مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

الالتباس والخلاف
فهم إخفاقات مشروع الحكومة اللامركزية في العراق

علي المولوي – سجاد جياد

ترجمة وتحرير مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهمّ الحقليْن السياسي والأكاديمي.

حول مركز الشرق الأوسط

يعتمد مركز الشرق الأوسط على ارتباط كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية (LSE) الطويل بالشرق الأوسط، ويوفر مركزاً لمجموعة واسعة من الأبحاث حول المنطقة. يهدف مركز الشرق الأوسط إلى تعزيز التفاهم، وتطوير البحوث الدقيقة حول المجتمعات والاقتصادات والأنظمة السياسية والعلاقات الدولية في المنطقة. يعمل المركز على تعزيز المعرفة المتخصصة والفهم العام لهذا المجال الحيوي ويتمتع بنقاط قوة بارزة في البحث متعدد التخصصات والخبرات الإقليمية. وكونها واحدة من مؤسسات العلوم الاجتماعية الرائدة في العالم، تضم كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية (LSE) أقساماً تغطي جميع فروع العلوم الاجتماعية. يسخر مركز الشرق الأوسط هذه الخبرة لتعزيز البحوث والتدريب في المنطقة.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وانما تعبر عن رأي كتابُها.

ترجمة: اسراء نعمة عبد الله

حقوق النشر محفوظة © 2021

---

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

الالتباس والخلاف
فهم إخفاقات مشروع الحكومة اللامركزية في العراق

علي المولوي * - سجاد جياد **

ملخص البحث

على وفق معظم المقاييس، كانت تجربة العراق في تطبيق اللامركزية مخيبة للآمال بنحو كبير، يسفر تفويض السلطات للدوائر المحلية الذي بدأ رسمياً في عام 2015 عن أي تحسينات ملحوظة في تقديم الخدمات على المستوى المحلي، أو على تغير واضح من أشكال الحكم المركزي، وتسعى الورقة البحثية عبر دراسة آراء المسؤولين الفيدراليين والمحليين ذوي الخبرات المباشرة لعملية تطبيق اللامركزية إلى فهم سبب فشل اللامركزية.

تؤكد نتائج البحث أنه على الرغم من أن مبادئ الحكم اللامركزي تعدّ مقبولة على نطاق واسع من حيث المبدأ من قبل كل من السلطات الاتحادية والمحلية، إلا أن هناك انطباعاً غامراً بأن اللامركزية قد تم تنفيذها بنحوٍ سيّئ وقد أدت إلى نتائج سلبية. ولم يقتصر الأمر على عجز المسؤولين الذين قابلناهم عن الإشارة إلى أي تحسينات ملحوظة في الحكم المحلي، بل ادعى البعض بأن نقل السلطات إلى الدوائر المحلية زاد من سوء الإدارة والفساد. وفضلاً عن ذلك، تؤكد النتائج التي توصلنا إليها أن الارتباك المؤسسي بشأن تقاسم السلطات بين الدوائر الاتحادية والمحلية في ظل إطار اللامركزية الحالي يساعد وبنحوٍ مستمر في ترسيخ التوترات بين أصحاب المصلحة المتنافسين؛ مما يقوض مصداقية العملية برمتها. وتحلل هذه الورقة البحثية أيضاً كيف أثرت الاضطرابات السياسية الأخيرة في البلاد على الترتيبات الفيدرالية، وتوضح كيف أدت المعارضة المتأصلة للامركزية إلى إضعاف السلطات المحلية بنحوٍ ملحوظ. والجدير بالذكر أن تحرك البرلمان غير المسبوق في تشرين الأول 2019 لتعليق مجالس المحافظات قد أدى إلى تغيير ميزان القوى لصالح المركز.

*علي المولوي: مستشار ومحلل سياسي أمضى أكثر من عقد في الكتابة عن العراق. كان سابقاً رئيس قسم الأبحاث في مركز البيان للدراسات والتخطيط، وقد أثرى بكتاباته كثيراً عن الإنفاق المالي العام، واللامركزية، وتخطيط السياسات. ومجال اهتمامه الحالي هو الاقتصاد السياسي في العراق، وتأثيره على الإصلاح المؤسسي.

** سجاد جياد: محلل سياسي عراقي مقيم في بغداد. وهو المدير التنفيذي السابق لمركز البيان للدراسات والتخطيط. ينصب تركيزه الرئيس على السياسة العامة والحوكمة في العراق، ويشرف حالياً على المشاريع الخاصّة ببناء قدرات المؤسسات العامة، ومنظمات المجتمع المدني، وتقديم المشورة لها. لديه خلفية تعليمية في الاقتصاد والسياسة والدراسات الإسلامية.

توصي هذه الورقة بالإجراءات الآتية:

يجب أن تجري المفوضية العليا المسؤولة على الإشراف على عملية تطبيق اللامركزية، تقييماً شاملاً لتحديد المجالات التي تم فيها تفويض الصلاحيات على عجل؛ وبالتالي لم يتم تنفيذها بنحوٍ كاف، فضلاً عن ذلك، ينبغي أن تحدد المجالات التي لا يتم فيها تنفيذ الأحكام القانونية التي تتعلق باللامركزية، مثل جوانب اللامركزية المالية. وأن تحديد تسلسل واضح لتطبيق اللامركزية واعتماد نهج منهجي وتدريجي قد يؤدي إلى معالجة الارتباك المؤسسي المستمر حالياً.

يجب ألا يكون التثقيف والتوعية حول اللامركزية تمريناً آلياً، بل يجب أن يرتكز على فهم عميق للسياق العراقي الذي يتم استرشاده من طريق تحديد مُفصّل للسلطات عبر الدوائر الاتحادية والمحلية، ويجب معالجة الفجوة بين التطبيق الرسمي للامركزية والحقائق على أرض الواقع حيث يوجد الكثير من الالتباس حول أين تنتهي السلطة الاتحادية وأين تبدأ السلطة المحلية. وإن الخلافات القانونية التي تدور بين الدوائر الاتحادية والمحلية لا تؤدي إلا إلى تقويض مصداقية اللامركزية وترسيخ التوترات.

تعد معالجة انعدام المساءلة على المستوى المحلي من أكبر التحديات التي تواجه نجاح اللامركزية. أدى الفساد المستشري والصراعات السياسية داخل مجالس المحافظات إلى جعل دورها الرقابي غائباً تقريباً، وتفاقم ذلك بسبب ضعف آليات الرقابة الداخلية على المستوى المحلي. وأحد السبل هو التركيز على الإصلاح الانتخابي كوسيلة تؤدي الى قدر أكبر من المساءلة العامة للمسؤولين المنتخبين. وستتوافق هذه الإصلاحات مع تعديلات قانون الانتخابات وتحديداً تقليص عدد مقاعد مجالس المحافظات وزيادة الدوائر الانتخابية لضمان تمثيل أفضل لمصالح الناخبين.

التغلب على معارضة اللامركزية على المستوى الاتحادي يجب أن يتضمن نهجاً ذا شقين: أولاً: على افتراض أن الإرادة السياسية موجودة على أعلى مستوى تنفيذي، فإن مجلس الوزراء يحتاج إلى إظهار قدر أكبر من الحزم في حل

النزاعات. حينما تكون معارضة اللامركزية على مستوى الوزارات الاتحادية غير مبررة فبدلاً من السماح بخوض النزاعات في المحاكم، ينبغي أن يكون من واجب الحكومة المركزية السعي إلى إيجاد حل سريع وواضح يشكل سابقة إجرائية ليتبعها الآخرون.

