تعزيز العدالة في العراق

إجراءات تخصّصية لقضايا متنوّعة

تأليف: مجموعة باحثين

إعداد: د. علي طاهر الحمود

A Print Series of Al-Bayan Center for Studies and Planning

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

مركز البيان للدراسات والتخطيط

تعزيز العدالة في العراق
إجراءات تخصّصية لقضايا متنوّعة

مركز البيان
للدراسات والتخطيط

تعزيز العدالة في العراق
إجراءات تخصّصية لقضايا متنوّعة

تأليف: مجموعة باحثين

إعداد: د. علي طاهر الحمود

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

مركز البيان
للدراسات والتخطيط

تعزيز العدالة في العراق
إجراءات تخصّصية لقضايا متنوّعة

تأليف: مجموعة باحثين

إعداد: د. علي طاهر الحمود

135 صفحة

بغداد، تشرين الثاني – نوفمبر، 2024

ISBN: 978-9922-8871-3-5

جميع الحقوق محفوظة © لمركز البيان للدراسات والتخطيط

ولا يحق لأي شخص أو مؤسسة أو جهة إعادة إصدار هذا الكتاب، أو جزء منه أو نقله بأي شكل أو واسطة من وسائط نقل المعلومات، بما في ذلك النسخ أو التسجيل دون إذن خطي من أصحاب الحقوق.

الطبعة الاولى

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (4338) لسنة 2024

التصحيح والمراجعة اللّغويّة: د.هاني كنهر العتابي – عبير مهدي

تصميم وتنفيذ: مصطفى محمد

نشر وتوزيع : مركز البيان للدراسات والتخطيط

---

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org
Since 2014

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌ، 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 الحقليْ السياسي والأكاديمي.

قياساً بالأهمية التي يحظى بها العراق إقليمياً ودولياً، والتطورات المتلاحقة التي يشهدها البلد والمنطقة كانت أغلب التحليلات والمتابعات التي تحاول ملاحقة الأحداث والقضايا في العراق تفتقر إلى القدرة على التفكير خارج إطار الأسلوب السائد والقوالب التي حدّدت النظرة إلى العراق خلال العقود الماضية؛ لهذا السبب فإن المركز يسعى إلى تقديم وجهات نظر جديدة تعتمد الموضوعية، والحيادية، والمصداقية، والإبداع، ويوجّهُ المركزُ أنشطتَهُ في البحث والتحليل للتحديات التي تواجه العراق ومنطقة الشرق الأوسط بتقديمِ بصائرَ وأفكارٍ لصانعي القرار عن المقتربات الناجعة لمعالجتها على المديين القصير والطويل.

ويقدم المركز وجهات نظر قائمة على مبادئ الموضوعية والأصالة والإبداع لقضايا الصراع عبر تحليلات، وأعمال ميدانية، وإقامة صلات مع مؤسسات متنوعة في الشرق الأوسط؛ من أجل مقاربة قضايا العراق التي تخصُّ ويقدم المركز وجهات نظر قائمة على مبادئ الموضوعية والأصالة والإبداع لقضايا الصراع عبر تحليلات، وأعمال ميدانية، وإقامة صلات مع مؤسسات متنوعة في الشرق الأوسط؛ من أجل مقاربة قضايا العراق التي تخصُّ السياسة، والاقتصاد، والمجتمع، والسياسات النفطية والزراعية، والعلاقات الدولية، والتعليم.

محتويات الكتاب

مقدّمة المركز 9

الجزء الأوّل: العدالة السياسيّة عنوان واسع في واقع إجرائيّ ناشئ 11

المحور الأول: الأحزاب السياسيّة العراقيّة: عقدان من غياب البناء الحقيقيّ. 13
مصطفى السراي

المحور الثاني: آليّاتُ صنعِ القرارِ في مجالسِ المحافظاتِ، التحدّيات وفرص الإصلاح. 29
د. عبدالعزيز عليوي العيساوي

الجزء الثاني: الاقتصاد عامل جوهريّ في تحقيق العدالة 57

المحور الثالث: التحكيم التجاريّ في العراق: الواقع وآفاق المستقبل. 59
د. علي دعدوش

المحور الرابع: آليّاتُ دعمِ المشاريعِ الصغيرةِ والمتوسّطةِ في ظلِّ القوانينَ الحاكمةِ. 81
د. علي عبد الرحيم العبوديّ

الجزء الثالث: المرأة الموظّفة وإجراءات العدالة: صراع دائم في مؤسّسات الدولة 99

المحور الخامس: تقييمُ احتياجاتِ النساءِ في مؤسّساتِ الدَولةِ: وزارتا التعليم العالي والبحث العلميّ والتربية أنموذجاً 100
هيام علي المرهج

مقدّمة المركز

يتميّز مفهوم العدالة كما تدركه المجتمعات الشرقيّة بتأثّره بالثقافة ضمن سياقات تاريخيّة واجتماعيّة وفكريّة، ففي الوقت الذي تبحث المجتمعات الغربيّة عن قيم الحرية والمساواة بوصفهما الإطار الأساس للعدالة، وتسعى لتمثيل ذلك من خلال النظام القضائيّ، وإعادة توزيع الثروات والمنافع من خلال سياسات الرفاه الاجتماعيّ، والعدالة الجنائيّة، ونحوها، وفي هذا الفضاء تنتج أدبيّات العدالة من خلال مركزيّة مصلحة الفرد وحقوقه، فإنّ العدالة في السياق الشرقيّ أكثر محاكاة للثقافة التقليديّة، فهي تبحث عن حقوق الفرد من خلال ضمان التوازن الاجتماعيّ والمصلحة العامّة، والقيم الدينيّة التي تؤطر العدالة من خلال الشرع ومبادئ الإنصاف والرحمة، وتحقيق السلام من خلال التقاليد والآداب المتوارثة. وبذلك تتداخل العدالة وتحقيقها في بلداننا بالبنى التقليديّة المتوارثة على الرغم من أنّ العدالة في مفهومها الحديث مؤسّسات وبنى عقلانية تفترض الفهم المعمق من قبل السلطات والأفراد.

إنّ العراق يمثّل نموذجًا من هذا التداخل في فهم العدالة، ففي الوقت الذي يبحث النظام السياسيّ ويفترض وجود عمليّة متواصلة في التحديث والعصرنة، لا يخفى أنّ هذا البلد وريث أعمق ثقافة عرفتها البشرية، وفي الوقت الذي تبذل جهود حثيثة ليكون النظام السياسيّ ممثلا حقيقيا للشعب، فإنّ الأزمات والحوادث والتقلّبات جعلت من التطلّع للعدالة طريقا محفوفا بالتحدّيات تتطلّب توازنا دقيقا بين الأطر القانونيّة والسياسات العامّة والمؤسّسات الناشئة والثقافة العامّة والاستحقاقات الدَوليّة والإرث القانونيّ والإداريّ الموجود.

هذا الكتاب هو ثمرة مشروع نفذه المركز لمدة عام كامل بعنوان " تعزيز العدلة في العراقII " حيث عمل المركز لمدة عام كامل لتنفيذ المشروع من خلال عقد العديد من جلسات النقاش المركز مع أصحاب المصلحة والفئات المستهدفة في المواضيع والقطاعات التي تم تحديدها وشارك في هذه الجلسات أكثر من 250 شخص من الخبراء والأكاديميين وصناع القرار والفئات المستهدفة.

وفي رحلة تنفيذ المشروع عمل المركز على تطوير قدرات ومهارات أكثر من 30 شاب وشابة من محافظات مختلفة من جنوب ووسط وشمال العراق تم تدريب هؤلاء الشباب على مهارتي تيسير الجلسات، وتصميم حملات المدافعة بهدف كسب التايد الاجتماعي والسياسي للقضايا الخمس التي عمل عليها المشروع.

وتوجت المرحلة النهائية من المشروع بحملة مدافعة هدفت الى كسب التايد ومناقشة الأوراق على المستوى الوطني في محافظات أخرى غير بغداد، وبالشراكة مع العديد من منظمات المجتمع المدني والجمعيات في المحافظات المختلفة مثل النجف وكربلاء وبابل والانبار وصلاح الدين والموصل.

إنّ اختيار هذه المحاور ينبع من إدراك عميق بأنّ العدالة لا تتحقّق من خلال النظام الأمنيّ أو القضائي وحده، بل هي منظومة متكاملة تشمل دور الأحزاب السياسيّة، وأهمّيّة مجالس المحافظات، وأهمّيّة

وتناولت الدراسة السياساتية الثانية واقع مجالس المحافظات ودورها في تعزيز العدالة على المستوى المحلّيّ. العراق دولة ذات بنية إداريّة معقدة؛ إذ تتمتع المحافظات بقدر من الحكم المحلّيّ الذي يمكن أن يكون وسيلة فعالة لتحقيق العدالة على المستوى المحلّيّ في توزيع عادل للثروات وخلق بيئة من المشاركة الفاعلة في اتخاذ القرارات ووضع السياسات والاستراتيجيّات الخاصّة بكل محافظة.

أمّا الدراسة السياساتية الثالثة فكان موضوعها التحكيم التجاريّ بوصفه أداة لتعزيز العدالة الاقتصاديّة مع التوجه المتزايد نحو الاقتصاد المفتوح وتشجيع الاستثمار الأجنبيّ؛ إذ أصبح التحكيم التجاريّ أداة لا غنى عنها في حلّ النزاعات التجاريّة بشكل سريع وفعال. ولكنّ البيئة القانونية العراقيّة ما تزال تعاني من غياب الأطر القانونية المتينة التي تدعم التحكيم التجاريّ، ممّا يعرقل العدالة الاقتصاديّة ويؤدّي إلى نفور المستثمرين. هذه الدراسة تسعى إلى تحليل العقبات التي تواجه تطوير التحكيم التجاريّ في العراق، وتقترح خطوات عمليّة لإصلاح التشريعات والبنية التحتيّة القانونيّة، مع ربط هذا الموضوع بأهمّيّة جذب الاستثمار الدَوليّ لتحقيق التنمية المستدامة.

وتناولت الدراسة السياساتية الرابعة قضيّة الحصول على القروض للمشاريع الصغيرة، التي تمثّل تحديًا كبيرًا أمام تحقيق العدالة الاقتصاديّة والاجتماعيّة؛ لأنّ المشاريع الصغيرة هي العمود الفقري لأيّ اقتصاد مزدهر، وتمثّل وسيلة فعّالة لتمكين الأفراد وتعزيز الابتكار. ولكن في العراق، يواجه أصحاب هذه المشاريع صعوبات كبيرة في الحصول على التمويل، ممّا يعمق الفجوة الاقتصاديّة بين مختلف طبقات المجتمع. تعالج الدراسة هذه القضيّة من خلال تقديم تحليل دقيق للعوائق الموجودة في النظام الماليّ العراقيّ، وتقترح استراتيجيات لتسهيل الوصول إلى التمويل، وهو ما يُعَدُّ أحد المفاتيح الأساسية لتعزيز العدالة الاقتصاديّة والاجتماعيّة في البلاد.

أمّا الدراسة السياساتية الخامسة فعُنِيت بواقع المرأة الموظفة في مؤسّسات الدولة العراقيّة. وعلى الرغم من الجهود المبذولة لتعزيز حقوق المرأة في العراق، فإنّ المرأة ما تزال تواجه تحديات كبيرة في بيئة العمل، من ضمنها التمييز وعدم التكافؤ في الفرص. هذه الدراسة تركز على تحليل هذه الظاهرة من خلال دراسة ميدانية للموظفات في وزارتي التعليم العالي والتربية، اللتين تضمان أكبر عدد من النساء الموظّفات في الجهاز الإداريّ في الدولة العراقيّة. وتقترح هذه الدراسة سياسات وآليات لدعم حقوق المرأة وتحقيق العدالة بين الجنسين وهو أمر حيويّ لتنمية داخلية مستدامة وتحقيق التزامات العراق تجاه الاتفاقيّات الدَوليّة المرتبطة.

ويأمل مركز البيان للدراسات والتخطيط أن تقدّم هذه الدراسات الخمس تحليلا مفيدا لصانع القرار في تحقيق العدالة في العراق ضمن سياقات وخصوصيّات مجتمعيّة، وثقافيّة، وقانونيّة، وسياسيّة.

كما يأمل المركز أن يكون هذا الكتاب مساهمة علميّة رصينة تثري الفهم المحلّيّ والدَوليّ لقضايا العدالة في العراق.

د. علي طاهر الحمود

المدير التنفيذي لمركز البيان للدراسات والتخطيط

الجزء الأوّل

العدالة السياسيّة عنوان واسع في واقع إجرائيّ ناشئ

يشغل مفهوم العدالة بصورة عامة والعدالة السياسيّة خصوصاً مكانة واسعة من النقاش في الفكر السياسيّ؛ إذ شغل هذا المفهوم حيزا كبيرا في أفكار الفلاسفة السياسيّين القدامى أمثال افلاطون، وكانط، وروسو، ومونتسكيو، وغيرهم وصولاً إلى العصر الحديث. وما يزال الاهتمام واسعا بهذا المفهوم، حتى شكل صياغات نظرية للفيلسوف "جون رولز" حول العدالة والعدالة السياسيّة والعدالة الانتقالية؛ إذ عدّ رولز العدالة بنية أساسية للنظام الديمقراطيّ، ويقصد بذلك المؤسّسات الاقتصاديّة والاجتماعيّة والسياسيّة في المجتمع الديمقراطيّ، وهذا يوضح لنا أنّ العدالة ليس مفهوم مقتصر على جانب اجتماعيّ أو فلسفة اقتصاديّة فقط، وإنّما تُعَدُّ العدالة السياسيّة أحد الأساسات في النظام الديمقراطيّ.

العدالة في أبسط مفاهيمها، تعني إعطاء كلّ ذي حق حقه، وعدم التمييز في قضيّة معيّنة. وكلمة العدالة سادت في الفقه السياسيّ في مختلف مراحله بمعنيين وظيفيّ ونظاميّ. فالعدالة النظاميّة تلك المجموعة من القواعد والنصوص التي تحكم النظام القضائي، بحيث يكون أداة لتمكين مرفق العدالة. والعدالة الوظيفيّة بمعنى أن العدالة تصير أحد الأهداف أو المهام التي تسعى الجماعة السياسيّة إلى تحقيقها؛ إذ تمثّل هدفا ثابتاً للنظام السياسيّ، فالعدالة بوصفها وظيفة أو هدفا وقيمة، يجب أن تسعى إلى تحقيق نظام السياسيّ، تمثّل الجوانب المختلفة للعدالة مبدأ سياسيّا فيه؛ لأنّها تعبّر عن حضارة معينة، وقد تعبّر عن ذاتيّة فرديّة، كما أنّها بحكم طبيعتها تفترض الحياد.

يُعَدُّ مبدأ المشاركة السياسيّة ومبدأ الشرعية أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام، وهناك العديد من الصور التي تعبّر عن المشاركة السياسيّة وتظهر الشرعية، إلّا أنّ وجود الأحزاب السياسيّة وبناءها يُعَدُّ المظهر الأبرز والأقوى للمشاركة السياسيّة في الأنظمة الديمقراطيّة، كذلك تمثّل عمليّة الانتخابات وعمليّات صنع القرار في المجالس والمؤسّسات المنتخبة من قبل المواطنين وتعبّر عن إرادتهم وتمثّل أصواتهم، ومن خلال تحقيق العدالة في هذين المظهرين يتحقّق المعنى الوظيفيّ للعدالة السياسيّة التي تؤسّس إلى عمليّة الاستقرار السياسيّ، وشعور المواطنين بثقتهم بمؤسّسات النظام السياسيّة التي يعدون جزءاً منها.

انطلاقاً من ذلك وضعت إحدى أهداف هذا الكتاب في مناقشة وتحليل مظاهر العدالة السياسيّة في أهم مظهرين من مظاهر النظام الديمقراطيّ هما الأحزاب السياسيّة، والمجالس المحلّيّة أو كما تمسى مجالس المحافظات في العراق، لنتمكن من معرفة مواطن قصور العدالة في تحقيق أهداف هذين المظهرين

ووظائفهما، وكيفية التأثير على فعاليّة النظام السياسيّ واستقراره نتيجة الشعور بانعدام العدالة في أهمّ محورين من محاور الممارسات التي تعكس صورة العدالة بشكلها الأوسع والأدق.

يركز هذا الجزء في المحور الأوّل منه على عمليّة بناء الأحزاب السياسيّة في العراق بعد عام 2003، وأهمّ الإشكاليات التي تواجه الأحزاب السياسيّة وتعكس تلك الإشكاليات مظاهر انعدام العدالة بشكلها الأبرز المتمثّلة في الإنصاف بالتعامل مع تشكيل الأحزاب، ممارستها عملها، أداء وظيفتها الحقيقية، وأسباب القصور المزمن في عمل الأحزاب الذي ساهم في تراجع المشاركة السياسيّة من قبل المواطنين. ويتناول المحور الثاني عمليّة صنع القرار في مجالس المحافظات، العمليّة المعبرة بشكل دقيق عن مظاهر العدالة؛ لأنّها تسمح بمشاركة المواطنين بآرائهم وتطلعاتهم في القرارات التي تتخذ لتنظيم شؤونهم وإدارتها بشكل مباشر على مستوى الوحدات المحلّيّة لهم، وهي إحدى أبواب العدالة التي يشعر المواطنين من خلالها أنّهم جزء من المنظومة، وأنّهم مساهمون فيها، ممّا يؤدّي إلى شعور الإنصاف الذي يترجم إلى حالة العدالة.

المحور الأوّل

الأحزاب السياسيّة العراقيّة: عقدان من غياب البناء الحقيقيّ

مصطفى السراي / مدير الأبحاث والدراسات في مركز البيان للدراسات والتخطيط

الموجز

تقدّم هذه الورقة رؤية عمليّة وعلميّة حول بناء الأحزاب السياسيّة في النظام السياسيّ العراقيّ بعد عام 2003، وتحاولُ طرح بعض القضايا الإشكاليّة في عمل الأحزاب السياسيّة، وما ينبغي أن تكون عليه؛ إذ ننطلق فيها من سؤال جوهريّ مهمّ ينبني على القول: على الرغم من العدد الكبير للأحزاب السياسيّة في العراق فإنّ هذه الأحزاب لم تؤسّس بالشكل المؤسّساتيّ الحقيقيّ، وبذلك ننطلق من فرضيّة مفادها: أنّ هذا العدد الكبير من الأحزاب شكلٌ كمّيّ وليس نوعيًّا؛ إذ ما زالت العديد من الأحزاب تفتقر إلى الرؤية والبرامج والتنظيم الداخليّ والخارجيّ، وذلك لأسباب عديدة؛ منها قانونيّ مرتبط بالتركيب القانونيّ للأحزاب، ومنها سياسيّ مرتبط بطبيعة النظام السياسيّ، ومنها اجتماعيّ مرتبط بموروث المجتمع عن الحزب، فضلاً عن عوامل أخرى مرتبطة بالعوامل الشخصيّة للمؤسّسين، والمنافع السياسيّة والمصالح الاقتصاديّة والحصانة السياسيّة، وغيرها من الإشكاليّات التي سنتعرف عليها في هذه الورقة، التي أُعِدَّتْ على وفق مجموعة من الندوات والجلسات الحواريّة والمقابلات في مركز البيان للدراسات والتخطيط مع شخصيّات سياسيّة حزبيّة، ورؤساء الأحزاب السياسيّة وممثليها، وكذلك مجموعة صنّاع القرار في المفوضيّة العليا المستقلّة للانتخابات، ودائرة شؤون الأحزاب والتنظيميّات السياسيّة، ومجلس النوّاب العراقيّ، فضلا عن مجموعة من الباحثين المتخصّصين في العلوم السياسيّة والأحزاب السياسيّة، بهدف الاستمتاع، وتضمين جميع وجهات النظر الخاصّة بهذا الموضوع.

المقدّمة

مع تغيّر النظام السياسيّ في العراق بعد 2003، بدأت الحياة الحزبيّة بالعمل السريع والمتعدّد في ظلّ بيئة سياسيّة واجتماعيّة وثقافيّة مختلفة جدّاً؛ وهذا ما سهّل عملها تارةً وعقّده تارةً أخرى؛ لذا مرّت الأحزاب السياسيّة في العراق بعد 2003 بعدّة مراحل من الناحية التنظيميّة؛ بغية الوصول إلى التنظيم الحزبيّ الحقيقيّ، وتكوين بناء حزبيّ قويّ يستند على أسس قانونيّة وقواعد تنظيميّة من أجل تحقيق عدّة أهداف؛ منها:

1. عكس الصورة الديمقراطيّة للنظام السياسيّ بضمان وجود أحزاب سياسيّة، وتعدّديّة سياسيّة.
2. تنظيم عمل الأحزاب السياسيّة بشكل منسّق يسهّل عمليّة التعامل معها واستمرارها وديمومتها.
3. إضفاء الشرعيّة القانونيّة على وجود الأحزاب وحسم الجدل حول شرعيّتها القانونيّة بسبب عدم وجود قانون مشرّع ينظّم عمل الأحزاب السياسيّة.
4. ضمان استمرار العمليّة الانتخابيّة الديمقراطيّة، وترسيخ مبدأ التداول السلميّ للسلطة من خلال وجود أحزاب منظّمة وعاملة في فترة ما قبل الانتخابات وما بعدها، ولم تنشط بوصفها تكتّلا انتخابيّا في فترة الانتخابات فقط.

شهد العراق انفتاحا ديمقراطيّا باتّجاه واضح نحو التعدّديّة الحزبيّة، التي جاءت بعد تجربة طويلة استمرّت عقوداً طويلة في الحكم المركزيّ وهيمنة الحزب الواحد أو الشخص الواحد، وأدّى ذلك إلى إفراز حراك سياسيّ واسع، فتح الباب على مصراعيه لتأسيس حركات وتنظيمات سياسيّة متنوّعة، وهياكل تنظيميّة متعدّدة، منها الإسلاميّ والعلمانيّ، ومنها الكبير والمتوسّط والصغير، ومنها القويّ والضعيف الذي قد لا يذكر، وإنما يُطلق عليه فقط اسم (حزب)، وهذا التنوّع كمّيٌّ وليس نوعيًّا؛ إذ إنّ كثيرًا من الأحزاب والتنظيمات السياسيّة لا ينطبق عليها اسم (الحزب) أو (التنظيم) بالمفهوم العمليّ لهما؛ فقد أشار (لابالومبارا) و (وينر) إلى أنّ مفهوم الحزب يتضمّن مجموعة عناصر لابد من توافرها[1]، وهي:

1. استمراريّة التنظيم: وتعني وجود تنظيم حقيقيّ مستمرّ، وإن غاب المؤسّسون للحزب، وهذا ما تفتقر إليه مجموعة الأحزاب العراقيّة.
2. امتداد التنظيم إلى المستوى المحلّيّ مع وجود اتصالات منتظمة داخليّة بين الوحدات القومية والمحلّيّة، وهذا الذي يغيب عن الكثير من الأحزاب السياسيّة التي يُعَدُّ تنظيمها مركزيّا قائما على التعبئة المركزيّة العامّة والتحشيد الجماهيريّ فقط، من دون وجود قاعدة تمثيل وتواصل

1. أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 1987، ص 17.

وروابط إدامة، كما كان يفعل حزب الدعوة الإسلاميّة إبّان المعارضة في الخارج، وكذلك الحزب الشيوعيّ العراقيّ؛ إذ عملا على إنشاء مؤسّسات تواصل محلّيّة، ومن ذلك المؤسّسات الإعلاميّة و(الصالونات) الثقافيّة والتجمّعات الدوريّة، وربما تُعَدُّ تجربة التيّار الصدريّ بعد عام 2003، بتشكيل (البينان المرصوص) التجربة الأبرز في عمليّة إنشاء مؤسّسات تواصل داخليّة.

3. اهتمام الحزب أو التنظيم بتجميع الأنصار والمؤيّدين للحزب في الانتخابات، والسعي إلى حصول التأييد الشعبيّ، وعلى الرغم من وجود أحزاب سياسيّة عراقيّة تتمتع بحضور جماهيريّ جيد، فإنَّ هذا الحضور يمكن عدّه حضورا وقتيّا، يظهر في أوقات الانتخابات، وينشط الحزب على أساسه، وعند انتهاء الانتخابات ينقطع الحزب عن الجمهور وتحدث عمليّات الفتور، وربّما يتبّنى الحزب كثيرا من المواقف السياسيّة أو العامّة، وجمهوره من المؤيّدين والأنصار له غير راضين أو متبنّين أو معارضين للموقف والفكرة.

وانطلاقاً من ذلك سنحاول في هذه الورقة تتبّع العمل المؤسّساتيّ للأحزاب السياسيّة في العراق، من خلال تكوين بنائها الداخليّ، وسننطلق من محور مهمّ في ذلك، وهو تشكيل الأحزاب وفقاً لقانون الأحزاب السياسيّة رقم 36 لسنة 2015، النافذ في العراق؛ لأنّه الإطار القانونيّ والمؤسّساتيّ الأبرز في تشكيل عمل الأحزاب وتنظيمها، وفي ظلّ هذا القانون تألّفت أحزاب كثيرة جدّا؛ إذ وصل عدد الأحزاب إلى 375 حزبًا على وجه التقريب، ولكن، في ظلّ هذا الكم الهائل من الأحزاب، ما زالت عمليّة تنظيم الأحزاب تشابها كثير من الإشكاليّات والنقاط الخلافيّة، وهذا يجعلنا نتساءل عن الإشكاليّات والنقاط الخلافيّة وطرق الحلّ.

وللإجابة عن السؤال المطروح، وحلّ هذه الإشكاليّات بنيت هذه الدراسة على آراء مجموعة كبيرة من ممثّلي الأحزاب السياسيّة في العراق، وكذلك العاملين في الدوائر والمؤسّسات المعنيّة في تنظيم عمل الأحزاب، مثل المفوضيّة العليا المستقلّة للانتخابات، دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسيّة، بالإضافة إلى مجلس النوّاب العراقيّ، فضلا عن آراء مجموعة من الخبراء المتخصّصين في الأحزاب السياسيّة والقانون في كلّيّات العلوم السياسيّة والقانون، وذلك من خلال جلسات حواريّة عقدت في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

وسنحاول في هذه الورقة الحديث بعدّة محاور؛ ابتداءً من تتبّع السياق التاريخيّ البسيط لتنظيم عمل الأحزاب العراقيّة بعد 2003، ثمّ مناقشة التنظيم القانونيّ لعمل الأحزاب السياسيّة، وبعدها الحديث عن الإشكاليّات الناتجة من عمليّة التنظيم هذه، وفي الختام نسرد أهمّ المقترحات والتوصيات التي نعتقد أنّها ستساهم في حلّ إشكاليّات تنظيم عمل الأحزاب وتحقّق الاستقرار السياسيّ والعدالة في سريان القانون.

العقد الأوّل للأحزاب السياسيّة في عراق ما بعد 2003 (عمل بلا تنظيم)

أظهرت الأشهر الأولى التي أعقبت غزو العراق عام 2003 انفصالاً بين الأحزاب القادمة من الخارج والمواطنين العراقيّين الذين عانوا من حصار دَوليّ محكم، ومن نظام حديديّ سيطر على وسائل الإعلام ومنع تسرّب المعلومات إليهم من الخارج. وقد اعترف عدد كبير من السياسيّين بهذا الانفصال نتيجة القطيعة التي حصلت بين المعارضة الملاحَقة من نظام البعث والمجتمع العراقيّ، وقد سجّلت محافظة ميسان في 19 آب عام 2003 أولى الهجمات على المقار الحزبيّة في أولى بوادر انفصال المجتمع عن الأحزاب، وكانت الأحزاب التي جاءت من الخارج تعاني ترهّلاً كبيراً في بناها الداخليّة وبرامجها السياسيّة لعراق ما بعد سقوط نظام الحزب الواحد؛ فهذه الأحزاب كانت تمارس عملها بشكل سرّيّ، وكثير منها عوّل على مقارعة نظام صدّام لالتفاف السكّان حوّلها، إلا أنّ هذا التعويل بدا خطّة قاصرة في بلاد أعادتها الحرب إلى عصر ما قبل الصناعي نتيجة للحروب المتكرّرة التي شهدتها، ما عنى انهياراً شبه شامل في البنى الاقتصاديّة[2] .

جاء أوّل تنظيم للأحزاب السياسيّة بعد عام 2003 على وفق قرار (97) لسنة 2004 من سلطة الائتلاف المؤقّتة بقيادة (بول بريمر)، الذي عُدَّ بمثابة قانون الأحزاب السياسيّة آنذاك الذي نظّم عملها ليتماشى مع مضمون قرار رقم (92) لسنة 2004 الصادر أيضا من سلطة الائتلاف المؤقّتة الذي شكل بموجبه المفوضيّة العليا المستقلّة للانتخابات، جاء القرارين وفق رؤية تكامليّة؛ إذ (لا ديمقراطيّة بدون أحزاب)، وكان لابد أن تنظم هذه العمليّة بإطار قانونيّ؛ لذا بموجب قرار رقم (97) تشكلت الكيانات السياسيّة، وبموجب القرار رقم (92) سمح لها خوض الانتخابات؛ إلّا أنّ هذا الأمر واجه كثيرا من الانتقادات والمآخذ إلى ما آلت إليه شكل العمليّة السياسيّة فيما بعد، ومن أهمّ هذه المآخذ ما يأتي:

1. أنّ القرار صدر من بيئة ضعيفة لا تتماشى مع حجم الوضع السياسيّ أو الاجتماعيّ الذي يؤسّس إلى نظام ديمقراطيّ قويّ.
2. أعطى هذا القرار الحقّ للأشخاص المنفردين أن يكونوا بمثابة الكيان السياسيّ وفق القانون، وهذا الأمر يتنافى مع مضمون الأحزاب السياسيّة شكلاً ومضموناً.
3. أباح القرار لأيّ شخص أو منظّمة أو مجموعة من الأشخاص الحصول على صفة كيان سياسيّ من المفوضيّة التي تخضع لسلطة الاحتلال.
4. لم يحدّد هذا القرار شكل الأحزاب السياسيّة وعمليّة تنظيمها وعمليّة هيكليتها، ولم يهتم أساسا بشكل التنظيم الحزبيّ.

2. عمر الجفال، أحزاب غير ديمقراطيّة في نظام ديمقراطيّ: تشكيل وعمل الأحزاب السياسية في العراق بعد 2003، مركز الشرق الاوسط، تشرين الأوّل / اكتوبر 2021، ص 10.

5. عُدَّ القرار قرارا تنظيميّا يسمح للمجاميع المشاركة بالانتخابات، وهذا الغرض الأساسي منه.
6. لم يحدّد القرار الآلية أو الكيفية أو ما هو حال الكيانات التي تنشأ بعد انتهاء عمل المفوضيّة.

