد وجب أن يمتلك هؤلاء الصلاحيات التي تمكنهم من إدارة موارد مدنهم وأقضيتهم ونواحيهم وحلّ مشكلاتها.

وفي مقدور أجهزة الحكم المحلي أن تكون أكثر تجاوباً وتكيفاً مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر، فالإداريون المحليون يوفرون مجالاً أفضل وأكثر راحة، ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم. وتمثل البلديات مسرحاً لتجسيد التعاون والتضامن، بدءا بالاتصال المباشر بالناس، وكذلك مع المنظمات والجمعيات الأهلية والأحزاب السياسية، في ضوء أطر تضمن الديمقراطية والمشاركة في آن واحد. فالمشاركة الشعبية ضرورية لإيجاد المساءلة داخل المؤسسات المحلية والتجاوب مع حاجات المجتمع المحلي.

على أن تطبيق سياسة اللامركزية ليس حلاً سحرياً لكل المشاكل التنموية على المستوى المحلي، وإنما تواجهه جملة من التحديات(٤٠). نشير إلى أهمها:

• تداخل الأدوار بين السلطات المركزية والمحلية، والنزوع إلى تعظيم أدوار السلطة المركزية وهو ما يقابله مباشرة محاولات للحد من أدوار السلطة المحلية، وهو ما حدث مرات كُثُر على مستوى تأريخ العراق.

• صعوبة تنازل المستويات المركزية عن تدخلها القوي في الأمور المحلية، مع وجود بعض الاستثناءات في هذا التنازل وإن اتصفت بعدم الاستمرارية وقيامها على أسباب غير موضوعية.

• عدم وضوح الحجم الحقيقي لموارد الدولة التي تخصصها للمحليات، وضعف شفافية أسلوب توزيعها مركزياً، مما يدفع بعض المحليات إلى رفع سقف مطالبها، مع ضعف اهتمامها بالدارسة الجادة لمضمون هذا المطالب تخطيطياً، على أساس أن القرار المركزي سيكون هو الفيصل.

• المركزية القوية في التحكم في آليات تمويل الخطط المحلية، وبطء انسياب التمويل، مما يفضي إلى عدم القدرة على إكمال بعض المشاريع المحلية في ضوء مواعيدها المخططة ومواصفاتها المحددة.

• ضعف القدرات المؤسسية للمحليات، وانعكاس ذلك على ضعف قدرتها على تعبئة المشاركة الشعبية المنظمة أو إقناع شركاء التنمية المحليين بتفعيل إسهاماتهم طالما أنهم ليسوا شركاء في القرار الأخير والذي غالباً ما يناط بالسلطة المركزية[٤١].

المصادر

١) ابراهيم محمود: الفيدرالية.. إصغاء للواقع أم صياغة للأسئلة؟، موقع عفرين. نت–، ٢٠٠٥/٩/١٩، تاريخ الدخول ٢٠١٢/١٠/١٨، بحسب الرابط: http://ku.efrin.net

٢) إسماعيل علوان التميمي: الدستور العراقي خلط بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، موقع جريدة بـــــابل، عدد يوم ٢٠١٠/٠٧/٠٩، تاريخ الدخول ٢٠١٢/١١/١، بحسب الرابط: http://www.babil.info/printVersion.php?mid=26418

٣) جمال الشوبكي: اللامركزية، هل هي حاجة داخلية أم أجنده خارجية، موقع باسيا (رام الله)، ٢٠٠٣/١١/١، تاريخ الدخول ٢٠١٢/١٠/١٦، بحسب الرابط: http://www.passia.org/meetings/2003/Nov-11-Decentralization.htm

٤) طه حامد الدليمي: الفيديرالية أو اللامركزية السياسية.. حفظ لوحدة العراق المهددة .. وإنصاف لمكوناته المتعددة، والمنشورة في موقع الراصد عام ٢٠١١، والتي تدعو إلى قيام إقليم فيديرالي سني.

٥) الدستور الدائم للعراق، ٢٠٠٥.