المقدمة

كان للامركزية تأثير إيجابي واضح على الحكم والاستقرار السياسي في العديد من البلدان. لكن الانتقال في العراق من دولة شديدة المركزية إلى نظام فيدرالي ولّد الكثير من الاضطرابات. ويوضح الاستعراض الطوعي الوطني (Voluntary National Review) في العراق بما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة، فإن التحول أدى إلى «ارتباك وتنافس مؤسسي» بين المؤسسات الفيدرالية والمحلية. ويعد عدم التناسق الصارخ للقدرات المؤسسية بين الكيانات الوطنية ودون الوطنية أحد الأسباب التي جعلت ميزان القوى غير قادر على التحول بنحوٍ كبير؛ «نظراً لعدم توفير القدرات المحلية أطر عمل فعالة للتنسيق وجمع البيانات وتحليل السياسات»[1].

تسعى هذه الورقة إلى الأخطاء التي حدثت في العراق عبر سلسلة من المقابلات التي أجريت في ثلاث محافظات لاستكشاف التصورات بشأن كيفية تأثير اللامركزية على تقديم الخدمات على مستوى المحافظات، والعقبات الرئيسة، وكيف بإمكاننا التغلب عليها؟ وكيف قوبلت جهود المساعدة الدولية؟ وفي شهر كانون الثاني وشباط 2020 أجريت 13 مقابلة مع مسؤولين محليين في محافظات الأنبار والبصرة وبغداد، يمثلون مكاتب المحافظ ومجالس المحافظات والبلديات. تم اختيار الأنبار لأهميتها كواحدة من المحافظات التي تم تحريرها من تنظيم داعش الإرهابي؛ وبالتالي فهي بحاجة إلى إعادة الإعمار. وتؤدي البصرة دوراً مهماً لكونها حجر الأساس للاقتصاد العراقي. واختيرت بغداد لمعرفة ما إذا كانت تجربتها مع اللامركزية مختلفة بنحوٍ كبير. أما على مستوى الحكومة الاتحادية فقد تحدثنا مع مسؤولين في وزارات الصحة، والإسكان والإعمار، والعمل والأشغال العامة، وأمانة بغداد، والهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات (HCCP). كما حصلنا على معلومات من خلال العديد من المحادثات غير الرسمية مع المسؤولين في مجلس الوزراء.

تقترح هذه الورقة بأن اللامركزية أدت في الغالب إلى تفاقم عدم الاتساق داخل هياكل الدولة العراقية، عوضاً عن المساعدة في التخفيف من حدة اختلال العمل في ترتيبات الحكم. أعاقت

1. الحكومة العراقية، «المراجعة الوطنية التطوعية الأولى لأهداف التنمية المستدامة»، أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة، حزيران 2019. متاح على:

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23789Iraq_VNR_2019_final_EN_HS.pdf

(تم الاطلاع في 5 نيسان 2020).

القيود المؤسسية قدرة الكيانات دون الوطنية على استيعاب السلطات المفوضة واستخدامها لأن مؤسسات الدولة تفتقر إلى التماسك التنظيمي الكافي والمرونة الوظيفية؛ ونتيجة لذلك، أدى نقل السلطات إلى الكيانات دون الوطنية ببساطة إلى تفاقم الخلل الوظيفي على المستوى المحلي وتفاقم أوجه القصور في الحكم مثل الفساد وسوء الإدارة. أدى ذلك إلى تراجع السلطات الاتحادية وتراجع جزئي عن الحكم اللامركزي، مثل التعديلات على القانون التي أعادت رسمياً السلطات المفوضة داخل وزارتي الصحة والتعليم إلى السيطرة الاتحادية.

وفضلاً عن ذلك، فإن الافتقار إلى التماسك السياسي على المستوى الوطني أدى إلى عدم وجود إرادة سياسية كافية وتركيز من جانب الحكومة المركزية للنظر من خلال عملية اللامركزية في تحقيق نهايتها المنشودة. وعزز النزاع الداخلي على مستوى المحافظات المقاومة الطويلة الأمد من الوزارات الاتحادية للتخلي عن السلطات على وفق قانون اللامركزية وأثار الكثير من الاستياء لدرجة أن البرلمان اتجه في نهاية المطاف إلى إنهاء عمل جميع مجالس المحافظات وتولي سلطتها الرقابية.

ثانياً: ترى الورقة البحثية أن مشروع اللامركزية لم يكن مدروساً؛ لفشله في تنظيم العملية بطريقة كان من الممكن أن تمنحها فرصة للنجاح. إذ ركز مصممو العملية بشدة على اللامركزية الإدارية، ولم يولوا اهتماماً كبيراً باللامركزية المالية والسياسية؛ ونتيجة لذلك، كان التحول في ميزان القوى بين الحكومات في حده الأدنى وتفاقمت التوترات مع استمرار سلطات المحافظات في مطالباتها بالموارد المالية من الإيرادات المحلية. حدث ذلك كله في الوقت الذي تآكلت فيه شرعية الديمقراطية على مستوى المحافظات؛ بسبب الفشل في إجراء انتخابات في الوقت المناسب، أو إجراء إصلاح انتخابي تمس الحاجة إليه.

ثالثاً: تؤكد آراء أصحاب المصلحة المبينة في أدناه إلى الحاجة إلى إجراء تقييم شامل للامركزية قبل إحراز أي تقدم لتصحيح عملية الانتقال نحو اللامركزية. ينبغي بعد ذلك صياغة استراتيجية للتغلب على العقبات والقيود الأساسية المتمثلة بما يأتي: مقاومة المؤسسات الاتحادية للتنازل عن السلطات على وفق القانون؛ والافتقار إلى الإرادة السياسية بين الأطراف لدعم العملية؛ والخلافات حول تفسير قانون اللامركزية وحيث تكمن الصلاحيات بين السلطات الاتحادية والسلطات المحلية؛ وضعف القدرة الإدارية الإقليمية على استيعاب سلطات جديدة؛ وتفشي الفساد الذي يعيق اتخاذ القرار الفعال. ولحل هذه القضايا، هناك حاجة إلى وجود حوار فعّال أكثر بين أصحاب المصلحة، وهو ما يفتقرون إليه الآن خارج اجتماعاتهم المخصصة والرسمية جداً.

رسم المشهد

لم تكن للعراق خبرة فعلية في اللامركزية قبل عام 2003. على الرغم من أن القانون 159 لعام 1969 يمنح الإدارات المحلية السلطة على الأمن والخدمات العامة، إلا أنه من الناحية العملية لم تكن هناك درجة من الاستقلالية لأن القرارات كانت تمليها الحكومة في بغداد ويتم تنفيذها من خلال المسؤولين المحليين المعينين من حزب البعث[2]. تُعَدُّ المادة 116 من الدستور العراقي لعام 2005 الأساس لإطار لامركزي تنص على أن «النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية»[3].