لذا كان القرار شكليّا فقط ينظم عمليّة دخول الكيانات والأشخاص للمشاركة في الانتخابات وتشكيل مجلس نوّاب، ولم يؤسّس بشكل حقيقيّ إلى تنظيم الحياة الحزبيّة في العراق، وتنظيم عمل الأحزاب، وتشكيل أحزاب حقيقيّة وفق رؤية وأهداف، وبتنظيم معين، وأخذ وضع الأحزاب إطاراً قانونيّاً بصدور قانون ادارة الدولة العراقيّة للمرحلة الانتقالية في عام ٢٠٠٤ الذي اشار في المادّة ١٣(فقرة ج) إلى الحقّ بحرّيّة الاجتماع السياسيّ وحرّيّة الانتماء للجمعيات، والحقّ بحرّيّة تشكيل النقابات والأحزاب والانضمام إليها وفقاً للقانون، وهو حق مضمون، ويسجّل عليه عدم تحريم الاتحادات القائمة على أسس طائفيّة وقوميّة وأثنيّة ومناطقيّة، ممّا عزز صراع المصالح الضيّقة، لكن الأمر جاء مقتضباً مقارنة بالتشريعات السابقة، وقصر عن تنظيم الحياة الحزبيّة؛ إذ إنّه كان أقرب للقوانين الانتخابية منه إلى القوانين الناظمة للأحزاب السياسيّة فلم ينظم عمل الأحزاب إلّا من زاوية مشاركتها في الانتخابات، ولم تكن نصوصه منسجمة مع نصوص قانون إدارة الدولة، وبذلك شهد العراق انفتاحاً ديمقراطيّاً وحراكاً سياسيّاً؛ إذ فتح الباب على مصراعيه لتأسيس حركات وتنظيمات سياسيّة وقيام أنشطة متنوعة، وبرزت على الساحة أحزاب وهياكل تنظيميّة بمسميات متعددة بعضها إسلاميّ والآخر علمانيّ، وتفاوتت في حجمها وتأثيرها بين أحزاب كبيرة وقويّة وأخرى صغيرة وضعيفة لا تحمل من معنى الحزب سوى الاسم أو المقرّ أو بعض البيانات الصحفية، وكان بعض منها معروفاً لدى الشارع العراقيّ، ولها تاريخ طويل وخبرة في مجال العمل السياسيّ في صفوف المعارضة، وبعضها الآخر لم يظهر إلّا بعد عام 2003، ومن الأحزاب البارزة آنذاك الحزب الشيوعيّ، وحزب الدعوة الإسلاميّة، والحزب الإسلاميّ العراقيّ، وكانت قيادات بعض هذه الأحزاب العريقة قد هيمنت على قرارها لأكثر من عقدين، وأغلبها لم يكن ملتزماً بعقد مؤتمر عام لاختيار قيادات جديدة، بالمقابل تواجدت قوى أخرى، لديها بُنية الحزب، وإن كانت أقلّ تنظيماً، مثل المجلس الأعلى للثورة الإسلاميّة بقيادة آل الحكيم. كما وعادت أحزاب يقودها ويهمين على قرارها شخص واحد، مثل المؤتمر الوطني العراقيّ بقيادة أحمد الجلبيّ، وحركة الوفاق الوطنيّ العراقيّ بقيادة أياد علاوي. إلى جانب ذلك، عادت بعض الحركات القوميّة واليساريّة والمَلَكيّة وشكّلت أحزاباً. من جانبها، سارعت القوى والشخصيّات في الداخل إلى تجميع نفسها وأخذت تؤسّس لنفسها كيانات سياسيّة، وبرز على وجه الخصوص التيّار الصدريّ بزعامة مقتدى الصدر، وحزب الفضيلة بزعامة محمّد اليعقوبيّ، والحزب الديمقراطيّ الكردستانيّ بزعامة مسعود بارزاني، وحزب الاتحاد الكردستانيّ بزعامة مام جلال الطالبانيّ، وكذلك الحزب الإسلاميّ العراقيّ الذي كان برئاسة محسن عبد الحميد.

وما يميّز هذه المرحلة هو أنّ المكوّنات أصبحت أساس العمليّة السياسيّة في العراق بعد عام 2003، فالأحزاب والقوى السياسيّة العراقيّة تمثّل المكونات الرئيسة الشيعة والسنيّة والأكراد، وهذا الأمر ولّد حالة من التشرذم السياسيّ الحزبيّ نتيجة عدم وجود مقومات الحزب الأساسيّة، وما كان يظهر هو مجموعة من الكيانات والأشخاص يمارسون المسمّى الحزبيّ للدخول إلى الانتخابات فقط؛ إذ نرى أنّ الانتخابات البرلمانيّة الأولى عام 2005، شارك فيها ما يقارب (150) كيان سياسيّ، ليزداد العدد في الانتخابات البرلمانية الثانية في عام 2010، ليكون مجموع الكيانات السياسيّة المشاركة (167) كيانا مفردا، و12 ائتلافا كبيرا مكوّنا من عدّة كيانات وشخصيّات، ليزداد العدد في الانتخابات البرلمانيّة الثالثة عام 2014؛ إذ شارك في الانتخابات (277) كيانا سياسيّا، ومن ذلك نرى كمّيّة التشرذم الحاصل بين الكيانات السياسيّة بين كلّ دورة انتخابيّة؛ لينتج كيانات ووجوه سياسيّة جديدة.

العقد الثاني للأحزاب السياسيّة العراقيّة (صراع التنظيم القانونيّ)

بعد انتخابات عام 2014، ونتيجة ضغط سياسيّ وشعبيّ من خلال مظاهرات شعبيّة كبيرة عمّت مناطق العاصمة بغداد، وبعض المحافظات؛ اضطرّ مجلس النوّاب العراقيّ بدورته البرلمانيّة الثالثة إلى الشروع في عمليّة تشريع قانون الأحزاب السياسيّة، القانون الذي طال انتظاره كثيرا، والذي كان الخطوة الحقيقيّة في الاتجاه الصحيح لتنظيم عمل الأحزاب السياسيّة؛ لذا شرّع قانون الأحزاب السياسيّة رقم (36) لسنة 2015 ، ودخل حيّز التنفيذ في عام 2016، وجاء القانون بعشرة فصول، الأوّل: السريان والتعاريف والأهداف، الثاني: المبادئ الأساسيّة، الثالث: أحكام التأسيس، الرابع: إجراءات التأسيس، الخامس: الحقوق والواجبات، السادس: التحالف والاندماج، السابع: توقّف نشاط الحزب، الثامن: الأحكام الماليّة، التاسع: الأحكام الجزائيّة، العاشرة :أحكام عامّة وختاميّة.

جاء هذا القانون بأثرٍ رجعيّ على القيمة القانونيّة لجميع الأحزاب والتنظيمات السياسيّة التي تألّفت قبل صدور هذا القانون؛ إذ نصّت المادّة (1) على (تسري أحكام هذا القانون على الأحزاب والتنظيميّات السياسيّة في العراق) وهذا يدل على أنّ جميع الأحزاب المشكلة سابقاً عليها أن تعيد تسجيل نفسها على وفق إجراءات التسجيل الجديدة في القانون، وهذا ما تؤكّده المادّة (60) التي ألغت قانون الأحزاب السياسيّة رقم (30) لسنة 1991، وقرار رقم (97) لسلطة الائتلاف المؤقّتة لسنة 2004، وكان هذا التكييف خلال فترة زمنيّة لا تتجاوز سنة واحدة من تاريخ نفاذ القانون، وهناك كثير من المهتمّين والباحثين يعدّون هذا القانون جيّدًا؛ لأنّه ينظّم عمليّة وجود الأحزاب؛ إذ يقول في هذا الجانب السيّد عليّ الياسريّ[3*] (موادّ قانون الأحزاب السياسيّة (36) لسنة 2015 أكثرها ممتاز، لكن لم تطبّق على

3* عضو في تيار الحكمة الوطني.

أرض الواقع)، من جانب آخر يؤكّد د. هيمان تحسين[4] أنّ (إقرار هذا القانون أسهم في تكييف الوضع القانونيّ للأحزاب القائمة؛ أي تلك التي سبقت هذا القانون، مشيرا إلى أنّه في المدة السابقة كانت هنالك فوضى في عمليّة تشكيل الأحزاب)، وفي سياق قريب من ذلك يقول السيّد محسن الموسويّ[5] (على رغم الملاحظات الموجودة على القانون فإنّ هذا القانون قدّم نظم الحياة السياسيّة في البلد).

من جانب آخر يثار على القانون أنّه ينظّم وجود الأحزاب كي تدخل في العمليّة الانتخابيّة، ولا يتعدّى غير ذلك؛ لأنّ القانون لم يؤسّس إلى وجود أحزاب أو تنظيمات سياسيّة حقيقية؛ إذ يؤكّد د.عبدالعزيز عليوي[6]: (على الرغم من تحدثنا عن أحزاب سياسيّة فإنّ أكثر من 90% من الأحزاب التي تتشكّل قبل كلّ انتخابات عبارة عن تجمّعات انتخابيّة ''دكاكين انتخابيّة'' لأنّها لم تخضع لمعايير تشكيل الأحزاب السياسيّة، ثم تنتهي هذه الأحزاب بعد الانتخابات)، وهذا ما يؤكّد أنّ الأحزاب لم تبنَ وفقاً لبناء قانونيّ حقيقيّ وفعليّ، وإنّما انتظمت على الاعتراف القانونيّ فقط، هذا ما يذهب إليه د. إياد الكناني[7]؛ إذ يؤكّد (أنّ عبارة ''بناء الأحزاب السياسيّة'' عند مراجعة قانون الأحزاب لن نجد فيه شيئا يسهم في بناء الأحزاب ويتعلّق فقط بالإجازة لمرور الحزب)؛ إذ إنّ العديد من الأحزاب السياسيّة قد سلجت رسيماً وحصلت على الإجازة إلّا أنّ نشاطها قد يكون معدوم تماماً، فبعضها قد يكون غير مشارك في العمليّة الانتخابية لمدة دورتين مثلاً؛ إذ يقول السيد حازم الرديني*[8] في هذا السياق: (هناك العديد من الأحزاب قد استلمت الإجازة واختفت ولا تمتلك مقرّاً ولا نشاطا ولم تشارك في العمليّة الانتخابية، وهذا مؤشّر سلبيّ على وجود هكذا أحزاب، والقانون لم يتعاطَ في التعامل مع هكذا حالات)، وهذه الإشكاليّات الموضوعيّة على جوهر القانون لم تؤثّر على طبيعة سريان القانون وقوّته ومدة نفاذه، وإنّما أيضا على طريقة عمل القانون من خلال الموادّ القانونيّة والتعليمات الصادرة لتسهيل عمل هذا القانون، وكذلك إجراءات طريقة عمل القانون من خلال المواد القانونيّة والتعليمات الصادرة لتسهيل عمل هذا القانون، وكذلك إجراءات دائرة الأحزاب، التي يؤشّر عليها العديد من الإشكاليّات في عمليّة تطبيق القانون ومراقبة الأحزاب، أو في مستوى أقلّ وهو تنظيم عمل الأحزاب بشيء من العدالة وتسجيلها، وهو ما يضمن التكوين الحقيقيّ لبناء الحزب.

4. مدير عام دائرة الاحزاب والتنظيميات السياسية في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.
5.عضو مجلس المفوضين الاسبق في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.
6. استاذ النظم السياسية في كلية العلوم السياسية جامعة الانبار، وباحث متخصص في الاحزاب والنظم الانتخابية.
7. أستاذ العلوم السياسية في جامعة البيان وعضو مجلس المفوضين الاسبق في المفوضيّة العليا المستقلة للانتخابات.
8* عضو مجلس المفوضين الأسبق في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

إشكاليّات مزدوجة

جاء في المادّة (2) من القانون: (أوّلا: الحزب أو التنظيم السياسيّ: هو مجموعة من المواطنين منضمّة تحت أيّ مسمّى على أساس مبادئ وأهداف ورؤى مشتركة تسعى إلى الوصول إلى السلطة لتحقيق أهدافها بطرق ديمقراطيّة بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين النافذة)[9]، وعند النظر فيها نجد أنّ المشرّع وضع كملة (التنظيم السياسيّ) بوصفه خيارا آخر غير الحزب عندما وضع كملة (أو)؛ فماذا يعني بالتنظيم؟ أيجعله مرادفًا للحزب السياسيّ كما تعرفه بعض المدارس السياسيّة الأمريكية والأوربية، أم يعدّه مختلفًا عن الحزب كما تعرفه بعض المدراس السياسيّة كالمدارس الاشتراكية؟[10*]

وفي هذا السياق يقول طالب كاظم عودة[11]: (إنّ الحديث عن الأحزاب السياسيّة في العراق يحلينا إلى الحديث عن العمليّة السياسيّة برمّتها، مشيرا إلى أنّ القانون؛ أيّ قانون الأحزاب، اسمه الكامل: (قانون الأحزاب السياسيّة والتنظيمات السياسيّة) والمفهوم الأخير هو أشمل من مفهوم الأحزاب السياسيّة، وكثير من الفواعل السياسيّة في العراق هي تنظيمات سياسيّة أكثر مما هي أحزاب سياسيّة)، ومن ذلك يتّضح طبيعة الغموض والتعاطي مع مفهوم الأحزاب السياسيّة وتنظيمها، ولعلّ هذا الغموض في طبيعة تحديد مفهوم الأحزاب جاء نتيجة ذاكرة فكريّة مرتبطة بالمفهوم السيّئ للحزب، نتيجة الأعمال التي كان يقوم بها حزب البعث قبل عام 2003، هذا من جانب ومن جانب آخر أنّ القوى السياسيّة الممثلة داخل مجلس النوّاب في دورة كتابة القانون، تتكوّن من طيف فكريّ متعدّد؛ فمنها العلمانيّ، ومنها المدنيّ، ومنها الإسلاميّ، وهذا ينتج عن عدم توحيد الرؤى في تحديد المفهوم، ولاسيّما عن الكتل أو التيّارات الإسلاميّة التي لديها تفسيرات أو تحفظات على طبيعة تحديد مفهوم الحزب.

---

9. قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (36) لسنة 2015، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4383، بغداد،2015/10/12.

10* يعرف التنظيم السياسي على أنّه (مجموعة من النَّاس ذوي الاتِّجاه الواحد فيما يتعلَّق بالبرامج والمبادئ السِّياسيّة، ويرتبطون ببعضهم وفقًا لقواعد تنظيميَّة مقبولة من جانبهم تُحدِّد علاقاتهم وأسلوبهم ووسائلهم في العمل والنَّشاط) وعبارة قواعد تنظيمية تعني مجموعة اللوائح والتعليمات والقيود والاجراءات التي تربط هؤلاء الاشخاص وتخضع لأي شكل من اشكال المؤسسة التي تعمل وفقاً لضوابط، كذلك هناك من يعد ان التنظيم السياسي هو المؤسسة التي تقوم على اساس تنظيم هرمي صارم يجمع الاشخاص ويدرهم على عكس الحزب الذي عد نمط من انماط الاجتماعات والتجمعات الاجتماعية، للمزيد ينظر: موريس ديفرجيه، الاحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبدالمحسن سعد، الهيئة العامة لقصور النشر، القاهرة، 2011،ص 23-26. ومنصور الجمري، ما التنظيم السياسي أو الحزب السياسي، شبكة الوسيط،2007، متوفر على الرابط
http://www.alwasatnews.com/news/265318.html

11. مستشار في مجلس النواب العراقي / دائرة التشريع النيابية.

وكذلك هناك من يؤكّد أنّ القانون سمح بوجود كيانات ومجاميع صغيرة تؤسّس بوصفها أحزابا من الناحية القانونيّة، ويتضّح ذلك من خلال موادّ القانون نفسه، وكذلك الإجراءات التي تعمل بها دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسيّة ومنها:

1. **إجراءات التسجيل:** نصّت المادّة (11) بشروط التسجيل أن يكون عدد الأعضاء المؤسّسين للحزب (7) أشخاص، وأن يقدّم الحزب قائمة أسماء لا تقل عن (2000) عضو في مختلف المحافظات، وعلى أن يتمّ مراعاة تمثيل النساء؛ إذ إنّ هذا النصّ يسمح بأن تكون الأحزاب (الكيانات الكبيرة والكيانات حديثة النشأة) خاضعة للإجراءات نفسها، الأمر الذي سمح بإعادة وجود جميع الكيانات السياسيّة السابقة، وخصوصاً أنّ قائمة الأعضاء كانت عبارة عن استمارة ورقيّة*[12] وجدول معدّ في برنامج "الأكسل" يقوم الحزب بإكمال البيانات وإرسالها للمفوضيّة، وهذا الأمر يفتح الباب أمام "عدم صحّة المعلومات"، كذلك جملة (مختلف المحافظات)، نتيجة حداثة القانون سارت المفوضيّة العليا المستقلّة للانتخابات، وعن طريق دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسيّة واستنادًا إلى المادّة (59) من قانون الأحزاب أصدرت المفوضيّة تعليمات تسهيل تنفيذ قانون الأحزاب السياسيّة الذي أكّدت فيه في المادّة (6 ثانياً) أنّ (مختلف المحافظات) يراد بها ألّا تقل عن محافظتين، وجرت العادة في التطبيق والعمل (على أن توجد بيانات لأعضاء الحزب في ثلاث محافظات)؛ الأمر الذي سهّل العمليّة كثيرا، وكرّس مبدأ الأحزاب الطائفيّة أو القوميّة.

وفي هذا السياق يؤكّد د.هيمان تحسين أنّ (دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسيّة قامت مؤخّراً بمجموعة إجراءات أكثر تشددًا من أجل ضبط هذا الأمر عن طريق طلب الأوراق الثبوتيّة للأعضاء المسجّلين، وهي كلّ من بطاقة الناخب، والهويّة الوطنيّة الموحدّة أو الجنسيّة)، ولكن هذا الأمر يسري على الأحزاب التي تنوي التسجيل حديثاً، ولا على يسري على الأحزاب المسجّلة مسبقاً، ويكون في حالة واحدة فقط، وهي عمليّة الحدث والاستحداث في تسجيل الأعضاء.

2. **اختيار القيادة:** كذلك أغفل القانون عمليّة تنظيم الحزب من ناحية اختيار القيادات أو أجهزة الحزب الأخرى، واكتفى القانون بمادّة واحدة خجولة جداً، وهي المادّة (6) التي تنصّ على أن (يعتمد الحزب السياسيّ الآليات الديمقراطيّة لاختيار القيادات الحزبيّة)، لتترك باقي الأمر لمزاجية الأحزاب السياسيّة وعلى وفق ما يحلو لها؛ إذ نرى أنّ القانون أغفل نقطة مهمة جدّا وترك مصيرها بيد الأحزاب، وهي أعضاء الهيئة المؤسّسة: ما مصيرهم بعد التأسيس؟ ما دورهم؟،

12* كما موضح في ملحق رقم (1)

وهذا ما يؤكّده د.هيمان تحسين، من خلال وجود ثغرات قانونيّة لم توضح دور وعمل المكاتب السياسيّة للأحزاب أو الهيئة المؤسّسة بعد التأسيس، وعليه تلجأ أغلب الأحزاب السياسيّة إلى كتابة النظام الداخليّ وفق ما ترغب به هي وما تريده القيادة السياسيّة للحزب أو الشخص المؤسّس أو المالك للحزب؛ إذ تعمد أغلب الأحزاب السياسيّة ''عدا الأحزاب الكبيرة القديمة'' إلى (الأسلوب اللينينيّ) في التنظيم الداخليّ للحزب؛ إذ بوجود اعضاء ممثلين على مجاميع من الحزب يمارسون علميّة الانتخاب واختيار القيادات وغيرها وعادة يكون هؤلاء عددهم قليل نسبية ويمكن السيطرة عليهم وتوجيهم وفق ما ترغب به القيادة للحزب ولاسيما ان القانون سمح بذلك بصورة غير علنية؛ إذ تنصّ جميع الأنظمة الداخليّة للأحزاب على فقرة، عقد مؤتمر عام للهيئة العامّة للحزب كلّ أربع سنوات أو كلّ ما اقتضت الضرورة، ويكتمل النصاب بحضور (نصف +1) للعدد الكلّيّ للهيئة العامّة المشكلة للحزب المسجلة في دائرة شؤون الأحزاب[13*]، وفي حال لم يكتمل النصاب في الموعد المقرّر يؤجّل انعقاد المؤتمر إلى موعد آخر في مدّة لا تزيد على سبعة أيام ولا تقلّ عنها، ويعدّ النصاب مكتملا بأيّ عدد حضر؛ بشرط ألّا يقل عدد الحضور عن (250) عضوا؛ لذا فإنّ أغلب الأحزاب تلجأ إلى هذه الحيلة القانونيّة في عقدها المؤتمر العام للهيئة العامّة التي يتمخض عنها اختيار الأمين العام للحزب، أو أعضاء المكتب السياسيّ أو أعضاء الأمانة العامّة للحزب على وفق ما ينصّ عليه كلّ حزب[14*].

13* على وفق ما نص عليه قانون الاحزاب وتم ذكره انفاً فإنّ العدد الرسمي للهيئة العامة للحزب هو (2000) عضو، أي أن الحزب الذي قدم لدائرة الاحزاب (2000) عضو فقط فالنصاب يكتمل بالنصف + 1، اي (1001) عضو، ويزيد ذلك كلّ ما زاد عدد الهيئة العامة المقدمة لدائرة الاحزاب.

14* كما هو معمول فيه في تجمع المستقبل الوطني (A.N.F) اذ تنص المادة (7 فق 2) (تتم الدعوة لعقد المؤتمر ليكون نصاب انعقاده الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء الحزب اي (نصف +1) من عدد الاعضاء المسجلين في دائرة الاحزاب ، وفي حال عدم تحقق النصاب في الموعد الاول يصار إلى عقد اجتماع لاحق خلال مدة 10 ايام وفي هذه الحالة ينعقد المؤتمر بمن حضر على ان لا يقل عدد الحضور عن (250) عضو ويتم ذلك بحضور ممثل عن دائرة شؤون الاحزاب) ، كذلك نصت الفقرة (4،3) من نفس المادة على ان الحزب يتكون من الهيئة السياسية البالغ عددها (8) اعضاء اصلاء واثنان احتياط يتم انتخابهم في المؤتمر العام للحزب لمدة اربع سنوات قابلة لتجديد، ورئيس الهيئة السياسية هو رئيس الحزب وينتخب الرئيس والنائب له من قبل الهيئة السياسية في (النصف +1) ، وكذلك الحال مع الحزب الاسلامي العراقي الذي نصت المادة (11) من نظامه الداخلي على (المؤتمر العام، دورته الاعتيادية اربع سنوات تقويميه ويشمل بعضويته من مضى على انتمائه مدة لا تقل عن عشر سنوات لم ينقطع فيها، وعندما يزيد العدد عن (500) عضوا ، يضاف عضو واحد عن كلّ خمسة وعشرين عضواً بصفة مندوب لحضور المؤتمر العام بنفس الشروط ومدة انتماءه) ، كذلك نصت المادة (15) على ان مهام المؤتمر هي ، انتخاب الامين العام ، انتخاب رئيس مجلس الشورى ، انتخاب المكتب السياسي ، وعند النظر نرى ان شروط الحضور والانعقاد محصورة بفئة محدود بفئة معينة وتكريس لأشخاص معين فقط ويجد من وجود الاعضاء الشباب ، وكذلك نرى مثلا ان اعفاء الامين العام ورئيس مجلس الشورى و حل مجلس الشورى والمكتب السياسي هو من صلاحيات المؤتمر العام الا ان الطريقة معقدة جدا وتحد من هذه العملية، إذ نصت المادة (14): (يكتمل النصاب بالأغلبية المطلقة للأعضاء عدا الاجتماع الخاص بحل الحزب أو دمجه أو حل مجلس الشورى أو المكتب السياسي فيتكمل النصاب فيه بثلثي الاعضاء المسجلين ، وهذا يمنع من انعقاد المؤتمر ابتداءً.

وبالتالي هذه الحلية تسهل للحزب والقيادة الكثير من المزايا ومنها:

- دعوة أشخاص محدّدين مضمونين وموجّهين وفقاً لما تبتغيه رئاسة الحزب بالاختيار.
- التصويت لأشخاص محدّدين ومعدودين وضمان إمكانية فوزهم نتيجة توجيه الأعضاء الحاضرين على وفق ما تبتغيه رئاسة الحزب.
- سهولة تقرير القرارات واختيار القيادات وإضفاء الشرعيّة القانونيّة لهم، وكذلك ضمان عدم مخالفة قانون الأحزاب في ضمان اختيار قيادات الحزب على أساس ديمقراطيّ، وعلى وفق وسيلة الانتخابات في الاختيار.

3. **شخصية الرئيس**: نرى أنّ بعض الأحزاب السياسيّة تكرّس (الشخصية) لرئيس الحزب؛ فتجعل عمليّة اختياره من حقّ إحدى تشكيلات الحزب الصغيرة ومحدودة الأشخاص*[15]؛ إذ يقول في هذا الجانب السيّد سرمد فاضل[16] : (إن كلّ حزب مرتبط برمز معين إذا انتهى هذا الرمز أو الشخصية المعنية انتهى كامل الهيكل؛ إذ إنّ مشكلة الأحزاب السياسيّة في العراق تتعامل مع الشخص نفسه، وليس مع منظومة وإن كان هناك نظام داخليّ وأسس معينة)، ولاسيما أنّ المادّة (19) من القانون حصرت تقريباً كلّ الصلاحيات بيد الرئيس؛ إذ تنصّ على ما يأتي:

أولاً: رئيس الحزب ومن بصفته وحسب النظام الداخليّ هو الذي يمثّل الحزب في كلّ ما يتعلق بشؤونه أمام القضاء والجهات الأخرى.

ثانياً: لرئيس الحزب ومن بصفته أن ينيب عنه واحداً أو أكثر من القيادات الحزبيّة في تمثيله طبقاً لنظامه الداخليّ.

4. **الإعانات الماليّة والحسابات الختاميّة**: تؤلّف قضيّة الإعانات الماليّة محورا مهمّا من محاور الحديث عن تشكيل وبناء الأحزاب السياسيّة؛ إذ نصّ القانون في المواد (42 – 45) على الإعانات الماليّة وطريقة تقسيمها ومنحها للأحزاب السياسيّة؛ فقد نصّت المادّة (42) على

15* مثلا تنص المادة (17) من النظام الداخلي لحركة ارادة على تشكيل يسمى (مجلس الامناء) يتكون من (7) اعضاء ولا يزيد عن (11) عضوا، وهم الأعضاء المؤسسون للحركة أو من يختارهم المجلس بنفسه من الاعضاء لعضويته، من مهام هذا المجلس انتخاب رئيس الحركة بالأغلبية المطلقة، ونرى في المادة (19) التي توضح طبيعة رئيس الحركة ، ان ينتخب رئيس الحركة كلّ ست سنوات قابلة لتجديد بالانتخاب المباشر ومن خلال محضر مكتوب وموقع عليه من قبل مجلس الامناء بالأغلبية المطلقة ، يشترط بالمرشح لمنصب رئيس الحركة ان يكون احد اعضاء المكتب السياسي أو مجلس الامناء فقط وان لا يقل عمره عن 35 سنة، كما هو الحال في حزب الجماهير الوطنية ، التي تنص المادة (11) على انتخاب (الهيئة القيادية) الامانة العامة للحزب من قبل الهيئة العامة في المؤتمر العام ، والامانة العامة وفق المادة (14) تتكون من (11) عضو اصيل ، (5) اعضاء احتياط ، وتكون اولوية الترشيح للأمانة العامة من اعضاء الهيئة التأسيسية للحزب في الدورتين الاولى والثانية وتكون مدتها اربع سنوات، وتنتخب الامانة العامة رئيس الحزب من بين اعضاءها، ورئيس الامانة العامة الذي يسمى (الامين العام) من بين اعضائها أيضا ، تنتخب اعضاء المكتب السياسي للحزب.

16. وهو قيادي في تيار الوعد العراقي، أحد الاحزاب السياسية الناشئة التي تألّفت بعد عام 2019.

