



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

# الماء والأمن والسلام حوكمة المياه في العراق وتمكين العناصر التي تقلب الطاولة

معهد كلنجينديل



ترجمة وتحرير مركز البيان للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه 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 تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدة تهّمُ الحقلين السياسي والأكاديمي.

### ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2022

[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

Since 2014

## الماء والأمن والسلام

### حوكمة المياه في العراق وتمكين العناصر التي تقلب الطاولة

معهد كلنجينديل

مقدمة: تحديات غير مسبقة لقطاع المياه

حُصِرَ العراق في وسط أزمة مياه تتجاوز بكثير التجارب السابقة مع ندرة المياه والنقص الحاد لها. أدّى انخفاض كمية المياه ونوعيتها، والبنية التحتية القديمة والمتضررة، والاستخدام غير الفعال للمياه إلى الكشف عن أوجه القصور في إدارة المياه الحالية، ممّا أثر بشدة على الوضع الاجتماعي، والاقتصادي، والسياسي، والأمني للبلد. انحارت -في السنوات الأخيرة- خدمات إمدادات المياه الأساسية في الجنوب مراراً وتكراراً في أشهر الصيف، ممّا ساهم في شيوع الاحتجاجات المناهضة للحكومة، وخصوصاً في عام 2018. ينبغي فهم الوضع الحالي لقطاع المياه في العراق على خلفية تاريخ البلد المضطرب. ما يزال العراق بلدًا تسود فيه أنظمة استبدادية تعطي الأولوية لسياسات القوة على الحكم الرشيد، والحروب المتتالية والتدخلات العسكرية الأجنبية، والأمن الهش، وعدم الاستقرار السياسي. وقد مُنِعَ هذا البلد من التصديّ بفعالية لتحديات المياه مع الاهتمام المتزايد الذي أولي لقضايا المياه في السنوات الأخيرة، واستناداً إلى مراجعة شاملة للآليات ومقاربات شبه منظمة وورش عمل للخبراء، فإنّ هذه الورقة تقدّم صورة حاسمة لإدارة المياه في العراق. وبصورة أكثر تحديداً، يبحث المؤلفون في كيفية إدارة موارد المياه، وإدارتها عبر محافظات العراق الثماني عشرة. يكشف تسليط العدسة المكبرة على الممارسات والتحديات الحالية عن بُنى تحتية مفكّكة، وعفا عليها الزمن، وغير مناسبة، ولكن تتيح هذه الرؤية الفرصة لإجراء تقييم أولي لخيارات التدخل؛ لتحقيق إدارة مياه أكثر فاعلية وكفاءة.

حُلِّلَ عاملان رئيسان يقوّضان الحوكمة الرشيدة للمياه في العراق: الأول، إطار تخصيص المياه غير المطبق بصورة كافية، والذي لا يمكّن العراق من تلبية احتياجاته من المياه، ولا يعالج معالجة فعالة لتحديات المياه الهائلة. والثاني، اللامركزية المختلة التي تقوّض الحوكمة المحلية للمياه، وفي النهاية تعوق الحوكمة الوطنية للمياه. يحدُّ كلا العائقين الهيكليين من تنفيذ الإستراتيجيات القائمة، وتساهم في تصوّر مشترك على نطاق واسع بأنّ إدارة المياه غير رسمية، وغير شفافة، وغير فعالة. ومع ذلك، فإنّ كلا العاملين المقوّضين يوفّران أيضاً فرصاً لتحسين الوضع الحالي، ومن ثمّ التخفيف من التحديات الأمنية المتعلقة بالمياه. إنّ تطوير نظام فعال وشفّاف وتنفيذه لإدارة المياه أمر في غاية

الضرورة، بما في ذلك التخصيص المناسب والعادل لموارد المياه. ستساهم سلسلة من الإصلاحات أيضاً في المساواة والمساءلة، وستكون مفيدة للغاية عن طريق تأثيرها على الأولويات الأخرى المتعلقة بالمياه للحكومة العراقية، مثل الاستثمار في البنية التحتية المناسبة، أو زيادة كفاءة استخدام المياه. أمّا قرارات إدارة المياه المستقبلية فتحتاج الحكومة العراقية أيضاً إلى تحديد ما يجب تحديده من بين عديد من التحديات المتعلقة بالمياه، وتحديد نقط البداية الأكثر فائدة وفعالية. تتطلب هذه العملية التشاور مع المجتمعات، وأصحاب المصلحة الأكثر تأثراً بهذه القرارات.

### الوضع التاريخي والإداري

منع الوضع الاقتصادي، والسياسي، والأمني الحكومة العراقية -لمدة طويلة- من تنفيذ إصلاحات حوكمة المياه التي تشتد الحاجة إليها، وتعديل ممارسات إدارة المياه العرفية واستخدامها. كان للحكم الاستبدادي منذ الثمانينيات والحروب المتتالية والتدخلات العسكرية الأجنبية والاحتلال عواقب وخيمة على قطاع المياه في العراق، خصوصاً فيما يتعلق بالبنية التحتية (المادية)، وأنماط استهلاك المياه، وإطار الحوكمة. سيطرت التهديدات الأمنية الفورية على الأجندة السياسية، واستنزفت الموارد المالية، وقلّلت من القدرة على الاستثمار في (إعادة) بناء البنية التحتية للمياه التي عفا عليها الزمن، والتي لم تُصنّ صيانة كافية، والتي تضررت. بصرف النظر عن سنوات الصراع العنيف، أعاقت العقوبات المفروضة على العراق صيانة البنية التحتية للمياه وتحديثها، في حين قلّلت أيضاً من عائدات الدولة من صادرات النفط، مصدر الدخل الرئيس لبغداد. كما يوفّر الإطار الدستوري عقبات أمام إدارة المياه بكفاءة أكبر. بعد الإطاحة بصدام حسين عام 2003، وضع النظام السياسي الجديد، وعمليات اللامركزية ضغوطاً إدارية على قطاع المياه. وفقاً لدستور 2005، كان من المقرر أن يحكم العراق في إطار هيكل فيدرالي، مع تقاسم السلطة بين الحكومة الفيدرالية العراقية، والأقاليم والمحافظات.

يحدّد الدستور مسؤوليات وميزانيات وسلطات خاصة بكل منطقة؛ لتجنّب صعود نظام استبدادي آخر، وخلق توازن داخلي للقوى، على أساس الاحتياجات المتباينة للأكراد -منطقة الحكم الذاتي-، والمحافظات العراقية التسع عشرة. أصبح تقاسم السلطة بين الحكومة (الحكومات) الفيدرالية والإقليمية مبدأ أساسياً لإدارة المياه، وهيكل الحكم في العراق. لتنشيط عملية اللامركزية، قام القانون (21) لعام 2008 بنقل بعض وظائف الوزارات إلى المحافظات، مثل تلك الخاصة

بوزارة البلديات، والأشغال العامة، والصحة، والتعليم (البنك الدولي، 2016). في حين أنّ القانون (21) لا يُشير صراحةً إلى إدارة المياه، فإنّ مادّته (7.4) لا تتناول اللامركزية في تقديم الخدمات عموماً وتمكّن المحافظات من إعداد خطط الاستثمار، وتنفيذ المشاريع داخل المحافظة (البنك الدولي، 2016).

### الإطار التشريعي لإدارة المياه

تُشير إدارة المياه إلى الأنظمة السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والإدارية التي تحدّد وتنظّم وتؤثّر على استخدام موارد المياه وإدارتها. تساهم الوزارات المختلفة في إدارة المياه في العراق مع أنّ المسؤولية الأساسية، بما في ذلك تطوير البنى التحتية للمياه، وتخصيص الموارد المائية المطلوبة، تُتقاسم بين وزارة الموارد المائية، ووزارة المالية، ووزارة التخطيط. أنشأ القانون رقم (50) لعام 2008 وزارة الموارد المائية، ويخلق أساساً قانونياً وفتياً لإضفاء الطابع المؤسسي على إدارة الموارد المائية في البلاد. تشرف وزارة المياه والموارد المائية على حوكمة موارد المياه مع المهام الأساسية بما في ذلك التنمية الشاملة لموارد المياه، وتخطيط استثمارات الموارد المائية، وتنظيم استخدام المياه الجوفية والسطحية وإنشاء مصادر المياه واستخداماتها. تنهض وزارة البيئة ووزارة الصحة -فضلاً عن وزارة الموارد المائية- بدورٍ في تقييم الآثار البيئية لمشاريع المياه في العراق. تهدف وزارة البيئة إلى ضمان عدم إلحاق أي ضرر بالبيئة، والتنوّع البيولوجي من قبل الشركات والأفراد الذين يقومون بتصريف المياه في المجاري المائية في العراق. وزارة الصحة مسؤولة عن تقييم الآثار الصحية على المواطنين. أخيراً، فإنّ وزارة البلديات والأشغال العامة هي المسؤولة عن ترميم خدمات المياه البلدية وتحسينها، والتي تتراوح من إمدادات المياه إلى معالجة مياه الصرف الصحي والإدارة المحلية عبر المحافظات، ما عدا بغداد. يمكن القول إنّ وزارة القوى العاملة والشؤون الاجتماعية هي الكيان الأهم في معالجة مياه الشرب، والصرف الصحي من حيث التأثير المحلي، إذ إنّها مسؤولة عن وضع الإستراتيجيات، ووضع الميزانية، وتنفيذ المشاريع المموّلة مركزياً.