ظهرت محاولات تفعيل هذا الحكم الدستوري لأول مرة في عام 2008 بإصدار قانون اللامركزية، المعروف باسم قانون 21، الذي وضع إطاراً إدارياً وقانونياً للامركزية. استندت الضرورة السياسية للامركزية إلى أساس عقلاني أوسع نطاقاً لتأسيس النظام الاتحادي كحجر زاوية لنظام ما بعد عام 2003. يُنظر إليه على أنه طريقة للتحقق من زيادة الميول نحو الاستبدادية في المستقبل، وقد سعى هذا إلى التوفيق بين واقع إقليم كردستان المتمتع بالحكم الذاتي، والذي كان مطبقاً منذ عام 1991، واحتضان إعادة توزيع السلطة بعيدًا عن السلطة المركزية. بعبارة أخرى، كان تمكين السلطات المحلية من طريق اللامركزية وسيلة لإعادة تشكيل ديناميكيات السلطة من أجل توليد مشاركة أكبر من المجتمعات العراقية المتنوعة.

حينما بدأ العراق بالخروج من صراع طائفي مُكلِف جداً في عام 2008، بدا أن الوقت مناسب لتطبيق مشروع اللامركزية. إلا أن الحكومة توخت الحذر الشديد، لأسباب ليس أقلها المخاوف من أنها قد تؤدي إلى تقويض الوحدة الهشة في البلاد. وتفاقمت هذه المخاوف بسبب الخلط بين اللامركزية والإقليمية، واستمرت هذه المخاوف نتيجة ما يسمى بـ «خطة بايدن» في عام 2006، التي يعدّها الكثيرون أساسا لتقسيم العراق على أسس عرقية–طائفية[4]. تكثفت الدعوات إلى النزعة الإقليمية بين الزعماء العرب السُنّة في العراق على مدى السنوات التالية، الأمر الذي أدى

2. USAID, ‘Law of Governorates Not Incorporated into a Region, as amended by Law 15 of 2010 and footnoted’, 2011

3. الدستور العراقي، 2005.

4. Joseph Biden and Leslie Gelb, ‘Unity Through Autonomy in Iraq’, The New York Times, 1 May 2006. Available at: https://www.nytimes.com/2006/05/01/opinion/01biden.html (accessed 5 April 2020).

إلى تراجع رغبة الحكومة في السعي نحو تحقيق اللامركزية.

كان ذلك في عام 2015 حينما بدأ نقل الصلاحيات الإدارية إلى المحافظات على وفق قانون 21، بعد أن أصدر رئيس الوزراء السابق حيدر العبادي الأمر التنفيذي رقم 34[5]. وقادت هذه الجهود الهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات (HCCP)، وهي هيئة مركزية قامت بمراقبة وتقييم عملية الانتقال نحو اللامركزية وأنشأت منصة لجمع الوزراء الاتحاديين رؤساء مجالس المحافظات لحل القضايا العالقة. وقد أشرفت أمانة الهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات على التفاصيل الفنية المتعلقة بنقل الصلاحيات، بقيادة السيد طورهان المفتي بدرجة وزير دولة، والتي اعتمدت على الموارد البيروقراطية والقانونية لأمانة مجلس الوزراء.

على الرغم من أن سلطة الهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات (HCCP) مذكورة بنحوٍ غامض في المادة 45 من النسخة الأصلية من القانون (21)، إلا أن التعديلات اللاحقة على القانون أوضحت اختصاصها. إذ تشمل الوظائف الرئيسية في دورها على حل النزاعات بين المركز والمحافظات؛ ووضع آلية لكيفية إدارة السلطات المشتركة بين الحكومة المركزية ومجالس المحافظات؛ وتسهيل نقل الصلاحيات الإدارية والمالية من ثماني وزارات اتحادية إلى المحافظات، على وفق قانون 21. والوزارات المحددة هي: الإعمار والإسكان والبلديات العامة، والبناء والإسكان، والعمل والشؤون الاجتماعية، والتعليم، والصحة، والزراعة، والشباب والرياضة، والمالية[6].

يتألف القانون 21 من أكثر من 50 مادة تحدد أنواع الوحدات الإدارية بما في ذلك المحافظات والأقضية والنواحي؛ والعملية التي يتم من خلالها انتخاب الأعضاء، وسلطاتهم واختصاصاتهم؛ والسلطات الخاصّة بالإيرادات المحلية. كان جوهر عملية نقل السلطة هو تحديد وتحويل مئات الوظائف الاتحادية التابعة للوزارات الثماني إلى عشرات المديريات على المستوى المحلي التي كانت

5. For a detailed explanation of why decentralisation became viable in 2015, see Ali Al-Mawlawi, 'Functioning Federalism in Iraq: A Critical Perspective', LSE Middle East Centre Blog, 11 March 2018. Available at: https://blogs.lse.ac.uk/mec/2018/03/11/functioning-federalism-in-iraq-a-critical-perspective/ (accessed 5 April 2020).

6. 'Second Amendment to Law of the Provinces Not Incorporated Into Regions', Constitution Net. Available at: http://constitutionnet.org/sites/default/files/the_second_amendment_law_for_the_for_ non-regional_provinces_no._21_the_year_2008.pdf (accessed 5 April 2020).

تتلقى الأوامر من الحكومات المحلية. وشمل ذلك نقل السلطة لعشرات الآلاف من الموظفين العموميين إلى مسؤولية السلطات الإقليمية. على سبيل المثال، وسعت محافظة بغداد جدول رواتبها من 90 ألف موظف إلى 325 ألف موظف، بما في ذلك المتخصصون في الرعاية الصحية والمعلمون[7].

كان هناك إجماع واسع بين المسؤولين الذين تمت مقابلتهم في عام 2020 على أن الطريق ما يزال طويلاً. وعند سؤالهم عن شعورهم حول تحقيق اللامركزية، تفاوتت الإجابات من 20٪ بحسب مسؤول في البصرة، و30٪ بحسب مسؤولين في مجلس محافظة الأنبار، وبغداد، إلى 60٪ و75٪ بحسب مسؤولين في مكاتب المحافظين في بغداد والأنبار. كان تقييم الهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات (HCCP)أكثر فلسفية، إذ قدم وجهة نظر مفادها أن اللامركزية هي عملية مستمرة تتطلب نهجاً طويل الأجل. ومن المتوقع حدوث مثل هذه الاستجابة، إذ تتحمل الهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات (HCCP)المسؤولية الأساسية عن تنفيذ مشروع اللامركزية، وإدارة التوقعات حول الوقت الذي ستؤتي العملية ثمارها. في الواقع، هناك عدم توافق واضح بين النقل الفني للسلطات من جهة، وتأثير الحكم المحلي من جهة أخرى. في شباط 2019، زعم المفتي أن معظم المحافظات (باستثناء المحافظات المحررة) قد أكملت عملية نقل السلطة[8].