الآتي: (تتسلم الأحزاب السياسيّة إعانة ماليّة سنوية من ميزانية الدولة، ويتم تحويلها إلى حساب كلّ حزب من قبل وزارة الماليّة)، وتثار على هذه المادّة أنّ منح الأحزاب السياسيّة ميزانية من قبل ميزانية الدولة يعني تقييد سلطة الأحزاب بيد الائتلاف الحاكم أو الحزب الحاكم في الدولة والتصرف بمزاجيه جراء الصرف، لاسيما وان هناك من يؤكّد أنّ نسبة الإعانات المثبتة في القانون غير عادلة ومرضية كما جاء في نص المادّة 44؛ إذ تنص على (تتولى دائرة الأحزاب توزيع المبلغ الكلّيّ للإعانة الماليّة على الأحزاب وفقاً للنسب الاتية: أولا: 20% عشرون بالمائة بالتساوي على الأحزاب السياسيّة المسجلة وفق أحكام هذا القانون. ثانياً: 80% ثمانون بالمائة على الأحزاب الممثلة في مجلس النوّاب وفقاً لعدد المقاعد التي حاز عليها مرشحوها في الانتخابات النيابية). وهذا يعدل على أن النسب غير عادلة وفيها تمايز واضح، ولاسيما أن بعض الأحزاب تنشط في أوقات الانتخابات وتحصل على عدد مقاعد لأسباب عديدة، إلّا أنّها ليس لها وجود؛ إذ تعود وتضمحل، وهناك أحزاب لم تحصل على عدد مقاعد في الانتخابات إلّا أنّها ما زالت تعمل ومستمرّة في العمل، كذلك كلمة الانتخابات النيابيّة التي اقتصرت على الأحزاب التي تفوز على مستوى مجلس النوّاب فقط، وأغفلت الأحزاب التي تشترك وتحصد عددا من المقاعد في مجالس المحافظات، ولكن ليس لها مقاعد في مجالس النوّاب فما هو مصيرها؛ إذ يقول د.هيمان تحسين في هذا الجانب (إنّ تحقيق العدالة بين الأحزاب السياسيّة مسألة ضروريّة، وإنّ المادّة (44) من قانون رقم (36) ولدت ميّتة لنقضها من قبل المحكمة الاتحادية، ولم يتمّ حلّ المسالة حتى الآن، والتي تتعلّق، أيّ هذه المادّة بآليّة تمويل الأحزاب، والتي قسمت الإعانات الماليّة على أساس أنّ (20) بالمئة منها تذهب بالتساوي لجميع الأحزاب المسجلة وفقا لأحكام هذا القانون، و(80) بالمئة يتم توزيعها على الأحزاب الممثلة في البرلمان وبحسب عدد المقاعد التي يحوز عليها كلّ حزب، وهذه النسب غير عادلة وغير صالحة، مشيرا إلى أنّ دائرة شؤون الأحزاب لديها رأي، وهو أن يتم احتساب الأصوات الصحيحة التي يتحصل عليها الحزب في الانتخابات، وعلى أساسها يتم توزيع الإعانات، فعلى سبيل المثال لو أنّ أحدَ الأحزاب حصل على عشرة آلاف صوت، وهو عدد يؤهله لنيل مقعدين على سبيل المثال، تعطى له الإعانات على أساس أصواته الصحيحة وليس على أساس المقاعد، الأمر الذي قد يحقّق العدالة بشكل نسبيّ، وبطريق أفضل ممّا تمّ تفصيله في المادّة (44) من قانون الأحزاب المعطلّة)، كذلك في موضوع الحسابات الختاميّة؛ إذ تنصّ المادّة (39) من القانون في (ثالثاً: يقدّم الحزب تقريراً سنوياً بحساباته يعده مكتب محاسب قانونيّ مرخّص ويرفع تقريره إلى ديوان الرقابة الماليّة) وفي هذا الأمر يثار تساؤلان: الأوّل هو إن كانت الأحزاب لا تأخذ الإعانة الماليّة من الميزانية العامّة، وهي

ليست منظمات ربحيّة، فلماذا تقدّم تقريرا في الحسابات السنويّة، والثاني في أجور التدقيق التي فرضتها جمعيّة المحاسبيين القانونيّين العراقيّة، والتي بلغت ما يقارب عشرة ملايين دينار عراقيّ بوصفها أجورَ تدقيق، الأمر الذي تعدُّه الأحزاب، ولاسيّما الناشئة منها، كبيرا جدّاً، وهي أحزاب ليس لها نفوذ اقتصاديّ أو أعمال تجاريّة ربحيّة، وهذا الأمر يعيق عمل الأحزاب، وهو شكل غير واضح في القانون، والأمر نفسه يصاغ على المادّة (38)، التي تلزم الأحزاب بعدم مزاولة الأعمال التجاريّة؛ إذ هناك من يؤكّد ضرورة التوسع في الاستثناءات الممنوحة في هذه المادّة من أجل ضمان استمرار ديمومة الحزب؛ إذ يقول السيد علي الياسريّ: (إنّ المادّة (38) التي تنصّ على «لا يجوز للحزب السياسيّ مزاولة أعمال تجاريّة ...» في هذه المادّة يُقيد الحزب السياسيّ من الناحية الماليّة الذي يحتاجها، ولاسيما أنّ الدولة لم تطبق المواد (43,42, 44) من القانون المتعلّقة بقضيّة الإعانة التي تُقدم من قبل الدولة إلى الأحزاب).

وفي هذا الجانب يقول د. هيمان تحسين: (إنّ موضوع الحسابات الختاميّة للأحزاب السياسيّة والرقابة عليها يمثّل مشكلة كبيرة بالنسبة للأحزاب من جانب، وديوان الرقابة الماليّة، ودائرة الأحزاب من جانب آخر، فكثير من الأحزاب تدّعي أنّه لا توجد إعانات؛ فكيف يعطون حسابات ختاميّة؟ وأيضا تشير الأحزاب السياسيّة إلى مشكلة أخرى –كما تعتقد– وهي أنّ المحاسب يطلب منها (عشرة ملايين دينار عراقيّ) لتدقيق الحسابات، والأحزاب الناشئة تعتقد أنّ هذا المبلغ ضخم بالنسبة لها؛ لأنّها ناشئة، وليس لديها مصادر تمويل مثل الأحزاب التقليدية أو الكبيرة).

ومن ذلك نستنتج أنّ الأحزاب السياسيّة، وعلى وفق ما يسمح لها القانون بحرّيّة التصرّف، تعدم التنظيم الحزبيّ والمؤسّسة الحزبيّة القائمة على تنوّع التشكيلات داخل الحزب ومراكز صنع القرار والاعتراض؛ إذ نرى أنّ فئة محدودة جدّا تسيطر على صنع القرار في الحزب، وعادةً ما تكون من جناح رئيس الحزب أو الذي يتم اختيارهم على وفق ما يرغب به رئيس الحزب، وإن وجدت تشكيلات فتكون اسما مفرغا من محتواه الخاصّ؛ إذ نرى ـ مثلاـ تغافل أغلب الأحزاب عن آليّة إقالة رئيس الحزب أو إعفائه، والأسباب الموجبة لذلك والطريقة في ذلك، وعادة ما تكون سلطة رئيس الحزب أعلى من سلطة التشكيلات الأخرى في الحزب.

ومن ذلك نخلص إلى أنّ الأحزاب السياسيّة في العراق تؤخذ عليها مجموعة من السلبيّات، ومنها:

1. التحزّب وليس الحزبيّة: ونقصد بالحزبيّة هو قبول الآخر من الأحزاب السياسيّة سواء أكان معارضًا أم مؤيّدا، والإيمان بالتعدّديّة الحقيقيّة في الأحزاب السياسيّة، وليس التعدّديّة الشكليّة؛ لذا فالأحزاب في العراق متشبّثة بفكرة التحزّب؛ أي عدم قبول الآخر المختلف فكريّا عنه، وبدل تبادل الأدوار تصبح عمليّة الإقصاء والنفي لدى الأحزاب هي المتحكمة؛ فالأحزاب ترفض فكرة الاختلاف حتى إذا كانت هذه تشترك ببعض المشتركات التي أُسّسَتْ على أساسها مثل الطائفة أو القوميّة، فالأحزاب الشيعيّة العراقيّة فضلاً عن السنيّة والكرديّة تعيش مرحلة من الصراع كبيرة جدّاً.
2. انعدام التأسيس المؤسّسيّ: الأحزاب السياسيّة في العراق تُنْشَأُ بطموح شخصيّ من أجل السلطة والحصول على مغانم معيّنة؛ فهي لم تُنْشَأ على أساس مؤسّسة سياسيّة حقيقيّة، وعلى وفق متطلبات اجتماعيّة أو اقتصاديّة أو ثقافيّة؛ لذا فإنّ هذه الأحزاب تفتقر إلى اللوائح الداخليّة التي تنظم عمل الحزب بوصفه مؤسّسة، وتوزع الصلاحيات على مستوى عضو قياديّ أو وسيط أو قاعدي [17*]، وإن وجدت هذه اللوائح، فهي تركز الصلاحيات عند الأعضاء القياديين فقط وتعدم بقية الأعضاء، وهذا ما ينعكس بجلاء في القيادات الحزبيّة داخل الحزب أو المرشّحة في المناصب العليا للدولة التي تكون على أساس التعيين والاختيار من قبل رئيس الحزب أو الحلقة المقرّبة جدّاً لرئيس الحزب التي تسمّى الهيئة القياديّة، والتي يكون الاختيار والتعيين فيها ليس على أساس الكفاءة، وإنّما على أساس الولاء.
3. غياب الديمقراطيّة الداخليّة: العديد من الأحزاب السياسيّة في العراق تغيب عنها الديمقراطيّة الداخليّة في اختيار القيادات الحزبيّة وعمليّة اتخاذ القرار وعمليّة الرفض والطعن وغيرها من الإجراءات، وإذا وجدت فستكون شكليّة جدّاً فقط للتكيّف مع متطلّبات قانون الأحزاب وإجراءات دائرة شؤون الأحزاب، وهي غير نابعة من إيمان حقيقيّ واقعيّ، وليس من منهج عمل تسير عليه الأحزاب السياسيّة.
4. الاستئثار بمواقع السلطة العليا: أغلب الأحزاب العراقيّة تعيش مرحلة الانشقاق والانقسام من قبل الشخصيّات العليا في الحزب، وعادة الشخصيات التي تتبوّأ مناصب تنفيذيّة عليا في الحكومة؛ لذا تشعر هذه الشخصيّات أنّها تمتلك المقوّمات الشخصيّة التي تؤهلها لإنشاء حزب تشارك فيه بالانتخابات للحصول على مقاعد برلمانية أو على الأقل لتحافظ على وجودها؛ لذا نرى مجموعة من الأحزاب لا تقوم على اجتماعيّ حقيقيّ أو لديها القدرة على التعبئة والتحشيد

17* يقصد بالعضو القياديّ: رئيس الحزب والمجلس السياسيّ، الوسيط؛ الهيئة العامة للحزب، القاعديّ؛ الكوادر والأعضاء الجدد في الحزب.

وخلق رأي عام حول قضيّة معيّنة بوصفها حزبا، وإنّما تشارك في الانتخابات كي تحصد مقعدا نيابيّا واحدا على الأقلّ، ويكون من حصّة رئيس الحزب.

5. ارتباطها بالشخصيّة: تقوم الأحزاب العراقيّة على أساس "شخصيّة رئيس الحزب"، أو "الأمين العام للحزب"، فتكون أفكاره ومبادئه وما يعتقد به هي أفكار ومبادئ وأهداف الحزب، على أنّ الأمين العام للحزب هو الملهم الفكريّ والماديّ للحزب، ويبقى الحزب مرتبط به تمامًا، وربّما يورث أبناءه أو أقاربه الشخصيّة القياديّة الحزبيّة؛ ليتحول الحزب إلى حزب عائليّ، وتنعدم جميع التشكيلات داخل الحزب وتذوب في هويّة شخص الزعيم للحزب، وتدور في فلكه، وبعض الأحزاب تعدّ هذه الشخصية بالمعصومة والمرفّعة عن الخطأ.

6. غياب الفكر: أغلب الأحزاب يغيب عنها التأطير الفكريّ العميق الذي يقود ويؤسس لإدارة الحزب والدولة؛ فالكثير من الأحزاب السياسيّة في العراق لا تُنْشَأُ على أساس فكريّ، وإنّما على وفق متطلّبات النظام السياسيّ؛ لأنّه نظام برلمانيّ يتطلّب وجود أحزاب، وعلى أساس انتخابيّ؛ لأنّ قانون الانتخابات المتبّع أيضا يلزم وجود أحزاب تنبثق عنها كتل سياسيّة، بالتالي نرى أنّ هذه الأحزاب تعيش في حالة صراع دائماً داخل الحزب وخارجه على مستوى الإدارة والمعارضة.

ومن خلال ذلك نتوصّل إلى مجموعة من التوصيات:

1. العمل على إجراء تعديل قانون الأحزاب السياسيّة رقم (36) لسنة 2015، وخصوصا في القضايا التنظيميّة لعمل الأحزاب على المادّة (17)، وتشكيل دائرة الأحزاب السياسيّة بشكل مستقلّ ومنفرد عن المفوضيّة العليا المستقلّة للانتخابات، وتمتّع بالاستقلالية الماليّة والإداريّة وتكون تحت إشراف مجلس النوّاب كي تمارس عملها بشكل حقيقيّ وأريحيّة من دون وجود ضغوط سياسيّة نتيجة المحاصصة السياسيّة التي تخضع لها المؤسّسات.

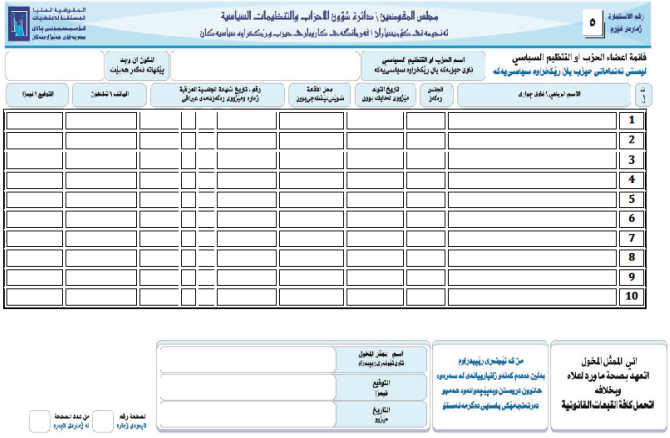
2. العمل على تعديل أحكام تأسيس الأحزاب وشروطها في القانون من المادّة (8 – 16) وتكون على وفق إجراءات أكثر شدّة وتعقيد، كزيادة عدد أعضاء الهيئة العامّة إلى ما يقارب (10.000 عضو) فيما لا يقل عن خمس محافظات، وأن يكون في كلّ محافظة عدد أعضاء لا يقلّون عن ألفي عضو، وكذلك توثيق ذلك من خلال الوثائق الرسمية كبطاقة الناخب والهويّة الرسميّة الثبوتيّة، وأن ينصّ على ذلك صراحةً في القانون.

3. تعديل المادّة (2 أوّلا) الخاصة بتعريف الحزب وتوضيح المفهوم بشكل أكثر وأكبر، ونقترح أن يكون تعريف الحزب (الحزب السياسيّ: هو مجموعة من المواطنين منضمّة تحت أيّ مسمّى

على أساس مبادئ وأهداف ورؤى مشتركة تسعى للوصول إلى السلطة؛ لتحقيق أهدافها بطرق ديمقراطيّة بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين النافذة).

4. تعديل المواد الخاصّة بالحقوق والواجبات من المادّة (18 – 28) وزيادة حجم الرقابة المؤسّسيّة على أداء الأحزاب على أن تدخل الرقابة من باب الإعاقة ومنع الأحزاب من ممارسة عملهم بكل أريحيّة.
5. العمل على حثّ مجلس المفوضين في المفوضيّة العليا المستقلّة للانتخابات، وعن طريق دائرة شؤون الأحزاب بضرورة إصدار تعليمات ولوائح تنظيميّة إرشادية تخصّ صياغة وتنظيم الأنظمة الداخليّة لجميع الأحزاب تنظّم بعض الإجراءات كالرأي في صلاحيات الهيئة المؤسّسة، وكذلك تنظيم عمليات اختيارات القيادات الحزبيّة لضمان تطبيق ديمقراطيّة داخليّة عالية للحزب، وكي تحقّق على الأقلّ المساواة في التعامل والتطبيق بين الأحزاب.
6. حثّ دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسيّة، بالتنسيق مع المفوضيّة العليا المستقلّة للانتخابات تقديم مقترحات وآراء التعديل المتعلّقة بالمواد (38، 42، 43، 44، 45) إلى مجلس النوّاب العراقيّ بالشكل الذي يعالج الإشكاليّات ويضمن العدالة في العمل والتوزيع.
7. ضرورة إعادة صياغة القانون على وفق الظروف الحاليّة، وكذلك النظر في المادّة (6)؛ لأنّها عامّة جداً وتتطلّب إعادة صياغة.
8. حسم قضيّة الإجازة المشروطة؛ إذ قامت مفوضيّة الانتخابات ودائرة شؤون الأحزاب في عام 2021 بمنح عدد من إجازات التأسيس لأحزاب سياسيّة جديدة لم تكمل إجراءات التسجيل، من أجل المشاركة في الانتخابات، فلا يزال 15 حزبًا يعمل على وفق مبدأ الإجازة المشروطة.
9. تفعيل التعاملات الإلكترونيّة في متابعة عمل الأحزاب السياسيّة، وزيادة نشاط دائرة شؤون الأحزاب من خلال رصد عمل الأحزاب السياسيّة وتسجيل المخالفات والإعلان عنها إلكترونيّا.

ملحق رقم (1)



المحور الثاني

آليّاتُ صنعِ القرارِ في مجالسِ المحافظاتِ، التحدّيات وفرص الإصلاح

د عبد العزيز عليوي العيساويّ/ أكاديميّ متخصّص في الشؤون الانتخابيّة ودراسات الديمقراطيّة

الموجز

منح الدستور العراقيّ مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حقّ المشاركة الجزئية في السلطة عن طريق الانتقال إلى اللامركزيّة الإداريّة، واستمدت هذه المجالس قوتها من كونها منتخبة من قبل الشعب في انتخابات دوريّة، فضلا عن وجود نصوص دستوريّة حتمت وجود هذه المجالس، وولدت مجالس المحافظات من رحم اللامركزيّة التي ضمنها الدستور؛ إذ تمثّل هذه المجالس إحدى أهمّ آليّات تفعيل النظام اللامركزيّ الذي تبّنته الدول الديمقراطيّة لمنح المحافظات (لا مركزيّة) في الإدارة بنسب متفاوتة تختلف وفقا للظروف الجغرافيّة، وطبيعة العلاقة بين المركز والمحافظات، وبقيّة الظروف السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة.

وتناولت هذه الدراسة العلاقة بين الديمقراطيّة واللامركزيّة لفهم طبيعة توزيع الصلاحيّات بين السلطات الاتحاديّة ومجالس المحافظات المنتخبة، قبل أن تنتقل إلى الإطار الدستوريّ والقانونيّ لمجالس المحافظات في العراق بدءا من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، مرورا بالدستور العراقيّ الدائم الصادر عام 2005، وصولا إلى القوانين النافذة التي تنظم عمل مجالس المحافظات. كما استعرضت الدراسة آليّات صنع القرار في مجالس المحافظات من وجهة نظر أصحاب المصلحة وصنّاع القرار والخبراء، والمؤثّرات التي كان لها دور في عمليّة صنع القرار في مجالس المحافظات.

وخلصت إلى الدراسة إلى توصيات عديدة اندرجت ضمن ثلاثيّة الإصلاح التشريعيّ والإصلاح السياسيّ والإصلاح التطبيقيّ بهدف الوصول إلى آليّات واقعية داعمة لبيئة صنع القرار في مجالس المحافظات التي تمثّل جوهر اللامركزيّة الإداريّة التي تعدّ بدورها مقياسا مهمّا لنجاح السياقات الديمقراطيّة المطبقة في المحافظات.

المقدّمة

عقد مركز البيان للدراسات والتخطيط أربع جلسات من أجل إعداد هذه الدراسة، الجلسة الأولى عقدت بحضور ممثلين عن أصحاب المصلحة المعنيين بآليّات صنع القرار في مجالس المحافظات، من أجل التعرف على آرائهم حول أهمّ التحدّيات وأبرز التوصيات التي يمكن أن تؤدي إلى الاستقرار في عمليّة صنع القرار في مجالس المحافظات، بينما حضر في الجلسة الثانية عيّنة من صنّاع القرار للتعرف على أبرز المعوقات التي رافقت عمل المجالس المحلّيّة، ثم التوصل إلى حلول بشأنها، أمّا الجلسة الثالثة فقد عقدت بحضور ممثلين عن أصحاب المصلحة وصنّاع القرار بهدف إنضاج ما تمّ التوصل إليه في الجلستين اللتين سبقتها، في حين عقدت الجلسة الرابعة بحضور خبراء متخصصين عرضت عليهم مخرجات الجلسات الثلاث السابقة من أجل إخراج الدراسة بصورتها النهائية وعرضها على الجهات والمؤسّسات المعنيّة بآليّات صنع القرار في مجالس المحافظات، مع الأخذ بنظر الاعتبار أنّ الدراسة تشمل الدورات السابقة لمجالس المحافظات؛ لأنّ الدورة الحاليّة للمجالس ما تزال في بداية عملها، ولا يمكن تقييم هذه التجربة قبل أن تكتمل دورتها.

ومن خلال الجلسات اتّضح أنّ مشكلة الدراسة تكمن في ثلاثة جوانب:

1- الجانب التشريعيّ

كشفت الجلسات عن وجود إرباك في عمليّة صنع القرار في مجالس المحافظات السابقة نتيجة لوجود خلل في الجانب التشريعيّ، سواء أكان في بعض نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، أم في الحاجة لتعديل هذا القانون أم في سنّ تشريعات جديدة تتناسب مع الأوضاع السياسيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة الحاليّة.

2- الجانب السياسيّ

تحدّث مشاركون في الجلسات عن وجود تدخّل سياسيّ في عمل مجالس المحافظات، وهو ما أثّر في كثير من قراراتها المهمّة، كما أنّ تجميد عمل المجالس السابقة أو العودة مجددا للمجالس من خلال انتخابات 2023، كلّ ذلك كان بقرارات سياسيّة اختلفت الآراء بشأنها؛ إذ يراها بعض المختصّين ضروريّة؛ لأنّها تقدّم الدعم للمجالس، في حين يعتقد آخرون أنّها معوق لعمل مجالس المحافظات.

3- الجانب التطبيقيّ

كشفت الدورات السابقة لمجالس المحافظات عن وجود مشاكل عديدة في الجانب التطبيقيّ لعمل المجالس وهو ما انعكس بالسلب على آليّات صنع القرار فيها التي باتت بأمس الحاجة اليوم إلى إصلاحات جذرية تجعل ما يتمّ تطبيقه متطابقا أو على الأقلّ ممّا ورد في النصوص الدستورية والتشريعات.

أولا: الديمقراطيّة واللامركزيّة

بدأ التوجه نحو اللامركزيّة بعد أن اتضح أنّ الديمقراطيّة ستكون أمام معضلة كبيرة ما لم تقم بإسناد بعض صلاحيّاتها إلى مسؤولين وإداريّين آخرين على نطاق جغرافيّ واسع يمثّل جميع ولايات أو مقاطعات أو محافظات الدولة من أجل تحقيق الحدّ الأدنى من العدالة في إدارة القضايا المشتركة.

ووفقا لـ(ماكس فيبر) فإن الديمقراطيّة وجدت نفسها مقيّدة أمام عدد من الشروط المهمّة التي لا يمكن تجاوزها، والتي تندرج ضمن محورين رئيسيين: أولهما وجود امتداد جغرافيّ للتمثيل الديمقراطيّ، والثاني يتمثّل بوجود التمثيل العدديّ، من أجل تحقيق قدر مناسب من الانسجام الاجتماعيّ، وكل ذلك من أجل قيام الديمقراطيّة بمهمّة إسناد المديرين والموظفين المحلّيّين جزءا من السلطة عن طريق تطبيق السياقات الديمقراطيّة [18].

ومن هنا ظهرت أهمّيّة اللامركزيّة التي تولت مهمّة توزيع الوظائف بين السلطة المركزيّة والهيئات المحلّيّة المنتخبة بهدف توسيع دائرة المشاركة في إدارة الولايات أو المحافظات، وتقديم مستوى أفضل من الخدمات، والنهوض بالواقع الاجتماعيّ والثقافي والاقتصاديّ للمناطق المحلّيّة، ولجأت كثير من الدول إلى اللامركزيّة من أجل تخفيف الأعباء الملقاة على عاتق السلطات الاتحاديّة تجاه المواطنين الذين ينتخبون ممثليهم المحلّيّين وفقا للسياقات الديمقراطيّة مقابل قيام المجالس المحلّيّة بالاستجابة لمطالبهم التي قد لا تتحقّق على يد السلطة الاتحاديّة[19].

18. ايف سينتومير، الديمقراطية المستحيلة السياسة والحداثة عند فيبر وهابرماس، ترجمة جورج كتوره، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط1، 2023، ص56.

19. صفوان المبيضين، الإدارة المحلية: مداخل التطوير، دار اليازوري العلمية، 2022، ص11.

وولدت مجالس المحافظات من رحم اللامركزيّة؛ إذ تمثّل هذه المجالس إحدى أهمّ آليّات تفعيل النظام اللامركزيّ، بل هناك من يرى أنّ فكرة وجود المجالس جاءت بعد ظهور مفهوم اللامركزيّة في الدولة الحديثة التي تبنت المزج بين المركزيّة واللامركزيّة بنسب متفاوتة، تختلف وفقا للظروف الجغرافيّة، وطبيعة العلاقة بين المركز والأقاليم أو المحافظات، وبقية الظروف السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة؛ إذ تعني اللامركزيّة توزيع السلطات بين جهات متعددة، حتّى لا تصبح متركزة في يد الحكومة وحدها، بل تشاركها هيئات أخرى إقليمية أو مرفقية أو سياسيّة تعمل في مساحة محدّدة من الدولة خاضعة للحكم المحلّيّ، لتتخذ اللامركزيّة الإداريّة أشكالا ثلاثة هي[20]:

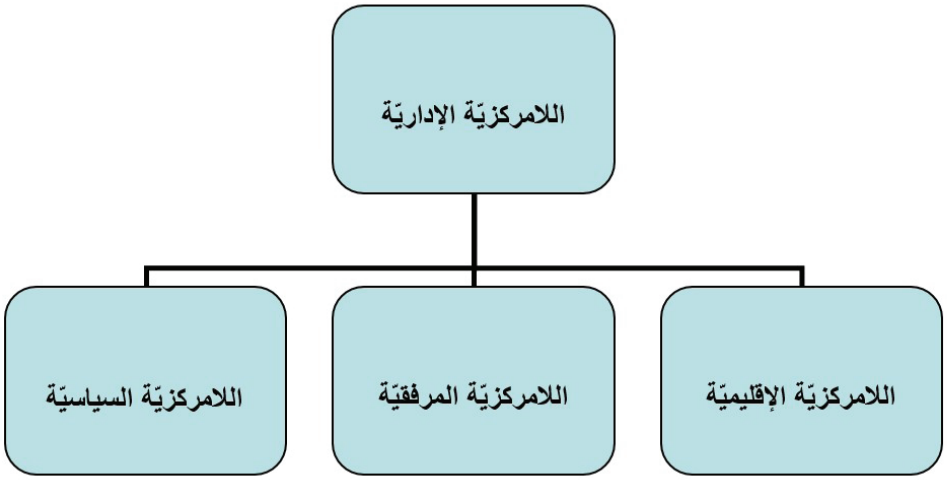
1–اللامركزيّة الإقليميّة: تعني تقسيم الدول إلى أقاليم إداريّة، يتم توزيع السلطات الإداريّة عليها، ليكون لدى المجالس المحلّيّة في الأقاليم أو المحافظات سلطة البتّ في مسائل مهمّة دون الحاجة للرجوع إلى السلطات الاتحاديّة.

2– اللامركزيّة المرفقيّة: يقصد بها منح المحافظات صلاحيّات متعلّقة بمرافق تابعة لوزارات الدولة كالنقل أو الاتصالات؛ إذ يتم تخويل شركات أو أشخاص ينسقون مع المجالس المحلّيّة لإدارة هذه المرافق دون العودة للسلطات المركزيّة.

3– اللامركزيّة السياسيّة: تقوم على أساس توزيع السلطات السياسيّة؛ أي سلطات التشريع والقضاء والإدارة، بين الدولة المركزيّة من جهة، والأقاليم أو المحافظات من جهة أخرى، وهذا الأمر لا بد أن يكون متعلّقا بالتنظيم الدستوري للدولة، ولا يمكن أن تطبّق اللامركزيّة السياسيّة إلّا في الدول الاتحاديّة التي تتمتع فيها الولايات والمحافظات بحق انتخاب مجلس محلّيّ يختار سلطة محلّيّة، غير أنّ الأقاليم والمحافظات التي تتمتع باللامركزيّة السياسيّة لا يمكن لها التصرف في مسائل سيادية للدولة، كالسياسة الخارجيّة، والقوّات المسلحة، والسياسة الماليّة للدولة.

20. عبد العزيز عليوي العيساوي، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2023، ص3–4.

الشكل رقم (1): أنواع اللامركزيّة الإداريّة



المصدر: من إعداد الباحث

وعلى قدر تعلق الأمر بمجالس المحافظات في العراق، فإنّ هذه المجالس تعمل عن طريق تبني اللامركزيّة الإداريّة الموجودة في اللامركزيّة الإقليميّة واللامركزيّة المرفقيّة، وهذا الأمر ينطبق على 15 محافظة غير منتظمة بإقليم، ولا يشمل محافظات إقليم كردستان المنضوية ضمن الإقليم الذي يتمتع باللامركزيّة السياسيّة.

ثانيا: الإطار الدستوريّ والقانونيّ لمجالس المحافظات

فرض التحوّل الديمقراطيّ الذي شهده العراق بعد عام 2003 ضرورة إحداث التغيير في نمط الحكم والانتقال نحو اللامركزيّة الإداريّة التي تضمن مشاركة المحافظات في إدارة الدولة عن طريق مجالس المحافظات التي منحها الدستور حقّ المشاركة الجزئية في السلطة، واستمدت هذه المجالس قوّتها من كونها منتخبة من قبل الشعب في انتخابات دورية، فضلا عن وجود نصوص دستوريّة حتمت وجود هذه المجالس.

1–مجالس المحافظات في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية

صدر قانون إدارة الدولة العراقيّة للمرحلة الانتقالية عام 2004 لإدارة شؤون الدولة حتّى تشكيل حكومة عراقيّة منتخبة وفقا لدستور عراقيّ دائم كما جاء في المادّة الثانية من القانون الذي أكّد أهمّيّة توزيع السلطة بين المركز والمحافظات، وهو ما ظهر واضحا في المادّة الرابعة من قانون إدارة الدولة التي أكّدت أنّ نظام الحكم في العراق جمهوري اتحاديّ فيدرالي ديمقراطيّ تعددي، ويتم تقاسم السلطات فيه بين المركز والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلّيّة. كما تعاملت المادّة 21 من القانون مع المجالس والحكومات المحلّيّة على أنّها أمر واقع لا يمكن تجاهله حين نصّت: ”لا يجوز للحكومة العراقيّة الانتقالية أو حكومات وإدارات الأقاليم والمحافظات والبلديات أو الإدارات المحلّيّة أن تتدخل في حقّ الشعب العراقيّ في تطوير مؤسّسات المجتمع المدني سواء أكان ذلك بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني الدَوليّة أو بأيّ شكل آخر“، وحسمت المادّة 52 من قانون إدارة الدولة الجدل الذي أثير حينها حول تركيز السلطة حين أكّدت أن اللامركزيّة ”ستشجع على ممارسة السلطة المحلّيّة من قبل المسؤولين المحلّيّين في كلّ إقليم ومحافظة، ويخلق عراقا موحدا يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويجعله متحررا من التسلطة“، قبل ان تأتي المادّة 55 لتشير صراحة إلى ”حقّ كلّ محافظة بتشكيل مجلس محافظة وتسمية محافظ، وتشكيل مجالس بلدية ومحلّيّة“، وحددت المادّة 56 من القانون وظائف المجالس والإدارات المحلّيّة بالآتي[21]:

- المساعدة في تنسيق عمليّات الوزارات الاتحاديّة في المحافظة.
- مراجعة الخطط السنوية للوزارات الاتحاديّة في المحافظات.
- قيام المجالس بزيادة إيراداتها بشكل مستقلّ عن طريق فرض الضرائب والرسوم.

21. قانون ادارة الدولة العراقيّة للمرحلة الانتقالية 2004.