في الوقت الحالي، لا يوجد قانون وطني شامل للمياه ساري المفعول -عُصّمت المسودة منذ سنوات، ولكن لم يُصادق عليها بعد-. وبدلاً من ذلك، هناك قوانين منفصلة ومتباينة تُهدف إلى الحفاظ على الموارد المائية وتنظيمها، بما في ذلك القانون رقم (50) لعام 2008 الصادر عن وزارة المياه والموارد المائية، والذي يضع إطاراً لإضفاء الطابع المؤسسي على إدارة الموارد المائية (منظمة الأغذية والزراعة، 2008). تتطلّب هياكل إدارة المياه المجزأة تفاعل الوزارات المختلفة وفقاً

لمسؤولياتها. مع غياب قانون المياه الوطني، فإنَّ الخطط والإستراتيجيات توفّر إرشادات لقرارات إدارة المياه. تُحدّد إستراتيجية 2014 لموارد المياه والأراضي في العراق بناءً على دراسة كمية ونوعية شاملة لنظام المياه في العراق، المبادئ الأساسية التي تهدف إلى إرشاد حوكمة المياه بين عامي 2015 و2035. تحدّد الإستراتيجية حصص المياه، التي توزعها وزارة الموارد المائية، كآلية رئيسة لتخصيص المياه. عادة ما تتماشى قرارات الوزارة المتعلقة بتخصيص المياه مع حصص المياه المقترحة في إستراتيجية موارد المياه والأراضي في العراق. يعتمد تخصيص المياه، والبنية التحتية، والمشاريع على الطلبات التصاعديّة من المحافظات ووفقاً لخطط التنمية الإقليمية الخمسية. تُطوّر خطط التنمية السياسية من قبل المحافظات عن طريق المشاورات مع الجهات الفاعلة على مستوى كلّ من المديريات والمقاطعات الفرعية، وتُقدّم إلى وزارة الموارد المائية. تهدف وزارة المالية ووزارة التخطيط ووزارة الموارد المائية - بصورة جماعيّة - إلى تقييم هذه الطلبات الإقليمية، وستقبلها عادةً إذا كانت متوافقة مع إستراتيجية موارد المياه، والأراضي في العراق، والميزانية، وخطط الاستثمار، وطالما أنّها لا تؤثر سلباً على حصص المياه في المحافظات الأخرى. إذا وافقت وزارة التخطيط على الخطة والمشاريع، فسوف تتخذ وزارة المالية قراراً إضافياً بشأن الميزانية والتمويل.

يجب أن تتماشى هذه القرارات الشاملة مع خطة التنمية الوطنية للعراق للأعوام 2018-2022، والتي تحدّد كيفية إنشاء تنمية فعالة في سياق القيود السياسة المالية، والمالية الجارية الاقتصادية، والاجتماعية. ويشمل خططاً لتعزيز سياسات أنشطة البنية التحتية (بما في ذلك المياه، والصرف الصحي، والبناء، والتشييد، والكهرباء) عن طريق تخصيص الاستثمارات عبر القطاعات المختلفة بما يتماشى مع معيار الميزة النسبية. تتضمن هذه الخطة أيضاً استئناف العمل لإنجاز ما يصل إلى (4000) مشروع عُلق منذ عام 2014.

### تحديات حوكمة المياه

مع مختلف الوثائق والإستراتيجيات والرؤى المتداولة، إلا أنّ العراق ليس لديه رؤية وطنية شاملة وطويلة الأجل بشأن حوكمة الموارد المائية المتقلصة واستخدامها وإدارتها. على سبيل المثال، مع أنّ إستراتيجية موارد المياه والأراضي في العراق تقدّم توصيات لإدارة أكثر فاعلية للمياه والأراضي، وتعالج الندرة المتزايدة لموارد المياه، إلا أنّ تأثيرها محدود. ومع إحراز بعض التقدّم في تبني الإستراتيجية، إلا أنّها لم تُنفذ بالكامل بعد، وتنتشر أوجه القصور، والمعارضات، والتناقضات الصارخة في النظام الحالي لإدارة المياه. نتيجة لذلك، يفترق العراق إلى خطة قابلة للتنفيذ مع تفويض



حول كيفية المضي قدماً بصورة منهجية في معالجة القضايا الملحة في قطاع المياه. من بين عديد من التحديات الهيكلية التي تساهم في هذه الفجوة، هناك عاملان شاملان ساهما مراراً وتكراراً في التوترات والصراعات حول المياه: أولاً، إطار تخصيص المياه الناقص، وثانياً، الإدارة اللامركزية التي لا تدعم المؤسسات والقدرات المحلية بصورة كافية.

### التنفيذ غير الكافي لنظام توزيع المياه

يجمع نظام تخصيص المياه المبيّن في إستراتيجية موارد المياه والأراضي في العراق بين نهج من أعلى إلى أسفل، ومن أسفل إلى أعلى، إذ يعتمد التخصيص على طلبات المياه من قبل المحافظات التي تعكس احتياجاتها الحالية، وتقييم شامل لاحتياجات جميع المحافظات على المستوى الاتحادي. ومع ذلك، فإنّ ما هو على الورق لا يترجم بالكامل إلى ما يُقام به في الممارسة العملية، فثمة أوجه قصور في قرارات التخصيص، وغالباً ما يتأخّر التنفيذ. يكمن أحد الأسباب في أنّ الوزارات ساعية في كثيرٍ من الأحيان إلى حلول سريعة المكاسب لمشكلات المياه بدلاً من متابعة مشاريع المياه واسعة النطاق التي -وإن كانت مكلفة- يمكن أن تقدّم نتائج طويلة الأجل، تعود بالنفع على نظام المياه بأكمله. ويرجع ذلك جزئياً إلى التديّن الشديد في الاستثمارات العامة في قطاع المياه. ومع التحديات الملحة، لا تستحوذ وزارة الموارد المائية إلا على أقل من (1%) من إجمالي الميزانية الوطنية، في حين تحصل القطاعات الأخرى (مثل الأمن) على نسبة أكبر بكثير. فضلاً عن ذلك، يستفيد القادة السياسيون أكثر من المكاسب قصيرة الأجل التي تظهر في إطار ولايتهم السياسية، مثل الحفاظ على مجاري الري في المحافظات ذات النشاط الزراعي المكثف، أو إجراء اختبارات جودة المياه في المحطات الهيدرولوجية الرئيسية. نتيجة لذلك، لم يُعامل مع القضايا المعقّدة للغاية، وواسعة النطاق مثل تلوث المياه، لا سيّما في الجنوب، مع استثمار الأموال والموارد في كثيرٍ من الأحيان في تلك التحديات التي يسهل حلها بصورة أسهل وأسرع.

فضلاً عن ذلك، ما يزال صنّاع القرار في قطاع المياه يفكّرون بالتعامل مع الفيضانات، وهو التهديد الرئيس في الماضي، إذ تركز الميزانيات والمشاريع تركيزاً مفرطاً على التخفيف من الفيضانات، مع أنّ العراق يواجه الآن في الغالب شحة المياه. فضلاً عن ذلك، غالباً ما تكون سياسات المياه تفاعلية وليست استباقية، ممّا يعني أنّها تسعى إلى معالجة حالات الطوارئ بدلاً من الوقاية والاستعداد للقضايا المستقبلية. إنّ دفع تعويضات للأسر، أو المؤسسات الصناعية بعد فترات الجفاف الموسمية بدلاً من الاستثمار في تدابير الصمود التي من شأنها أن تخفّف من آثار الجفاف

هو مثال على هذه السياسة التفاعلية.