وكما وصفها أصحاب المصلحة فقد بلغ عدم الاتساق في العملية ذروته في عام 2018 –وحفزته المقاومة الاتحادية القوية وفشل السلطات المحلية في استيعاب وتسخير سلطاتها الجديدة بفعالية– عندما انتقل البرلمان إلى عكس مسار عملية اللامركزية جزئيا. وقد أجازت النسخة الأصلية من القانون 21 لثماني وزارات اتحادية بالانتقال نحو اللامركزية، بيد أن استياء بغداد من أداء السلطات المحلية في إدارة المرافق الصحية والمدارس أدى إلى إقرار البرلمان تعديلاً ثالثاً لقانون اللامركزية في أيار 2018، الذي أعاد سلطة محافظة بغداد على وزارتي الصحة والتعليم[9]. على الرغم من احتجاجات محافظي المحافظات الذين رفعوا طعوناً قانونية ضد التعديل، أيدت المحكمة العليا

7. Mike Fleet, ‘Decentralization and its Discontents in Iraq’, Middle East Institute, 25 September 2019. Available at: https://www.mei.edu/publications/decentralization-and-its-discontents-iraq (accessed 5 April 2020).

8. صوت العراق ، «نقل ٪70 من سلطات الحكومة الاتحادية إلى المحافظات المحررة» ، 26 شباط 2019. متوفر على: https://goo.gl/SMby81 (تم الدخول 25 أبريل / نيسان 2020).

9. Third Amendment to the Law of the Provinces Not Incorporated Into Regions’, Ministry of Justice, 16 April 2018. Available at: https://www.moj.gov.iq/upload/pdf/4487.pdf (accessed 5 April 2020).

قرار البرلمان، ولم تجد أي مخالفة دستورية[10].

وتلقي تلك الحالة الضوء في صراعات القوة المعقدة التي نشبت بين المركز والمحافظات المحيطة. إذ يرى أعضاء البرلمان أن اللامركزية تضعف سلطتهم عبر تقويض دور الرقابة، ومع ذلك فإن معظم الأحزاب القيادية في البرلمان ممثلة على مستوى المحافظات. وعلى المنوال نفسه –حتى لو اقتنعت الحكومة المركزية بأجندة اللامركزية– فإن الطبيعة الائتلافية للحكومة تعني أن الأفراد والأحزاب الممثلين على المستوى الوزاري سيكونون أكثر ميلًا لمقاومة تقليص صلاحيات الوزارات.

البرلمان يعلق مجالس المحافظات

حدث معلم ثان في تشرين الأول 2019 حينما قرر البرلمان تعليق جميع مجالس المحافظات استجابة لمطالب حركة الاحتجاج التي ظهرت في وقت سابق من ذلك الشهر. وينظر على نطاق واسع إلى مجالس المحافظات على أنها موبوءة بالفساد ومشلولة بسبب الاقتتال السياسي. كان جزء كبير من الغضب الشعبي من إخفاقات الدولة موجهاً إلى المجالس المحلية واغتنم البرلمان الفرصة لتأطير قراره كإجراء لمكافحة الفساد. وكما قال رئيس مجلس النواب، محمد الحلبوسي، فإن هذه الخطوة كانت محاولة «لرفع مستوى الخدمات ووقف المشكلات والانتهاكات الحقيقية في المحافظات»[11]. واسند البرلمان قراره على المادة 20 من قانون اللامركزية؛ الذي يخول البرلمان تعليق المجلس الإقليمي حينما يحدث «تقصير جسيم في أداء واجباته». لكن استخدام المادة 20 كغطاء قانوني لتعليق جميع مجالس المحافظات كان موضع شك كبير على الرغم من أن الحكومة أيّدت القرار[12]. ولتوضيح مدى انعطاف الحكومة في هذه القضية، سألنا السيد طورهان المفتي في وقت سابق من العام عن إمكانية حل مجالس المحافظات وقال بأنه غير دستوري[13].

10. Federal Supreme Court, 2018. Available at: https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2018/80_fed_2018.pdf (accessed 6 April 2020).
11. Council of Representatives, 'Third Session', YouTube, 8 October 2018. Available at: https://youtu.be/ JKS_M6BaV8c?t=716 (accessed 5 April 2020).
12. Ali Al-Mawlawi, 'Is the Decentralisation Process Being Reversed in Iraq?', LSE Middle East Centre Blog, 2 December 2019. Available at: https://blogs.lse.ac.uk/mec/2019/12/02/is-the-decentralisation-process- in-iraq-being-reversed/ (accessed 6 April 2020).
13. Asia TV, 'Torhan Mufti: It is not possible to dissolve provincial councils except through a constitutional amendment', YouTube, 22 January 2019. Available at: https://www.youtube.com/watch?v=KWUFeIlmtrw (accessed 3 April 2020).

تنقسم الآراء بشأن الدافع الأساس الذي دفع البرلمان لاتخاذ هذا الإجراء، وما إذا كان القرار صائباً. بالنسبة للسلطات التنفيذية في المحافظات، فغالباً ما كان يُنظر إلى المجالس على أنها معوقة ومليئة بالفساد وعبء غير ضروري على الميزانية العامة. وصرح بذلك المسؤولون العاملون لدى المحافظين الذين تمت مقابلتهم، بما فيهم العاملون في محافظة الانبار، وكان هناك أيضاً اعتراف واضح بأن قرار البرلمان كان لدوافع سياسية.

في البصرة، أوضح أحد المسؤولين هذه الخطوة على أنها محاولة من جانب النواب لإلغاء الدور الرقابي لمجالس المحافظات؛ وبالتالي تسليم تلك المسؤولية إلى البرلمان؛ حتى يتمكن من التدخل في صنع القرار المحلي، والوصول إلى الصفقات غير المشروعة من خلال المشاريع الرأسمالية المحلية. وفي الأنبار، رأى مسؤول في ديوان المحافظ هذه الخطوة محاولة متسرعة لتهدئة الغضب الشعبي. وأكد عضو في مجلس محافظة بغداد أنهم كانوا كبش فداء، لكنه أقر بأن الاقتتال السياسي داخل المجلس ساعد في ضعف أدائهم. ومع ذلك –حسب رأيه– كان الهدف الأساس هو إزالة الرقابة من أجل منح المحافظين –وجميعهم مرتبطون بأحزاب في البرلمان– حرية اتخاذ القرار في المحافظة.

كانت التوترات بين المحافظين ومجالس المحافظات واضحة في جميع أنحاء العراق، إذ كانت هناك جهود متواصلة لعزل المحافظين من مناصبهم. على سبيل المثال: في عام 2017، أقيل محافظان لثلاث محافظات محررة من قبل مجالس محافظاتهم. في كل حالة، كانت السياسات الحزبية هي المحرك المهيمن في عملية العزل. تم استبدال محافظ الأنبار، الذي ينتمي إلى الحزب الإسلامي العراقي، بمحمد الحلبوسي من حزب منافس[14]. وقد توسطت المحاكم في النزاعات بين المحافظين ومجالس المحافظات. وحينما صوت مجلس محافظة واسط لإقالة المحافظ محمد المياحي في 2019، كان لا بد من النظر في القرار من قبل محكمة إدارية بعد استئناف المياحي؛ بسبب خرق إجراء حجب الثقة لأن المجلس لم يعقد جلسة لاستجوابه أولاً[15].

ومن الواضح أن حكام المحافظات راضون عن الفراغ الحالي وسيسعون، جنباً إلى جنب مع داعميهم السياسيين، لضمان استمرار تعليق مجالس المحافظات لأطول فترة ممكنة. وفي نيسان 2020 وصف محافظ النجف لؤي الياسري تأثير هذا الواقع الجديد على عمله في المحافظة. وأعرب

14. Al-Mawlawi, ‘Functioning Federalism in Iraq’.
15. ‘Administrative court approves sacking of Wasit governor’, Baghdad Today, 24 December 2019. Available at: https://bit.ly/2MumUy1 (accessed 13 April 2020).