- المبادرة في إنشاء المشاريع المحلّيّة بشكل مستقلّ أو بالشراكة مع المنظّمات الدَوليّة غير الحكوميّة.
- والقيام بأي انشطة أخرى تتماشى مع القوانين الاتحاديّة
- تساعد مجالس الاقضيّة والنواحي في تنفيذ مسؤوليات الحكومة الاتحاديّة وتقديم الخدمات العامة.
- للحكومة الاتحاديّة حقّ منح المحافظات والإدارات المحلّيّة سلطات إضافيّة

2– الأمر 71 لسنة 2004

كان أمر سلطة الائتلاف رقم 71 لسنة 2004 بمثابة أول إطار قانونيّ مباشر لمجالس المحافظات بعد عام 2003. وعلى الرغم من أنّه حمل عنوان ''السلطات الحكوميّة المحلّيّة'' فإنّه انطلق مما جاء في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية بشأن آليّات تقاسم السلطة بين الحكومة الاتحاديّة من جهة، والحكومات الإقليمية والمحافظات والإدارات المحلّيّة من جهة أخرى.

وحدّد القسم الثاني من الأمر آليّات تشكيل وعمل مجالس المحافظات عن طريق عدة خطوات[22]:

- تشكيل مجلس محافظة في كلّ من المحافظات العراقيّة.
- بعدها تقوم المجالس بتحديد أولويات المحافظات والتعديل على المشاريع وفقا لضوابط محدّدة.
- المراقبة وتقديم التوصيات حول الخدمات في المحافظات.
- تحصيل العائدات عن طريق فرض الضرائب والرسوم.
- المبادرة بالمشاريع على مستوى المحافظة بالشراكة مع منظمات دَوليّة وغير حكومية.
- القيام بأنشطة أخرى شريطة أن تتماشى مع القوانين السارية.
- تؤدّي مجالس المحافظات مسؤوليّاتها بشكل مستقل عن أي إشراف أو سيطرة من قبل الوزارات.
- يحقّ للمجالس خلال أسبوعين رفض التعيينات المركزيّة للمديرين والموظّفين المحلّيّين.
- اختيار المحافظين ونوابهم.
- عزل المحافظين ونوابهم بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء.

22. الامر 71 لسنة 2004.

3- الدستور

نصّ الدستور العراقيّ الدائم الذي صدر عام 2005 في المادّة 116 بشكل صريح على أنّ العراق دولة ذات نظام اتحاديّ تتكوّن من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزيّة وإدارات محلّيّة.

أمّا المادّة 122 من الدستور فقد حدّدت بشكل واضح الآليّة التي يمكن من خلالها تشكيل وعمل مجالس المحافظات عن طريق الآتي:

- تتكوّن المحافظات من عدد من الأقضيّة والنواحي والقرى.
- تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيّات الإداريّة والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزيّة الإداريّة، وينظم ذلك بقانون.
- يعدّ المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحيّاته المخول بها من قبل المجلس.
- ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة وصلاحيّاتها.
- لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله ماليةٌ مستقلة.

وجاءت المادّة 123 من الدستور لتمنح الحكومة الاتحاديّة حقّ تفويض المحافظات جزء من سلطاتها، ومنح المحافظات جزءا من صلاحيّاتها للحكومات الاتحاديّة بموافقة الطرفين شريطة أن يتمّ تنظيم ذلك بقانون.

4– قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.

نصّت المادّة الثانية من القانون على أنّ مجلس المحافظة هو السلطة التشريعيّة والرقابية في المحافظة، وله حقّ إصدار التشريعات المحلّيّة بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزيّة الإداريّة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحاديّة التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحاديّة، وتتمتّع مجالس المحافظات بالشخصية المعنوية والاستقلال الماليّ، ويمثّلها رئيسها أو من يخوله.

وهنا يتضح أنّ مشرّع القانون استفاد من إشارة الدستور العراقيّ بشكل صريح إلى منح المحافظات صلاحيّات إداريّة ومالية واسعة ليمنح مجالس المحافظات حقوقا عدة أبرزها:

- اعتبار مجلس المحافظة السلطة التشريعيّة، على أن يمتلك حقّ إصدار التشريعات المحلّيّة.
- منح مجلس المحافظة دورا رقابيّا.
- جعل القانون الفضاء واسعا امام مجالس المحافظات من أجل التمتع باللامركزيّة الإداريّة بشكل واسع شريطة ألّا يتعارض ذلك مع الدستور والقوانين النافذة.
- يعد الاستقلال المالي لمجالس المحافظات مؤشر واضح على وجود لامركزيّة إداريّة.

وفي ظلّ وجود نصوص دستورية وقوانين تتيح لمجالس المحافظات حقّ إصدار التشريعات المحلّيّة والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإداريّة والمالية يمكن ملاحظة الآتي[23]:

أ–انتقال العراق من نمط الدولة البسيطة إلى إطار الدولة المركبة، وهذا الأمر يستدعي اتباع أسلوب جديد في الحكم، ومن أجل ذلك وجد النظام الاتحاديّ.

23. عبد الجبار احمد عبدالله، الفدرالية واللامركزية في العراق، عمان، مؤسسة فريدريش ايبرت في الاردن والعراق، تشرين الثاني 2013، ص12.

ب–أنّ توسع الدولة العراقيّة في مجال الأخذ باللامركزيّة الإداريّة ينسجم مع توجهات الديمقراطيّة بعد عام 2003، فضلا عن وجود لا مركزيّة سياسيّة في الأقاليم (إقليم كردستان).

ج–أنّ منح لامركزيّة إداريّة لمجالس المحافظات يشير إلى وجود رغبة بعدم تركيز السلطات في يد الحكومة المحلّيّة.

د–تحوّل الانتخاب إلى ركيزة اساسية لممارسة السلطة في المحافظات؛ لينهي بذلك عهد التعيين الذي لا يتوافق مع مبادئ الديمقراطيّة.

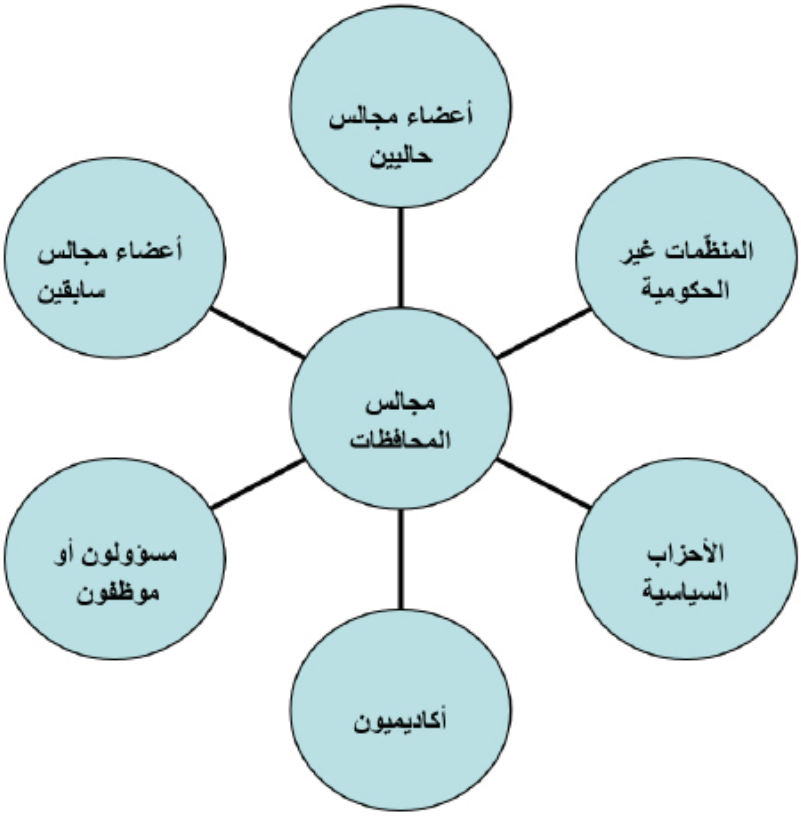
ثالثا: أصحاب المصلحة وصنع القرار في مجالس المحافظات

أصحاب المصلحة هم المجموعات التي تحمل مطالب محدّدة تريد لها أن تتحقّق على يد منظمة معيّنة، وكل واحدة من هذه المجموعات تكون لها مصلحة يعتمد تحققها من عدمه على أداء المنظمة أو المؤسّسة، ويمكن أن يكون صاحب المصلحة من داخل المنظمة أو من خارجها، ويتم الاعتماد على مستوى رضا كلّ جماعة مصلحة من أجل تقييم أداء وفاعليّة المنظمة، وتؤثّر هذه المجموعات بشكل أو بآخر في عمل المنظّمات التي هي بالنتيجة هي عبارة عن ميادين سياسيّة تشهد صراعات للمصالح من أجل السيطرة على قراراتها ومخرجاتها [24].

وعلى قدر تعلق الأمر بمجالس المحافظات في العراق فإنّ جماعات المصلحة المعنيّة بهذه المؤسّسة عديدة سواء أكانت مشاركة في المجالس أم غير مشاركة، مستفيدة أو متضررة من وجود المجالس، وأيّ مجموعة معنيّة باللامركزيّة كأحد أهمّ اوجه التجربة الديمقراطيّة الناشئة في العراق. ويمكن توضيح أبرز جماعات المصلحة التي لديها مطالب تريد لها أن تتحقّق عن طريق صنع القرار في مجالس المحافظات عن طريق الشكل الآتي:

24. مؤيد السالم، تصميم المنظّمات وتحليلها، 2018، ص57.

الشكل رقم (2): أصحاب المصلحة ومجالس المحافظات في العراق



المصدر: من إعداد الباحث

وحرص مركز البيان للدراسات والتخطيط على وضع قضيّة صنع القرار في مجالس المحافظات على طاولة حوار شارك فيها ممثلون عن أصحاب المصلحة بمختلف توجهاتهم للوقوف على أبرز التحدّيات التي تواجه صنع القرار في مجالس المحافظات من أجل التوصل إلى حلول بشأنها.

ومن خلال النقاشات واستعراض التجارب السابقة لمجالس المحافظات اتضح وجود عدد من التحدّيات التي تواجه عمليّة صنع القرار في مجالس المحافظات:

1–العلاقة بين المحافظ ومجلس المحافظة

لا يمكن تعميم وصف يمكن أن يطلق على العلاقة بين المحافظ ومجلس المحافظة يشمل جميع المحافظات؛ لأنّ العلاقة حقّقت قدرا مقبولا من الاستقرار في بعض المحافظات، لكنها لم تكن كذلك في محافظات أخرى، وبالمجمل فإنّ هذه العلاقة لو كانت مستقرة تماما لما حدثت الهزات التي عصفت بوجود مجالس المحافظات التي دفعت حالة عدم الاستقرار السياسيّ التي شهدتها البلاد قبل وخلال وبعد عام 2019. وبحسب مشاركين في الجلسات إنّ ارتباك العلاقة بين بعض المحافظين ومجالس محافظاتهم أدّى إلى حدوث فوضى في تلك المحافظات، كما أنّ التعقيد والبيروقراطية كانا حاضرين في هذه العلاقة التي تتراجع مخرجاتها الايجابية كلما زادت تعقيداتها، يضاف إلى ذلك أنّ آراء أخرى أشارت إلى أن العامل السياسيّ كان مؤثّرا في هذه العلاقة، فخلاف مجلس محافظة مع محافظ ينتمي إلى جهة سياسيّة مؤثّرة سيؤدّي بالنتيجة إلى ضعف المجلس على التشريع، وبالتالي حدوث إرباك في عمليّة صنع القرار بداخله.

2– العلاقة بين المركز ومجالس المحافظات

على الرغم من الدور الايجابي الذي تضطلع به الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات في فكّ التعارضات وتنمية العلاقة الايجابية بين المركز والمحافظات، فإنّ مشاركين في الجلسات أشاروا إلى وجود خلل في العلاقة يتعلّق بالصلاحيّات التي لم تنظم جميعها بتشريعات مناسبة، ممّا أدّى إلى حدوث تداخل لا بد من الإسراع في حلّه بعد تشكيل مجالس المحافظات.

3– ضعف التمثيل الأفقي

أثارت نقاشات أصحاب المصلحة قضيّة مهمّة تتعلق بضعف التمثيل الأفقي لمواطني بعض المحافظات؛ إذ أوضح بعض المشاركين أنّ التجارب السابقة أثبتت غياب التمثيل في بعض المناطق داخل المحافظة الواحدة لصالح تضخم في تمثيل مناطق أخرى تقع في المحافظة ذاتها، واكد بعضهم ان مناطق تقع شرقي بغداد حرمت من التمثيل في انتخابات مجالس المحافظات، وهذا يؤدّي بحسب رأيهم إلى غياب ممثلي تلك المناطق عن صنع القرار في مجالس المحافظات.

4– قانون الانتخابات

أكّد أغلب المشاركين من أصحاب المصلحة على أهمّيّة سنّ قانون انتخابات يناسب حالة اللامركزيّة الإداريّة التي منحها الدستور للمحافظات، موضحين أنّ قوانين الانتخابات السابقة وراء عدم استقرار

المجالس، فضلا عن تسببها بعدم تمثيل جميع أو أغلب السكان في صنع القرار بمجالس المحافظات، على أساس أنّ انتخابات مجالس المحافظات تتطلب وجود آليّة قائمة على أساس وجود دوائر صغيرة في المحافظات تكون بوابة لتحقيق تمثيل جغرافي مناسب لسكان المحافظة في مجلسها؛ لأنّ التمثيل في مجلس المحافظة يختلف عن التمثيل في مجلس النواب الاتحاديّ الذي يمكن أن يتمّ انتخابه بدوائر كبيرة على مستوى المحافظات، أو عن طريق اعتبار العراق بمجمله دائرة انتخابيّة واحدة.

5– التدخّلات السياسيّة

جرى الحديث في الجلسات عن وجود تدخلات سياسيّة في عمل مجالس المحافظات السابقة التي عانت من التفاهمات والتوافقات السياسيّة التي انتقلت من المركز إلى المحافظات وأثّرت بشكل مباشر في آليّة صنع القرار في مجالسها.

6– التداخل في بغداد

تحدّث محافظ بغداد الأسبق خلال الجلسات عن وجود تداخل إداريّ ووظيفيّ وخدميّ في بغداد، مؤكّدا أنّ المشرع وراء هذا التداخل، وبيّن أنّ محافظة بغداد في عهده لم يكن فيها مديرين عامّين بالأصالة، فضلا عن وجود تفاوت وظيفيّ بين محافظة بغداد وأمانة بغداد. وبيّن أنّ نقل الصلاحيّات من الوزارات إلى المحافظة كان شكليّا، مشيرا إلى أنّ التداخل الإداريّ في بغداد واضح، وعلى سبيل المثال منطقة ''المعامل'' تخدم من قبل محافظة بغداد على الرغم من أن نسبة من مواطنيها يتبعون إلى محافظة ديالى.

7– غياب الرؤية المستقبليّة في المحافظات

أثار مشاركون في الجلسات تحدّيًا مهمّا يربك صنع القرار في مجالس المحافظات تمثّل في غياب الرؤية المستقبليّة التي تتضمن التخطيط للمشاريع في المحافظات، موضّحين أنّ العمل في بعض المحافظات يتم أحيانا عن طريق ''الفزعة''، مؤكّدين أنّ الاستثمار العشوائيّ غير المنظّم فاقم المشكلة.

8– الخلل في التشريعات

تشخيص وجود خلل في التشريعات التي تنظّم عمل مجالس المحافظات، وفي مقدّمتها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 الذي قال عنه محافظ بغداد الأسبق فلاح الجزائريّ: إنّه لم يعالج التداخل في الصلاحيّات، مؤكّدا أنّ معاون المحافظ وهو بدرجة معاون مدير عام كان يخاطب ويوجه مديرين عامّين في مؤسّسات أخرى، ممّا دفع للتفكير بمخرج قانونيّ، وهو أن يكتب في التوجيهات التي تذهب إلى مسؤولين أعلى منه ''بتوجيه من المحافظ ...''.

ويوضّح الجدول الآتي التحدّيات مع أسبابها ونتائجها:

الجدول رقم (1): تحدّيات مشاركة أصحاب المصلحة في صنع القرار والأسباب والنتائج

التحدّيات	الأسباب	النتائج
العلاقة بين المحافظ ومجلس المحافظة	التداخل في الصلاحيّات	عدم استقرار بيئة صنع القرار
العلاقة بين المركز ومجالس المحافظات	الاختلاف في تفسير التشريعات	زيادة بالتداخل في الصلاحيّات
ضعف التمثيل الأفقيّ	عدم مراعاة قانون الانتخابات للتمثيل الجغرافيّ	تفاوت بالتمثيل في مجالس المحافظات
قوانين الانتخاب	التفاهمات السياسيّة	عدم الاستقرار في عمل مجالس المحافظات
التدخلات السياسيّة	التحكم بصنع القرار في مجالس المحافظات	مشاركة فئات محدّدة في صنع القرار
التداخل في بغداد	عدم وضوح التشريعات المتعلّقة بالمحافظات	تراجع في القدرة على الإنجاز في الدورات السابقة
غياب الرؤية المستقبليّة	التسرع في اتخاذ القرارات في المحافظات	قرارات غير مدروسة
الخلل في التشريعات	اللامبالاة بشأن إصلاح تشريعات المحافظات	ارباك في عمل مجالس المحافظات

المصدر: من إعداد الباحث

كما طرح المشاركون في جلسة أصحاب المصلحة وموقفهم من آليّات صنع القرار في مجالس المحافظات عددًا من المقترحات:

1–تعزيز علاقة المحافظات بالهيئة التنسيقيّة

إنّ اللامركزيّة الإداريّة لا تعني الفصل التام بين المركز والمحافظات، بل تعني توزيع للاختصاصات بما لا يتعارض مع الصلاحيّات الحصرية للمركز، ممّا يعني أنّ العلاقة بين المحافظات والمركز تكامليّة وليست تنافسيّة، وهو ما يمكن تعزيزه عن طريق الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات التي تمثّل حلقة مهمّة لتطوير العلاقة بين السلطات الاتحاديّة والمحافظين.

2– الحوار مع القوى الفائزة في المحافظات

لا يمكن لاحد التقليل من ثقل القوى القادرة على حصد اعلى المقاعد في مجالس المحافظات، ومن المصلحة أن يكون تفعيل الآليّات الإيجابيّة لصنع القرار في المجالس قائم على الحوار مع الفائزين فيها؛ لما يحملونه من ثقل سياسيّ داخل مجالس المحافظات، فضلا عن كونهم نتاجا لعمليّة انتخابيّة ديمقراطيّة منحتهم الأوّلويّة في المشاركة بصنع القرار في مجالس المحافظات.

3– توسيع تجربة الجهد الخدميّ

إنّ الاستعانة بتجربة الجهد الخدميّ وحملة الأعمار التي شهدتها الفترة الأخيرة في بغداد وتوسيعها لتشمل المحافظات الأخرى يمكن أن تمثّل مدخلا للإصلاح في مجالس المحافظات التي عادت ووجدت أمامها عددا كبيرا من الملفّات التي تراكمت خلال حقبة تجميدها.

4– إصلاح قانون الانتخابات

إنّ العلاقة بين طبيعة قانون الانتخابات وصنع القرار في مجالس المحافظات وثيقة؛ إذ إنّ القانون الذي يوسّع التمثيل يؤدّي بالنتيجة إلى توسيع دائرة المشاركين في صنع القرار، والعكس صحيح، ممّا يعني أنّ الإصلاح في مستقبل المجالس يبدأ من إصلاح قانون الانتخابات الذي يجب أن يكون متناسبا مع الأوضاع السياسيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة لكلّ محافظة، وهو ما دفع أغلب المشاركين في الجلسات إلى التفكير بطرح تعدّد الدوائر في المحافظات، وليس بالضرورة أن يمثّل ذلك استنساخا لتعدّد الدوائر الذي طبّق في الانتخابات النيابيّة التي جرت عام 2021، بل تعدّد يتناسب مع طبيعة المحافظات ويحقّق الاستقرار في مجالسها.

5- تفعيل دور الرقابة والمساءلة

طرح بعض المشاركين قضيّة تفعيل دور الرقابة والمساءلة في المحافظات التي من شأنها إصلاح العمل السياسيّ المحلّيّ، والحيلولة دون تكرار الأزمات السياسيّة السابقة حول مجالس المحافظات، على ألّا يتعارض ذلك ولا يعيق دورَ مجالس المحافظات الذي كفله لها الدستور حقّ الرقابة.

6- الحثّ على المشاركة في الانتخابات

بعد أن مثل تراجع نسبة المشاركة في انتخابات المحافظات تحدّيا أمام صنع القرار في المجالس المحلّيّة، فإنّ الحثّ على المشاركة الواسعة في الانتخابات يمكن أن يساهم في الإصلاح؛ لأنّ المشاركة الاوسع تعني وصول ممثّلين جدد من غير الذين تعودّوا الفوز في كلّ انتخابات، وهذا يؤدّي بدوره إلى وجود تنوّع نسبيّ يخدم عمليّة صنع القرار في مجالس المحافظات.

7- إعادة النظر بقانون المحافظات

يعتقد مشاركون في الجلسات أنّ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 لم يَعُدْ متناسبا مع الأوضاع والتطوّرات التي يعيشها العراق اليوم، وأنّ من الأفضل تعديله أو الذهاب إلى سنّ تشريع جديد يأخذ بنظر الاعتبار جميع التحدّيات التي تواجه عمل المجالس وخصوصا تلك المتعلّقة بصنع القرار فيها.

ويبيّن الجدول رقم (2) المقترحات المتعلّقة بآليّات إشراك أصحاب المصلحة في صنع قرار مجالس المحافظات مع أدوات تحقيق تلك المقترحات:

الجدول رقم (2): المقترحات وأدوات التنفيذ

المقترحات	أدوات التنفيذ المقترحة
تعزيز علاقة المحافظات بالهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات	تشريع جديد أو تعديل تشريعات سابقة
الحوار مع القوى الفائزة في انتخابات مجالس المحافظات	اللقاءات المباشرة والحوارات والندوات
توسيع تجربة الجهد الخدمي في المحافظات	التنسيق بين المحافظات والمؤسّسات الاتحاديّة المعنيّة
إصلاح قانون الانتخابات	التواصل مع السلطة التشريعيّة والقوى السياسيّة المؤثّرة
تفعيل دور الرقابة والمساءلة	عن طريق رقابة مجالس المحافظات والمؤسّسات الاتحاديّة المعنيّة
الحث على المشاركة في الانتخابات	إصلاح قانون الانتخابات وتعزيز ثقة الناخب بالقانون
إعادة النظر بقانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008	تعديل القانون أو تشريع قانون جديد للمحافظات غير المنتظمة بإقليم

المصدر: من إعداد الباحث

رابعا: صنّاع القرار ومجالس المحافظات

لم يكن أصحاب المصلحة وحدهم محطّ اهتمام هذه الدراسة، بل صنّاع القرار أيضا؛ كونهم أصحاب مصلحة، وهم في الوقت نفسه مساهمون بشكل أو بآخر في صنع القرار، وتم تخصيص جلسة جرت خلالها استضافة صنّاع قرار للاستفادة من تجاربهم ونقاشاتهم للتوصل إلى أبرز التحدّيات والمقترحات الناتجة عن تلك التجارب.

ومن أبرز التحدّيات التي واجهت صنع القرار في مجالس المحافظات من وجهة نظر صنّاع القرار الآتي:

1-محاولات السيطرة على صنع القرار

تحدّث مشاركون في الجلسات عن محاولات بعض الأطراف السيطرة على صنع القرار في مجالس المحافظات السابقة، مؤكّدين أنّ هذه الظاهرة تمثّل إحدى أهمّ التحدّيات التي واجهت عمل المجالس السابقة وعرقلت قدرتها على تنفيذ خططها وواجباتها الرقابيّة والخدميّة.

2- التداخل في الصلاحيّات

في تكرار لما ورد في ملاحظات أصحاب المصلحة، تحدّث عدد من صنّاع القرار عن تداخل في صلاحيّات مجالس المحافظات مع صلاحيّات مؤسّسات أخرى، وأكّد بعضهم أنّ المشرع وراء هذا التداخل الذي أثّر بشكل أكبر على محافظة بغداد التي عانت مجالسها السابقة من عدم الامتثال لقراراتها؛ ممّا أدّى إلى تعميق الخلافات بين المحافظات وبعض الوزارات، كما أكّد بعض المشاركين أنّ إخفاقات حدثت في التطبيق، وليس كلّ الفقرات القانونية المتعلّقة بالمحافظات كانت خاطئة، مشيرين إلى أنّ ذلك يعود إلى نقص الثقافة القانونية وقلّة الدراية بالمهام والواجبات، وأنّ ذلك بحسب رأيهم أدّى إلى مزيد من الإخفاقات؛ إذ إنّ كثيرا من المشاريع لم تنفذ، وبعضها نفّذ على نحو سيّئ، وعبر نوّاب مشاركون في الحوارات عن عدم رضاهم على مخرجات نقل الصلاحيّات للمحافظات، مؤكّدين أنّ نقل الصلاحيّات يجب أن يكون مقترنا بعاملي (الخبرة والكفاءة)، وأن يتمّ ذلك عموديّا عن طريق التعاون بين السلطات.

3- التدخّل في التعيينات

عبّر بعض المشاركين عن دعم رضاهم عن تدخّل السلطات الاتحاديّة في الدورات السابقة بعمليّة تعيين المدراء والمسؤولين في المحافظات، لاعتقادهم أنّ ذلك يمكن أن يعرقل جهود وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، مؤكّدين أنّ الإصلاح يكون بوجود الأشخاص الكفوءين في مجالس المحافظات والمناصب المهمّة الأخرى في المحافظات.

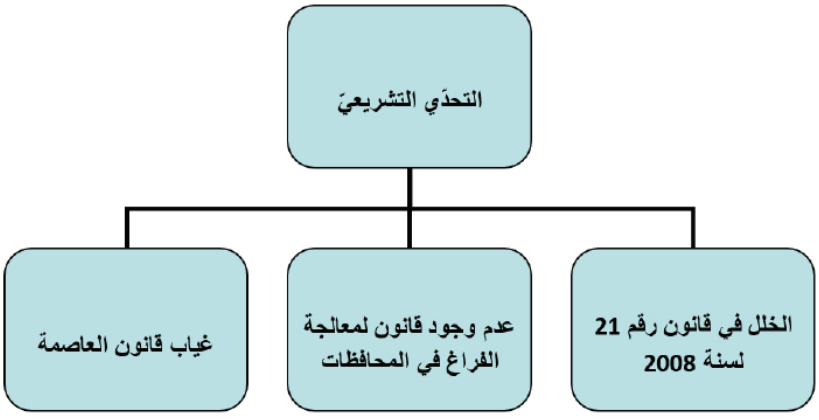
4- عدم كفاية التشريعات الحاليّة

طرح الخلل الموجود في بعض القوانين وأثره في مجالس المحافظات من قبل بعض الحاضرين للجلسات بصفتهم من صنّاع القرار أو المقربين منهم، وجرى التركيز على قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 الذي حان الوقت لتعديله من وجهة نظرهم. وأكّد وكيل وزارة الإعمار والإسكان السابق (استبرق الشوك) أنّ هذا القانون صدر في وقت غير مناسب، وأنّ الظروف في وقت تشريعه لم تكن مهيّأة لإصداره، موضحا أنّ الانتقال إلى اللامركزيّة يجب أن يكون تدريجيا يرافقه توفير شروط الانتقال، وأشار إلى حدوث اشكاليّات عديدة بعد نقل الصلاحيّات، ممّا دفع بعض الوزارات إلى وضع مدوّنات من أجل فكّ التداخل.

كما جرى التحذير من احتمال تكرار حالة الفراغ التي أعقبت تجميد أو تعطيل عمل مجالس المحافظات عام 2019، بعد أن أدّى ذلك إلى تحرير المحافظين من الرقابة، وتحوّل صلاحيّات مجالس المحافظات إلى مطمع توجّهت إليه انظار الجهات الأخرى، كما أنّ غياب المجالس قلّل الرقابة على المدراء الموظّفين في المحافظات، وكل ذلك أدّى إلى خلل في توزيع الأدوار بين مؤسّسات الدولة، ممّا يتطلّب تشريع قانون لمعالجة أيّ فراغ في المحافظات في المستقبل.

وجرت الإشارة أيضا إلى أنّ التحدّي الأكبر في محافظة بغداد ناتج عن غياب قانون العاصمة الذي يمكن أن يحلّ كثيرا من حالات التداخل في الصلاحيّات في حال تشريعه.

الشكل رقم (3): التحدّي التشريعيّ



المصدر: من إعداد الباحث

5- عدم التكيّف مع متطلّبات اللامركزيّة

على الرغم من تأكيد الدستور العراقيّ على اللامركزيّة في إدارة المحافظات، فإنّ التطبيق الفعليّ أثبت وجود حالة من عدم التكيف مع اللامركزيّة الإداريّة التي اختلفت عند تطبيقها على الواقع عمّا مكتوب في التشريعات.

6- الفساد

جرى التطرّق أيضا من قبل بعض المشاركين إلى الفساد كأحد أهمّ المعوقات التي وقفت في طريق مجالس المحافظات السابقة وعرقلت قيامها بواجباتها.

7- إبعاد الكفاءات والخبرات

طغت الصبغة السياسيّة على مجالس المحافظات السابقة، ممّا أدى إلى إسناد مواقع مهمّة إلى شخصيات تتبع إلى بعض الأحزاب دون أن تكون هناك مراعاة لعاملي (الكفاءة والخبرة)، ممّا انعكس بالسلب على الخدمات والمشاريع والإنجاز في المحافظات.

8- زيادة سلطة المحافظين

أدّى غياب مجالس المحافظات إلى زيادة سلطة المحافظين في الدورات السابقة، وبدأ بعضهم باتخاذ القرارات بشكل منفرد بحسب بعض المشاركين الذين انتقدوا استفادة بعض المحافظين من مواقعهم في الانتخابات.

كما طُرِحَ خلال النقاشات مع صنّاع القرار عددٌ من المقترحات لإصلاح عمليّة صنع القرار في مجالس المحافظات:

1–الالتزام بالدستور

أوجب الدستور وجود مجالس محافظات منتخبة، ممّا يعني أنّ إلغاءها غير ممكن لأنّه مخالف للدستور، ومن هذا المنطلق فإنّ الدعوة إلى عودتها واستمرارها يمثّل التزاما بالدستور. وأكّد عضو اللجنة القانونية في مجلس النواب محمّد عنوز خلال إحدى الجلسات أنّ تطبيق الدستور أمر ضروريّ لإنجاح عمل مجالس المحافظات، موضحا أنّ ما حدث خلال الفترة الماضية كان ناتجا عن أزمة مفاهيم، وأنّ الجميع مطالب اليوم بإدراك صلاحيّاته، مبيّنا أنّ أيّ محاولة لحل المجالس تعدّ غير دستورية، مشدّدا على أهمّيّة الالتزام بالمهام الدستورية التي حدّدها الدستور لمجالس المحافظات.