٦) رضوان رمو علي (باڤـــي داستان): التمييز بين اللامركزية السياسية وبعض الأنظمة المتشابهة (ج٣)، ٢٠١٢/١٠/١٣، موقع دوغاتا كم، تاريخ الدخول ٢٠١٢/١٠/١٥، بحسب الرابط: http://www.doxata.com/aara_meqalat/9676.html

٧) ريدر فيسر: البصرة وحلم الجمهورية الخليجية، ترجمة: سعيد الغانمي، منشورات الجمل، كولونيا –بغداد، ٢٠٠٨

٨) زهير كاظم عبود: الفيدرالية كإتحاد، الإسلام والديمقراطية، دورية، بغداد، العدد (١٢)، ٢٠٠٤، ص ١٧

٩) زهير كاظم عبود: ماذا تعني الفيدرالية التي يريدها الشعب الكردي، موقع حكومة إقليم كردستان، تاريخ الدخول ٢٠١٢/١٠/١٥، بحسب الرابط:http://www.krg.org/a/print.aspx?l=14&smap=010000&a=3414

١٠) سليمان ولد حامدون: اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية، دراسة منشورة سابقاً في "مجلة جامعة سبها" للعلوم الإنسانية ٢٠٠٦، بحسب الرابط: https://groups.google.com/forum/#!msg/fayad61/4gh8aLqSdC0/mbklOZsjo9oJ

١١) شه مال عادل سليم: الفيدرالية قررها الشعب ودونها تبقى الوحدة هشة وغير قابلة للاستمرار، موقع الحوار المتمدن، ع (١٥٧٩)، ٢٠٠٦/٦/١١، تاريخ الدخول ٢٠١٢/١٠/١٧، بحسب الرابط:
http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=67696

١٢) طه حميد حسن العنبكي: العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، ٢٠١٠

١٣) عبد الجبار منديل: المركزية واللامركزية في حكم العراق، تساؤلات حول الخيار الديمقراطي في بناء الدولة العراقية الجديدة، موقع جريدة الزمان اللندنية، العدد (١٦٨٩)، في ٢٠-١٢-٢٠٠٣، تاريخ الدخول ٢٦-١١-٢٠١٢، بحسب الرابط:
http://www.azzaman.net/azzaman/ftp/articles/2003/12/12-19/779.htm

١٤) عبد الله حميد العتابي: طالب النقيب وعرش العراق، موقع المدى البغدادية (دورية)، تاريخ الدخول الأحد ٠٢-١٢-٢٠١٢، بحسب الرابط:
http://www.almadasupplements.com/news.php?action=view&id=6162

١٥) عدنان الصالحي: اللامركزية الإدارية... علاج يثير المخاوف، بحسب الرابط:
http://mcsr.net/activities/043.html

١٦) عزيز برو: تاريخ اللامركزية السياسية في المنطقة، موقع جريدة الإتحاد البغدادية، تاريخ الدخول ٢٥-١١-٢٠١٢، بحسب الرابط:
http://www.alitthad.com/paper.php?name=News&file=article&sid=49877

١٧) علي وتوت: الدولة والمجتمع في العراق المعاصر، سوسيولوجيا المؤسسة السياسية في العراق، المركز الثقافي العربي، بيروت، ٢٠٠٨

١٨) غسان سلامة: المجتمع والدولة في المشرق العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط ٢، ١٩٩٩

١٩) قانون إدارة الدولة العراقية ٢٠٠٤

٢٠) مجيد خدوري: العراق الجمهوري، بيروت، الدار المتحدة للنشر، ١٩٧٤

٢١) منذر الشاوي: القانون الدستوري، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١

٢٢) موقع واتا، تاريخ الدخول بحسب الرابط: (http://www.wata.cc/forums/showthread.php?61861-(Paradigm

٢٣) ياسمين نور الدين: نحو مجالس شعبية محلية فاعلة، دراسة استطلاعية لرؤية عينة من المواطنين، مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، القاهرة، ٢٠١٠

الهوامش

(١) (paradigm) مصطلح انكليزي مشتق من كلمة لاتينية براديغما (paradigma)، ويقصد بهذا المفهوم (النماذج التصورية في أذهاننا ... وقد بدأت حكاية المفهوم الجديد في ستينات القرن الماضي عندما استخدم المؤرخ العلمي **توماس كون** T. Kohn كلمة **باراديغم** بمعنى (الإطار النظري) للفرع المعرفي في كتابة (The Structure of Scientific Revolutions) بحيث تشير إلى: "الإطار الفلسفي أو النظري للمبحث العلمي الذي يتم من خلاله صياغة الفرضيات والقوانين والتجارب العلمية التي تدعمها". ومن هنا أصبح مفهوم كلمة بارادايم في السياق العلمي يمثل طريقة محددة في رؤية الطبيعة أو الواقع. فالبارادايم الفيزيائي الذي جاءت به فيزياء نيوتن أعاد تصورنا ورؤيتنا للكون عما كانت عليه قبل نيوتن. ومن ثم جاءت نظرية آينشتاين النسبية ومعادلاته الشهيرة لتنقلنا إلى رؤية أخرى للعالم من حولنا تختلف عن رؤية نيوتن. وقد أثارت رؤى كون العقول والأفكار وكان كتابه بمثابة ثورة في مجال تأريخ العلوم وفلسفتها انبثق عنها نظريات وتطبيقات مهمة. ومن ثم شاع استخدام كلمة باراديغم في مختلف المجالات العلمية والأدبية، وصار يُنظر إلى البحث والتطوير والاكتشاف على أنه محاولة لكسر البارادايم – أي كسر القواعد أو الأنماط أو المألوف من طرق التفكير في عالمنا– وبالتالي صارت تتخذ معنى يدل بصورة أكثر عمومية (من التعريف العلمي) على "النظرة السائدة للأشياء". موقع واتا بحسب الرابط: (http://www.wata.cc/forums/showthread.php?61861-(Paradigm