فضلاً عن ذلك، فإن الآلية الحالية ليست مرنة بما يكفي لاستيعاب إعادة خلط الاحتياجات المائية. لا يلتزم بالقواعد على أرض الواقع، إذ يخضع التخصيص أيضاً للقوانين الدينية، والكوارث، وحالات الطوارئ، والتوقعات غير الواقعية، والآليات الخاطئة. على سبيل المثال، إذا احتاجت محافظة معينة إلى كميات أقل من المياه في وقت معين، فيمكن لها أن «تزوّد» محافظة أخرى بالمياه مع عدم وجود نظرة عامة من الحكومة على من يحصل على ماذا، وما إذا كان ذلك عادلاً. الحقيقة هي سيفعل الناس كل ما يلزم للتعامل مع الإجهاد المائي، حتى لو كان ذلك يعني القيام بأنشطة غير مشروعة، مثل: الحفر غير القانوني، وسحب المياه من الأنهار.

نظراً إلى أن إطار تخصيص المياه المركزي في العراق حالياً لا يلبّي احتياجات، وتوقعات المياه في البلاد، إذ يرتبط بتخصيص المياه بحكم الواقع بنظام مرجعي لأنماط الاستخدام التاريخية التي تعطي الأولوية للمحافظات ذات الطلب المرتفع على المياه. في حين تُطرق إلى نظام تخصيص المياه في العراق في إستراتيجية موارد المياه والأراضي في العراق، فإن التوزيع الأمثل بعيد كل البعد عن الواقع، إذ يواصل المواطنون العراقيون استخدام تقنيات الري التي عفا عليها الزمن، والتي تستهلك كثيراً من المياه، والتي تؤدي إلى مزيد من الضرر للأراضي الصالحة للزراعة. على سبيل المثال، تظل تقنيات الري السيجي<sup>1</sup> واحدة من أكثر الأنظمة شيوعاً في جميع أنحاء البلاد، مع مساهمتها في زيادة التملح، والاستخدام غير الفعال للمياه؛ بسبب الجريان السطحي، والتبخر، وترشيح الحقول غير المزروعة. فضلاً عن ذلك، فإن المقاطعات التي تستضيف قطاعاً زراعياً كبيراً تتطلب كميات كبيرة من المياه تميل إلى تلقي مزيد من المياه. يمكن أن يؤدي هذا إلى تشجيع أنماط الاستخدام غير الفعالة مثل تقنيات الري السيجي الكثيفة الاستخدام للمياه (منظمة الأغذية والزراعة). وبالمثل، فعلى سبيل المثال إن المقاطعات التي تنتج النفط على نطاق واسع تتلقى كميات كبيرة من المياه في بعض الأحيان على حساب الأسر، أو القطاعات الاقتصادية الأخرى.

يمكن أن يكون هذا الوضع مصدر توتر بين محافظات المصب، ومحافظات المنبع في فترات الإجهاد المائي. وهذا يضع المحافظات والأقاليم المختلفة في مواقع مختلفة، ومن المحتمل أن تكون متنافسة، إذ يمكن أن يترجم موقع جغرافي مفيد واستضافة صناعات معينة إلى مزيد من التحكم في توزيع المياه. كردستان العراق هي مثال بارز وتوضيحي لكيفية الدور الأكثر قوة للمحافظات،

1. الري السيجي: هو غمر سطح التربة بالماء.



والمناطق يمكن أن يخلق «حالة مائية» حسّاسة سياسياً. تجد منطقة الحكم الذاتي نفسها في موقع جغرافي، وإستراتيجي مواتٍ عند منبع نهر دجلة في العراق. أيضاً، توجد هنا بعض البنى التحتية الرئيسة للمياه في البلاد، مثل: سد درنديخان، أو سد دوكان -وهما من أكبر السدود الكهرومائية في العراق-. ويمنح هذا كردستان العراق سيطرة كبيرة على إمدادات المياه والطاقة في البلاد، ويمكن أن يملك من إعطاء الأولوية لاحتياجات المياه الكردية، وخصوصاً ذات الصلة بالري، وإنتاج النفط. فضلاً عن ذلك، يمكن استخدام الوضع كوسيلة ضغط؛ لتعزيز الموقف الكردي تجاه الحكومة المركزية، حتى لو كان السياق السياسي العام، والقدرات المحدودة للاحتفاظ بالمياه لمدة أطول تجعل هذه ورقة مساومة نظرية إلى حدّ ما.

بالمقابل، أضعف «الموقع المائي» للجنوب، وهنا تقع المحافظات في موقع محروم جغرافياً في اتجاه مجرى النهر على نهر دجلة والفرات عند مصب شط العرب. ومن ثمّ فإنّ استهلاك المياه في المنبع قد يضر بالحصص المخصّصة للمحافظات الجنوبية. تعاني محافظة البصرة -على سبيل المثال- سنوياً من نقصٍ حادّ في المياه، وتحتاج إلى التعامل مع التلوّث المائي المتراكم في النهر، فضلاً عن زيادة الملوحة والتصحّر. تؤثّر حالة المياه الكارثية على الحياة اليومية في المنطقة، عن طريق تهديد صحة الناس، وسبل عيشهم القائمة على الزراعة، ومصايد الأسماك. فشلت الحكومة الإقليمية في مواجهة هذه التحديات الهائلة؛ لقدراتهم المحدودة، واعتمادهم على الدعم الإضافي للحكومة الفيدرالية.

مع وجود إستراتيجية موارد المياه والأراضي في العراق، فقد حُصّصت أموال غير كافية؛ لتنفيذها والإصلاحات ذات الصلة، ممّا أدّى إلى تخصيص غير شفاف جزئياً، وغير رسمي، وغير فعّال للمياه، وقرارات تحكمها في الواقع عوامل مثل الاعتبارات السياسية، أو أنماط الاستخدام التاريخية. وبناءً على ذلك، كان توافر المياه، وحصص التخصيص، والحصول على المياه، وخدمات الإمداد الأساسية من القضايا الرئيسة التي ساهمت في التعبئة الجماهيرية، والاحتجاجات المناهضة للحكومة على مدار العقد الماضي. منذ عام 2018 على وجه الخصوص، احتج المواطنون بشدة على المياه من بين مظالم أخرى، في عديد من المحافظات بما في ذلك البصرة، وذي قار، والمثنى، والديوانية. وحين كانت هذه الاحتجاجات جزءاً لا يتجزأ من استياء أوسع نطاقاً من الحكومة، وأكثر تحديداً فيما يتعلق بخدمات إمدادات المياه، فقد أظهرت قدرة المياه على تقويض شرعية الدولة، والمساهمة في إثارة العنف. على سبيل المثال، اندلعت احتجاجات عنيفة في أيلول 2018 أثناء أزمة المياه في البصرة؛ لنقص المياه وتلوّثها إن وُجدت، ممّا سبّب في أزمة صحية كبيرة، ودخل

ما لا يقل عن (118) ألف شخص إلى المستشفيات بين آب وتشرين الأول. شارك مواطنو ذي قار - في تشرين الأول 2019- في احتجاجات واسعة النطاق؛ للمطالبة بفرص العمل، والإصلاح السياسي، وتحسين تقديم الخدمات العامة، ووضع حد للفساد العام.

### اللامركزية المختلة والدعم المحدود للسلطات المحلية

يوجد في العراق قوانين عديدة منفصلة للمياه، والبيئة تحمي الموارد الطبيعية للبلاد. فيما يتعلق بالمياه تعلقاً خاصاً، يهدف قانون الري رقم (83) لسنة 2017 إلى الحفاظ على عمل الموارد المائية، والتخفيف من مخاطرها، إلى جانب منع انتهاك حصص المياه، وتحديث العقوبات في حالات الانتهاك (منظمة الأغذية والزراعة، 2017). مثل القانون رقم (50) فإنه يحدّد أيضاً مسؤوليات معينة لوزارة المياه والموارد من حيث دورها في ترميم الموارد المائية العامة والحفاظ عليها والإشراف عليها، فضلاً عن صيانة السدود ووظائف الأنهار (منظمة الأغذية والزراعة، 2017). تتناول قوانين أخرى صيانة أنظمة الري، والحفاظ على الموارد المائية، والبيئة.

مع أنّ الآليات القانونية واللامركزية لديها القدرة على تحسين تقديم الخدمات، فقد أعيقت فعاليتها؛ لعدم كفاية التخطيط، والقواعد، والمسؤوليات غير الواضحة، والدعم الجزئياً من قبل السلطات الفيدرالية. أدّت الطريقة التي طُبِّقت بها اللامركزية في العراق إلى تكثيف المشاكل الموجودة مسبقاً المتعلقة بهيكل الحكم، وخلق أوجه قصور جديدة، بما في ذلك الصعوبات في مساءلة السلطات المحلية والإقليمية. أحدثت اللامركزية تباينات بين توزيع المسؤوليات، والموارد المالية، والسلطة التنفيذية. نتيجة لذلك، تتمتع المحافظات بسطة اتخاذ القرار، والموارد، والقدرات البشرية غير الكافية؛ لإدارة موارد المياه إدارة فعالة، وتظل معتمدة على الحكومة المركزية لإدارة النظام.