2–التشريع والتعديل

يمكن القول إنّ الحلَّ الأنسب لكلّ ما تقدم يمكن أن يبدأ من القوانين التي يتطلّب بعضها التغيير أو التعديل بحسب الحاجة والإمكانيّات المتاحة. وتحدّث مشاركون عن وجود نيّة لتغيير أو تعديل قانون رقم 21 لسنة 2008 من أجل تلافي أخطاء المرحلة السابقة وفكّ الاشتباك والتداخل الكبير في الصلاحيّات. وعلى الرغم من وجود اختلاف في آليّة الإصلاح التشريعيّ بين من يريد تغيير القانون ومن يريد تعديله، فإنّه يوجد توجه نحو إصلاح الآليّات القانونيّة في المحافظات.

3– النظام الانتخابيّ الأنسب

ساد الاعتقاد بأنّ النظام الانتخابيّ يؤثّر في صنع قرار مجالس المحافظات؛ لأنّ مخرجاته هي التي تحدّد من سيصنع القرار في المجالس؛ ونتيجة للجدل الذي رافق الدورات السابقة، تتجدد الدعوات اليوم لإعادة النظر بالنظام الانتخابيّ مع التركيز على آليّة الدوائر الانتخابيّة في ظلّ وجود دعوات من قبل بعض الأطراف والشخصيات من صنّاع القرار ترغب بالعودة إلى الدوائر المتعدّدة أو الدوائر الفرديّة في انتخابات مجالس المحافظات المقبلة.

4– إعادة النظر بآليّات نقل الصلاحيّات

نظرا للجدل الواسع حول نقل الصلاحيّات إلى المحافظات والغموض في التفسير والتطبيق، ركّز المقترح هنا على ضرورة إعادة النظر بآليّات نقل الصلاحيّات؛ لتكون ضمن نصوص واضحة لا تقبل التأويل لتجد طريقها إلى التطبيق.

5- البيئة السياسيّة

لا يمكن إصلاح بيئة صنع القرار في مجالس المحافظات ما لم تكن هناك بيئة سياسيّة داعمة لهذا التوجه، ومن هذا المنطلق فإنّ التوصية هنا تركز على خلق جو سياسيّ مؤيّد أو على الأقل غير معارض لإشراك الأطراف المعنيّة في عمليّة صنع القرار في مجالس المحافظات.

6- المدوّنات الداعمة للإصلاح

يمكن للمدوّنات التي وضعتها بعض الوزارات التخفيف من التداخل في الصلاحيّات؛ ممّا يدفع إلى اقتراح جمع هذه المدونات وإنضاجها، وتعميم هذه التجربة على المؤسّسات التي لم تعمل بها.

7- صفة الإلزام لقرارات مجالس المحافظات

بعد أن طرحت قضيّة عدم الالتزام بقرارات مجالس المحافظات السابقة، فإنّ الاقتراح في هذا الجانب يتطلّب العودة إلى النصوص الدستوريّة والقانونيّة من أجل إكساب قرارات مجالس المحافظات صفة الإلزام في الجوانب التي حدّدت لها دستوريّا وقانونيّا.

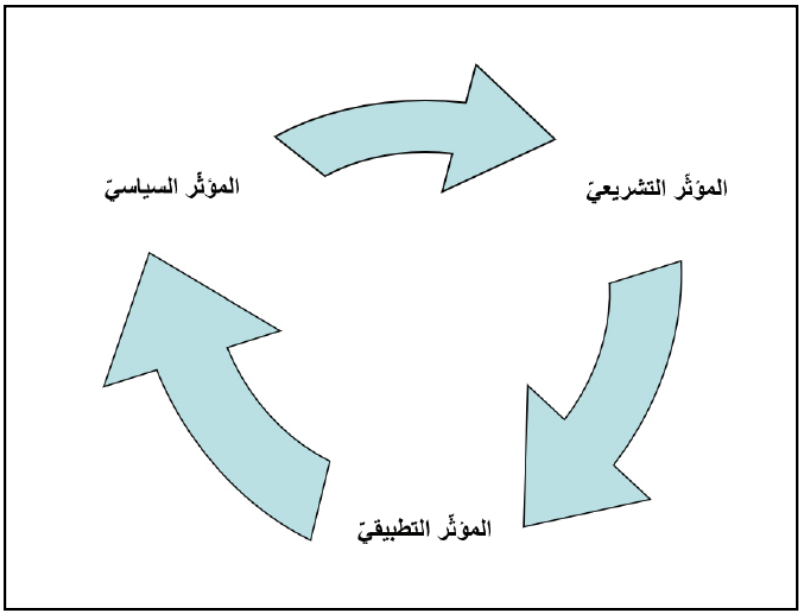
8- توظيف الخبرة والكفاءة

جرى التأكيد على أنّ الإصلاح يبدأ من توظيف الخبرات والكفاءات الموجودة في المحافظات عن طريق وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.

خامسا: ثلاثيّة التأثير في قرارات مجالس المحافظات

من خلال ما تقدّم يتضّح أنّ جميع المقترحات التي طرحت لتمثّل حلولًا للتحدّيات التي واجهت عمليّة صنع القرار في مجالس المحافظات تندرج ضمن الثلاثيّة الآتية:

الشكل رقم (4): ثلاثيّة التأثير في قرارات مجالس المحافظات



المصدر: من إعداد الباحث

أثبتت التجربة شدة التعقيد في هذه الثلاثيّة التي فرضت نفسها على مجالس المحافظات خلال المرحلة السابقة. وممّا يزيد التعقيد هو عدم قدرة أيّ مؤثّر على العمل دون وجود المؤثّرين الآخرين، فالمؤثّر السياسيّ لا يمكن أن يعمل لوحده من دون تشريعات وتطبيق على الأرض، وكذلك الحال مع التشريع فإنّه بمفرده غير كافٍ ما لم يتوفّر دعم سياسيّ وتطبيق، كما أنّ المؤثّر التطبيقيّ يكون غير ذي جدوى من دون وجود التشريعات والبيئة السياسيّة الداعمة.

سادسا: مقترحات ختاميّة.. فرص الإصلاح

انطلاقا من ثلاثيّة التأثير في عمليّة صنع القرار في مجالس المحافظات فإنّ أيّ محاولة للإصلاح يجب أن تكون واقعية لتجد طريقها إلى التطبيق، والواقع لا يمكن أن يتحقّق في حالة مجالس المحافظات ما لم يتم الانتباه إلى البوّابة التي يمكن أن يمرّ من خلالها طريق الإصلاح، وما دامت جميع المقترحات التي طرحت تندرج ضمن التشريع والسياسة والتطبيق فإنّ التوصيات المتعلّقة بفرص الإصلاح ستكون ضمن هذا الإطار:

1-الإصلاح التشريعيّ

يمثّل الإصلاح التشريعيّ الحلقة الاهم في تطوير آليّات صنع القرار في مجالس المحافظات؛ لأنّه يضع الأطر القانونيّة اللازمة لتوفير البيئة المناسبة لصنع القرار في المجالس التي أوجدها الدستور، ومنحها صلاحيّات منفصلة عن تلك الموجودة في المركز.

الجدول رقم (3): مراحل الإصلاح التشريعيّ

المراحل	الإصلاح	الجدوى	الجهات والأطراف المعنيّة
على المدى القريب	1-تعديل قانون رقم 21 لسنة 2008 2- تعديل قانون الانتخابات	1-الاستقرار في آليّات صنع القرار في مجالس المحافظات وانهاء حالة التداخل في الصلاحيّات 2-تحقيق التنوع بالتمثيل في مجالس المحافظات	1-السلطة التشريعيّة والقوى السياسيّة 2-السلطة التشريعيّة والقوى السياسيّة وأصحاب المصلحة
على المدى المتوسط	1-تشريع قانون العاصمة	1-إنهاء التداخل بالصلاحيّات في محافظة بغداد التي تتمتع بوضع خاص يختلف عن بقية المحافظات	1-السلطة التشريعيّة والقوى السياسيّة
على المدى البعيد	1-تشريع قانون مجلس الاتحاد 2- تشريع يعالج فراغ مجالس المحافظات	1-تنظيم العلاقة بين المحافظات والسلطات الاتحاديّة 2-عدم تكرار فراغ مجالس المحافظات بعد عام 2019	1-السلطة التشريعيّة والقوى السياسيّة 2- السلطة التشريعيّة والقوى السياسيّة

المصدر: من إعداد الباحث

2- الإصلاح السياسيّ

أثبتت التجربة أنّ أيّ خطوة للإصلاح لا يمكن أن تنجح ما لم تكن هناك بيئة سياسيّة داعمة لها، ممّا يؤكّد أنّ الإصلاح السياسيّ لابدّ أن يكون حاضرا من أجل إصلاح آليّات صنع القرار في مجالس المحافظات.

الجدول رقم (4): مراحل الإصلاح السياسيّ

المراحل	الإصلاح	الجدوى	الجهات والاطراف المعنيّة
على المدى القريب	1-دعم المشاركة في صنع القرار في مجالس المحافظات 2- تحرير المجالس من الضغوط السياسيّة	1-تمثيل أوسع لمطالب سكان المحافظة 2- قرارات مدروسة بعيدا عن الضغوط	1-مجالس المحافظات والقوى السياسيّة 2- القوى السياسيّة
على المدى المتوسط	1-دعم التواصل بين المجالس وأصحاب المصلحة 2- التفاعل مع مقترحات المنظّمات غير الحكوميّة والاتحادات المعنيّة والجماعات المحلّيّة المؤثّرة 3- التركيز على ضرورة تفعيل المشاركة والحوار مع السكان المحلّيّين والعمل على توثيق ذلك	1-زيادة نسبة الرضا عن اداء المجالس 2-الاستماع إلى مقترحات أخرى من خارج المجلس والاحزاب 3- الاقتناع بجدوى مجالس المحافظات وبالتالي تحقيق مشاركة أوسع في الانتخابات المحلّيّة	1-القوى السياسيّة وأصحاب المصلحة 2-القوى السياسيّة والمنظّمات غير الحكوميّة والاتحادات 3- مجالس المحافظات والمنظّمات غير الحكوميّة والاتحادات
على المدى البعيد	1-تهيئة كوادر حزبية قادرة على إدارة المحافظات	1-الإدارة السليمة لمجالس المحافظات وفقا لنتائج الانتخابات	1- القوى السياسيّة

المصدر: من إعداد الباحث

3- الإصلاح التطبيقيّ

إنّ تطبيق ما يرد في القوانين من نصوص، وما ينتج عن القوى السياسيّة من تفاهمات، بحاجة إلى وجود كفاءات وخبرات قادرة على تحويل المطالب إلى مخرجات ناجحة تحقّق الغاية الأساسيّة للامركزيّة الإداريّة التي ضمنها الدستور للمحافظات.

الجدول رقم (5): مراحل الإصلاح التطبيقيّ

المراحل	الإصلاح	الجدوى	الجهات والاطراف المعنيّة
على المدى القريب	1-تطوير العلاقة بين الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات ومجالس المحافظات 2-تحديد العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات 3-تفعيل المدونات في الوزارات 4- عقد جلسات علنية لمجالس المحافظات 5- تنظيم العلاقة بين مجلس النواب ومجالس المحافظات	1-التقليل من التداخل في الصلاحيّات 2- عدم تكرار جدل الغاء المجالس بعد 2019 3-التقليل من التداخل في الصلاحيّات 4- تقليل الفجوة بين مجالس المحافظات والسكان المحلّيّين 5- حلّ القضايا الخلافية والمسائل العالقة	1-الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات ومجالس المحافظات 2- مجلس النواب والقوى السياسيّة 3- مجالس المحافظات والوزارات المعنيّة 4- مجالس المحافظات 5- مجلس النواب ومجالس المحافظات
على المدى المتوسّط	1-تأهيل القيادات الإداريّة في المحافظات عن طريق المعهد العالي لإعداد وتأهيل القادة 2- تدريب موظفي مجالس المحافظات دون مستوى القيادات الإداريّة	1-إعداد قيادات إداريّة قادرة على الاضطلاع بمهامها في المحافظات 2- تعزيز دور المجالس في الرقابة وتقديم الخدمات	المعهد العالي لإعداد وتأهيل القادة ومجالس المحافظات 2- المنظّمات الحكوميّة وغير الحكوميّة المعنيّة بالتدريب ومجالس المحافظات
على المدى البعيد	1-استراتيجية شاملة لصنع القرار في مجلس المحافظات 2-اعداد مدونة واسعة لصلاحيّات مجالس المحافظات التي وردت في الدستور والقوانين النافذة 3- لجان تخصصيّة تشريعيّة وتنفيذيّة ومحلّيّة لمتابعة عمل مجالس المحافظات	1-ترصين عمل مجالس المحافظات وفقا للدستور 2- توفير غطاء دستوري وقانوني داعم لصلاحيّات المحافظات 3- فك التداخل وإزالة أيّ تعارض مع مؤسّسات السلطات الاتحاديّة	1-القوى السياسيّة وأصحاب المصلحة والمنظّمات غير الحكوميّة 2- مجالس المحافظات وخبراء متخصّصين 3- السلطة التشريعيّة والحكومة ومجالس المحافظات

المصدر: من إعداد الباحث

خاتمة

ختاما، لابدّ من الاشارة إلى أنّ كلّ ما ورد من مقترحات هو خلاصة لنقاشات معمّقة عقدت مع صنّاع قرار وأصحاب مصلحة وخبراء ومعنيّين بآليّات صنع القرار في مجالس المحافظات، وحرصت الورقة على تقديم الممكن من التوصيات الواقعية التي يمكن أن تطبّق على المدى القريب أو المتوسّط أو البعيد، وهذا لا يعني أنّها أحاطت بجميع المشاكل وتوصّلت إلى جميع الحلول، فمجالس المحافظات ـ وإن كانت مؤسّسة لتطبيق اللامركزيّة الإداريّة ـ تبقى محكومة بمنظومة العمل السياسيّ في العراق الذي يتأثّر هو الآخر بالظروف والمتغيّرات.

إنّ المقترحات التي وردت في الورقة تمثّل وجهة النظر الحاليّة لآليّات صنع القرار في مجالس المحافظات للوصول إلى الحدّ الأقصى من الفائدة الناتجة عن اللامركزيّة الإداريّة التي أجازها الدستور.

الجزء الثاني

الاقتصاد عامل جوهري في تحقيق العدالة

يؤدّي العامل الاقتصاديّ دورا أساسيّا وحيويّا في استقرار المجتمعات؛ لما يرتبط به من أثر، إذ إنّ انعدام الانصاف الاقتصاديّ، وارتفاع نسب الفقر والبطالة وأزمة توزيع الثروات والموارد بين المواطنين وأزمة التغلغل جميعهاً عوامل تساهم في انعدام العدالة بسبب اقتصاديّ، ممّا يؤدّي إلى حالة عدم الاستقرار الاقتصاديّ والسياسيّ، وقد عانى العراق بعد العام 2003، أزمات عديدة متعلقة في تحقيق العدالة الاقتصاديّة، إلّا أنّ أزمتي توزيع الموارد والثروات وأزمة التغلغل، كانت وما زالت من أبرز الأزمات.

نتيجة العوامل الاقتصاديّة والتغيرات البنيوية في بنية الاقتصاد العراقيّ، يشعر المواطنين بشكل دائم من حالة عدم الرضا (انعدام العدالة)، هذا ما يؤكّده عبد الحسن عصفور الشمريّ في كتابه ''أثر العامل الاقتصاديّ في الاستقرار السياسيّ''؛ إذ يقول: ''تأثير العامل الاقتصاديّ في الاستقرار السياسيّ يأتي من وجود اختلالات هيكليّة في الاقتصاد العراقيّ، وبنى تحتيّة مدمرة، ومعدلات عالية من البطالة وانتشار الفقر بين أفراد المجتمع، مع غياب الفلسفة الاقتصاديّة الواضحة وعدم ثابتها واعتماد الاقتصاد أحادي الجانب، فضلاً عن تفشي مظاهر الفساد المالي والإداريّ والسياسيّ، وكلّها عوامل عمقت من حدة السخط الشعبيّ، وازداد الشعور بالتهميش والاضطهاد ممّا عمق من النزاعات الاجتماعيّة وزاد من حالة (عدم الرضا)، ما أثّر في شرعيّة النظام السياسيّ وبالتالي استقراره السياسيّ''.

الاختلالات الهيكليّة التي يعاني منها الاقتصاد العراقيّ، مرتبطة في بعدين: الأوّل قانونيّ؛ إذ يعاني الاقتصاد العراقيّ من اختلالات قانونيّة كبيرة تساهم في حالة انعدام العدالة بين الأفراد من جهة، والمجاميع الاقتصاديّة من جهة أخرى مع النظام، كغياب قانون التحكيم التجاريّ الذي يعالج الإشكاليّات والقضايا التجاريّة والاقتصاديّة للشركات والافراد المستثمرين المحلّيّين والأجانب، والبعد الثاني؛ اجتماعيّ؛ إذ تحاول الدول تقليل الفوارق الاقتصاديّة بين فئات المجتمع ولاسيّما عندما تحصل زيادة مستمرة في الهرم الاجتماعيّ، والنظام يعاني من سوء إدارة وتوزيع الموارد، تزداد حالات البطالة والفقر والفوارق الاجتماعيّة على أساس اقتصاديّ، ولاسيما بين فئة الشباب؛ ممّا يشعرهم بعدم العدالة؛ لذا تقوم الدولة بعمليّة ممازجة فلسفيّة في الاقتصاد لتقليل آثار ذلك، وهي عمليّة تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة المستلقة.

انطلاقاً من ذلك يركّز هذا الجزء على الآثار المترتّبة على هذين البعدين: القانونيّ والاجتماعيّ في حالة تحقيق العدالة بالعراق، وأهمّ ما يعاني منه هذان الأمران، من خلال استعراض ذلك في محورين مهمّين: الأوّل؛ يناقش حالة غيات التنظيم القانونيّ للقضايا التجاريّة والاقتصاديّة في (قانون التحكيم التجاريّ)،

الجزء القانوني الأهم، وذلك أنّ التحكيم التجاريّ يعزّز العدالة في البلاد؛ إذ إنّه يُعدُّ شكلاً من أشكال العدالة الخاصة، باعتبار المحكم سواء أكان فرداً أم هيئة تحكيم، يعهد إليه التنظيم القانونيّ للقيام بوظيفة معطاة أصلاً ودستورياً لقضاة الدولة الرسميين الذين يشاركون في تثبيت معنى السيادة في أيّ دولة، وعلى اختلاف نظمها السياسيّة والاقتصاديّة. والثاني يناقش آليّات تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسّطة، وما تعانيه هذه العمليّة من انعدام العدالة والفوارق الواضحة في عمليّة التمويل والتلكّؤ الحاصل فيه؛ إذ إنّ الإهمال الذي عانى منه القطّاع الخاصّ بشكل عام، والمشاريع الصغيرة بشكل خاصّة، أفرز لنا نتائج سلبية على مستوى الاقتصاد الوطنيّ، وعلى مستوى العدالة الاجتماعيّة.

المحور الثالث

التحكيم التجاريّ في العراق: الواقع وآفاق المستقبل

د. علي دعدوش / باحث في شأن الاقتصاد العراقيّ والدَوليّ

الموجز

1- يعزّز التحكيم التجاريّ من العدالة في البلاد، إذ إنّه يُعد شكلاً من أشكال العدالة الخاصة، باعتبار المحكم فرداً أو هيئة تحكيم يعهد إليهم التنظيم القانوني للقيام بوظيفة معطاة أصلاً ودستورياً لقضاة الدولة الرسميين، والذين يشاركون في تثبيت معنى السيادة في أي دولة، وعلى اختلاف نظمها السياسيّة والاقتصاديّة.

2- يعرف التحكيم بأنه نظام قانوني يُعتبر بديلاً مفضلاً لقضاء الدولة في حسم المنازعات، نظراً المزايا العديدة التي يقدمها للمحتكمين، ويُطلق عليه مسميات فرعية حسب طبيعة المنازعة التي يراد فضها عن طريقه، فإذا كانت المادة مدنية سمي تحكيماً مدنياً، وإذا كانت المادة إداريّة سمي تحكيماً إداريّاً، أما إذا كانت المادة تجاريّة سمي التحكيم تجاريّاً.

3- أصبح التحكيم في الآونة الأخيرة الوسيلة المعتادة والمفضلة التي يلجأ إليها الأطراف لفض المنازعات، وذلك على المستويين المحلّيّ والدَوليّ، إذ أن لجوء الأطراف المتنازعة إلى هذا الطريق لفض المنازعات نتيجة لما يقدمه التحكيم التجاريّ من مميزات مثل السرية والسرعة والسهولة.

4- يُعد التحكيم التجاريّ من أهم الوسائل لفض النزاعات بين الأطراف، إذ إن التحكيم أدى إلى اهتمام واسع بتشريع قانون متخصص بالتحكيم التجاريّ لتشجيع الشركات العالمية لدخول سوق العمل في العراق، فضلاً عن ضرورة إصدار قوانين تدعم الاستثمار، وحماية المستثمر، إذ إن علاقة جذب الاستثمارات بالتحكيم التجاريّ قوية ومتينة، بالتالي أن التحكيم التجاريّ يخلق بيئة دائمة وداعمة للاستثمار.

5- إن التحكيم التجاريّ في العراق موجود، لكن ليس بقانونه الخاص، وإنما بعض المواد التي تضمنتها قوانين مختلفة كقانون المرافعات المدنية والتنفيذ، وقانون الاستثمار رقم 13 ومسودة قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فضلاً عن بعض القرارات الحكومية – قبل عام 2003، أو بعده – التي كانت تتخذ بين الحين والآخر.

6- انضمام العراق إلى اتفاقية نيويورك بموجب القانون رقم (14) لسنة 2021 الصادر عن رئيس الجمهورية بتاريخ 2021/04/06، والذي بدأ سريانه بتاريخ نشره في جريدة (الوقائع العراقيّة) في عددها الصادر بتاريخ 2021/05/31، وهذا الانضمام خلص بشروط أساسية أهمها ألا تطبق أحكام الاتفاقية على أحكام التحكيم الصادرة قبل تاريخ انضمام العراق لأحكام الاتفاقية.

7- يعد انضمام العراق لأحكام اتفاقية نيويورك للتحكيم بمثابة حافز للمستثمرين الأجانب والشركات الدَوليّة الكبرى للإبرام اتفاقيات تجاريّة واستثمارية مع المؤسّسات العراقيّة (الخاصة أو العامة) باعتبار أن هذه الاتفاقية تعتبر صمام أمان لدى الكيانات الأجنبية، والتي تعزز العدالة حول إمكانية تحصيل حقوقهم داخل العراق وبإشراف الجهات المعنية.

8- توجد العديد من المعوقات التي تُضعف تشريع قانون التحكيم التجاريّ في العراق أهمها المزاج العام، ومشكلة صياغة بنود العقود، وعدم الاستعانة بالخبراء والمستشارين، فضلا عن البيروقراطية والفساد الإداريّ والمالي، وبالمقابل توجد إيجابيات عديدة منها تعزيز الاستقرار القانوني بما يخلق بيئة قانونية مستقرة، وسرعة الإجراءات، وسريتها، وغيرها.

9- على يقوم المشرع العراقيّ تلافي القصور الموجود في نصوص قانون التحكيم التجاريّ 2024 المزمع قراءته لأول مرة، ذلك وفقاً للملاحظات العامة، فضلاً عن الملاحظات الخاصة التي وردت في متن الورقة، مع أخذ بنظر الاعتبار التطورات التي يشهدها العالم في نطاق التحكيم التجاريّ وإمكانية انضمام العراق إلى منظمات أخرى أبرزها منظمة التجارة العالمية ومنظمة بريكس بلس.

المقدّمة

يُعدُّ التحكيم من أهم وسائل الفصل في المنازعات، فهو النظام الذي بمقتضاه يمكن الفصل في المنازعة بواسطة أفراد عاديين بعيداً عن قضاء الدولة، فالأصل أنّه لا يجوز للشخص أن يقتضي حقه بنفسه، وأنه يجب التوجه إلى شخص محايد للفصل في النزاع والأصل أن هذا الشخص المحايد هو القاضي التابع للدولة، واستثناءً على هذه الأصول يعترف المشرع أيضاً بالتحكيم حيث يسمح بأن يكون هذا الشخص المحايد من أحد الناس يختاره الخصوم عادةً.

وقد أصبح التحكيم في الآونة الأخيرة الوسيلة المعتادة والمفضلة التي يلجأ إليها الأطراف لفض المنازعات، لا سيما تلك الناشئة في إطار العلاقات الدَوليّة الخاصة، وهنا يبرز التساؤل الأبرز للورقة هو: هل أن لجوء الأطراف المتنازعة إلى خيار التحكيم التجاريّ مبعثهُ ما يقدمه كقضاء خاص من مزايا قد يعجز القضاء الوطني (الرسمي) عن تحقيقها في أغلب الأحيان؟

إذ إن أهمّيّة التحكيم التجاريّ ينبع من السرية والتخصصية، والتحرر من رقة القواعد القانونية، سواء كانت قواعد موضوعية أو إجرائية، ما لم تكن متصلة بالنظام العام الدَوليّ في الدولة مقر دولة التحكيم أو الدولة التي يُراد تنفيذ حكم التحكيم فيها، كما يتميز التحكيم أيضا باحترام إرادة الأطراف التي تولد عنها هذا القضاء الخاص.

ومن المتفق عليه أن بطء التقاضي وعدم فعالية الأحكام ظاهرتان خطيرتان تحدّان العدالة، بل لا نغالي في القول إذا قلنا إنهما تجردان حق التقاضي، الذي يكفله الدستور من كل قيمة له، ذلك أن الالتجاء إلى القضاء لم يعد وسيلة فعالة لاقتضاء الحقوق، وإنما أصبح ميداناً يجد فيه المماطل متسعاً للمراوغة والتعطيل مستغلاً ما نص عليه القانون من ضمانات الأطراف الخصومة احتراماً لحقوق الدفاع، بل أصبح من مصلحة كل مماطل التجاء خصمه إلى القضاء إذا استقر في أذهان الناس أن خير سبيل لإماتة حق هو طرحه على ساحة القضاء.

المطلب الأول: خصوصية التحكيم التجاريّ كآلية بديلة لفض المنازعات الاقتصاديّة

إذا كان القضاء يسعى إلى تحقيق العدالة بمعناها العام، فإن التحكيم باعتباره طريق من الطرق البديلة لحل النزاعات فهو الآخر يسعى إلى نفس الهدف، وذلك من خلال تقديم حل عادل لفض المنازعات الاقتصاديّة الناشئة بين المتعاقدين، وبالتالي فالقضاء ليس الطريق الوحيد للفصل في النزاع القائم بين المتعاقدين، إذ أصبح التحكيم في الآونة الأخيرة الوسيلة التي يلجأ إليها المتعاملون على صعيد التجارة الداخلية لحل منازعاتهم، فضلاً عن التجارة الناشئة في إطار العلاقات الدَوليّة الاقتصاديّة.

مما لا شك فيه أن لجوء الأطراف إلى ولوج هذا الطريق لفض المنازعات الاقتصاديّة الناشئة بينهم، مبعثه ما يقدمه التحكيم من مزايا قد يعجز القضاء الوطني، وكذلك الوسائل البديلة لحل النزاع عن تحقيقها في غالب الأحيان، ذلك لأن اللجوء إلى القضاء لم يعد وسيلة فعالة لاقتضاء الحقوق، وإنما أصبح ميداناً يجد فيه المماطل متسعاً من المراوغة والتعطيل، مستغلاً ما نص عليه القانون من ضمانات الأطراف المتخاصمة.

أولاً: مفهوم التحكيم التجاريّ في تشريعات العالمية

تعددت آراء الفقه والقانون والقضاء بشأن إعطاء مفهوم عام للتحكيم التجاريّ، إلا أنها اتفقت من حيث المضمون على أنه إحدى الوسائل القانونية التي يتم فيها حل النزاعات بين أطراف اتفاق التحكيم بطريقة سريعة وسرية، وقد جرى تعريفه بأنه نظام قضائي خاص ينشأ من اتفاق الأطراف على العودة إلى شخص من الغير بمهمة محددة، هي الفصل في منازعة قائمة بين الأطراف بحكم يتمتع بالحجية يمنع الأطراف من إعادة طرح المنازعة التي فصل فيها حكم التحكيم على قضاء الدولة، أو على قضاء تحكيمي آخر.[25]

وعرفه جانب آخر من الفقه بأنه نظام للقضاء الخاص تقضي فيه الخصومة ويعهد بها إلى أشخاص يختارون للفصل فيها أو بعبارة أخرى يقصد بالتحكيم إنشاء عدالة خاصة يتم عن طريقها سحب المنازعات من يد القضاء لتحل عن طريق محكمين مخولين بمهمة الحكم [26]، أو هو نظام يعهد به الأطراف إلى محكمين عينوهم بحرية لمهمة فض المنازعات.[27]

25. حفيظة السيد الحداد: النظرية العامة للتحكيم التجاري الدولي، دار الحلبي للمطبوعات الجامعية، بيروت، 2007، ص64.

26. Jean Robert: L'arbitrage civil et commercial droit interne, droit, international privé – Dalloz, 1983 pp129-146.

27. عبد الستار احمد الجبوري: تمييز التحكيم التجاري عن القضاء وطبيعته القانونية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 10 العدد 38، 2021، ص261.

وذهبت محكمة النقض المصرية في تعريف التحكيم إلى أنه التحكيم طريق استثنائي لفض الخصومات خروجاً عن طرق التقاضي العادية، ويعرف أيضاً بأنه طلب الخصمين باختيار آخر يسمى حاكماً وذلك برضاهم وبالاتفاق، وهذا أكده المشرع المصري الذي عرف اتفاق التحكيم في قانون التحكيم المصري رقم (27) لسنة 1994 المعدل بالقانون رقم (٩) لسنة 1997، والقانون رقم (8) لسنة 2000، في الباب الثاني الفقرة الأولى من المادة (10) على أنه اتفاق الطرفين على الالتجاء إلى التحكيم لتسوية كل أو بعض المنازعات التي تنشأ بينهما بمناسبة علاقة قانونية معينة عقدية كانت أو غير عقدية.[28]

فيما بين المشرع الفرنسي اتفاق التحكيم في المرسوم رقم (48) لسنة 2011 بتعديل قانون التحكيم في المادة (1442) لسنة 2018 بقولها يأخذ اتفاق التحكيم شكل شرط تحكيم أو مشارطة تحكيم. وشرط التحكيم هو اتفاق بمقتضاه تلتزم الأطراف في عقد أو أكثر بإخضاع منازعتهم المتولدة عن هذا العقد، أو تلك العقود إلى التحكيم، كما أن مشارطة التحكيم عبارة عن اتفاق بمقتضاه يتفق الأطراف في نزاع قائم إلى إخضاع نزاعهم إلى التحكيم.