(٢) راجع ورقة د. طه حامد الدليمي: الفيديرالية أو اللامركزية السياسية.. حفظ لوحدة العراق المهددة .. وإنصاف لمكوناته المتعددة، والمنشورة في موقع الراصد عام ٢٠١١، والتي تدعو إلى قيام إقليم فيديرالي سني.

(٣) طه حميد حسن العنبكي: العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، ٢٠١٠، ص ١٤

(٤) إسماعيل علوان التميمي: الدستور العراقي خلط بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، جريدة بـــابل، عدد يوم ٢٠١٠/٠٧/٠٩، بحسب الرابط: http://www.babil.info/printVersion.php?mid=26418

(٥) عزيز برو: تاريخ اللامركزية السياسية في المنطقة، جريدة الإتحاد العراقية (دورية)، بحسب الرابط: http://www.alitthad.com/paper.php?name=News&file=article&sid=49877

(٦) جمال الشوبكي: اللامركزية، هل هي حاجة داخلية أم أجنده خارجية ، ٢٠٠٣/١١/١، موقع باسيا (رام الله)، بحسب الرابط: http://www.passia.org/meetings/2003/Nov-11-Decentralization.htm

(٧) رضوان رمو علي (باڤـي داستان): التمييز بين اللامركزية السياسية وبعض الأنظمة المتشابهة (ج٣)، ٢٠١٢/١٠/١٣، بحسب الرابط: http://www.doxata.com/aara_meqalat/9676.html

(٨) منذر الشاوي: القانون الدستوري، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ٢١١

(٩) عدنان الصالحي: اللامركزية الإدارية... علاج يثير المخاوف، بحسب الرابط: http://mcsr.net/activities/043.html

(١٠) علي وتوت: الدولة والمجتمع في العراق المعاصر، سوســـــــيولوجيا المؤسســـــــة السياسية في العراق، مركز دراسات المشرق العربي، بيروت، ٢٠٠٨، ص ١٨٧

(١١) عبد الله حميد العتابي: طالب النقيب وعرش العراق، المدى (دورية) الأحد ٠٢-١٢-٢٠١٢، بحسب الرابط: http://www.almadasupplements.com/news.php?action=view&id=6162

(١٢) ريدر فيسر: البصرة وحلم الجمهورية الخليجية، ترجمة: سعيد الغانمي، منشورات الجمل، كولونيا –بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٨٣-١٨٤

(١٣) عبد الجبار منديل: المركزية واللامركزية في حكم العراق، تساؤلات حول الخيار الديمقراطي في بناء الدولة العراقية الجديدة، جريدة الزمان اللندنية، العدد (١٦٨٩)، في ٢٠-١٢-٢٠٠٣، بحسب الرابط: http://www.azzaman.net/azzaman/ftp/articles/2003/12/12-19/779.htm

(١٤) نفسه

(١٥) فقد استخدم الجيش في السنوات التالية على سبيل المثال لا الحصر: في العام ١٩٣٣ استخدم الجيش قمع الآشوريين، وفي العام ١٩٣٥ استخدم لضرب قبائل الفرات الأوسط، وفي العام ١٩٣٦ استخدم لضرب الأكراد، وفي العام ١٩٥٢ استخدم لقمع انتفاضة بغداد، وفي العام ١٩٥٦ استخدم لقمع انتفاضة مدينة نجف والحي (قضاء تابع لمحافظة واسط)، وفي العام ١٩٥٩ استخدم لقمع انتفاضة مدينة الموصل، وفي الأعوام ١٩٦١-١٩٦٦ استخدم للحرب ضد الأكراد، وفي العام ١٩٧٤ استخدم للعودة مرة أخرى إلى الحرب ضد الأكراد (علي وتوت: الدولة والمجتمع في العراق المعاصر، سوسيولوجيا المؤسسة السياسية في العراق، المركز الثقافي العربي، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٤٣٢).

(١٦) الدستور الدائم للعراق، ٢٠٠٥، الديباجة.