يؤرّ القانون (21) لعام 2008 والمادتان (114 و 115) من الدستور العراقي الإطار القانوني للامركزية في تقديم الخدمات، بما في ذلك الخدمات المتعلقة بالمياه، ولكن من الناحية العملية، تفتقر المحافظات إلى الاستقلالية والسيطرة على العمليات اللازمة لتنفيذها. مع القانون (21) الذي ينص على أدوار المحافظات ومسؤولياتها، إلا أنه لم يُسَقَّ مع الوزارات الفيدرالية المناسبة (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وبرنامج الحكم المحلي العراقي، 2008). تحدّد المادة (114) من الدستور الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية، والسلطات الإقليمية، مع اختصاص واحد يتعلق على وجه التحديد بصياغة سياسات موارد المياه الداخلية التي تدعم التوزيع العادل

الذي ينظمه القانون وتنظيمه. فضلاً عن ذلك، تُشير المادة (115) إلى الصلاحيات التي تتمتع بها الأقاليم والمحافظات، وتنص صراحة على أنّ الصلاحيات التي لا يُشار إليها كصلاحيات حضرية للحكومة الاتحادية هي من اختصاص سلطات الأقاليم والمحافظات. تهدف هذه القوانين إلى السماح للمحافظات بتقديم الخدمات بصورة أكثر فعالية، بما يتناسب مع الاحتياجات والأولويات ذات الصلة. ومع ذلك، لم يُحدّد كيفية ممارسة المسؤوليات الفيدرالية، والمحافظة بصورة واضحة أبداً، وما تزال غير واضحة جزئياً.

في السنوات القليلة الماضية، قلّصت الحكومة المركزية تدريجياً دور السلطات المحلية. في حالة محافظة ميسان، على سبيل المثال، كان هناك عدم انتظام، أو غياب كامل للمدفوعات من قبل الحكومة لموظفي مديرية الزراعة، ممّا قوّض قدرتهم على تنفيذ الأدوار الموكلة إليهم بصورة صحيحة. أعادت التعديلات التي أُدخلت على القانون (21) في عام 2019 بعض السلطات الفيدرالية التي كانت لا مركزية في السابق من بغداد، مثل إعادة السلطة الكاملة للعاصمة على وزارتي الصحة والتعليم. وهذا يعني أيضاً أنّ الطعون القانونية التي تثيرها سلطات المحافظات يُحكّم عليها بصورة متزايدة لصالح الحكومة الفيدرالية، ومنح الحكومة المركزية مزيداً من الصلاحيات للتدخل في النزاعات السياسية داخل المحافظات.

مع الدفع نحو تحقيق اللامركزية في تقديم الخدمات، إلا أنّ قطاع المياه والصرف الصحي في البلديات ما يزال شديد المركزية. تعتمد الموافقة على المشاريع وتمويلها تمويلًا كبيراً على دعم وزارة التخطيط (للموافقة على التخطيط المشروع) ووزارة المالية (لضمان ملاءمة المشاريع للميزانية) (البنك الدولي، 2016). وبهذه الطريقة، فإنّ نظام الإدارة العامة العراقي - من حيث علاقته بقطاع البلديات والمياه والصرف الصحي - يحد من مستوى الاستقلالية في صنع القرار على المستوى المحلي.

كما يحدّد الاعتماد على تمويل الحكومة المركزية ما إذا كان بإمكان المحافظات التوقيع على عقود جديدة. يصبح هذا الاعتماد التزاماً حينما لا تُسلّم مبالغ التمويل في الوقت المحدّد، أو تصبح غير مؤكدة تماماً، ممّا يحدّ من قدرة المحافظات على الدفع للمقاولين، ويؤدّي إلى مزيد من التأخير. التمويل غير المؤكّد يحدّ من قدرة المديرية على إعداد المشاريع المتعلقة بالمياه وإدارتها وتنفيذها، وتقديم الخدمات المناسبة. أحد الأمثلة على ذلك في أزمة البصرة في عام 2019 حينما اشتكى محافظ البصرة من أنّ الحكومة الفيدرالية لم ترسل تمويلًا كافياً وفي الوقت المناسب لمعالجة الأزمة.

كما أدّى النقل السريع للمسؤوليات من المستوى الفيدرالي إلى مستوى المحافظات، والتوسّع في زيادة عدد الموظفين إلى إئتمال كاهل الميزانيات المتاحة للمحافظات، والقدرة على استيعاب الموظفين الجُدد (البنك الدولي، 2016). فضلاً عن ذلك، لا تتمتع السلطات المعنية والموظفون داخل المحافظات دائماً بالخبرة والمهارات الكافية للقيام بمسؤولياتهم، والتخطيط لإدارة المياه بكفاءة وفعالية.

تؤدّي ممارسات التمويل التي لا يمكن الاعتماد عليها أيضاً إلى تفاقم تدهور البنية التحتية للمياه، ممّا يزيد من أساليب الري غير المستدامة التي تساهم في نهاية المطاف في إجهاد المياه عموماً. بعد عديد من الحروب والاضطرابات الاجتماعية، أصبحت البنية التحتية للقطاع الزراعي وهو القطاع الأكثر استخداماً للمياه في العراق في حالة لا يحسد عليها، عفا عليها الزمن، ومتضررة، وغير فعالة. تشير التقديرات إلى أنّ (20%) فقط من المزارعين يمكنهم الوصول إلى الري الكامل (البنك الدولي وآخرون، 2019). أدّت أنظمة البزل السيئة وتدهور النظام البيئي إلى زيادة تملّح الأراضي الزراعية في العراق. وقد سبّب ذلك في تدهور كبير للأراضي وتعرّيتها، فضلاً عن خسائر المحاصيل (برنامج تحديد أهداف تحييد أثر تدهور الأراضي، 2017).

النهج من أعلى إلى أسفل في صنع السياسات الحكومية ليس مدعوماً دعماً كافياً بجمع بيانات محدثة، وتحليلات للاحتياجات المحلية من المياه (البنك الدولي وآخرون، 2019). على هذا النحو، كثيراً ما تدعم الأطر المؤسسية والتشريعية التدابير غير الفعالة وقصيرة الأجل، مثل الإعانة المادية المكثفة. من المفترض أن تضمن الإعانات الأمن الغذائي، وتجنّب المجاعات، ولكنها لا تدعم دعماً كافياً تنمية القطاع الخاص، أو تنوع النظم الزراعية. ومن ثمّ أصبح القطاع الزراعي أكثر اعتماداً على التمويل من الحكومة المركزية، وقد أدّت كل هذه العوامل مجتمعة إلى التدهور التدريجي للنظام الزراعي في العراق، واستخدام المياه غير الفعال في هذا القطاع. يمكن التخفيف من حدّة المشكلات إذا كان لدى المحافظات استقلالية كافية؛ لتحديد أولويات المشاريع، وتخصيص الموارد، ومن ثمّ تنفيذ الخطط لزيادة إنتاجية القطاع (البنك الدولي وآخرون، 2019).

تنطبق القضايا المتعلقة بتفويض المسؤولية والتداخل بين مستويات الحكم المختلفة على تطوير البنى التحتية للمياه وتشغيلها وصيانتها. في حين تُتخذ القرارات المتعلقة بالأولويات والتخطيط والتمويل على المستوى الاتحادي، غالباً ما يُفوّض التنفيذ الفعلي إلى مستوى المحافظة. وبعبارة أخرى، فإنّ مسؤولية وزارة الزراعة، والأشغال العامة على المستويات الاتحادية هي تخطيط مشاريع المياه في المحافظات، والتي بدورها مسؤولة عن تنفيذ المشروع في البلديات التابعة لها (البنك الدولي،

(2016). ومع ذلك، في حين أنّ المحافظات يمكنها اقتراح مشاريع متعلقة بالمياه على المستوى الفيدرالي، إلا أنّها في الواقع غير ممكّنة لتنفيذها؛ لأنّها قد تعتمد على الأموال الفيدرالية.

وهذا بدوره سبّب في مناوشات إلقاء اللوم والخلافات. ففي أزمة المياه في البصرة، ألقى مكتب محافظة البصرة باللوم على وزارة المياه، والموارد المائية؛ لفشلها في توفير مخصصات كافية من المياه. في الوقت نفسه، حوّلت الوزارة هذا اللوم إلى السلطات المحلية لعدم إدارة مواردها المائية إدارتها أكثر فعالية، وهذا الافتقار إلى نهج تعاوني بين الحكومة الاتحادية وسلطات المحافظات واضح أيضاً في حالات أخرى. على سبيل المثال، حينما قدّمت السلطات المحلية في البصرة مقترحاً لبناء وابل جديد لمنع مزيد من الملوحة، ولتحسين وضع إمدادات المياه، رفضت الحكومة الفيدرالية المشروع. ومع أنّ هذا المشروع كان محلّ جدلٍ وانتقاداً واسع النطاق، إلا أنّ الحكومة الفيدرالية فشلت في تقديم الدعم، أو الخيارات البديلة للتغلّب على التحدي، ممّا أحبط مزيداً من المحاولات من قبل السلطات المحلية للابتكار، وعرض أفكار جديدة مستنيرة من السياق المحلي.