عن أسفه للتأثير المزعزع للاستقرار الناجم عن «الصراعات» السياسية بين أعضاء مجلس المحافظة، ومكتبه التي أعاقت قدرته على العمل، مضيفاً أنه يتمتع الآن بقدرة أكبر على الموافقة على المشاريع الرأسمالية وتبسيط عملية صنع القرار وتجنب التدخل الخارجي. ونظراً لأن العديد من الموظفين العموميين الإقليميين مرتبطون بأحزاب سياسية، فقد تم تقييد قدرته على عزلهم أو نقلهم بنحوٍ كبير بسبب اعتراضات أعضاء المجلس ذوي المصالح السياسية[16].

في حين أنه لا توجد توقعات بإعادة مجالس المحافظات في المدى القريب، إلا أنه يبدو أنه إجراء مؤقت لحين تنظيم الانتخابات المحلية. في الواقع –كما شدد أحد أعضاء مجلس الأنبار– فإن مجالس المحافظات مذكورة صراحة في المادة 122 من الدستور؛ مما يعني أنه حتى لو كان من حق البرلمان تعليقها بسبب انتهاء مدتها الانتخابية، فلن يكون من الممكن إلغاؤها تماماً.

أدى غياب مجالس المحافظات أيضاً إلى خلق معضلة قانونية بشأن كيفية شغل المناصب الشاغرة للمحافظين لأن المادة 122 (ج) تنص صراحة على أنه ينبغي انتخاب المحافظين من قبل مجالس المحافظات. أصبح هذا السؤال مسألة ملحة من الناحية العملية حينما استقال محافظ ذي قار استجابة لأعمال عنف واسعة النطاق حينما وصلت المظاهرات ذروتها في تشرين الثاني 2019[17]. بقيت القضية دون حل لخمسة أشهر إلى أن قرر رئيس الوزراء عادل عبد المهدي ممارسة السلطة التنفيذية لتعيين القاضي ناظم الوائلي محافظاً.

استشهد الأمر التنفيذي بالمادة 78 من الدستور في إشارة غامضة إلى السلطة العامة لرئيس الوزراء بصفتها الجهة الداعية إلى عقد مجلس الوزراء، لكن القرار قوبل بالكثير من الشك. وحينما طُلب منه شرح الأساس القانوني لتعيينه، أشار المحافظ الجديد إلى أنه في غياب مجلس المحافظة، فإن السلطة الآن تقع على عاتق مجلس الوزراء لتعيين المحافظين[18]. ويمكن الطعن في الأمر التنفيذي

16. Al-Iraqiya, 'Najaf governor: Freezing of provincial councils improved matters', YouTube, 26 April 2020. Available at: https://www.youtube.com/watch?v=l9hGhfv088w&t=2s (accessed 27 April 2020).
17. Anadolu Agency, 'Dhi Qar governor resigns in response to bloody events', 29 November 2019. Available at: https://bit.ly/2BKBcbX (accessed 3 February 2020).
18. Hussein al-Amil, 'New Dhi Qar governor assumes his role through a controversial executive order', Al-Mada, 4 May 2020. Available at: https://www.almadapaper.net/view.php?cat=226503 (accessed 4 May 2020)

لعبد المهدي لأنه لا يستند إلى موافقة مجلس الوزراء، ولم يتضمن أي دور للبرلمان، الذي يحتفظ بصلاحيات إقالة المحافظين؛ مما يعني وجود احتمالية طعن رسمي وقانوني في تعيين الوائلي.

ليس هناك شك في أن الهيكل الفيدرالي للعراق قد تعرض لضربة كبيرة. وان الثقة في قدرة السلطات المحلية على تحقيق النتائج منخفضة جداً؛ وبالتالي فإن علاقة اللامركزية بإطار الحكم في العراق في موضع تساؤل.

التصورات العامة للامركزية

إن الخطاب العام بشأن اللامركزية شحيح بنحوٍ ملحوظ؛ مما يجعل من الصعب تحديد مواقف أو اختلافات معينة بين النخبة الحاكمة. فخلال الحملات الانتخابية الوطنية لعام 2018، لم يكن هناك نقاش ملحوظ بشأن اللامركزية كسياسة أو قضية انتخابية. ومع ذلك، ألقت المناقشات في البرلمان حول التعديل الثالث للقانون 21 في 2018 الضوء على مصالح النواب. وكان أحد الشواغل المركزية هو تقييد سلطات مجالس المحافظات، ولاسيما تلك المرتبطة بدورها في تعيين كبار المسؤولين في المحافظة. أصر النواب على أنه على الرغم من إمكانية مجالس المحافظات ترشيح الأفراد وأن المحافظ بعد ذلك سيختار الشخص المفضل له، إلا أن الموافقة النهائية يجب أن تظل بيد الوزير الاتحادي المعني. وكما أشار أحد الأعضاء الصدريين في البرلمان بأن التنازل عن قدر مفرط من السلطة لمجالس المحافظات بما يتعلق بتعيين كبار المسؤولين في المحافظة من شأنه أن يجعل هذه المناصب خاضعة للصفقات غير المشروعة والرشوة.[19] وقد تشير وجهة نظر ساخرة إلى أن نية البرلمان كانت ضمان أن يحافظ النواب على سيطرة حازمة كمستفيدين من هذه التعاملات غير المشروعة.

من العوامل الرئيسة في ضمان تأدية اللامركزية نتائج إيجابية هي الإرادة السياسية على المستويين الاتحادي والمحلي. استكشفنا في هذه الورقة تصورات المسؤولين داخل الحكومات الاتحادية وحكومات المحافظات تجاه اللامركزية لفهم كيفية تقييمهم للعملية ككل. وتظهر النتائج أن لديهم آراء إيجابية بنحوٍ كبير حول اللامركزية من حيث المبدأ، إلا أن تجربة العراق في تفويض السلطات ينظر إليها سلبياً بنحوٍ كبير. ويشير هذا إلى درجة جيدة من القبول لفكرة أن السلطات المحلية

19. Council of Representatives, ‘Transcript of Session 4’, 14 January 2020. Available at: https://arb.parliament. iq/archive/2018/01/ 14 م/ 14 1-- محضر-جلسة-رقم- 4الأحد- 2018 -- (accessed 28 April 2020).

يجب أن تتحمل مسؤولية أكبر عن تقديم الخدمات، ولكن هناك فشل واضح في تخطيط عملية اللامركزية وتنفيذها.

كرّر العديد من المسؤولين على المستويين الاتحادي والمحلي هذه النقطة: أن تحفظاتهم على العملية تنبع من وجهة النظر القائلة إن ما هو موجود حالياً لا يعكس التطلعات والنتائج المرجوة من اللامركزية. تشير الكثير من الأبحاث إلى أن هذا يرجع إلى عدم تحديد المتطلبات الأساسية اللازمة؛ لضمان نجاح العملية. وأوضح مسؤول في وزارة الصحة: «لم يتم تهيئة شروط النجاح، ولم يكن التوقيت والتسلسل صحيحين». وكما أشار آخرون أيضاً، فإن تاريخ العراق الطويل في الحكم شديد المركزية يعني أن إعادة التشكيل في مراكز السلطة من شأنها أن تتطلب تعهداً هائلاً في تغيير العقليات والتشجيع على قبول هذا التحول نحو اللامركزية. يبدأ هذا بالتزام حقيقي من أعلى السلطات التنفيذية في العراق وإجماع بين النخبة الحاكمة، والذي بدونه تتعرض العملية برمتها للخطر. لكنه يتطلب أيضاً من المسؤولين على المستوى المحلي تحمل المسؤولية الأكبر عن الإخفاقات في نطاق اختصاصهم.