(١٧) شملت المواد الدستورية التالية: (١) و(٤) و(١٠٥) و(١٠٦) و(١٠٧) و(١٠٩) و(١١٠) و(١١١) و(١١٢) و(١١٣) و(١١٤) و(١١٥) و(١١٦) (١١٧) و(١١٨) و(١١٩) و(١٢٠) و(١٢١) و(١٢٢) و(١٤٠) و(١٤١).

(١٨)إسماعيل علوان التميمي: المصدر السابق

(١٩) تنص المادة (١١٥):

كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية تكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الإقليم في حالة الخلاف بينهما.

الباب الخامس: سلـــطـــات الأقاليم

(٢٠) تنص المادة (١١٦):

يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية.

(٢١) نصت المادة (١٢٢):

أولاً:- تتكون المحافظات من عدد من الأقضية 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:- يُعد 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.

(٢٢) عدنان الصالحي: المصدر السابق

(٢٣) سليمان ولد حامدون: اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية، بحسب الرابط: دراسة منشورة سابقا في "مجلة جامعة سبها" للعلوم الإنسانية ٢٠٠٦، بحسب الرابط: https://groups.google.com/forum/#!msg/fayad61/4gh8aLqSdC0/mbklOZsjo9oJ

(٢٤) عدنان الصالحي: المصدر السابق

(٢٥) مجيد خدوري: العراق الجمهوري، بيروت، الدار المتحدة للنشر، ١٩٧٤، ص ١٦٥

(٢٦) نفسه، ص ٢٣٧

(٢٧) غسان سلامة: المجتمع والدولة في المشرق العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط ٢، ١٩٩٩، ص٨١

(٢٨) نفسه، ص٨٢

(٢٩) نفسه، ص ٨٣

(٣٠) نفسه، ص ٨٤

(٣١) زهير كاظم عبود: الفيدرالية كإتحاد، الإسلام والديمقراطية، دورية، بغداد، العدد (١٢)، ٢٠٠٤، ص ١٧

(٣٢) نصت المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة العراقية ٢٠٠٤ على أن:

((نظام الحكم في العراق جمهوري، إتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددّي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. ويقوم النظام ألإتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتأريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب)).

(٣٣) زهير كاظم عبود: المصدر السابق

(٣٤) زهير كاظم عبود: ماذا تعني الفيدرالية التي يريدها الشعب الكردي، بحسب الرابط:http://www.krg.org/a/print.aspx?l=14&smap=010000&a=3414

(٣٥) ابراهيم محمود: الفيدرالية: إصغاء للواقع أم صياغة للأسئلة؟، عفرين. نت- ٢٠٠٥/٩/١٩، بحسب الرابط:

(٣٦) شه مال عادل سليم: الفيدرالية قررها الشعب... ودونها تبقى الوحدة هشة وغير قابلة للاستمرار ٢٠٠٦/٦/١١، بحسب الرابط: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=67696

(٣٧) نفسه

(٣٨) سليمان ولد حامدون: المصدر السابق

(٣٩) نفسه

(٤٠) نفسه

(٤١) ياسمين نور الدين: نحو مجالس شعبية محلية فاعلة، دراسة استطلاعية لرؤية عينة من المواطنين، مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٥٢

Decentralization and Democratic Transition in Iraq

From the rebellion of Mahmood AlHafeed and the Republic of Basra to the Sunni region

Dr. Ali Jewad Witwit
Academic Researcher in Political Sociology

Abstract

This paper focus on the role of the democratic transition or the process of democratization of political stir placed decentralization or local governance in Iraq (administrative was or political), on the contrary, which appears in established democracies where the political stability and administrative prominent feature which, in the case of communities transitional form ethnic and religious conflicts and sectarian center of gravity in the transition process .

Although the issue of the management of the regions in Iraq has received ample fortune of political debate and the media and even popular, but did not find anything like the level of academic interest, is no longer possible to deal with it as a matter of secondary, they represent the essence of the democratization process in Iraq .

It also constitutes the current crisis between the governments of the center and the region timing appropriate to put the issue of decentralization in Iraq on the table and debate, not because this time is the period of rumination historic conflict center and the region only, but it could be the stage of dismantling problematic old models of political culture, which dealt with the issue, and try to build Bradegmat) (new, as well as being the stage of growing public pressure, and the mobility of civilians increasingly in order to resolve the outstanding issues between certain cities complaining about injustice and between the center, and there are projects to try to claim the territory of sectarian (Sunni, this time)

In order that, the present paper is trying to put the most important issues relating to the issue of decentralization, as follows : decentralization ... in concept and trading, and decentralization of the modern Iraqi state .. motives and requirements, and the problem of decentralization in the constitution, decentralization and democratic transition in Iraq, and the Kurdistan Region .. . challenges and prospects for the solution possible.