واليوم، الفيدرالية واللامركزية لا تحظيان بشعبية كبيرة في العراق. نظراً إلى عدم تنفيذهما تنفيذاً صحيحاً، فقد فشلا في تحسين تقديم الخدمات الأساسية على المستوى المحلي. وقد أدّى ذلك أيضاً إلى تقويض الثقة بين الحكومة المركزية، وسلطات المحافظات، والسكان. في ذي قار، على سبيل المثال، يشعر المواطنون بأنهم غير ممثلين سياسياً، ومهملين من قبل الحكومة الفيدرالية، وأدّى ذلك إلى احتجاجات مدنية. كما تقل احتمالية التزام المحافظات الجنوبية بقواعد المياه الموضوعية في بغداد وقوانينها، ويرجع ذلك جزئياً إلى وضعها الاقتصادي الذي يدر معظم عائدات النفط، كما هو الحال في البصرة، وجزئياً بسبب وضعها اليائس حينما يتعلّق الأمر بتوافر المياه النظيفة. يقوّض الافتقار إلى الثقة والشعور بالتمثيل الناقص -في النهاية- شرعية الحكومة الفيدرالية، وساهم في موجات الاحتجاجات المناهضة للحكومة، والتي بلغت ذروتها في عام 2018.

### فرص للتغيير

يُعدّ التنفيذ الكامل لإطار تخصيص المياه، ونظام اللامركزية الفعال أمراً ضرورياً لمواجهة تحديات المياه الهائلة في العراق اليوم وغداً. من التحليل الوارد في الفصول السابقة، يمكن استنباط مجموعة من التوصيات الملموسة للتدخلات لمعالجة أوجه القصور الحالية، وتعديل هيكل الإدارة في هذه المجالات. مثل هذه التدخلات في إدارة المياه لها مكاسب كبيرة، إذ تؤثر على عديد من أوجه

القصور الهيكلية في وقت واحد. يمكن أن تضمن التدخلات الموصى بها أيضاً أن حوكمة المياه في العراق تقوم على اعتراف عام بأن توافر المياه سيستمر في الانخفاض؛ لمجموعة من العوامل، مثل: تغير المناخ، وزيادة استهلاك المياه، وكذلك تشييد البنى التحتية للمياه في بلاد المنبع.

يقدم إستراتيجية موارد المياه والأراضي في العراق المذكور من عام 2014 إرشادات، ويوفر إستراتيجية لإدارة المياه، ولكنه يتطلب تحديثات إضافية لمراعاة بعض الاتجاهات والتطورات سريعة التغير في الوقت الحاضر، بما في ذلك تغير المناخ. يتطلب الوضع المائي والأمني المتغير والتحديات المرتبطة به إعادة تقييم عامة للتدخلات المحتملة لتحسين إدارة المياه في العراق. يُعدُّ إطار تخصيص المياه الجديدة والشفافة والمنفذة بالكامل فضلاً عن الإدارة اللامركزية المستمرة التي تعزز القدرات المحلية ركيزتين أساسيتين في معالجة أوجه القصور الحالية في هيكل إدارة المياه.

### عملية واضحة وشفافة وديناميكية لتخصيص المياه

يجب أن يعكس تخصيص المياه احتياجات المياه الحالية والفعالية ومعالجتها، وأن يعترف بأنماط الاستهلاك الفعلية، مع إعطاء الأولوية في الوقت نفسه لمستخدمي المياه. يجب أن يعتمد نظام تخصيص المياه الأكثر ملاءمة على بيانات محدثة بانتظام تعكس الاحتياجات على الأرض، والتي قد تتعارض مع الممارسات التاريخية والحالية. يمكن أن تشجع هذه الأساليب على استخدام المياه بكفاءة أكبر، ولكنها تتطلب أيضاً تغييرات وإصلاحات لاحقة في قطاعات أخرى. ما تزال الزراعة هي المستخدم الرئيس للمياه، إذ تستهلك ما يقرب من (91%) من إجمالي المسحوبات، أمَّا الصناعات والأسر فقاصرة إلى حدٍّ ما. أحد الأمثلة على تحديد الأولوية بين مستخدمي المياه هو ضمان حق الإنسان في المياه عن طريق ضمان حد أدنى معين من كمية المياه، ونوعيتها لمعيشية العوائل. وفي الوقت نفسه، قد يؤثر هذا الإجراء على الممارسات المتعلقة بالمياه في مجالات وقطاعات السياسة الأخرى؛ في الزراعة، على سبيل المثال، قد تزداد تكاليف الري، وإنتاج القمح، وفي قطاع النفط، قد يصبح تلوث المياه المرتبط بالإنتاج محظوراً. يمثّل الإصلاح تحدياً نظراً إلى أن الجماعات، أو الصناعات القوية قد تعارض أو تحاول تخريب التغيير لمنع فقدان فوائدها أو تراجعها.

عن طريق نهج متكامل لإدارة التحديات في قطاعات المياه والغذاء والطاقة المترابطة بصورة وثيقة في وقت واحد كما هو الحال في العلاقة بين المياه والطاقة والغذاء، يمكن لإطار تخصيص المياه أن يعالج أو يتحمّل بصورة أفضل التحديات الناشئة، كتلك الناجمة عن تغير المناخ. على سبيل المثال، لا تقلل المياه المستخدمة في الري من توافر المياه فحسب، بل تضر أيضاً بجودة الموارد



المتاحة. المبادئ التوجيهية للإدارة المتكاملة للموارد المائية (IWRM)، التي تسلط الضوء على القيمة الاجتماعية، والاقتصادية، والبيئية للمياه، ضرورية أيضاً لتطوير نظام تخصيص للمياه، وتنفيذه تنفيذاً مناسباً وعادلاً.

يتطلب نظام التخصيص المناسب أيضاً تغييرات في العادات والتقنيات، على سبيل المثال تقليل الري السحي<sup>2</sup> والري في المناطق التي ما تزال تحظى بما يكفي من الأمطار، وكذلك الاستثمار في استعادة النظام البيئي للاحتفاظ بالمياه. فضلاً عن ذلك، من المهم تحديد الأولويات داخل القطاعات، وليس فقط بين مستخدمي المياه؛ على سبيل المثال التمييز بين المنتجات الزراعية المعدّة للتصدير، أو المنتجات الغذائية للسوق المحلي.

يحتاج تخصيص المياه أيضاً إلى مراعاة الاختلافات الهيدرولوجية والاقتصادية بين المناطق -والتي ربما تغيرت أو ازدادت حدّة في السنوات الأخيرة. في الشمال، على سبيل المثال، يتوفر مزيد من الموارد المائية مقارنة بالجنوب، لكن الزراعة أصبحت أكثر عرضة لتغيّر هطول الأمطار وتناقصها بصورة متزايدة. مع بناء مزيدٍ من السدود في المنبع، وتوسيع الري في تركيا، قد تقلص الموارد المائية في الشمال. وتعتمد الزراعة في وسط العراق وجنوبه على الري، ممّا يجعلها شديدة الاعتماد على تناقص تصريف المياه في نهر دجلة والفرات.

في الوقت نفسه، يجب على الحكومة الفيدرالية تقديم الدعم، حينما يهدّد تخصيص المياه الدخل وسبل العيش. في الماضي، كانت المحافظات الجنوبية مهملة نسبياً في تخصيص المياه، ويرجع ذلك جزئياً إلى أنّ الشمال كان قادراً على تجاوز حصته بسهولة أكبر. يُعزى ذلك بصورة أساسية إلى الميزة الجغرافية عند المنبع في حوضي دجلة والفرات، لكن التنسيق غير الكافي على مستوى الدولة، والتهميش السياسي للجنوب يسهمان أيضاً في هذه الممارسة. يجب أيضاً أن ينعكس هذا التوازن (الهيدرولوجي، والسياسي) في قوانين المياه الشاملة الجديدة، والأهم من ذلك، أن تُنفذ بعدل. وبالقدر من الأهمية نفسه هي آلية إنفاذ القوانين البيئية (القواعد، واللوائح، والعقوبات، وما إلى ذلك)، والتي كانت ضعيفة في حالة، على سبيل المثال، القانون رقم (50) (منظمة الأغذية والزراعة، 2008).