وفي الدفاع عن نفسها، شددت الهيئة على أهمية التثقيف، وزيادة الوعي بشأن عملية اللامركزية بين أصحاب المصلحة الرئيسيين، وأصرّت على أن المرحلة الأولى في استراتيجيتها متعددة السنوات تسعى إلى تحسين الفهم العام لكيفية عمل الترتيبات اللامركزية، وآثارها على الأدوار والمسؤوليات على كل الأصعدة. لكن من الواضح أن هذه الجهود لم تكن كافية. كان الافتقار إلى فهم السلطات المفوضة حديثاً وكيفية استخدامها موضوعاً تطرق إليه جميع من تم مقابلتهم. وأعرب العديد من المسؤولين عن أسفهم بتعجيل العملية.

ومع ذلك –وعلى الرغم من أوجه القصور هذه– يزعم بعض المسؤولين أن اللامركزية قد أسفرت عن نتيجتين مشجعتين. أولاً: –كما أكد المسؤولون في مكتب محافظ الأنبار– كان هناك تحسن ملحوظ في طريقة معالجة الإجراءات البيروقراطية. ومع قدر أكبر من استقلاليتهم عن بغداد، يؤكدون أن عمليات صنع القرار أصبحت أسرع. وبالطبع، من الممكن أيضاً أن يسعى المسؤولون المحليون إلى الاستفادة من الفساد من خلال فرض عقبات بيروقراطية خاصة بهم، مما يجعل العمليات أكثر تعقيدًا مما كانت عليه في البداية. ثانياً: زعمت الهيئة أن اللامركزية عالجت مصدراً رئيسياً لعدم الاستقرار السياسي، وهو تراجع المطالب نحو الأقلمة.

إن الفكرة القائلة بأن احتضان بغداد للامركزية قد أفسد هذه الميول –وهي بالطبع قابلة للنقاش إلى حد كبير–لكن وجهة نظر الهيأة تلقي الضوء على جانب من أسبابها المنطقية للشروع في اللامركزية. ورسم هذه العلاقة السببية أمر صعب بسبب العوامل المربكة إحصائيًا. فقد كان العراق في خضم حرب مع داعش حينما تم تطبيق القانون 21 لأول مرة. والسياسيون من المحافظات الذين تحدثوا حول إنشاء إقليم خاص بهم أصبحوا الآن تحت احتلال تنظيم داعش ولم يكن هناك سوى القليل من الإقبال السياسي على هذه القضية. ولم يُنظر إلى الأقلمة على أنها حل لمشكلات العراق في وقت كانت هذه المحافظات تعتمد بنحو كبير على القوات الاتحادية بما في ذلك الجيش والشرطة لاستعادة مدنها.

ومع ذلك، في عامي 2018 و2019، تم إحياء هذه الدعوات، وهذه المرة في البصرة ردًا على الغضب الشعبي بسبب الظروف المعيشية المزرية[20]. تعكس مشاكل البصرة الفشل الجماعي للحكم في جميع أنحاء البلاد، وإن كان ذلك أكثر وضوحًا هناك. إن تلوث مياه الشرب في صيف عام 2018 والذي أدى إلى دخول أكثر من 100.000 شخص إلى المستشفى هو دليل على عدم الترابط المؤسسي. شمل العمل لمعالجة النقص في المياه والصرف الصحي في البصرة ما لا يقل عن ثماني وزارات وإدارات وست وكالات محلية ومكتب المحافظ[21].

تطبيق اللامركزية في تقديم الخدمات

نظرًا لأن الأساس المنطقي للامركزية يركز بنحوٍ أساس على تحسين فعالية الحوكمة، فإن إحدى السمات المميزة للنجاح تقاس من خلال التحسينات في تقديم الخدمات على المستوى المحلي. بناءً على هذا المعيار، فشلت اللامركزية فشلاً ذريعًا على وفق المسؤولين الذين تمت مقابلتهم. في الواقع، من وجهة نظر الحكومة المركزية بما في ذلك وزارة الصحة، لم تتحسن الخدمات مطلقاً، بل إنها تراجعت. ويؤكد استطلاع الرأي لعام 2018 هذا المنظور. وعلى وفق المعهد الديمقراطي

20. Omar Sattar, 'Iraq's Basra seeks to upgrade to federal region,' Al-Monitor, 26 April 2019. Available at: https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/04/iraq-basra-region-federalism.html (accessed 17 April 2020).
21. Sajad Jiyad, 'Failure of Governance in Basra Puts All of Iraq at Risk', LSE Middle East Centre Blog, 2 April 2020. Available at: https://blogs.lse.ac.uk/mec/2020/04/02/failure-of-governance-in-basra-putsall- of-iraq-at-risk/ (accessed 5 April 2020).

الوطني، يعتقد 59٪ من المستطلعين أن الخدمات الأساسية تزداد سوءًا، بزيادة قدرها 9٪ مقارنةً بالوقت نفسه العالم السابق. كما انخفضت ثقة الجمهور في مجالس المحافظات إلى أقل من الثلث.[22]

إلا أن المسؤولين في الأنبار يؤكدون أن هناك تحسينات محدودة في استكمال المشاريع الرأسمالية الصغيرة التي تم الاتفاق عليها من قبل السلطات المحلية والاتحادية. وهذا يسلط الضوء على حقيقة أنه في حالة وجود اتفاق بين السلطات الفيدرالية والمحلية، فمن الممكن أن يكون هناك فوائد اللامركزية. في الواقع، كان هناك اتفاق بين المسؤولين في محافظتي الأنبار وبغداد على تسريع اتخاذ القرار والإجراءات البيروقراطية، ولكن فقط في الحالات التي لم تعترض فيها الحكومة المركزية على ممارسة السلطات المحلية استقلاليتها. من النقاط المهمة التي أثارها مكتب محافظ الأنبار أنه في كثير من الحالات، سيظل الموظفون العاملون في الدوائر اللامركزية موالين لوزاراتهم على السلطات التنفيذية المحلية، مما يقوض قدرة المحافظة على تأكيد إرادة مجلس محافظته في الأمور المتنازع عليها من الكيانات الاتحادية.