وبالنسبة للمشرع العراقيّ، فلم يعرف التحكيم، ولكن ذكره في قانون المرافعات المدنية العراقيّ رقم (83) لسنة 1969 المعدل في المادة (2) بقولها (يجوز الاتفاق على التحكيم في نزاع معين كما يجوز الاتفاق على التحكيم في جميع المنازعات التي تنشأ عن تنفيذ عقد معين)، والقانون هنا لم يشر إلى تعريف التحكيم، ولكنه أجاز الاتفاق على التحكيم.

مما تقدم، يعرف التحكيم بأنه نظام قانوني خير بديل لقضاء الدولة في حسم المنازعات، لتفوقه عليه في المزايا التي يقدمها للمحتكمين، ويطلق عليه مسميات فرعية حسب طبيعة المنازعة التي يراد فضها عن طريقه، فإذا كانت المادة مدنية سُمي تحكيماً مدنياً، وإذا كانت المادة إداريّة سمي تحكيماً إداريّاً، أما إذا كانت المادة تجاريّة سمي التحكيم تجاريّاً.[29]

28. قانون التحكيم المصري، قانون رقم 27 لسنة 1994.

29. ممدوح عبد العزيز العنزي: بطلان القرار التحكيمي التجاري الدولي الاسباب والنتائج (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي القانونية، الطبعة الاولى، 2006، ص31.

ازدهر التحكيم التجاريّ الدَوليّ ازدهار التجارة الدَوليّة وارتبط بها، فكان نجمه يتألق كلما تألق نجمها ويأفل كلما أفل نجمها، التحكيم التجاريّ الدَوليّ وجد من أجل التجارة الدَوليّة ولم توجد هي من أجله، ووجد لحل مشاكلها، ولم توجد هي لحل مشاكله، ولا سيما حين أخذ التطور طريقه في فتح أبواب ونوافذ الدول على بعضها في حقل الأموال والخدمات والسلع والنقود، إذ أصبح التحكيم التجاريّ الدَوليّ حاجة يتطلبها واقع التجارة الدَوليّة، ولا سيما بين الدول الصناعية المتقدمة فضلاً عن الدول النامية التي تمتلك ثروات مهمة مثل العراق والدول النفطية الأخرى، فتحركت هذه الدول الكبرى لتضع الاتفاقات الدَوليّة التي تسهل حركة سيره ليقوم هو بتسهيل حركة سير التجارة الدَوليّة.

وقد ارتبطت الاستثمارات الأجنبية بنشأة وتطور التجارة الدَوليّة، وساعد على انتشارها وتزايد معدلاتها ظهور الشركات المتعددة الجنسية وعمليات الاندماج، بما في ذلك شراء المستثمرين الأجانب للمؤسّسات التي تمت خصخصتها، وقد استعانت معظم دول العالم ولا سيما الدول النامية برأس المال الأجنبي لتحديث وتطوير منشآتها الإنتاجية والاقتصاديّات الوطنية، وأخذ المجتمع يلجأ إلى التحكيم والذي وجد فيه الأمان.

ومن أجل ذلك أخذت اتفاقيات التحكيم الدَوليّة تبصر النور ومن بين أهمها: –

1- بروتوكول جنيف لسنة 1923 الخاص بشروط التحكيم، التي تم تحت إشراف عصبة الأمم.

2- اتفاقية جنيف لسنة 1927 الخاصة بتنفيذ قرارات التحكيم الأجنبية.

3- اتفاقية نيويورك لسنة 1958 المتعلقة بتنفيذ قرارات التحكيم الأجنبية، والتي تمت تحت إشراف الأمم المتحدة.

4- الاتفاقية الأوروبية بخصوص التحكيم التجاريّ الموقعة في جنيف لسنة 1961 والترتيبات المتعلقة بتطبيق هذه الاتفاقية لسنة 1962.

5- الاتفاقية الخاصة بتسوية المنازعات عن طريق التحكيم المتعلقة بالاستثمارات بين الدول ورعايا الدول الأخرى الموقعة لسنة 1965 بهمة ورعاية البنك الدَوليّ للإنشاء والتعمير، والتي أنشأت مركزاً للتحكيم هو ICSID.

6- اتفاقية موسكو لسنة 1972 بخصوص تسوية المنازعات عن طريق التحكيم بين الدول الاشتراكية.

7- اتفاقية تسوية منازعات الاستثمار بين الدول المضيفة للاستثمارات العربية وبين مواطني الدول العربية الأخرى الموقعة لسنة 1974 وغيره.

وأصبح التحكيم التجاريّ الدَوليّ، خصوصاً بعد الالفية الجديدة، حقيقة وضرورة من الضرورات الحضارية للتعامل بين الشعوب وأداة لا بد منها للتنمية والازدهار، بل أن ممارسته بالطريقة الحضارية المتطورة باتت أسلوباً من أساليب صيانة السيادة الوطنية من خلال تأمين مصالحها الاقتصاديّة والتنموية، وهذا يعني أن التحكيم هو وسيلة حماية وصيانة للمصالح الوطنية من شأنه فسح المجال أمام التنافس الدَوليّ الصحيح، ثم إن اختيار التحكيم التجاريّ ليس بتنازل محض لطرف دون آخر، فطالما أنه يخص طرفين، فهو إذن عبارة عن قرار توفيقي مشترك يشكل خطاً وقائياً على طريق تجنب المشاكل أولاً وإيجاد الحلول ثانياً، كما ويتنازل فيه الطرفان عن الموقف الأحادي الجانب من أجل حل يقترب من التوفيق، يتشاطران فيه مسؤولية اختيار الاختصاص القضائي، ويخطوان نحو بداية جو من الثقة وحسن النية، وهو بعبارة أخرى خطوة يتقدم بها كل طرف باتجاه الآخر من أجل الالتقاء في وسط الطريق. ولذلك، لا يمكن القول بأنه تنازل من طرف واحد، بل هو تنازل متبادل تقتضيه مصلحة الأطراف طالما لا يستطيع أي منهما أن يفرض إرادته على الطرف الآخر.[30]

30. عبد الحميد الاحدب: التحكيم – احكامه ومصادره، الجزء الأول، مؤسسة نوفل، بيروت، 2002، ص118.

ثانياً: الأبعاد القانونية والاقتصاديّة للتحكيم التجاريّ

1- الأبعاد القانونية للتحكيم التجاريّ

إن سلطان الإرادة، أو بتعبير آخر إرادة الخصوم في اختيار نظام التحكيم التجاريّ هي التي تحرك النظام القانوني وترسم معالمه، فالإرادة هي التي يقع عليها عند الاتفاق على التحكيم التجاريّ وانتخاب هيئته لفض المنازعات، ومن بعدها تنفيذ حكم التحكيم التجاريّ، ولكن بشرط وجود نص قانوني يجبر التحكيم على التنفيذ، فضلاً عن ذلك، فإن حكم التحكيم التجاريّ يكون خاضعاً لرقابة القضاء، وقد حصل خلاف في الفقه حول الطبيعة القانونية لنظام التحكيم.[31]

واتفاق الخصوم في اللجوء إلى التحكيم التجاريّ لتسوية النزاعات فيما بينهم دون القضاء، هو أساس نظام التحكيم، فالاتفاق يعتبر اللبنة الأولى التي نبني عليها المنظومة التحكيمية، والإرادة هي التي تخلق التحكيم كأسلوب استثنائي لفض النزاعات، بعد أن يجبر القانون هذا الاتفاق، ومن هنا كان الاختلاف الفقهي حول طبيعة نظام التحكيم التجاريّ، ولعل الطبيعة القانونية للتحكيم التجاريّ تعد من أبرز المسائل التي أثير الجدل بشأنها في الفقه عندما تعرض للتحكيم كأحد الطرق لفض منازعات التجارة الدَوليّة، وأن مسألة الوقوف على طبيعة التحكيم التجاريّ لها نتائج أهمها تحديد المصدر الذي يستمد التحكيم سلطته كمصدر للقواعد القانونية.

إذ احتلت الطبيعة القانونية للتحكيم التجاريّ حيزاً لا بأس به من اهتمام الفقه، وحاول العديد من الفقهاء التوصل إلى الطبيعة القانونية للتحكيم التجاريّ، التي ثار بشأنها خلاف فقهي، ويرجع هذا الخلاف إلى كون التحكيم نظاماً مستقلاً بذاته، وعليه من أجل بيان الخصوصية التي يتمتع بها نظام التحكيم التجاريّ، ظهرت العديد من الآراء والنظريات الفقهية التي تحديد الطبيعة القانونية للتحكيم التجاريّ، فقد ذهب رأي الأول حول إضافة الطبيعة التعاقدية للتحكيم، فيما يرى اتجاه فقهي آخر أن الطابع القضائي للتحكيم هو الأصل، إذ إن المحكم يستمد سلطته من القضاة، غير أن ترشحه يتوقف على اتفاق طرفي النزاع، ويذهب اتجاه آخر إلى الطبيعة المختلطة للتحكيم التجاريّ (تعاقدية وقضائية) وأنهما يكملان بعضهما الآخر في قضيّة التحكيم.[32]

31. خالد عبد العظيم ابو غابة: التحكيم وأثره في فض المنازعات، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2011، ص27.
32. محمد احمد ابراهيم محمود: دور قضاء التحكيم التجاري الدولي في خلق قواعد قانونية للتجارة الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص86 .

إذ أن كل الآراء السابقة قد تم نقدها، الأمر الذي أدى إلى ظهور اتجاه فقهي جديد يرى بضرورة أن يكون التحكيم التجاريّ (مستقلاً) — وهو الرأي الراجح الذي يعتمده الباحث — فهو نظام مستقل بذاته وطريق خاص لفض المنازعات بين الطرفين.

مما ورد، يرى الباحث بأن التحكيم التجاريّ هو عدالة خاصة، باعتبار المحكم فرداً أو هيئة تحكيم يُعهد إليها التنظيم القانوني للقيام بوظيفة معطاة أصلاً ودستورياً لقضاة الدولة الرسمية، والذين يشاركون في تثبيت معنى السيادة في أي دولة، وعلى اختلاف نظمها السياسيّة والاقتصاديّة.

2– الأبعاد الاقتصاديّة للتحكيم التجاريّ

لا شك أن الاستثمار يبحث عن البيئة الداعمة له، والتي توفر كل وسائل الراحة والأمان فضلاً عن تحقيق الأرباح التي تكون الغاية أو الهدف الأسمى للمستثمرين، وفي ظل الانفتاح التجاريّ والعولمة، فقد أصبح من السهل على المستثمرين ورجال الأعمال التعرف على الدول الجاذبة للاستثمار وأيها تكون بيئة طاردة للاستثمار؛ ولذلك، للتقارير والنشرات التي تصدرها المؤسّسات المعنية مثل تقرير الاستثمار العالمي الذي تطلقه منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، ومؤشر مدركات الفساد الذي يصدر من منظمة الشفافية الدَوليّة، وغيرها، أهمّيّة كبيرة.

بالتالي، إن الاستثمارات تبحث عن البيئة الآمنة، والتي تحافظ على تلك الأموال المستثمرة، وفي حال نشوء نزاع فإن هناك قوانين تحافظ على أصل المشاريع، وتعزز العدالة بين الأطراف المتعاقدة. ولسهولة وسرعة فض المنازعات، فإن التحكيم التجاريّ يؤخذ بعين الاعتبار من قبل المستثمرين ورجال الأعمال كونه يختلف فيما لو ذهبت الأطراف المتنازعة إلى القضاء الوطني للدولة.

ولكي يثق المستثمر لا بد من توفر حماية كافية لتأمين استثماراته، فرأس المال يحتاج إلى الأمان والمستثمر قلق وخائف، ويحتاج إلى طمأنته فتشجيع الاستثمارات الأجنبية يحتاج إلى ضمانات يرتاح معها المستثمر، وينزع القلق عن نفسه، ذلك أن عقود الاستثمار الدَوليّة غالباً ما تربط دولة معينة بمستثمر أجنبي لا يثق بقضاء الدولة المتعاقدة، إذ يسهل أن يتأثر القاضي بالدوافع الوطنية التي تخالف مصالح المستثمر، كما أن القوانين في الدول النامية والدول الهشة سهلة التعديل والإلغاء، وتتسم بعدم الاستقرار، فتشجيع الاستثمار الأجنبي يحتاج إلى ضمانات لحماية استثماراته، ومن هذه الضمانات قضاء التحكيم الذي من شأنه أن يبدد مخاوف المستثمرين الأجانب. ومن هنا يبدو التفاعل والوصل بين التحكيم وتدفقات رؤوس الأموال.[33]

33. تعويلت كريم: التحكيم التجاري الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان مير بجاية، 2019، ص54.

فقد أصبح التحكيم التجاريّ إحدى وسائل حماية الاستثمار الأجنبي كضمانة تأمينية تحمي الاستثمارات، وحرصاً من الدول، وخاصة منها الدول النامية على جذب الاستثمارات الأجنبية، فقد أقرت التحكيم كوسيلة لفض منازعات الاستثمار.

وفي هذا الاتجاه، فقد جاء قانون الاستثمار في دولة الإمارات العربية المتحدة ليكرس مبدأ التحكيم في تسوية منازعات الاستثمار، حيث نصت عليه المواد (203 إلى 218) من قانون الإجراءات المدنية، كما اعتمد المشرع المصري والجزائري أيضاً التحكيم التجاريّ كوسيلة لحل المنازعات التجاريّة بين الأطراف المتعاقدة؛ وعلى هذا الأساس، فإن الدول لجأت إلى جذب الاستثمارات، وذلك بجواز إلى مبدأ عرض منازعات الاستثمار على جهاز يثق المستثمر في حياده، مثل أجهزة التحكيم التجاريّ، في إطار ما يقع الاتفاق عليه مع المستثمر، أو في إطار الاتفاقيات الدَوليّة.

مما ورد يلاحظ بأن علاقة جذب الاستثمارات بالتحكيم التجاريّ قوية ومتينة، إذ إن التحكيم التجاريّ يخلق بيئة دائمة وداعمة للاستثمار.

ثالثاً: مبررات اللجوء إلى التحكيم التجاريّ بين الأطراف المتعاقدة

1- الرغبة في الحصول على حكم سريع يفصل في النزاع ويقبل التنفيذ: فالتحكيم التجاريّ يضمن عادةً للخصوم تحقيق هذه الرغبة أكثر من القضاء، فالمحكم يمكن أن يكون متفرغاً تماماً للفصل في النزاع، بينما القاضي مدعو للفصل في منازعات عديدة، والمحكم مدعو إلى القيام بمهمته في خلال مهلة محددة يتفق عليها الخصوم، وعادةً ما تكون قصيرة أو هي محددة في نظام مركز التحكيم وشبه ملزمة، بينما القاضي لا يتقيد بأي مهلة من هذا النوع، مما يتيح للمحكم إنجاز مهمته خلال هذه المهلة هو إمكانية لجوئه إلى إجراءات سريعة وبسيطة بدلاً من تطبيق أصول المحاكمة العادية وما تنطوي عليه من شكليات زمنية يفرضها القانون على القاضي، والمحكم عادةً يكون خاصة عندما يثير مسائل علميّة أو فنية من أهل الخبرة في موضوع النزاع، أو يكون على اطلاع بالأعراف والعادات والممارسات المهنية التي تحكمه، ولذلك فهو لا يضطر عادة إلى تكليف خبير، ومن ثم يمكنه اختصار الوقت، بينما القاضي لا يستطيع الفصل في مثل هذا النوع من المنازعات إلا بعد انتظار الوقت الذي يحتاج إليه الخبير فضلاً عن عدم تمكنه من الاعتماد على معلوماته الفنية أو الشخصية بالموضوع كما يفصل (القاضي الجزائي)، ثم إن القرار التحكيمي يمكن أن يكون على درجة تقاض واحدة، ومن ثم يقبل التنفيذ بعد هذه الدرجة من المحاكمة، بينما الأصل هو تعدد درجات التقاضي أمام قضاء الدولة وعدم جواز التنفيذ قبل استنفاد الدرجة الثانية على الأقل.[34]

34. العنزي، 2006، مصدر سابق ص41.

2- الرغبة في الحفاظ على سرية المنازعة ووقائعها: والغالب أن يكون أطراف العلاقة حريصين على سريتها حرصاً على مصالحهم المماثلة مع غير العميل، أو في مواجهة الغير المنافس، فإذا ما تعلق الأمر مثلاً بتنفيذ متأخر أو معيب، فإن المدعى عليه يعلق أهمّيّة كبيرة على بقاء أمر التأخير أو العيب محجوباً عن منافسيه من ناحية وعن عملائه من ناحية أخرى. وبالمثل إذا ما تعلق الأمر بدعوى عدم مطابقة محل العقد للمواصفات المتفق عليها، ثم إنه في العقود الأكثر تعقيداً، والتي يكون محلها في الغالب منتجاً جديداً، تكون السرية أكثر لزوماً لاعتبارات عدة، منها أن المنتج الجديد معرض دائماً لظهور عيوب فيه، أو أن التقدم العلمي الفني السريع كثيراً ما يؤدّي إلى ظهور هذا المنتج بمظهر المنتج المتخلف الذي تجاوزه الزمن (تقادم التكنولوجيا)، ومنها أن المشتري أو الموزع غالباً ما لا يملك الخبرة اللازمة لتصحيح المنتج محل التعاقد.

ولا شك أن اللجوء إلى التحكيم يضمن للخصوم تحقيق هذه الرغبة؛ لأن جلساته تتم عادة في سرية تامة، بينما الأصل في جلسات القضاء الرسمي هو العلنية، فضلاً عن أن إصدار الحكم يجب أن يكون دائماً بوسيلة علنية.

3- هناك رغبة في حل عادل للنزاع يضمن استمرار العلاقة بين الأطراف رغم نشوب الخلاف: والتحكيم يمكنه تحقيق هذه الرغبة؛ نظراً لأنه يسمح بالاتفاق على أن يعفى المحكم من التطبيق الصارم للقانون، وأن يكون الحل بمقتضى الأنصاف وروح التعامل التجاريّ السليم وأعرافه، أما اللجوء إلى القضاء، فإنه يفرض على القاضي التقيد بقواعد القانون وما يستتبعه ذلك من التمادي في الخصومة بين الأطراف المتعاقدة.

4- إذا كانت الاعتبارات السابقة هي التي تدعم وجود نظام التحكيم في العلاقات الخاصة الداخلية والدَوليّة على السواء، فإن العلاقات الخاصة الدَوليّة تستقل باعتبار خاص بها، ويمثل الدافع الرئيسي نحو التحكيم: فالطرف الأقوى في العلاقات الخاصة الدَوليّة يفرض على الطرف الآخر نظام التحكيم كوسيلة لتسوية المنازعة، والغاية التي يبتغيها هذا الطرف القوي من التحكيم تتمثّل في إمكانية استبعاد تطبيق أي من القوانين الوطنية اكتفاء بتطبيق قانون التجارة الدَوليّة، والذي يتمثّل في الأعراف والعادات السائدة في تلك التجارة، فضلاً عن المبادئ العامة التي يقوم عليها التعامل في الدول المتقدمة فبذلك يضمن الطرف القوي وهو عادة من الشركات متعددة الجنسية، وجود نظام قانوني موحد يحكم علاقاته في الدول المختلفة، أما اللجوء إلى القضاء الرسمي، فإنه لم يكن يحقق دائماً هذا الهدف.

نعم بالإمكان تحقيق نفس الهدف في بعض الأحيان من خلال فرض قانون معين على الطرف الآخر لحكم العلاقات التي يدخل فيها، تحت ستار مبدأ سلطان الإرادة، إلا أن احترام هذا القانون من قبل القاضي الوطني ليس دائماً سهل المنال، إذ قد يستبعد قانون الإرادة هذا لعدم وجود صلة بينه وبين العقد محل النزاع، كما أنه قد يستبعد بعض قواعد هذا القانون، ورغم توافر الصلة المطلوبة بحجة وجود قواعد وطنية ذات تطبيق مباشر على المنازعة أو المخالفة لقواعد قانون الإرادة أو النظام العام.

المطلب الثاني: واقع التحكيم التجاريّ في العراق

أولاً: الإطار القانوني الحالي للتحكيم التجاريّ في العراق

يعد التحكيم التجاريّ في العراق وسيلة مهمة لحل النزاعات التجاريّة في ظل البيئة القانونية الحديثة، وأن قانون التحكيم التجاريّ في العراق لسنة 2024 أحدث التشريعات التي ستنظم هذا المجال، إذ يهدف هذا القانون إلى تعزيز دور التحكيم في تسوية النزاعات التجاريّة بما يتناسب مع المعايير الدَوليّة، كما أن القضاء العراقيّ يدعم التحكيم التجاريّ من خلال الاعتراف بقرارات التحكيم وتنفيذها والواردة في عدة قوانين سيتم ذكرها.

وتتبع إجراءات التحكيم التجاريّ في العراق نظاماً قانونياً معيناً يحدده قانون التحكيم المعمم إذ إن الإجراءات الأساسية للتحكيم التجاريّ في العراق عادة ما تشمل الخطوات التالية: –

أ– اتفاق الطرفين: يبدأ التحكيم بوجود اتفاق كتابي بين الطرفين يحدد شروط التحكيم، بما في ذلك اختيار المحكمين والموضوع المعني بالنزاع.

ب– تشكيل لجنة التحكيم: يقوم الأطراف بتشكيل لجنة تحكيم تتألف من محكمين مختصين ومتفق عليهم من قبل الأطراف.

ج– الجلسات والمرافعات: تُعقد جلسات لسماع حجج الأطراف وتقديم الأدلة والبراهين المتعلقة بالنزاع.

د– الحكم النهائي: بمجرد انتهاء الجلسات، تصدر لجنة التحكيم قراراً نهائياً بحل النزاع بشكل قانوني ونهائي.

من الجدير بالذكر أنه يمكن للأطراف اللجوء إلى القضاء العراقيّ للتنفيذ القضائي لحكم التحكيم النهائي في حالة عدم التزام أحد الأطراف بالقرار.

1- التحكيم في قانون المرافعات المدنية

خصص المشرع العراقيّ الباب الثاني من قانون المرافعات المدنية والتنفيذ للتحكيم، وقد أفرد المشرع نحو (25) مادة خاصة في التحكيم من المادة (251) إلى المادة (276)، وبشكل عام فقد أوضح القانون أغلب القضايا المتعلقة بالتحكيم التجاريّ، بدءاً بجواز الاتفاق على التحكيم؛ ومن ثم فض المنازعات وصولاً إلى التصديق على قرار التحكيم.

أما بشكل خاص، فقد تناول القانون المذكور مواد أساسية منها المادة (251) المتعلقة بجواز الاتفاق على التحكيم في نزاع معين، كما يجوز الاتفاق على التحكيم في جميع المنازعات التي تنشأ من تنفيذ عقد معين، كما ورد في المادة (253) إذ اتفق الخصوم على التحكيم في نزاع ما، فلا يجوز رفع الدعوى إلى القضاء، إلا بعد استنفاد قرار التحكيم، كذلك المادة (255) التي أقرت بعدم جواز كون المحكم من رجال القضاء إلا بإذن مجلس القضاء.

ولم يغفل المشرع العراقيّ عن مدة التحكيم، فقد ورد في المادة (262) ثانياً إذا لم تشترط مدة لصدور قرار المحكمين، وجب عليهم إصداره خلال ستة أشهر من تاريخ قبولهم للتحكيم، أما المادة (266) فقد انطلقت من كون المحكمين يفصلون في النزاع على أساس عقد التحكيم أو شرطه وما يقدمه الخصوم لهم، وهذه المادة تعد أساس التحكيم إذ إن عدم وجود عقد مكتوب بين الأطراف المتعاقدة ينص على اللجوء إلى التحكيم أثناء النزاع لم يوجب الذهاب إلى التحكيم التجاريّ، بمعنى انتفاء حاجة التحكيم التجاريّ والقضاء هو الفيصل لفض النزاعات، كذلك الحال عندما يكون هناك نزاع وعرض للتحكيم، وتبين للمحكمين وجود تزوير أو إجراءات جزائية بالتالي يوقف التحكيم، ويصار النزاع إلى المحكمة المختصة الأمر الذي يقف سريان المدة المحددة إلى أن يصدر حكم بات من قبل القضاء في هذه المسالة، وأخيراً فقد ورد في المادة (276) عمليّة تحديد الأجور للمحكمين باتفاق الخصوم أو في اتفاق لاحق.

2- التحكيم في قانون الاستثمار

أدرج في قانون الاستثمار العراقيّ رقم (13) لسنة 2006 مادة خاصة لفض المنازعات الناشئة بين الأطراف المتعاقدة، إذ ذكرت المادة (27) المعدلة بقولها (تخضع المنازعات الناشئة عن تطبيق هذا القانون إلى القانون العراقيّ وولاية القضاء العراقيّ، ويجوز الاتفاق مع المستثمر على اللجوء إلى التحكيم التجاريّ – الوطني أو الدَوليّ – وفق اتفاق يبرم بين الطرفين يحدد بموجب إجراءات التحكيم وجهته والقانون الواجب التطبيق). وقد بينت المادة الإجراءات الواجب اتباعها حينما يكون هناك نزاع بين الشركاء يتم اللجوء إلى النقاط الاتية: –

أ- إذا توقف العمل بالمشروع لمدة تزيد على (3) ثلاثة أشهر، فيوجه إنذار إلى المستثمر لتسوية الخلاف خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ الإنذار. وعند عدم الاستجابة، يتم تحميل المستثمر المتلكئ غرامة تأخيريه تتناسب ومدة التأخير على أن لا يزيد المجموع التراكمي عن (10%) من كلفة المشروع.

ب- يُستبعد الطرف المخل بالتزاماته بعد مضي المدة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذا البند، ويحل الشريك غير المخل أو من يرتضيه محله في الحقوق والالتزامات بعد استحصال موافقة الهيئة المانحة للإجازة ودون الإخلال بحق الهيئة في سحب إجازة الاستثمار بعد مضي المدة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذا البند.

أما في حالة توقف العمل في المشروع الاستثماري؛ بسبب النزاع بين المستثمر والغير، وبعد مراعاة المدة الزمنية المنصوص عليها في الفقرة (أ) آنفة الذكر، فإن للهيئة اتخاذ الإجراءات القانونية بتصفية المشروع مع إخطار مالك المشروع وإيداع مبلغ التصفية في أحد المصارف بعد استيفاء حق الدولة أو أي حقوق للغير ثابتة بحكم قضائي يقضي باستحقاقها، كما أن للغير إذا كان مقرضاً أو ممولاً الحق قبل بدء إجراءات التصفية مطالبة الهيئة مانحة الإجازة باستبدال المستثمر، ويعود تقدير قبول أو رفض ذلك الطلب إلى الهيئة مانحة الإجازة.

3- التحكيم في مشروع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

إن أهمّيّة التحكيم التجاريّ من كونه يجذب المستثمرين، ويجعلهم متمسكين بحقوقهم (ينظر إلى الأبعاد الاقتصاديّة للتحكيم التجاريّ آنف الذكر)، قد أتاح لقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص أفراد باب كاملا (الباب السابع) القانون الحاكم وتسوية المنازعات، إذ ورد في المادة (35) تسوية المنازعات ثلاث نقاط جوهرية، هي آليات حل المنازعات على النحو المتفق عليه بين الأطراف، فيما أتاح النقطة الثانية حرية الاختيار للأطراف المتنازعة ما بين اللجوء إلى الوساطة أو تقييم الخبير الملزم أو غير الملزم أو التحكيم التجاريّ الوطني أو الدَوليّ والاستثماري وحسب الاتفاقيات الدَوليّة للتحكيم التجاريّ المذكورة انفاً، فضلاً عن التنازل عن الحصانة السيادية، بمعنى عدم وجود حصانة بين الأطراف المتعاقدة فيما يتعلق بأي نزاعات توجب التحكيم التجاريّ.

يرى الباحث أنه من الضروري أن تضاف نقاط أخرى أبرزها (على أي المحاكم ستعتمد فض النزاعات هل تكون المحاكم المختصة أم الخاصة؟ أم يعالج النزاع بطرحه على محكمة البداءة بصفتها التجاريّة؟ وهذه سوف تُلغى في حال تم تشريع قانون التحكيم التجاريّ في العراق لسنة 2024).

ثانياً: قانون التحكيم التجاريّ في العراق: المعوقات والإيجابيات

يواجه التحكيم التجاريّ في العراق تحديات ومعوقات كثيرة، مثل عدم وعي كافة الشركات والأطراف بفوائده وأهميته كوسيلة فعالة لحل النزاعات، كما أن وجود بعض العقبات القانونية والتنفيذية قد يعيق تطبيق القرارات التحكيمية، فضلاً عن ضعف التشريعات المحلّيّة المتعلقة بالتحكيم التجاريّ وتداخلها ما بين القوانين، ونقص التدريب اللازم للقضاة والمحامين والخبراء في مجال التحكيم التجاريّ.

وبشكل خاص، توجد النقاط التالية التي توضح أبرز المعوقات التي تواجه التحكيم التجاريّ في العراق قبل كتابة القانون الجديد لعام 2024: –

1– المزاج العام: يعد المزاج العام (السياسيّ) من أكبر العوائق التي تمنع ذهاب نزاع الأطراف المتعاقدة إلى التحكيم التجاريّ.

2– مشكلة صياغة بنود العقود: هناك ضعف كبير في صياغة بنود العقود بين الأطراف المتعاقدة أو الشراكات. بالتالي، فإن عمليّة وضع بند يبين الذهاب إلى التحكيم التجاريّ عند حدوث نزاع أثناء سير الأعمال يُعد مدخلاً لوجود التحكيم، وهذا يكاد الأمر لا يتم التطرق إليه في أغلب العقود.

3– عدم الاستعانة بالخبراء والمستشارين: عمليّة اللجوء للمستشارين والخبراء والمحكمين الدَوليّين يضمن للأطراف سهولة فض النزاعات التي تحدث أثناء مدة العقد، لكن يبدو أن ضعف ثقافة المجمع أو عدم تقبل مثل هكذا تخصصات حال دون اللجوء إليهم.

4– البيروقراطية الإداريّة: تعد البيروقراطية عائقاً كبيراً يواجه قانون التحكيم التجاريّ في العراق، ففي بعض الأحيان يكون تطبيق أحكام التحكيم عن جهل؛ مما يحول دون اللجوء اليه، أو أحيانا أخرى يكون ترك اللجوء للتحكيم التجاريّ بصورة متعمدة تماشيا مع الفساد الذي يحتم عدم تحديث القوانين بصورة عامة والتحكيم التجاريّ بصورة خاصة.