فضلاً عن ذلك، يجب تطوير قانون مياه شامل محدث وتنفيذه، ويعمل كإطار قانوني رسمي لجميع عمليات إدارة المياه وتخصيصها. سيتطلب هذا التطور إطاراً قانونياً ومؤسسياً يحدّد ويميّز

2. الري السحي: هو غمر سطح التربة بالماء.

بوضوح الأدوار والمسؤوليات بين الجهات الحكومية، ويستخدم التخطيط الإستراتيجي لتقديم خطط إدارة المياه بناءً على عمليات ومعايير محددة بوضوح. يمكن لدورات التخطيط المشتركة لممثلي المحافظات وممثلي الحكومة المركزية وورش العمل التي تظهر تأثير تخصيص المياه لمحافظة على أخرى أن تدعم تنفيذ إطار تخصيص المياه. يعزز بناء تصور مشترك لتحديات المياه عبر المحافظات موقفاً تعاونياً، وليس تنافسياً بين المحافظات -والعكس صحيح-. تُعدُّ أنظمة الإنذار المبكر والاستجابة للطوارئ نقط دخول أقل إثارة للجدل للتعاون، إذ يمكن إنشاء الهياكل والآليات الوقائية التي توضح كيفية تخصيص المياه، ومن يُمنح الأولوية في حالة الظواهر الجوية الشديدة، مثل حالات الجفاف.

فضلاً عن ذلك، ومع أنّ العراق قد صاغ إستراتيجيات ورؤى وجداول أعمال متعلقة بالمياه بعد تحديد الفجوات والاحتياجات، إلا أنّ هذه الأساليب لم تُنفذ بعد، وتعديلها جزئياً لتحقيق التوازن بين مصالح المياه، واحتياجاتها الحالية بين مختلف القطاعات والمجتمعات. تشكّل المسؤوليات غير الرسمية والتعاون غير الرسمي عقبات كبيرة أمام رؤية وطنية واضحة للمياه في العراق. وحيثما يكون ذلك مناسباً ووظيفياً، يمكن دمجها رسمياً في العمليات القائمة، أو الترتيبات المؤسسية؛ وإلا يجب استبدالها (البنك الدولي، 2016).

تتمثّل إحدى طرائق زيادة استجابة السلطات المحلية للأزمات في الوقت المناسب، وكذلك المساءلة تجاه المواطنين في زيادة اعتماد المحافظات على الدخل من الإيرادات من مصادرها الذاتية، والتي تُعرّف على أنّها «مصادر الدخل الموجودة تحت تصرف الحكومة المحلية، بما في ذلك ضريبة الأملاك ورسوم المستخدم والغرامات». تحدّد المادة (44) من القانون (21) لعام 2008 الصلاحيات على مستوى المحافظات لفرض الضرائب المحلية، والحق في تلقي التحويلات من الحكومة الاتحادية. ومع هذا القانون، ما يزال تطوير الإيرادات المحلية محدوداً في الممارسة العملية، وقد حرمت وزارة المالية والمحاكم المحافظات من حق فرض الضرائب المحلية.

الآليات الأخرى هي جلسات الاستماع العامة وانتخابات المحافظات، والتي أجريت بالفعل في العراق، وتساهم في مساءلة السلطات المحلية. يمكن استخدام هذه الآليات بانتظام فيما يتعلّق بقطاع المياه؛ لمنع مشاركة السلطات المحلية في الممارسات غير القانونية. ولكن تحويل مزيد من المسؤوليات والموارد إلى المستوى المحلي يجب أن يسير جنباً إلى جنب مع آليات مساءلة أقوى تجاه الحكومة الفيدرالية أيضاً (البنك الدولي، 2016).

## تعزز اللامركزية المتناسقة القدرات المحلية

في حين أنّ اللامركزية قد شابتها تحديات في الماضي، إلا أنّها يمكن أن تصاحب السياق الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والبيئي الجزراً في العراق إذا صُفِّلت وثُقِّدت تنفيذاً صحيحاً. يمكن أن يكون للامركزية عديد من الفوائد لعملية صنع القرار التكميلية والمتناسكة، ومن ثمّ تقوية العلاقات بين المركز والأطراف ومنع التجزئة. فضلاً عن ذلك، يمكن أن يخدم تلبية الاحتياجات والأولويات المحلية؛ تجاوز الوجود الضعيف للدولة خارج المركز في بغداد. تعزيز تقديم الخدمات الحكومية وتسريعها؛ للتخفيف من حدة الصراع بين القطاعات والمحافظات والأفراد عن طريق تجنُّب وضع «يأخذ الفائز كل شيء»؛ وتعزيز التكامل الوطني الهش.

وبهذه الطريقة، يمكن أن تنهض اللامركزية بدور رئيس في مواجهة تحديات المياه، إذ إنّ السلطات الإقليمية هي الأفضل لتحديد احتياجات المياه المحلية، والتحقق منها ومعالجتها. لا ينبغي أن تُفهم اللامركزية على أنّها نتيجة لعبة محصلتها صفر خسرتها الحكومة الفيدرالية، ولكن بدلاً من ذلك كنهج تكميلي لأحجية معقدة لمعالجة وضع المياه في البلاد بشكل هادف. ولكي يكون النظام اللامركزي فعالاً، يجب أن يحدد بوضوح الأدوار والمسؤوليات والسلطة التنفيذية بين الحكومة المركزية وسلطات المحافظة لتطوير مشاريع تقديم الخدمات وتشغيلها وصيانتها.

يمكن أن تتحسن أوضاع المياه المحلية إذا كان لدى السلطات الإقليمية السلطة السياسية، والوسائل المالية للعمل تحت إشراف السلطات الفيدرالية التي تنسّق السياسات المختلفة. تُعدّ الإدارة الوطنية للمياه والإشراف عليها أمراً ضرورياً؛ لإمدادات المياه الرئيسية التي تُوفّر عن طريق نهرين يتدفقان من الشمال إلى الجنوب؛ الخصائص الاقتصادية المختلفة والفوائد من استخدام المياه؛ وديناميكيات القوة الحساسة سياسياً بين المناطق الأخرى في العراق. سيؤدّي دعم القدرات المحلية والمشاركة إلى اتخاذ إجراءات أكثر استهدافاً؛ لتلبية احتياجات المياه المحلية، والأزمات، والكوارث ذات الصلة.

تحتاج السلطات الإقليمية -لإنجاح اللامركزية- إلى دعم في متسق، وتنمية القدرات لإدارة موارد المياه، وتوزيعها ومراقبتها مراقبة فعالة. سيؤدّي توفير ذلك إلى زيادة الملكية المحلية؛ لتحسين الوضع المائي، بدلاً من انتظار تنفيذ خطط من بغداد. يمكن تعزيز بناء القدرات هذا عن طريق البيانات، وأدوات المعرفة التي يمكن الوصول إليها مثل النماذج القائمة على الوكيل، والتي تُظهر

التأثير المحتمل لخيارات التدخّل المختلفة، أو عن طريق تعزيز التبادل، والتعاون السلمي بين أصحاب المصلحة الرئيسيين، أي: السلطات المحلية والاتحادية، وكذلك المجتمعات المحلية.

إنّ مشاركة السلطات على المستويين الإقليمي والمحلي وتمكينها في صنع القرار أمر حاسم أيضاً؛ لإدارة أكثر كفاءة وفعالية. يقلّل تقديم الخدمات المدارة على مستوى المحافظة من العقبات البيروقراطية داخل الحكومة العراقية؛ لأنّها منظمة تنظيمياً أقرب إلى السكان، وعلى نطاق أصغر. تراقب اللامركزية الفعّالة أيضاً السلطة المركزية، وتتحدّى قدرة السلطات على تلبية مطالب المجتمعات. فضلاً عن ذلك، فإنّ المسؤولين على مستوى المحافظات هم أقرب إلى السكان الذين يحكمونهم، وهم أفدر على فهم التحديات والاحتياجات للمياه المحلية ومعالجتها؛ لمعارفهم واتصالاتهم المحلية. ويقلّل هذا التعزيز للسلطات الإقليمية والمحلية من العوائق التي تحول دون مشاركة المواطنين، ويشجّع الحوار على مستوى المجتمع، ومن ثمّ معالجة التخفيف من حدة النزاعات على المياه، وحلها حلاًّ فعّالاً على نطاق يمكن إدارته.