معوقات اللامركزية

إن فهم مجموعة العوائق والقيود التي تعترض اللامركزية هو المفتاح لابتكار استراتيجية مناسبة للمضي قدمًا. ومن بين أبرز القضايا التي ذكرها المسؤولون الذين تمت مقابلتهم ما يلي:

مقاومة السلطات الاتحادية للتنازل عن سلطاتها. من وجهة نظر المسؤولين المحليين، ما تزال السلطات الاتحادية غير مستعدة لقبول ترتيبات تقاسم السلطة المنصوص عليها في القانون 21، في حين سيؤكد المسؤولون الاتحاديون أن الأحكام الواردة في القانون قد أسيء تفسيرها، مما أدى إلى وجود حالات يسعون فيها لإلغاء القرارات الإدارية الصادرة على المستوى المحلي. ويشمل ذلك اعتراضات وزارة المالية على الإيرادات المحلية. حاولت الحكومة المحلية في ميسان فرض رسوم إضافية على إصدار جوازات السفر؛ وقد عارضته وزارة المالية وحكمت المحكمة العليا لصالحها[23]. تعيين كبار المسؤولين من قبل المحافظين هو نقطة خلاف مشتركة أخرى. ففي عام 2017، أقال محافظ

22. National Democratic Institute, 'NDI Poll: Iraqis Call on the New Government for Jobs, Services and Reconstruction', 20 November 2018. Available at: https://www.ndi.org/publications/ndi-poll-iraqis- call-new-government-jobs-services-and-reconstruction-august-october (accessed 31 July 2020).
23. Federal Supreme Court, 8 July 2014. Available at: https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2013/82_fed_2013.pdf (accessed 10 April 2020).

الموصل رئيس بلديات المحافظة وعين نفسه في المنصب بالإنابة. واستجاب وزير البلديات بسرعة برسالة تدعي أن المسؤول كان موظفًا في الوزارة وبالتالي لا يمتلك المحافظ سلطة عزله[24].

الافتقار إلى الإرادة السياسية باعتباره عائقاً لثلاث حالات: أولاً: مقاومة الوزارات للتنازل عن صلاحياتها. وثانياً: الفاعلين السياسيين الذين لديهم طموحات في إنشاء الأقاليم ويعتقدون أن اللامركزية ستقوض قضيتهم. وثالثاً: الجيل الأكبر سناً من موظفي الخدمة المدنية الذين اعتادوا على أساليبهم ولا يرغبون في التكيف. تظهر بعض هذه المقاومة في التعديلات المتتالية على القانون 21، والتي تميل إلى استعادة الصلاحيات للسلطات الاتحادية، مثل إعطاء دور أكبر للوزراء الاتحاديين في التعيينات العليا في المحافظات والحد من مدى اللامركزية المالية من خلال تقييد الحصة من العائدات المحلية المستحقة للمحافظة.

عدم وضوح الترسيم بين سلطات السلطات الاتحادية والسلطات المحلية. لا يطلب نص قانون رقم 21 وضوحاً أكبر بشأن سلطات كل من الحكومة المركزية والمحافظات، ولكن، كما أكدت وزارة العمل، هناك العديد من التناقضات بين التشريعات واللوائح القديمة التي تقوض مبادئ اللامركزية. وقد عبّر المسؤولون على المستويين الاتحادي والمحلي عن هذا النوع من الارتباك. والواقع أن أحد مجالات الخلاف التي يُشار إليها بنحوٍ شائع يتعلق باللامركزية المالية. على الرغم من الأحكام المنصوص عليها في المادة 45 من القانون 21 التي تمنح السلطات المحلية الحق في جمع الإيرادات المحلية وفرض سيطرة أكبر على إدارة مواردها المالية، فإن هذه القضية هي من بين أكثر القضايا إثارة للجدل. إن دوافع الاقتصاد السياسي لهذه المقاومة بديهية: عدم رغبة وزارة المالية في التنازل عن السيطرة على مخصصات الميزانية والإنفاق الذي من شأنه أن يضعف سلطتها؛ ومخاوف بشأن كيفية اختلال توازن القوى في جميع أنحاء البلاد. وقد كررت وزارة العمل هذه النقطة الأخيرة وأعربت عن مخاوفها بشأن الآثار المترتبة على التوزيع غير المتكافئ لإيرادات الدولة.

عدم وجود قدرة إدارية على المستوى المحلي لاستيعاب الصلاحيات الجديدة. وكرر ذلك عدد من المسؤولين الذين أكدوا أن عدم توفير التدريب المطلوب والمساعدة التقنية للإدارات المحلية قد جعل السلطات المحلية تعتمد بنحوٍ كبير على المساعدة الإدارية الاتحادية، ولاسيما في التعامل

24. Noor News, 'Ministry of Municipalities renews affirmation to Ninewa governor about his lack of authority to sack the municipalities director', 13 June 2018. Available at: https://bit.ly/36ZflZJ (accessed 5 April 2020).

مع إدارة الموارد المالية والبشرية. ومن الأمثلة البارزة الميزانية الإقليمية. يتطلب كل من قانون رقم 21 وتشريعات إدارة المالية العامة من الحكومات المحلية صياغة ميزانيات سنوية من خلال عملية استشارية قبل تقديمها إلى وزارة المالية لإدراجها في الميزانية الاتحادية. لكن قلة خبرتهم ونقص خبرتهم يعني أن العملية تمليها الحكومة الاتحادية إلى حد كبير بطريقة من أعلى إلى أسفل. يمكن القول إنه تم إحراز تقدم في بعض المحافظات من خلال التدريب البرامجي لرفع جودة معايير الموازنة، مما يوضح كيف يمكن التغلب على نقاط الضعف في القدرات الإدارية من خلال عملية التعلم التكراري والتكيف[25].

تفشي الفساد الذي يعيق عمليات صنع القرار الفعالة. أعاقت الديناميكيات السياسية على المستوى المحلي قدرة السلطات المحلية على استخدام سلطاتها الجديدة بفعالية. ففي جميع المحافظات الثلاث، اشتكى المسؤولون من أن مصالح الأحزاب المتنافسة والمنافسات تؤدي إلى ركود عمل المجالس المحلية وتقويض الوظائف اليومية للسلطات التنفيذية. وكما أوضح أحد المسؤولين في مكتب محافظ الأنبار، فإن كبار الموظفين المدنيين الذين إما فشلوا في الأداء وإما متورطون في الفساد يتمتعون بالحماية السياسية من الأفراد أو الأحزاب داخل مجالس المحافظات. إن المساومة على المصالح غير المشروعة بين النخب المتنافسة أمر شائع قبل أن يتم التوصل إلى اتفاق. ليس من المستغرب أن يزعم المسؤولون الفيدراليون أن الفساد كان أكثر وضوحاً على مستوى المحافظات. في الواقع، عانت كل محافظة من اضطرابات سياسية لا هوادة فيها بسبب المحاولات الراسخة من قبل المحافظين وأعضاء مجالس المحافظات لتقويض بعضهم البعض. كان لهذه الخلافات تأثير مدمر على عمل الحكومات المحلية، ومن منظور العديد في بغداد، سيكون من غير المنطقي منحهم سلطة واسعة.

عدم وجود تسلسل استراتيجي للامركزية. وهذه نقطة أكدّها العديد من المسؤولين في محافظتي الأنبار وبغداد. إذ إدراك بأن اللامركزية لا يمكن تنفيذها دفعة واحدة بل من خلال نهج تسلسلي، وهو السمة المميزة لأفضل الممارسات في جميع أنحاء العالم. يعترف هذا النهج بأن اللامركزية هي عملية إصلاح للسياسة العامة، ولا تحدث بنقرة زر؛ وأن تفويض السلطات يجب أن يتم بطريقة محسوبة وتدريجية إذا أُريدَ لها أن تنجح في تغيير ميزان القوى الحكومي المشترك[26].