5– قلة الخبرة والتدريب: يمكن أن يواجه القضاة والمحامون في العراق نقصاً في التدريب والخبرة في مجال التحكيم التجاريّ، مما قد يؤثر على جودة القرارات النهائية.

6– قيود في تطبيق القرارات: قد تواجه القرارات الصادرة عن التحكيم التجاريّ صعوبة في التنفيذ والتطبيق بشكل فعال، خاصة إذا لم يتم قبولها من قبل الأطراف المعنية.

7- تكاليف مرتفعة: تكون تكاليف إجراءات التحكيم مرتفعة بالمقارنة مع الإجراءات القضائية العادية، مما قد يقيد إمكانية الوصول إلى هذه الخدمة لبعض الأطراف.

8- وجود ضغوط حقيقية على الطبقة المشرعة كونها تعزز الشفافية والعدالة وفض النزاع تمنع اللجوء إلى التحكيم التجاريّ في العراق.

وعلى الرغم من هذه التحديات والمعوقات المذكورة، إلا أن هناك جهود من الجهات المعنية مستمرة لتعزيز وتطوير نظام التحكيم التجاريّ في العراق، من خلال إصدار تشريعات جديدة تتوافق مع المعايير الدَوليّة، وتنظيم دورات تدريبية وورش عمل لرفع الوعي بأهمّيّة التحكيم التجاريّ، فضلاً عن تعزيز التعاون مع الجهات المختصة على الصعيدين المحلّيّ والدَوليّ، وأخيراً تم افتتاح المحكمة التجاريّة في بغداد من قبل رئيس مجلس القضاء الأعلى، وهي خطوة إلى الأمام للمصادقة على مشروع قانون التحكيم التجاريّ في العراق 2024، ومن ثم تشجيع الاستثمار الأجنبي والمحلّيّ (القطاع الخاص) وضمان تيسير أعمالهم واستثماراتهم بصورة سليمة وفقاً للقانون التجاريّ.

يعد التحكيم التجاريّ في العراق من أهم الخطوات التي تعمل على تعزيز مناخ الاستثمار وتحفيز الأعمال التجاريّة، إذ يسهم في تقديم بيئة قانونية مواتية للشركات المحلّيّة والدَوليّة، بالتالي، يجب على العراق العمل على تعزيز آليات التحكيم وتوفير الدعم اللازم للأطراف المتضررة، من خلال تعزيز العدالة والشفافية والنزاهة في إجراءات التحكيم التجاريّ، وتحسين جودة التشريعات والبنية التحتية المحلّيّة المتعلقة بالتحكيم التجاريّ، وبشكل خاص تبرز الإيجابيات الرئيسة من تشريع قانون التحكيم التجاريّ في العراق:

أ- تعزيز الاستقرار القانوني: يوفر قانون التحكيم التجاريّ بيئة قانونية مستقرة تساهم في جذب الاستثمارات وتعزيز النمو الاقتصاديّ.

ب- سرعة الإجراءات: يُعتبر التحكيم وسيلة سريعة لحل النزاعات مقارنة بالمحاكم التقليدية، مما يوفر وقتاً وجهداً للأطراف المتنازعة.

ج- خصوصية الإجراءات: يتميز التحكيم بخصوصية الإجراءات، إذ يتم إجراء الجلسات داخلية وسرية دون الحاجة لجلسات علنية.

د- تطبيق سهل: يتيح قانون التحكيم التجاريّ للأطراف المتنازعة حرية اختيار المحكمين وتحديد قواعد الإجراءات، مما يسهل عمليّة التحكيم.

المطلب الثالث: مستقبل التحكيم التجاريّ في العراق

شهدت السنوات الأخيرة توسع التحكيم على حساب القضاء في فض المنازعات، وهذا يعود إلى مسايرة المشرع في معظم دول العالم للتطور الحاصل في التحكيم التجاريّ، وهذا ترجم إلى إصدار تلك الدول التشريعات التي تنظم التحكيم بشكل عام، وقد أخذ التحكيم التجاريّ يتطور يوماً بعد يوم، فهو الوسيلة الأفضل لفض النزاعات وبشكل خاص في منازعات عقود الاستثمارات على المستوى المحلّيّ والدَوليّ، لأنه يختصر الوقت، ويحقق السرعة بحسم النزاع فضلاً عن كونه يتجاوز الإجراءات المعقدة والطويلة في التقاضي أمام القضاء.

إن زيادة التبادل التجاريّ العالمي أدى إلى ازدياد الاهتمام بالتحكيم التجاريّ الدَوليّ، وهذا أدى إلى إنشاء الهيئات والمراكز المتخصصة بالتحكيم، كما أن المنظمات الدَوليّة أسهمت في إيجاد قواعد خاصة بالتحكيم التجاريّ الدَوليّ؛ ولهذا عقدت الاتفاقيات متعددة الأطراف لتنظم تلك القواعد والإجراءات، ومنها الاعتراف بأحكام التحكيم وتنفيذها، لذلك كان من صالح ازدهار التجارة الدَوليّة أن يظهر نظام التحكيم التجاريّ في المجتمع الدَوليّ كبديل مقبول عن اللجوء إلى القضاء الدَوليّ، إذ تخضع دعوى التحكيم العالمية للتطور الحاصل في التحكيم، وهذا ترجم إلى إصدار تلك الدول التشريعات والإجراءات الخاصة بفض وتسوية المنازعات.

إذ يمكن تعزيز دور التحكيم التجاريّ في العراق في المستقبل من خلال توعية المجتمع بأهميته، وتطوير البنية التحتية القانونية والتنفيذية المتعلقة بهذا المجال، فضلاً عن، تعزيز التعاون مع الجهات الدَوليّة لنشر ثقافة التحكيم التجاريّ وتبادل الخبرات والمعرفة في هذا المجال، وقد وضع العراق الخطوة الأولى، وهي أهم خطوة، حين انضم إلى اتفاقية نيويورك 1958.

أولاً: الانضمام إلى اتفاقية نيويورك 1958

انضم العراق بشكل رسمي إلى قائمة الدول الموقعة على اتفاقية الاعتراف بأحكام التحكيم وإنفاذها والمعروفة باسم (اتفاقية نيويورك 1958 للتحكيم) وبذلك يصبح عدد الدول المنضمة للاتفاقية نحو 168 دولة، إذ تهدف هذه الاتفاقية التي أقرتها الأمم المتحدة لأول مرة عام 1958 إلى تسهيل وتوحيد إجراءات الاعتراف بأحكام التحكيم الأجنبية بين الدول، كما تلتزم الدول المنضمة للاتفاقية بالاعتراف وتنفيذ أحكام التحكيم الصادرة في دول أخرى متى استوفت الشروط المحددة في الاتفاقية.

وكان انضمام العراق للاتفاقية قد صدر بموجب القانون رقم (14) لسنة 2021 الصادر عن رئيس الجمهورية بتاريخ 2021/04/06، والذي بدأ سريانه بتاريخ نشره في الجريدة الرسمية العراقيّة (الوقائع العراقيّة) في عددها الصادر بتاريخ 2021/05/31، إلا أن قانون انضمام العراق لأحكام اتفاقية **نيويورك قد اشتمل على ثلاث تحفظات هي: –**

أ- ألا تطبق أحكام الاتفاقية على أحكام التحكيم الصادرة قبل تاريخ انضمام العراق لأحكام الاتفاقية.

ب- أن لا تطبق أحكام الاتفاقية إلا وفق مبدأ المعاملة بالمثل.

ج- أن لا تطبق أحكام الاتفاقية إلا على الخلافات الناشئة عن علاقات قانونية تعد تجاريّة الصفة وفق أحكام القانون العراقيّ.[35]

إذ يعد انضمام العراق لأحكام اتفاقية نيويورك للتحكيم بمثابة حافز للمستثمرين الأجانب والشركات الدَوليّة الكبرى للإبرام اتفاقيات تجاريّة واستثمارية مع المؤسّسات العراقيّة (الخاصة أو العامة) باعتبار أن هذه الاتفاقية تعتبر صمام أمان لدى الكيانات الأجنبية، والتي توفر الطمأنينة حول إمكانية تحصيل حقوقهم داخل العراق وبإشراف مؤسّسات القضاء العراقيّ.

ثانياً: ملاحظات حول مشروع قانون التحكيم التجاريّ 2024

بشكل عام فإن كتابة أي مشروع قانون تشريعي يجب أن يتضمن على الأقل ورقة سياسات تستند عليها أو ملاحظات تطرح تساؤلات تمنح صانع القرار الإحاطة الكاملة بكل جوانب القانون بالإضافة إلى دليل وتعليمات ليتم الرجوع إليها حين وجود إشكاليات قد تطرح في المستقبل، كذلك الحال بالنسبة لمشروع قانون التحكيم التجاريّ الذي أرسل للبرلمان بداية عام 2024.

مما ورد توجد ملاحظات عامة وأخرى خاصة يمكن الإفادة منها في تنضيج القانون؛ ومن ثم تشريعه بصورة كاملة ليدخل حيز التنفيذ من قبل السلطات التنفيذية في العراق.

35. يرى الباحث أن تطبق بنود اتفاقية نيويورك وفقاً لتحديث الاحكام التجارية في العراق، وادخال التجارة الإلكترونية والرقمية وغيرها، كذلك من الضروري أن تؤخذ بنظر الاعتبار التجارة الإلكترونية ضمن مواد مشروع قانون التحكيم التجاري.

1- الملاحظات العامة

تعددت المواد القانونية التي تتعلق بالتحكيم في العراق، فتارة نجد قسماً منها موجوداً في قانون المرافعات المدنية لسنة 1969 آنف الذكر، وأخرى نجدها في قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006، فضلاً عن مشروع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص (ينظر إلى المحور الثاني)، كذلك بعض القرارات كقرار رقم (57) لسنة 1990 لمجلس قيادة الثورة المنحل الذي منع المشرع حينها هيئات التحكيم العراقيّة من النظر في أي دعوى داخل وخارج العراق وهو ما يزال نافذاً لغاية كتابة هذه الورقة، بالتالي من الضروري إلغاء كل القوانين والتشريعات والقرارات التي وردت بشكل خاص بالتحكيم (التحكيم التجاريّ) ومن ثم إقرار قانون جديد للتحكيم التجاريّ في العراق.

كما أن إجراءات التسوية بين الأطراف المتعاقدة يجب أن تمر بعدة مراحل رئيسة [36]هي (المشاورات، حسم النزاعات عن طريق فريق متخصص، الاستئناف، تنفيذ التوصيات والقرارات). فضلاً عن أهمّيّة أن يكون التحكيم للشخص الطبيعي (اعتيادي) الذي يملك حق التصرف في حقوقه، ولا يجوز إجراء التحكيم في المسائل التي لا تنتهي بالصلح.

كذلك يكون التحكيم تجاريّاً في حكم مشروع القانون إذا نشأ النزاع حول علاقة قانونية ذات طابع اقتصاديّ، عقدية كانت أو غير عقدية، ويشمل ذلك على سبيل المثال توريد السلع أو الخدمات والوكالات التجاريّة وعقود التشييد والخبرة الهندسية أو الفنية ومنح التراخيص (زراعية أم صناعية أم سياحية) وغيرها ونقل التكنولوجيا والاستثمار وعقود التنمية وعمليات البنوك والتأمين والنقل وعمليات تنقيب واستخراج الثروات الطبيعية وتوريد الطاقة ومد أنابيب الغاز أو النفط وشق الطرق والأنفاق واستصلاح الأراضي الزراعية وحماية البيئة وإقامة المفاعلات النووية.

فضلاً عن ذلك، يكون الاختصاص بنظر مسائل التحكيم التي يحيلها مشروع القانون إلى القضاء العراقيّ للمحكمة المختصة أصلاً بنظر النزاع. أما إذا كان التحكيم تجاريّاً دولياً، سواء جرى في العراق، أو في الخارج، فيكون الاختصاص (للمحكمة الاتحادية مع وجود تخصص اقتصاديّ- تجاريّ للقضاة) ما لم يتفق الطرفان على اختصاص محكمة استئناف أخرى داخل البلاد، وتبقى المحكمة التي ينعقد فيها التحكيم دون غيرها صاحبة الاختصاص حتى انتهاء جميع إجراءات التحكيم.

36. المنظمة العالمية للملكية الفكرية (ويبو): إنفاذ حقوق الملكية الفكرية وإجراءات تسوية المنازعات في إطار منظمة التجارة العالمية، 2004، ص42.

ويجوز لهيئة التحكيم التي تشكل وتكون مدرجة بشكل صريح في مشروع القانون – إذا اتفق طرفا التحكيم صراحة على تفويضها بالصلح – أن تفصل في موضوع النزاع على مقتضى قواعد العدالة والإنصاف دون التقيد بأحكام القانون.

وأخيراً – ضمن أعمال هيئة التحكيم – لا يترتب على رفع دعوى البطلان وقف تنفيذ حكم التحكيم ومع ذلك يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف التنفيذ إذا طلب المدعي ذلك في صحيفة الدعوى، وكان الطلب مبنياً على أسباب جدية، وعلى المحكمة الفصل في طلب وقف التنفيذ خلال (ستين يوماً) من تاريخ أول جلسة محددة لنظره، وإذا أمرت بوقف التنفيذ جاز لها أن تأمر بتقديم كفالة أو ضمان مالي وعليها إذا أمرت بوقف التنفيذ الفصل في دعوى البطلان خلال (ستة أشهر) من تاريخ صدور هذا الأمر.

2– الملاحظات الخاصة

أ– إذا تم نشر معلومات التحكيم السرية من يحاسب وما عقوبته: بالنسبة للمعلومات التي تم نشرها سرياً في التحكيم، فإن هذا يعتبر انتهاكاً للسرية والثقة في إجراءات التحكيم، كما يمكن محاسبة الشخص الذي يقوم بنشر معلومات التحكيم السرية وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها في البلاد، ويمكن أن تشمل العقوبات غرامات مالية أو حتى عواقب قانونية أكثر خطورة.

ب– طبيعة التحكيم مطلق أم خاص أم يكون بموافقة رئيس الوزراء (الحكومة): أن طبيعة التحكيم التجاريّ يعد شكلاً من أشكال التحكيم الخاصة، حيث يتم الاتفاق عليه من قبل الأطراف المتنازعة لحل النزاع بدلاً من اللجوء إلى القضاء الرسمي، وليس بالضرورة أن يكون هناك موافقة من رئيس الوزراء أو الحكومة لإجراء عمليّة التحكيم التجاريّ).

ج– وجود قيود على بعض قضايا الفساد والتزوير وغيرها تمنع اللجوء إلى التحكيم: بالنسبة لوجود قيود على بعض المواضيع تمنع اللجوء إلى التحكيم التجاريّ، فقد تختلف هذه القيود حسب التشريعات في كل دولة، على سبيل المثال، قد تكون هناك قيود على تحكيم النزاعات المتعلقة (بالفساد، الرشوة، التزوير، الاحتكار المؤثر على متطلبات السوق، الغش وقضايا أخرى) قد تكون معاقبة بموجب القانون، ولا يُسمح بتحكيمها، وهذا الأمر مهم كونه سيكون الرادع الحقيقي لقضايا الفساد في العراق.

د– هل أصبح التحكيم شكلاً من أشكال خصخصة القضاء: يمكن اعتبار التحكيم التجاريّ شكلاً من أشكال خصخصة القضاء؛ نظراً لأنه يتيح حلاً للنزاعات القانونية خارج نظام القضاء الرسمي، ولكن الأمر محصور في النزاعات التجاريّة على الصعيدين المحلّيّ والدَوليّ معاً.

ر– حماية المحكم أو الذي يفصل النزاعات التي تحدث بين الطرفين، وإعطائه كامل الحقوق بعدم التعرض له بعد البت بالتحكيم.

ز– حوكمة إجراءات مؤسّسات التحكيم التجاريّ أو الجهات المعنية به، وتحصينها ضد الفساد والعمل على أن تكون إجراءات تنفيذ التحكيم فاعلة وملزمة للأطراف المتعاقدة، وألا يخضع التنفيذ إلى قرار التميز إلا لحالات خاصة.

هـ– ماذا يحصل عندما يمتنع المحكوم عليه من تنفيذ الحكم: إذا رفض المحكوم عليه تنفيذ الحكم، يمكن للطرف الفائز في التحكيم الحصول على أمر قضائي لتنفيذ الحكم بالقوة، ويمكن لهذا الطرف اللجوء إلى القضاء الرسمي في الدولة للتنفيذ القسري وفقاً للقوانين والإجراءات المعمول بها.

و– من المهم معالجة مسودة قانون التحكيم التجاريّ: مشكلة قرار تحكيمي قد صدر نتيجة عقد لا يتمتع موقعه بالصفة ولا الأهلية، أو قد صدر بعد فوات المهلة المعينة لصدوره، وهل يبقى القرار قائماً رغم هذه العيوب أو يجب إبطاله عن طريق الطعن أمام القضاء الرسمي، إذ إن هذه الأحداث واردة بين الأطراف المتنازعة.

ي– أيضاً من الضروري إضافة نقاط تفصيلية بخصوص حصول نزاع بين الأطراف المتعاقدة واستمرارية الأعمال بينهما أم تتوقف، وهذا ينعكس بين الأطراف المتعاقدة فهل يستمر التبادل التجاريّ بين العراق والدول الأخرى حين حصول النزاع مثلاً على قضيّة الإغراق السلعي فيما لو انضم العراق مستقبلاً في منظمة التجارة العالمية WTO أو منظمة بريكس بلس أو أي منظمة عالمية أخرى، وما هي الإجراءات اللازمة بخصوص تحمل الخسائر والتكاليف، هل تكون مناصفة أم يتحملها الطرف الذي يخسر التحكيم.

واخيراً، من الضروري إدراج مواد خاصة بالتحكيم التجاريّ (الرقمي)، ويأتي هذا بعد التطورات والتوجهات الأخيرة للحكومة والسلطة النقدية في نشر ثقافة الدفع الإلكتروني وأتمتة إدارات الدولة.

المحور الرابع

آليّاتُ دعمِ المشاريعِ الصغيرةِ والمتوسّطةِ في ظلِّ القوانينَ الحاكمةِ

د. علي عبد الرحيم العبوديّ / باحث في الشأن الاقتصاديّ

تمهيد:

منذُ بدء التنظير والاقتصاد الوطنيّ للدولة بشكل عام يدار بأسلوبين: أوّلهما: الأسلوب الرأسماليّ أو ما يسمّى باقتصاد السوق الذي يفرض على الدولة عدم التدخل بالنشاط الاقتصاديّ، وثانيهما: الأسلوب الاشتراكيّ المضادّ للأسلوب الرأسماليّ، الذي يحصر النشاط الاقتصاديّ بيد الدولة فقط، إلّا أنّ هذا الفكر قد تغيّر، وبدأت الدول تجمع بين الأسلوبين بما يتلاءم مع طبيعة اقتصادها، وتبعا لذلك بدأت الدول المتقدّمة برسم خطط تكميليّة، عبر توزيع الأدوار بين الدولة والقطّاع الخاصّ، من هنا جاءت الأهمّيّة الكبيرة للمشاريع الصغيرة والمتوسّطة في تنشيط وتنمية الاقتصاد الوطنيّ للدولة.

واستنادا إلى ذلك عملت الدول جاهدة، ولا سيّما المتقدمة منها على رسم الخطط الاقتصاديّة وكيفيّة دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة وتنشيطها داخل بلدانها، وذلك عبر سياسات تختلف في الأسلوب وتتشابه في الغايات، والأمثلة كثيرة على ذلك، فعلى سبيل المثال لا الحصر، عملت حكومات الولايات المتحدة الأمريكية وبمشاركة مع المؤسّسات الخاصّة على إطلاق مجموعة من المبادرات لدعم وتطوير المشاريع الصغيرة وريادة الأعمال، من حيث التمويل والتدريب؛ إذ يوجد في الولايات المتحدة وفقا لهذه المبادرات نوعين من الدعم:

الأوّل: على مستوى الحكومة الفيدراليّة.

والثاني: على مستوى الولايات، وهذا ما يفسّر الدور المتنامي للمشاريع الصغيرة والمتوسّطة في الاقتصاد الوطنيّ للولايات المتّحدة؛ إذ شكّلت المشاريع والشركات الصغيرة والمتوسّطة نسبة (99%) من إجماليّ الشركات في الولايات المتحدة بحسب تقارير عام 2023[37]. وكذلك الحال بالنسبة لبقيّة الدول الصناعيّة، وأقرب الدول إلى العراق عملت على تنفيذ مبادرات كثيرة لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة وبوسائل عدّة.

37.a report Office of Advocacy, What is a small business, (Washington, 2023) .look at the link: https://web.archive.org/web/20230315041101/https://cdn.advocacy.sba.gov/wp-content/uploads/2023/03/07121547/Frequently-Asked-Questions-About-Small-Business-March-2023-508c.pdf

أوّلا: أهمّيّة الورقة وأهدافها

ورث النظام السياسيّ في العراق نظاما اقتصاديّا ذي طبيعة اشتراكيّة، وعلى الرغم من تأكيد الدستور العراقيّ لعام 2005، على ضرورة التحوّل نحو نظام السوق، وإعطاء القطّاع الخاصّ دورا كبيرا في إدارة الاقتصاد الوطنيّ[38]، فما زالت معظم السياسات الاقتصاديّة الوطنيّة توضع بعقليّة شبه اشتراكيّة، ولعلّ ذلك يعزى بنسبة كبيرة إلى الحاجة الملحّة للإيرادات الماليّة وقتذاك (ما بعد التحول 2003-2005)؛ لذا ركّزت الحكومات المتعاقبة على العراق منذُ عام 2005 جلّ اهتمامها على كيفيّة استحصال الإيرادات الماليّة التي تنحصر بما هو معروف (باستخراج وبيع النفط الخام)، وهذا الوضع أدّى بالنتيجة إلى إهمال كبير للقطّاع الخاصّ، من حيث الدعم الماليّ ومن حيث التنظيم، بل جعل القطّاع الخاصّ بجميع أنواعه وتصنيفاته طفيليّ وتابع إلى القطّاع العام.

إنّ الإهمال الذي عانى منه القطّاع الخاصّ بشكل عام، والمشاريع الصغيرة بشكل خاصّة، أفرزت لنا نتائج سلبية على مستوى الاقتصاد الوطنيّ، وعلى مستوى العدالة الاجتماعيّة، ونظرا لكثرتها وتشعّبها، سنقتصر على ذكر النتائج ذات الصلة بورقتنا، وهي على النحو الآتي:

1. **تبعيّة القطّاع الخاصّ إلى الإيرادات النفطيّة:** تشكل الإيرادات المتأتّية من بيع النفط الخام نسبة تصل إلى نحو (90-98%) من إجماليّ الإيرادات الكلّيّة للعراق، وتسهم بنحو (45-60%) في تكوين الناتج المحلّيّ السنويّ GDP؛ إذ تُعدُّ هذه الإيرادات المصدر الوحيد للحكومة للإيفاء بالتزاماتها، وتشكّل الأجور والرواتب القسم الأكبر منها؛ إذ تستحوذ نحو (70%) من إجماليّ نفقات الموازنة الماليّة السنويّة[39]، ونظرا إلى أنّ الحكومة تُعدّ المصدر الوحيد لعرض رؤوس الأموال داخل العراق، فإنّ عمليّة مستوى الإنفاق الحكوميّ التي تؤثّر بشكل مباشر في القوّة الشرائيّة للمواطن العراقيّ ترتبط بشكل وثيق بمستوى الإيرادات النفطيّة .

وبعبارة أكثر بساطة: ينتعش السوق والقطّاع الخاصّ والاقتصاد الوطنيّ عند زيادة الإنفاق الحكوميّ الذي يرتبط هو الآخر بحجم الإيرادات النفطيّة، والعكس يصحّ عندما ينخفض مستوى الإيرادات النفطيّة، فينعكس ذلك على خفض الإنفاق الحكوميّ، ثمّ ينعكس ذلك بشكل غير مباشر على قلّة الطلب وكساد السوق؛ ممّا يتسبّب بخسائر كبيرة للمشاريع الصغيرة والمتوسّطة. ولبرهنة ذلك ينظر الشكل البيانيّ (1).

38. جمهورية العراق، الدستور الدائم لعام 2005، المادة (25).
39. ينظر: البنك المركزي العراقي ، التقرير الاقتصادي السنوي ، (دائرة الاحصاء والابحاث، 2010-2022).

شكل (1) نمو الإنفاق الحكوميّ مقابل نمو الاقتصاد الوطنيّ

المصدر: البنك المركزيّ العراقيّ، التقرير الاقتصاديّ السنويّ، (دائرة الإحصاء والأبحاث، 2013–2022)

2. **قتل الإبداع وتوجّه الشباب نحو الوظيفة الحكوميّة:** إنّ اتّباع الحكومات العراقيّة الأسلوب نفسه الذي كان متبعا قبل عام 2003 في التعامل مع الاقتصاد الوطنيّ، واستمرار العمل بمعظم القوانين الاقتصاديّة السابقة، وما تعتريه من سياسات لم تعد مناسبة في الوقت الحاضر، والتركيز على القطّاع العام ومزاحمة وعزل القطّاع الخاصّ، فضلا عن السياسة التي اتبعتها الأحزاب السياسيّة للترويج لنفسها وكسب أصوات جماهيريّة، عبر استخدام الوظيفة العامة كمكافئة للتصويت في الانتخابات، أدّت إلى شعور الشباب بالإحباط، وعدم جدوى العمل على تطوير الذات؛ ممّا قتل الإبداع لدى معظم الخرّيجين والحرفيّين على حدٍ سواء، هذا ما تؤكّده معظم الدراسات الإحصائيّة، ففي دراسة ميدانية أجرتها وزارة التخطيط عام 2020، ظهر في إحدى مؤشراتها الخاصّة بالعمل أنّ نحو (71%) من الشباب يعزون مستوى البطالة في العراق إلى ضعف الدولة في توفير فرص عمل خارج القطّاع الحكوميّ[40]، هذا من جهة .

40. للمزيد ينظر: وزارة التخطيط ، الشباب والتنمية: التحديات والفرص المتاحة، (الجهاز المركزي للإحصاء ، 2020) .

ومن جهة ثانية، اتّجه معظم الشباب الباحثين عن العمل من الخرّيجين وغيرهم للحصول على وظيفة في القطّاع العام (الحكوميّ)، هذا التفكير الجمعيّ، وتوجّه بوصلة الشباب نحو العمل في القطّاع العام، وترك القطّاع الخاصّ، لم يأتِ من فراغ، بل أتى لاعتبارات كثيرة، أهمّها: عدم توافر قانون ملزم يضمن للعامل دخلا تقاعديا، وصعوبة الحصول على دعم ماليّ وفنّيّ للبدء بمشاريع خاصّة، سواء أكانت صغيرة أم كبيرة، فضلا عن تبعيّة مستوى الطلب والنشاط الاقتصاديّ إلى القطّاع العام للدولة المقتصر على الإيرادات النفطيّة كما سبق توضيحه، ويمكن برهنة ذلك بوضوح عند تتبع نسبة نمو العاملين في القطّاع العام خلال السنوات العشرة الأخيرة، وكما موضّح في الجدول(1) .

جدول (1) نسبة الزيادة في عدد العمال في القطّاع الحكوميّ للمدة 2013–2023

السنوات	عدد العاملين في القطّاع العام	نسبة التغيّر
2013	2,907,077	–
2014	–	–
2015	3,027,069	4%
2016	2,905,226	%-4
2017	2,885,834	%-0.6
2018	2,885،716	%-0.004
2019	2,941,890	2%
2020	–	–
2021	3,263,834	11%
2022	–	–
2023	4,074,697	25%

المصدر: جمهوريّة العراق، قانون الموازنة الماليّة الاتحاديّة للسنوات 2013–2023، (جريدة الوقائع العراقيّة، أعداد متفرقة).

يتّضح من الجدول أعلاه وبشكل جلي أنّ نسبة الزيادة الموظفين في القطّاع العام ـ على الرغم من إحالة أعداد كبيرة من الموظّفين سنويّا إلى التقاعد ـ استمرت في الارتفاع حتّى وصلت إلى نحو أكثر من (25%) مع نهاية عام 2023.

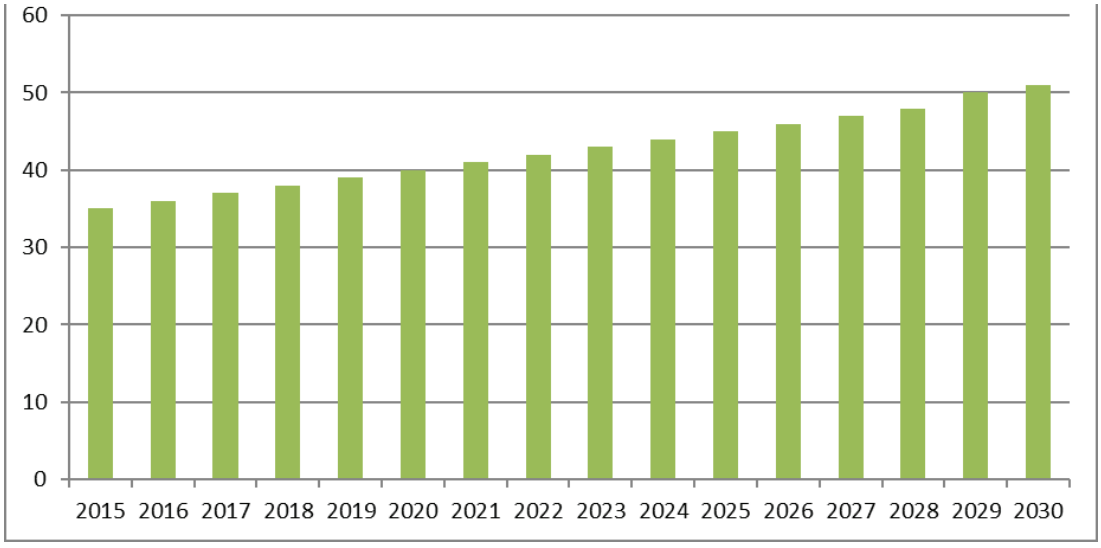
3. **فوضويّة القطّاع الخاصّ وعدم وجود إطار تنظيميّ محكم تعمل في إطاره المشاريع الصغيرة والمتوسّطة:** إنّ المقصود بالقطّاع الخاصّ هنا هي المشاريع الصغيرة والمتوسّطة حصرا، ففي ظلّ تنامي القطّاع العام، وتركيز صانعي السياسات العامة على القطّاعات الاقتصاديّة ذات الارتباط بالقطّاع الحكوميّ، وبالتحديد قطّاع النفط والغاز، بدأت المشاريع الصغيرة والمتوسّطة تتسع وبشكل عشوائيّ غير منظم، وبغضّ النظر عن تذبذب تلك المشاريع وجدوها الاقتصاديّ، لم تلقَ هذه المشاريع الصغيرة التي تستقطب نحو (70%) من حجم العمالة على المستوى العالميّ بحسب تقديرات منظّمة العمل الدَوليّة[41]؛ أيّ اهتمام يذكر، ولم يتمّ تنظيمها منذ البدء على وفق قوانين محكمة تجمع بين مصالح هذه المشاريع ورؤية الحكومة في تنمية الاقتصاد الوطنيّ؛ ممّا تسبب بتصفية كثير منها، وركود القسم الآخر في ظلّ سوق تبعيّ للنشاط الحكوميّ .