### الخلاصة: نحو رؤية بعيدة المدى

يزداد الوضع المائي في العراق سوءاً، ممّا يضغط على الحكومة المركزية وسلطات المحافظات والمواطنين. تُعدّ الإدارة الفعّالة للمياه ضرورية؛ للتخفيف من تحديات المياه في العراق، والصراعات المحلية ذات الصلة. يوضّح تحليل كيفية إدارة الموارد المائية عبر المحافظات بعض أوجه القصور الهيكلية في البلاد، ويوفّر خيارات التدخّل التي يمكن أن تساعد مساعداً فعّالاً في التخفيف من أوجه القصور هذه. ويؤكد أهمية تعزيز إدارة المياه؛ لأنّها محرّك مركزي وشامل يمكن أن يساعد في التخفيف من التحديات المختلفة المتعلقة بالمياه في العراق.

تحدّد هذه الورقة تحديين رئيسيين للإدارة الفعّالة للمياه في العراق - ممارسات تخصيص المياه غير الفعّالة-؛ بسبب التنفيذ غير المكتمل للقوانين، والإستراتيجيات الوطنية؛ واللامركزية الجزئية والمختلة، مع عدم كفاية الدعم الحكومي لسلطات المحافظات. تُعدّ هذه التحديات مدعاة للقلق؛ نظراً إلى أنّها تزيد من خطر الصراع بين سلطات المحافظات، ممّا يؤديّ إلى التنافس على الموارد المائية، وتفاقم المظالم في ضوء عدم قدرة الحكومة المركزية على معالجة قضايا تخصيص المياه معالجة فعّالة. تحدّد السياسات المائية بين سلطات المقاطعات والموارد المائية الشحيحة بتقويض الاستقرار المحلي والوطني.

تشمل خطوات معالجة هذه التحديات الهيكلية فهماً أفضل، وإعادة هيكلة لإطار حوكمة المياه الحالي في العراق. يجب استبدال الممارسات الحالية غير الرسمية وغير الشفافة والمخصصة في كثير من الأحيان بلوائح وقوانين واضحة، ومنصفة، ومدعومة وطنياً بشأن تقاسم الموارد المائية، وتخصيصها، وإدارتها داخل محافظات الدولة وبينها. يشمل هذا الإجراء التحديد الواضح لأدوار ومسؤوليات الحكومة والمحافظات والسلطات الأخرى ذات الصلة، وتيسير التنسيق فيما بينها. يجب أن تكون هذه اللوائح والقوانين مدفوعة بالرصد الجيد، وتحليل السيناريوهات التي تمكن من الإدارة الفعالة لاستخدام المياه، والطلب عبر المحافظات العراقية - مع الأخذ بعين الاعتبار منظور ترابط المنتدى الاقتصادي العالمي ومبادئ الإدارة المتكاملة للموارد المائية-. مع تعبير احتياجات المحافظات وأولوياتها مع تغيير الوضع المائي والأمني، يجب تعديل هذه السياسات وفقاً لذلك. قد يتطلب ذلك تطوير التآزر والمقايضات؛ لتحقيق التوازن بين الاحتياجات عبر محافظات العراق، والتعامل مع الصد، والمقاومة من مختلف المجموعات القوية، فضلاً عن ذلك، يجب تعزيز آليات المساءلة؛ لزيادة مسؤولية السلطات تجاه مجتمعاتهم.

ويجب دعم مواجهة تحديات الحوكمة هذه عن طريق (إعادة) تقييم، و(إعادة) هيكلة نظام اللامركزية في تقديم الخدمات؛ لضمان توافق المسؤوليات، والميزانيات، والسلطات، وتحديدًا بوضوح لكل من الحكومة المركزية، وسلطات المحافظات. سيكون الدعم التصاعدي من المواطنين وآليات المساءلة الفعالة مفتاحاً لضمان تطبيق اللامركزية تطبيقاً صحيحاً لصالح السكان. يمكن أن يؤدي تعزيز الملكية المحلية إلى تمكين المحافظات من إدارة موارد المياه بصورة أكثر فعالية. وهذا يتطلب دعماً حكومياً لمبادرات بناء القدرات المحلية، والتدريب المهني في القضايا الفنية، بما في ذلك البنى التحتية للمياه، وإدارة المشاريع، والتخطيط الإستراتيجي.

في حين أن معالجة هذه التحديات ليس بالأمر السهل، فإنه يوفر فرصاً للتحسين تكون مجدية ومناسبة لسياق اليوم. اتخذ العراق - في السنوات الأخيرة - خطوات نحو تيسير إدارة المياه، وضمان استخدام موارد المياه بكفاءة ووعي. تُعدُّ إستراتيجية موارد المياه والأراضي في العراق خطوة في الاتجاه الصحيح. ومع ذلك، فإن التنفيذ السليم للعمليات الحالية وتحسينها المستمر، وترقيتها ضروريان لمطابقة الحقائق المتغيرة، وتوفير صنع السياسات المستنيرة. الفرص الموضحة في هذه الورقة هي جهود هيكلية يمكن للحكومة العراقية القيام بها؛ لتحسين إدارة الموارد المائية على المستويات الوطني والمحافظات والمحلي.

## المراجع

Al-Mawlawi, A. (2019a). Exploring the Rationale for Decentralization in Iraq and its Constraints. Arab Reform Initiative.

[https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/pdf/Arab\\_Reform\\_Initiative\\_en\\_exploring-the-rationalefor-decentralization-in-iraq-and-its-constraints\\_5939.pdf?ver=0aa29d44bcdbaaca351dc5a2b677150d](https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/pdf/Arab_Reform_Initiative_en_exploring-the-rationalefor-decentralization-in-iraq-and-its-constraints_5939.pdf?ver=0aa29d44bcdbaaca351dc5a2b677150d)

Al-Mawlawi, A. (2019b, December 2). Is the Decentralisation Process in Iraq being Reversed? LSE Middle East Centre. <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2019/12/02/is-the-decentralisation-process-in-iraq-being-reversed/>

Alquraishy, Z. (2022, January 20). Iraq: Three Years of Drastic Changes (2019–2022). Modern Diplomacy. <https://moderndiplomacy.eu/2022/01/20/iraq-three-years-of-drastic-changes-2019-2022/>

Al-Rikabi, H. (2019). The Rising Tide of Change in Iraq: An Assessment of the 2018 and 2019 Protests. Arab Reform Initiative. <https://www.arab-reform.net/pdf/?pid=7886&plang=en>

BBC News. (2018, September 25). Water shortages fuel ongoing protests in Basra, Iraq. <https://www.bbc.com/news/av/world-middle-east-45626170>

Birkman, L., Kool, D., & Struycken, E. (2022). Water challenges and conflict dynamics in Southern Iraq: An in-depth analysis of an under-researched crisis. Water, Peace, and Security Partnership. <https://waterpeacesecurity.org/files/208>

Brinkerhoff, D. W., & Johnson, R. W. (2009). Decentralized lo-



cal governance in fragile states: Learning from Iraq. *International Review of Administrative Sciences*, 75(4), 585–607. <https://doi.org/10.1177/0020852309349424>

Brinkerhoff, D. W., Wetterberg, A., & Dunn, S. (2012). Service Delivery and Legitimacy in Fragile and Conflict-Affected States. *Public Management Review*, 14(2), 273–293. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.657958>

Cattarossi, A. (2021, March 13). Iraq Water Resources Planning and Investments Analysis: How Local Reallocation Can Help Meet National Water Resource Management Objectives. <https://baghdadiwc.com/wp-content/uploads/2021/03/Anderea-Cattarossi.pdf>

Constitute Project. (2005). Iraq's Constitution of 2005. Constitute Project. [https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq\\_2005.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005.pdf?lang=en)

Dunia Frontier Consultants. (2013). Water and Sewage Sectors in Iraq: Sector Report—February 2013. Dunia Frontier Consultants. [https://www.iraq-jccme.jp/pdf/arc/water\\_sewage\\_treatment\\_iraq2013.pdf](https://www.iraq-jccme.jp/pdf/arc/water_sewage_treatment_iraq2013.pdf)

European Environment Agency. (2016, July 15). River basin management relies on effective public participation. European Environment Agency. <https://www.eea.europa.eu/highlights/river-basin-management-relies-on>

Ewaid, S. H., Abed, S. A., Chabuk, A., & Al-Ansari, N. (2021). Water Footprint of Rice in Iraq. *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science*, 722. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/722/1/012008> Expert Interview. (2021, June 23). [Personal communication].