25. Fleet, ‘Decentralization and its Discontents in Iraq’
26. Tulia G. Falleti, ‘A Sequential Theory of Decentralization: Latin America Cases in Comparative Perspective’, American Political Science Review, Vol. 99, No. 3.

إذا تم التعجيل بعملية اللامركزية، فقد يؤدي ذلك إلى رد فعل عنيف من المؤسسات المطلوبة لنقل السلطات، أو فقدان الثقة مع أولئك الذين لا يستطيعون استخدام سلطاتهم الجديدة بنحوٍ فعال. ويجدر النظر في الفئات الثلاث الرئيسية للامركزية، وهي الإدارية والمالية والسياسية؛ وإيجاد ترتيب مدروس لتلك الفئات لضمان تأثير أكبر. حينما يتم تفويض السلطات الإدارية قبل السلطات المالية، تظل السلطات المحلية في كثير من الأحيان ضعيفة وعرضة للتدخل غير المبرر من السلطات الوطنية. وبالمثل، إذا لم تحدث اللامركزية السياسية، على سبيل المثال، الإصلاح الانتخابي الذي يخلق قدرًا أكبر من المساءلة، فإن اللامركزية الإدارية والمالية تخاطر بتقويض المساءلة الديمقراطية من خلال منح الكثير من السلطة للهيئات غير التمثيلية.

كيفية إعادة تفعيل اللامركزية

قدم المسؤولون الذين قابلناهم عددًا من الاقتراحات للتغلب على عقبات اللامركزية. أولاً: كان التدريب الأفضل لبناء القدرات والفهم من أجل التنقل بنحوٍ مناسب في حقل الألغام القانوني والإداري مطلبًا شائعًا. ثانيًا: كما أشارت السلطات في مجلس محافظة بغداد، فهناك حاجة إلى مزيد من الجهود لرفع مستوى الوعي العام والفهم حول اللامركزية من خلال استخدام المنصات الإعلامية. ومن المناسب هنا توضيح تصورات أصحاب المصلحة لدور المجتمع الدولي في دعم عملية اللامركزية. في جميع المجالات، وصف المسؤولون الذين تحدثنا إليهم مساهمة المنظمات الدولية بأنها محدودة النطاق والتأثير مع التركيز فقط على التعليم والوعي بالمبادئ العامة للامركزية. كانت التصورات ضعيفة بنحوٍ خاص في محافظة بغداد. وقال مسؤول في البصرة إنه يعتقد أن ورش العمل القليلة التي عقدت للاستهلاك الإعلامي فقط ولم يتم تنفيذ أي من النتائج بينما في الأنبار كان هناك انطباع أكثر إيجابية عموماً.

قال مسؤول في وزارة الصحة إن المنظمات الدولية سارعت إلى طرح البرامج دون الاستماع بنحوٍ كافٍ إلى مخاوف وتوقعات أصحاب المصلحة العراقيين. تم تكرار هذا الرأي في وزارة الإسكان والإعمار والبلديات، إذ قال أحد المسؤولين إن ورش العمل كانت نظرية للغاية و «تفتقر إلى فهم القضايا اليومية وكيفية تنفيذ الإدارات المحلية اللامركزية». ومن المثير للاهتمام أن هذه الآراء السلبية إلى حد كبير تتناقض مع الانطباع الإيجابي الساحق للهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات HCCP عن دورها في تعزيز عملية اللامركزية في المحافظات. وقد يعكس عدم التوافق هذا أيضاً عدم كفاية ردود الفعل التي من شأنها أن تكون ضرورية لتعزيز فعالية المساعدة الدولية.

ثالثاً: أكّد مكتب محافظ الأنبار على مزيد من الحزم من جانب الحكومة المركزية لإجبار الوزارات على الامتثال للقانون رقم 21. ففي كثير من الحالات، يمكن أن تساعد التدخلات على أعلى مستوى من الحكومة في حل النزاعات بنحوٍ أسرع ودون اللجوء إلى القانون، الذي غالبًا ما يؤدي إلى تفاقم التوترات فقط. كما يقترح محافظ واسط، محمد المياحي، «يجب أن تمتد وظيفة الهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات إلى ما وراء التنسيق وتتولى سلطات تنفيذية لسد الفجوة بين الكيانات الوطنية والمحلية وتمكينها من مواجهة التحديات معاً»[27].

رابعاً: كان من بين المطالب الأكثر شيوعًا الحاجة إلى إنشاء آليات مراقبة وتدقيق أكثر فاعلية لتقييم أداء السلطات المحلية. هذا أمر اقترحه مسؤولو الأنبار فضلاً إلى الهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات، التي أشارت إلى أن فرق التقييم موجودة بالفعل على مستوى المحافظات. ولكن في غياب مجالس المحافظات العاملة، فإن مسؤولية الإشراف المباشر تقع على عاتق البرلمان. في هذا الصدد، أشارت شهادات عدد من المحافظين إلى أن النواب الذين يمثلون محافظاتهم يعملون الآن عن كثب مع المحافظين لملء هذا الفراغ.

أخيراً: يمكن تعزيز المساءلة من خلال الإصلاح الانتخابي. توجد قيود على التغييرات التي يمكن إجراؤها على قانون انتخابات مجالس المحافظات بسبب الأحكام الدستورية التي تنص على دور واضح لمجالس المحافظات في انتخاب المحافظين. ومع ذلك، فمن الممكن نظرياً اعتماد مقاربة مماثلة لتعديل قانون الانتخابات النيابية. إن تقليص عدد المقاعد المنتخبة في مجالس المحافظات يمكن أن يحد من درجة الاقتتال الداخلي والتدخل مع المسؤولين التنفيذيين. هذه نقطة دعا إليها أحد المسؤولين في مجلس محافظة بغداد، مضيفاً أنه إذا تم اختيار المحافظين من خلال نهج الأغلبية بدلاً من الإجماع، فإن ذلك سيقلل من حجم المساومة، وبالتالي سيكون المحافظ أقل وفاءً للفصائل السياسية. أما المقاربة الثانية فتتمثل في تقليص حجم الدوائر الانتخابية بحيث يكون المسؤولون المنتخبون أكثر مساءلة أمام الناخبين، وهو الإجراء الذي أيّدته مديرية بلدية البصرة. ومن شأن الجمع بين هذين الإجراءين أن يعالج المخاوف المتعلقة بالتمثيل المناسب في المقاطعات التي تحوي مجتمعات غير متجانسة.

27. قناة العراقية ، ‹محافظ واسط: تقسيم واضح بين الحكومة الاتحادية والمحافظات› ، يوتيوب ، 26 أبريل / نيسان 2020. متاح على: https://www.youtube.com/watch?v=9kHniFNqTl8&t=1s (تم الدخول 27 أبريل / نيسان 2020).

في نهاية المطاف، يجب تأطير أي محاولة لإعادة تقييم عملية اللامركزية ومعالجة الإصلاح الانتخابي ضمن جهد أوسع لإنقاذ شرعية الدولة ومعالجة العيوب المتجذرة في حكم العراق. إن تبني اللامركزية كوسيلة لتحقيق هذه الأهداف ليس أمر حتمي بأي حال من الأحوال. على العراق أن يستخلص الدروس من تجربته الأخيرة وأن يختار المسار الذي يناسب ظروفه الخاصة.