Fanack Water. (2016, November 15). Water Management and Wa-

ter Challenges in Iraq. Fanack Water. <https://water.fanack.com/iraq/water-management-and-water-challenges-in-iraq/>

FAO. (n.d.). AQUASTAT database. AQUASTAT. Retrieved July 29, 2020, from <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html?lang=en>

FAO. (2008, November 17). Iraq – Ministry of Water Resources Law No. 50 of 2008. <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC147092/>

FAO. (2017, December 20). Irrigation Law No. 83 of 2017. <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC100214>

Farm Dynamics Pakistan. (2019, May 4). Why Flood Irrigation Is Waste of Resources? Farm Dynamics Pakistan. <https://fdp.com.pk/why-flood-irrigation-is-waste-of-resources/>

Fleet, M. (2019). Decentralization and its Discontents in Iraq. Middle East Institute. <https://www.mei.edu/sites/default/files/2019-09/Decentralization%20and%20its%20Discontents%20in%20Iraq.pdf>

Flores, C. C., Vikolainen, V., & Bressers, H. (2016). Water Governance Decentralisation and River Basin Management Reforms in Hierarchical Systems: Do They Work for Water Treatment Policy in Mexico's Tlaxcala Atoyac SubBasin? *Water*, 8(5), 210. <https://doi.org/10.3390/w8050210>

Forster, R., & Michell, N. (2011). Decentralization in Iraq: Challenges and solutions for the federal and local governments. UN HABITAT. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Decentralization%20in%20Iraq.pdf>

Garrick, D., De Stefano, L., Turley, L., Jorgensen, I., Aguilar-Barajas, I., Schreiner, B., de Souza Leão, R., O'Donnell, E., & Horne, A. (2019). Dividing the Water, Sharing the Benefits: Lessons from Rural-

to-Urban Water Reallocation [Working Paper]. World Bank. <https://doi.org/10.1596/32050>

Government of Iraq. (2019, July 16). The Ministry of Planning continues implementing the Iraqi government programme. <https://gds.gov.iq/the-ministry-of-planning-continues-implementing-the-iraqi-government-programme/>

Guiu, R. (2020). When canals run dry: Displacement triggered by water stress in the south of Iraq. The Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/202002-iraq-slow-onset-report.pdf>

Human Rights Watch. (2019a). Basra is Thirsty: Iraq's Failure to Manage the Water Crisis. <https://www.hrw.org/report/2019/07/22/basra-thirsty/iraqs-failure-manage-water-crisis>

Human Rights Watch. (2019b, July 22). Iraq: Water Crisis in Basra. <https://www.hrw.org/news/2019/07/22/iraq-watercrisis-basra>

IGI Global. (n.d.). What is "Own" Sources of Revenue. Retrieved November 23, 2021, from <https://www.igi-global.com/dictionary/own-sources-of-revenue/57667>

Iraqi News. (2019, October 5). Five more Iraqis killed as deadly protests continue in Dhi Qar. <https://www.iraqinews.com/iraq-war/five-more-iraqis-killed-as-deadly-protests-continue-in-dhi-qar/>

Iza, A., & Stein, R. (2009). RULE - Reforming Water Governance. IUCN. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2009-002.pdf>

JICA. (2015). Report on Data Collection Survey on Water Sector in Southern Iraq. Japan International Cooperation Agency (JICA). <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/1000020477.pdf>

Land Degradation Neutrality Target Setting Programme (LDN TSP), The Global Mechanism of the UNCCD, Republic of Iraq Ministry of Agriculture, Mechanism of the UNCCD, & Programme. (2017). Republic of Iraq Ministry of Agriculture Land Degradation Neutrality Target Setting National Report. [https://knowledge.unccd.int/sites/default/files/ldn\\_targets/2019-08/Iraq%20LDN%20TSP%20Country%20Report.pdf](https://knowledge.unccd.int/sites/default/files/ldn_targets/2019-08/Iraq%20LDN%20TSP%20Country%20Report.pdf)

Levkowitz, J., & Kalian, Y. (2021, March 17). Iraq Faces Major Governance Challenges—Can Decentralization Help? United States Institute of Peace. <https://www.usip.org/publications/2021/03/iraq-faces-major-governancechallenges-can-decentralization-help>

Lucani, P. (2012). Iraq—Agriculture Sector Note. FAO Investment Centre, The World Bank. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Iraq%20Agriculture%20Sector%20Note.pdf>

MacQueen, G., Nagy, T. J., Santa Barbara, J., & Raichle, C. (2004). 'Iraq Water Treatment Vulnerabilities': A Challenge to Public Health Ethics. *Medicine, Conflict and Survival*, 20(2), 109–119. <https://doi.org/10.1080/1362369042000234708>

Meijerink, S., & Huitema, D. (2015). The Challenges and Pitfalls of Decentralisation in Water Resources Management (Water Governance). <https://edepot.wur.nl/430717>

Menmy, D. T. (2021). Iraq's Kurdish farmers in anguish as drought kills harvest season. *Middle East Eye*. <http://www.middleeasteye.net/news/iraq-drought-kurdish-farmers-agricultural-season>

OECD. (2015). The OECD Principles on Water Governance. <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECDPrinciples-on-Water-Governance-en.pdf>

Schweitzer, M. (2018, July 24). Protests in Southern Iraq Intensify, Is

Instability to Follow? IPI Global Observatory.

<https://theglobalobservatory.org/2018/07/protests-southern-iraq-in-tensify-is-instability-to-follow/>

SIWI. (n.d.). Water governance. Retrieved July 5, 2022, from <https://siwi.org/why-water/water-governance/>

Skelton, M., & Ali Saleem, Z. (2019, April 29). Basra's Political Marketplace: Understanding Government Failure after the Protests. London School of Economics Middle East Centre. <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2019/04/29/basrapolitical-marketplace-understanding-government-failure-after-the-protests/>

The Ministry of Planning. (2018). National Development Plan 2018–2022. The Ministry of Planning. [https://www.iraqccme.jp/pdf/archives/nationaldevelopmentplan2018\\_2022.pdf](https://www.iraqccme.jp/pdf/archives/nationaldevelopmentplan2018_2022.pdf)

The World Bank. (2016). Decentralization and subnational service delivery in Iraq: Status and way forward. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24757/Iraq0Decentral0t0Report-0March02016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

T-Zero. (n.d.). استراتيجية موارد المياه والأراضي في العراق – Strategy for Water & Land Resources in Iraq. [http://t-zero.it/en/portfolio/استراتيجية\\_موارد\\_المياه\\_والأراضي\\_في\\_العراق-strategy-for-water-and-land-resources-in-iraq/](http://t-zero.it/en/portfolio/استراتيجية_موارد_المياه_والأراضي_في_العراق-strategy-for-water-and-land-resources-in-iraq/)

USAID, & Iraqi Local Governance Program. (2008). Law of Governorates Not Incorporated into a Region: An Annotated Text. USAID. [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADN071.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN071.pdf)

van den Akker, J., Simmons, C. T., & Hutson, J. L. (2011). Salinity Effects from Evaporation and Transpiration under Flood Irrigation. *Journal of Irrigation and Drainage Engineering*, 137(12), 754–764. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)IR.1943-4774.0000364](https://doi.org/10.1061/(ASCE)IR.1943-4774.0000364)

von Lossow, T. (2016). *Water as Weapon: IS on the Euphrates and Tigris* (pp. 1–8). Stiftung Wissenschaft und Politik. [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2016C03\\_lsw.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2016C03_lsw.pdf)

von Lossow, T. (2018). *More than infrastructures: Water challenges in Iraq* (pp. 1–11). The Clingendael Institute. [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-07/PB\\_PSI\\_water\\_challenges\\_Iraq.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-07/PB_PSI_water_challenges_Iraq.pdf)

Von Lossow, T., Patrahau, I., Kock, K., Yassin, M., Birkman, L., Schmeier, S., & Offutt, A. (2022). *Action Needed: Three Priorities for Iraq's Water Sector*. Water, Peace, and Security (WPS) Partnership & The Clingendael Institute. <https://waterpeaceandsecurity.org/files/229#:~:text=In%20support%20of%20such%20efforts,priorities%20for%20Iraq's%20water%20sector.>

World Bank, Maseeh, A. N., & Celiku, B. (2019). *Iraq Economic Monitor, fall 2019: Turning the Corner—Sustaining Growth and Creating Opportunities for Iraq's Youth*. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/848371571505101026/pdf/Iraq-Economic-Monitor-Fall-2019-Turning-the-Corner-Sustaining-Growthand-Creating-Opportunities-for-Iraq-s-Youth.pdf>

WPS-Clingendael Expert Workshop. (2022, March 14). [Personal communication].

Yousuf, M. A., Rapantova, N., & Younis, J. H. (2018). *Sustainable Water Management in Iraq (Kurdistan) as a Challenge for Governmental Responsibility*. *Water*, 10(11), 1651. <https://doi.org/10.3390/w10111651>

الرابط:

<https://hcss.nl/wp-content/uploads/2022/09/WPS-Water-Governance-in-Iraq.2022-pdf>