وتبعا لذلك تكمن أهمّيّة الموضوع قيد البحث في تقديم توصيات أو إيجاد آليّة فعّالة لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة، وذلك من خلال تحديد مكامن الخلل من وجهة نظر أصحاب المشاريع الصغير وأصحاب الشأن وصانعي السياسات العامة، ومواءمة السياسات الحكوميّة مع توجهات القطّاع الخاصّ، والحدّ من ارتفاع نسبة البطالة داخل البلد، ولا سيّما أنّ عدد السكّان داخل العراق ينمو بشكل سريع؛ إذ من المتوقّع وصول عدد سكّان العراق إلى نحو أكثر من (51) مليون نسمة مع مطلع العام 2030، بحسب احصاءات وزارة التخطيط العراقيّة. وكما موضّح بالشكل البيانيّ (2).

وما يزيد الموضوع أهمّيّة وإلحاح في دعم القطّاع الخاصّ داخل العراق، وبالتحديد المشاريع الصغيرة والمتوسّطة، هو أنّ حجم القوّة العاملة الشبابيّة سيمثّل النسبة الأكبر من حجم سكّان العراق الإجماليّ في السنوات القليلة القادمة.

41. للمزيد ينظر: منظمة العمل الدولية ، الوقع الرسمي:
https://www.ilo.org/infostories/ar-AE/Stories/Employment/SMEs#power-of-small

شكل (2) نسبة النمو المتوقّعة لسكّان العراق حتّى عام 2030



المصدر: وزارة التخطيط، تقديرات سكّان العراق للفترة 2015-2030، (الجهاز المركزيّ للإحصاء، 2015). متوافر على الرابط: https://cosit.gov.iq/ar/62arabic-cat/-indicators/174

استنادا إلى ما سبق، يمكن تحديد أهداف الموضوع قيد البحث، بالنقاط الآتية:

1. العمل على إيجاد آليّة عمليّة واقعيّة، تربط جميع الجهات ذات العلاقة بدعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة داخل العراق، بما يؤدّي بالنتيجة إلى العمل الجماعيّ المتكامل.
2. تصحيح الثغرات ونقاط الضعف في القوانين المرتبطة بتقديم الدعم الماليّ والفنّيّ للمشاريع الصغيرة والمتوسّطة، وبالتحديد صندوق دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة رقم (10) لسنة 2012 المعدل.
3. تحفيز الشباب من الخرّيجين وغير الخرّيجين لإنشاء مشاريعهم الخاصّة، وعدم الاعتماد على الوظيفة الحكوميّة.
4. الحدّ من نسب البطالة، التي يتوقّع أن ترتفع بشكل كبير خلال السنوات القليلة القادمة، إذا استمرّت الحكومة على الآليّات المعتمدة نفسها.
5. العمل على آليّة لتنظيم القطّاع الخاصّ (المشاريع الصغيرة والمتوسّطة) بشكل رسميّ خلال السنوات القادمة.

6. تحقيق العدالة الاجتماعيّة، وإنصاف أصحاب الدخل المحدود، خاصّة في المناطق ذات الكثافة السكّانية.
7. تحفيز الإبداع والابتكار لدى الشباب.

ثانيا: تقويم القوانين والمبادرات الحكوميّة الخاصّة بدعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة.

أدركت الحكومات العراقيّة خلال العقد الأخير بشقيها التشريعيّ والتنفيذ أهمّيّة القطّاع الخاصّ والمشاريع الخاصّة تحديدا في تحقيق التنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة داخل البلد، وتبعا لذلك عملت على تشريع قوانين ومبادرات تدعم تطوير وتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسّطة، ومن أهمّ هذه القوانين والمبادرات في الوقت الحالي، قانون دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة المدرّة للدخل رقم (10) لسنة 2012 المعدل، ومبادرة البنك المركزيّ العراقيّ، ومشروع ريادة للتنمية وتشغيل الشباب الذي أطلقه رئيس الوزراء العراقيّ (محمّد شياع السودانيّ) .

وعلى الرغم من ذلك لم تأتِ النتائج المتوقّعة لهذه القوانين والمبادرات على المستوى العمليّ حتّى الآن؛ وذلك لمجموعة من الأسباب قد تم تحديدها من قبل المتخصصين وأصحاب المشاريع أنفسهم؛ لذا يمكن تأشير نقاط الضعف والخلل في هذه القوانين والمبادرات كلٌّ على حده ووفقا لرؤية تقييمية، نبدأها بالترتيب.

أ. **صندوق دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة المدرّة للدخل رقم (10) لسنة 2012 المعدل:** أُسِّسَ هذا الصندوق برئاسة وزير العمل والشؤون الاجتماعيّة عام 2012 لدعم المشاريع الخاصّة وأطلق عليه تسمية (صندوق دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة المدرّة للدخل)، برأسمال (150) مليار دينار عراقيّ [42]، ثم أجري تعديل إجرائيّ على بعض مواد هذا القانون عام 2023[43].

وعلى الرغم من أنّ إنشاء مثل هذا الصندوق يمثّل خطوة إيجابيّة لدعم المشاريع الصغيرة، فإنّه يحتوي على بعض المواد التي بحاجة إلى إعادة نظر، كما أنّ المشكلة الأكبر تكمن في ضوابط وتعليمات منح القروض الميسرة للمشاريع الصغيرة والمتوسّطة، فمن ناحية مواد قانون الصندوق يمكن تأشير بعض الملاحظات عليه، وهي كالآتي:

42. للمزيد ينظر: جمهورية العراق، قانون دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة المدرة للدخل رقم (10) لسنة 2012، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 4231 ، 2012).
43. جمهورية العراق، التعديل الأوّل لقانون دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة المدرة للدخل رقم (10) لسنة 2012، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 4728 ، 2023) ، ص 80 وما بعدها.

1. لا تكفي جهة واحد أو صندوق واحد صغير لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة على مستوى الدولة، كما لم يفرق صندوق دعم المشاريع الصغيرة بين المشاريع الصغيرة والمشاريع المتوسّطة.
2. ترك القانون مواد أساسيّة كثيرة إلى أهواء أعضاء مجلس إدارة الصندوق ومزاجيّاتهم، وكان من الضروريّ تضمينها بوصفها مادّة قانونيّة رئيسة.
3. على الرغم من إجراء تعديل حول مبلغ القرض، فإنّ القانون لم يفرق بين أنواع المشاريع على أساس السوق واحتياجات التنمية الوطنيّة، بل اكتفى بتحديد مبلغ القرض اعتمادا على عدد الأشخاص العاملين في المشروع.
4. على الرغم من نص المادة (4) من قانون الصندوق على جواز فتح فروع للصندوق في المحافظات كافة، فإنّ ذلك غير موجود عمليا.
5. تم تهميش دور عضويّة القطّاع الخاصّ في مجلس إدارة الصندوق، على الرغم من أنّ القطّاع الخاصّ يُعد محور هذا القانون.
6. من الملاحظات المهمّة جدّا على هذا الصندوق ارتباطه بوزارة العمل والشؤون الاجتماعيّة، وعدم اكتسابه الشخصية المعنويّة المستقلة في الإدارة؛ إذ إنّ وزير العمل والشؤون الاجتماعيّة هو رئيس مجلس إدارة هذا الصندوق.
7. من الضروري أن يتضمّن القانون جميع المبادئ والأسس والنقاط ذات الصلة بتشريع القانون، وعدم ترك تنظيمها للوائح والتعليمات، وتبعا لذلك يلحظ على هذا القانون اختزاله بالنقاط العريضة وتركه نقاطا مهمّة خضوعا لمزاجيّات المشرّع، من مثل: مدّة تسديد القرض، وفترة السماح، وعدد دفعات القرض، وأنواع المشاريع المستحقة.
8. يلحظ على صندوق دعم المشاريع الصغيرة أنّه لم ينص على فترة السماح لا ضمن مواد القانون، ولا في الضوابط والتعليمات المرادفة له.
9. كذلك يتّسم هذا الصندوق بضعف الترويج، فكثير من أصحاب المشاريع الصغيرة لا يعلمون شيئا عن هذا الصندوق.

أمّا من ناحية الضوابط والتعليمات الخاصّة بصندوق دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة، فقد تمّ تأشير بعض الملاحظات عليها من قبل ذوي الشأن وأصحاب المشاريع الصغيرة أنفسهم، وهي على النحو الآتي:

1. نصّت الفقرة أوّلا من الضوابط على ألا تستحق الأسرة الواحدة أكثر من قرض واحد مهما كان عدد العاطلين عن العمل فيها، وهذا غير منطقيّ، فهناك أسر كبيرة وهي بالوقت نفسه لا تملك دخل ثابت، فإذا سلمنا بهذا الشرط فإنّ الأسرة ستعتمد بشكل كلّيّ على أرباح مشروع واحد، ولا يمكن

له بالتأكيد أن يفي باحتياجاتها اليوميّة، ممّا يؤدّي باحتمال كبير إلى خسارة المشروع نفسه.

2. حدّدت النقطة (ج) من الفقرة أوّلا من الضوابط عمر المقترض بين (40-18)، وهذا منافٍ لمعيار القوّة العاملة الذي ينصّ على أنّ القوّة العاملة في البلد هي الأعمار المحصورة بين (64-18) عاما.
3. نصّت النقطة (خ) من الضوابط على أن لا يحقّ لمن استفاد من أي برنامج للإقراض سواء أكان حكوميًّا أو دَوليًّا الحصول على قرض من الصندوق، وهذا غير عمليّ، وذلك لسببين جوهريّين:

الأوّل: مادام المقترض مسندا إلى كفيل ذي ملاءة ماليّة فلا يوجد داعٍ لمنعه عن التقديم لقرض آخر.

والثاني: أنّ كثيرا من المشاريع بحاجة إلى تطوير وتوسيع بعد مرحلة التأسيس، وهي بحاجة ماسّة لتمويل آخر.

4. استثناء الطالب في الدراسات الصباحيّة من منح القرض، ومعظمنا يعلم أنّ كثيرا من الطلبة هم معينون لأسرهم.
5. نصّت النقطة (ذ) من الفقرة أوّلا على عدم قبول كفالة المرأة الموظفة لزوجها، وهذا غير عمليّ على اعتبار أنّ الكفالة تحتاج إلى ثقة، فكثير من العاطلين عن العمل يصعب عليهم إيجاد كفيل للحصول على قرض لمشاريعهم.
6. حصرت الضوابط الكفالة بموظف حكوميّ أو متقاعد أو سند عقار.

ب. **مبادرة البنك المركزيّ العراقيّ لدعم المشاريع الصغيرة:** عمل البنك المركزيّ العراقيّ منذ عام 2015 على إطلاق مجموعة من المبادرات، وكانت إحداها مبادرة دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة، أو ما يطلق عليها مبادرة الواحد تريليون دينار [44]، وقام البنك المركزيّ برفع مبلغ هذه المبادرة إلى (2 تريليون دينار) عام 2022، وإلى (4 تريليون دينار) عام 2023[45].

وتهدف هذه المبادرة إلى دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة، عبر تقديم تمويل ميسّر لهم، من خلال مجموعة من المصارف المختصّة التي قام البنك المركزيّ بتوزيع (رأس مال) المبادرة عليها، لتقوم بالمقابل تلك المصارف بإقراضها إلى أصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسّطة [46].

وعلى الرغم من أنّ مبادرة البنك المركزيّ تُعدُّ أكثر شمولا من صندوق دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة رقم (10) لسنة 2012 المعدل، فإنّ ضوابط وتعليمات ومبلغ القرض لا تختلف كثيرا عن صندوق دعم المشاريع الصغيرة التابع إلى وزارة العمل والشؤون الاجتماعيّة؛ إذ إنّ سقف المبلغ

44. ينظر: البنك المركزي العراقي. الموقع الرسمي، متوفر على الرابط: https://cbi.iq/news/view/968
45. البنك المركزي العراقي ، ينظر الرابط: https://cbi.iq/news/view/2317
46. البنك المركزي العراقي ، المصدر السابق ، ينظر الرابط:https://cbi.iq/news/view/968

المسموح به لإقراض المشاريع الصغيرة والمتوسّطة هو (50) مليون دينار عراقيّ كحدٍّ أقصى، فضلا عن تقديم ضامن (كفيل) مدنيّ أو متقاعد، ودراسة جدوى للمشروع، وضوابط أخرى متطابقة مع ضوابط صندوق دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة [47].

لذا؛ فإنّ الملاحظات التي تمّ تأشيرها على صندوق دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة التابع لوزارة العمل والشؤون الاجتماعيّة السالفة الذكر، يمكن ملاحظتها على ضوابط وتعليمات مبادرة البنك المركزيّ العراقيّ لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة.

ت. **مبادرة ريادة** [48]: أطلق رئيس مجلس الوزراء السيّد (محمّد شياع السوداني) في 4 آذار 2023 مبادرة لدعم روّاد الأعمال وأصحاب المشاريع الخاصّة، وقد أطلق عليها تسمية (ريادة)، ولمبادرة ريادة خمسة مراحل رئيسة يمرّ فيها المشارك في المبادرة عبر استمارة إلكترونيّة، وهي على النحو الآتي:

1. التسجيل في المنصة الإلكترونية لمبادرة ريادة.
2. مشاركة حضوريّة لدورة تدريبيّة في تطوير (خطّة مشروع).
3. كتابة جدوى اقتصاديّة للمشروع إلكترونيّاً.
4. التقديم للحصول على تمويل (قرض).
5. التسجيل في حاضنات الأعمال للمتابعة.

وتُعدُّ هذه المبادرة التي ما زالت في طور النشأة مبادرةً طموحةً جدّاً؛ إذ يطمح من وراء هذا المبادرة وفقا لرأي القائمين عليها على بناء منظومة حقيقية تصنع جوّا إبداعيّا يساعد جميع المبدعين من أصحاب الأفكار الإبداعيّة والابتكاريّة إلى التفكير بصوت عالٍ، والتدريب على متطلّبات النجاح؛ لكي يتحوّل المبدع إلى ريادي، وبطريقة مدروسة وخاضعة لمعايير التخطيط الاستراتيجيّ، علماً أنّ الهدف الرئيس من هذه المبادرة هو الوصول إلى مليون مبادر عراقيّ لصناعة مليون مشروع خاصّ.

وتتلخص الآليّة التي تتبنّاها مبادرة ريادة لتمويل روّاد الأعمال وأصحاب المشاريع الصغيرة، بعد اجتياز المتقدّم الدورات التدريبيّة، في الاتّفاق مع مصرفي (الرشيد، والرافدين) لتوفير وإدارة مبالغ التمويل ووضع ضوابط وشروط الإقراض بما يتلاءم مع دعم هذا المبادرة والمضي بها قدما [49].

47. للمزيد ينظر: مبادرة البنك المركزي لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة. متوافرة على الرابط:
https://alhudabank.iq/?page_id=10
48. مجلس الوزراء ، مبادرة ريادة ، الموقع الرسمي:
https://riyada.iq/blogs/806ae941-ebc6-48a5-8a74-584400fd1a6c
49. مجلس الوزراء ، مبادرة ريادة. ينظر الرابط:
https://riyada.iq/blogs/c60f4414-40b7-4f40-b429-d1db0ee39efe

وعلى الرغم من تقسيم قروض مبادرة ريادة إلى فئتين: الأولى تبدأ من قرض: (مليون دينار إلى 20 مليون دينار)، والثانية تصل إلى (100 مليون دينار) للمشاريع المتوسّطة وبفائدة (2%) وفترة استرداد (10 سنوات)، (ينظر جدول 2)، فإنّ شروط وآليّات منح التمويل لم تأتِ بجديد ولم يتم حلّ مشكلة الكفالة التي تُعَدُّ المشكلة الرئيسة لصاحب المشروع[50]، وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ هذه المبادرة قد تميّزت عن سابقاتها بنقطتين جوهريتين:

أولاهما: تنشئة صاحب المشروع وتدريبه عبر مجموعة من المراحل.

وثانيهما: فرض متابعة تنفيذ المشروع وتقديم المشورة له لمدة سنة واحدة من بدء المشروع[51].

جدول (2) مبلغ الإقراض وفترة الاسترداد والفائدة وفقا لمبادرة ريادة

الفائدة 2% متناقص المدة 10 سنوات فترة الامهال 3 اشهر				
ت	المبلغ	القسط	الفائدة	القسط والفائدة
1	1,000,000	8,547	862	9,409
2	2,000,000	17,094	1,724	18,818
3	3,000,000	25,641	2,586	28,227
4	4,000,000	34,188	3,448	37,636
5	5,000,000	42,735	4,310	47,045
6	6,000,000	51,282	5,172	56,454
7	7,000,000	59,829	6,034	65,863
8	8,000,000	68,376	6,896	75,272
9	9,000,000	76,923	7,758	84,681
10	10,000,000	85,470	8,620	94,090
11	11,000,000	94,017	9,482	103,499
12	12,000,000	102,564	10,344	112,908
13	13,000,000	111,111	11,206	122,317
14	14,000,000	119,658	12,068	131,726
15	15,000,000	128,205	12,930	141,135
16	16,000,000	136,752	13,792	150,544
17	17,000,000	145,299	14,654	159,953
18	18,000,000	153,846	15,516	169,362
19	19,000,000	162,393	16,378	178,771
20	20,000,000	170,940	17,240	188,180

المصدر: نقلا عن:

https://riyada.iq/blogs/eb3f54a6-7f51-47d8-b26c-b991db2c646d

1. موقع مبادرة ريادة برنامج فيسبوك (تاريخ النشر 15 مايو 2024)، متوافر على الرابط: https://www.facebook.com/riyadairaq/posts
2. وأيضا ينظر: مصرف الرافدين، التعليمات الخاصّة بمبادرة ريادة، (الموقع الرسمي، تاريخ النشر 12/6/2024). متوافر على الرابط: https://www.rafidain-bank.gov.iq/?page=32

ثالثا: التوصيات المقترحة للنهوض بالمشاريع الصغيرة والمتوسّطة داخل العراق

استنادا لما سبق من أهداف هذه الورقة، وما تم تأشيره من ملاحظات حول صندوق دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة رقم (10) لسنة 2012، والمبادرات الأخرى ذات الصلة بتلك المشاريع السالفة الذكر، وفي ضوء ما سبق من جلسات حواريّة مع أصحاب المشاريع الصغيرة والمختصّين بالشأن الاقتصاديّ، يمكن إعطاء توصيات من شأنها إصلاح نقاط الضعف في المبادرات السابقة والنهوض بواقع المشاريع الصغيرة والمتوسّطة داخل البلد بطريقة أكثر شمولا وفاعليّة.

إنّ التوصيات في هذه الورقة ستكون عبارة عن فقرتين: الأولى ستركز على إصلاح صندوق دعم المشاريع الصغيرة، عبر توسيع هذا الصندوق، والثانية ستتناول توصيات مقترحة للضوابط والتعليمات الخاصّة بصندوق دعم المشاريع الصغيرة الشامل.

أ. العمل على تأسيس صندوق شامل لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة، وذلك وفقا للآليّة المقترحة الآتية:

1. فكّ ارتباط صندوق دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة رقم (10) لسنة 2012 عن وزارة العمل والشؤون الاجتماعيّة وربطة بمجلس رئاسة الوزراء، على خطى المجلس الوزاريّ للاقتصاد؛ إذ إنّ مشروع دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة لا يقلّ أهمّيّة عن المجلس الاقتصاديّ أو مجلس الخدمات الاجتماعيّة، أو مجلس التنمية البشريّة التابع إلى مجلس الوزراء[52].
2. دمج المبادرات الخاصّة كافة بدعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة بصندوق دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة الشامل التابع إلى رئاسة الوزراء المقترح.
3. إشراك اتّحاد الصناعات واتّحاد غرف التجارة بعضوية هذا الصندوق بوصفهما ممثلين عن أصحاب المشاريع.

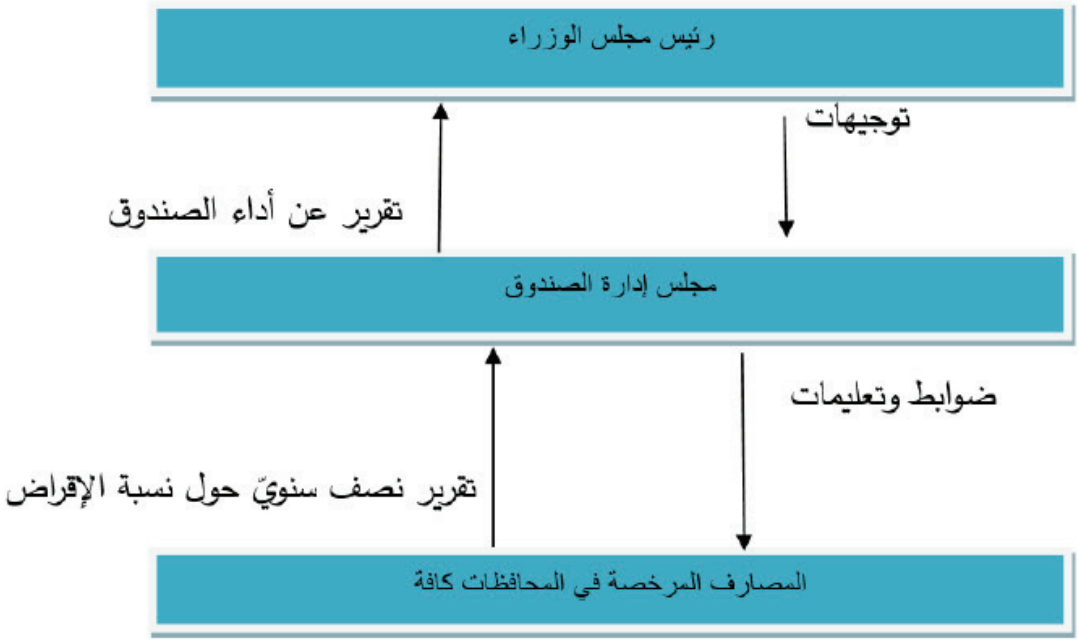
52. جمهورية العراق، النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019، (جريدة الوقائع العراقية، العدد 4533، 2019) ، المادة (20).

4. يدير الصندوق مجلس إدارة وبإشراف رئيس مجلس الوزراء، ويتكوّن مجلس إدارة صندوق دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة الشامل من الوزارات الآتية:
   - وزير التخطيط (رئيسا).
   - محافظ البنك المركزيّ (مدير الصندوق).
   - وزير العمل والشؤون الاجتماعيّة.
   - وزير الماليّة.
   - وزير الصناعة والمعادن.
   - وزير الزراعة.
   - وزير التعليم العالي.
   - رئيس اتحاد الصناعات العراقيّ.
   - رئيس اتحاد غرف التجارة.
5. يقوم الصندوق الشامل بفتح حسابات فرعيّة في جميع محافظات العراق.
6. تقوم إدارة الصندوق بفتح دورات تدريبيّة مجانية بالتنسيق مع هيأة المعاهد أو الجامعات أو المراكز المملوكة للحكومة لتدريب المتقدّمين لطلب القرض، وكلٌّ حسب مشروعة.
7. يقوم الصندوق بتقسيم المشاريع على ثلاثة أقسام: مشاريع متناهية الصغر (2-1) عامل، مشاريع صغيرة من (10-3) عمال، مشاريع متوسّطة أكثر من (10) عامل.
8. تبعا للتقسيم أعلاه يقوم الصندوق بتحديد مبلغ وسقف الإقراض، (15-5) مليون دينار للمشاريع المتناهية الصغر، و(30-15) مليون دينار للمشاريع الصغيرة، و(100-30) مليون دينار للمشاريع المتوسّطة.
9. يتم إعفاء المشاريع المشمولة بهذا القانون من الضرائب والرسوم لمدة (5) سنوات من تاريخ الحصول على القرض.
10. رأس مال الصندوق: يتكوّن رأس مال الصندوق من المصادر الآتية:
   - نسبة من الميزانية العامة للدولة.
   - نسبة من احتياطيّ العملة لدى البنك المركزيّ.
   - نسبة من الودائع أو الاحتياطي الإلزاميّ لدى المصارف الخاصّة.
11. نسبة فائدة القرض (2%) سنويّا، ومدة استرداد ستة سنوات.
12. يحدد فترة السماح أو الإعفاء من الدفع بـ(6) ستة أشهر.

وبالمقابل ينبغي على الحكومة العمل على حوكمة صندوق دعم المشاريع الصغيرة والمتوسّطة

الشامل، من حيث الهرمية الإداريّة، وتقسيم الصلاحيات، ويمكن حوكمة الصندوق الموصي به، وفقا للآليّة الآتية:

حوكمة صندوق دعم المشاريع الصغيرة الشامل



ضوابط منح القرض

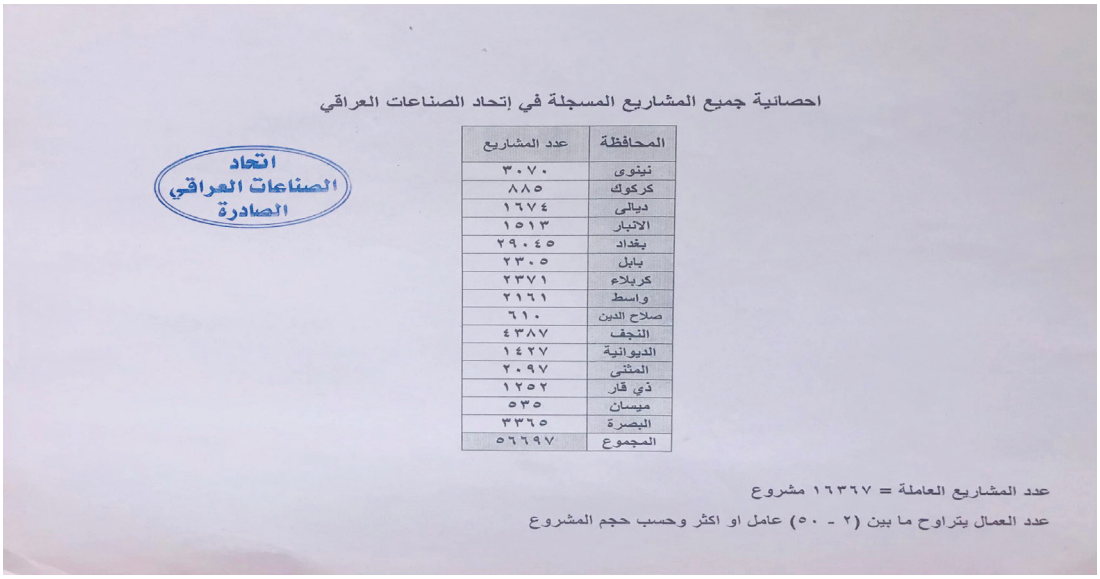
1. يمنح قرض الصندوق إلى جميع الباحثين عن العمل، من غير الموظفين في القطّاع العام، والذين أتّموا مدة التدريب المطلوبة.
2. يقوم صاحب المشروع نفسه بالتقديم على طلب القرض.
3. يجوز نقل المشروع إلى ورثة المقترض في حال وفاته إلى أحد أشقائه وشقيقاته في حال عدم وجود ورثة، شريطة أن يكونوا من العاطلين عن العمل.
4. لا يقلّ عمر طالب القرض عن (18) سنة، ولا يزيد عن (60) سنة، ويشترط به الأهليّة من الناحية

الصحّيّة والعقليّة.

5. لا يحقّ للمقترض تغيير نوع المشروع أو موقعه إلّا بموافقة مدير إدارة الصندوق.
6. يحقّ للمقترض الذي حصل بالفعل على قرض من الصندوق لإنشاء مشروعه الخاصّ أن يقوم بالتقديم على طلب قرض ثانٍ، بشرط مرور (5) سنوات على القرض الأول أو الوفاء بتسديد مبلغ القرض كاملا.
7. لا يجوز للطالب المستمر في الدراسة الصباحية التقديم على قرض الصندوق، إذا كان أحد والديه موظّفا حكوميّا.
8. التقديم يكون عبر النافذة الالكترونية الخاصّة بصندوق دعم المشاريع الصغيرة حصرا.
9. في حال تأخّر المقترض عن سداد أقساط القرض لمدة ثلاثة أشهر بعد فترة السماح، يتم إخطار الكفيل بذلك، وإذا لم يستجب يتم استقطاع الدفعات من الكفيل.
10. تكون الأولويّة في منح القروض خلال الثلاثة سنوات الأولى من إطلاق قروض الصندوق إلى المشاريع المتوقّفة أو المعطّلة.

وتبرز أهمّيّة النقطة أعلاه، في أنّ كثيرا من المشاريع وخاصّة الصناعية منها متوقّفةٌ عن العمل لأسباب كثيرة لا يسع المجال لذكرها هنا، لكن أهمّها ضعف التمويل، وفرض الضرائب العالية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تملك هذه المشاريع أساسا وبنى جاهزة للعمل يمكن إدامتها بمجرد الحصول على القرض، فعلى سبيل المثال لا الحصر، يوجد نحو أكثر من (40) ألف مشروع صناعيّ صغير ومتوسّط مسجّل في اتّحاد الصناعات العراقيّ، معطّل عن العمل. ينظر شكل (3).

شكل (3) عدد المشاريع الصناعية الصغيرة والمتوسّطة المتوقفة عن العمل في العراق لغاية 2022



احصائية جميع المشاريع المسجلة في إتحاد الصناعات العراقي

اتحاد الصناعات العراقي الصادرة

المحافظة	عدد المشاريع
نينوى	٣٠٧٠
كركوك	٨٨٥
ديالى	١٦٧٤
الانبار	١٥١٣
بغداد	٢٩٠٤٥
بابل	٢٣٠٥
كربلاء	٢٣٧١
واسط	٢١٦١
صلاح الدين	٦١٠
النجف	٤٣٨٧
الديوانية	١٤٢٧
المثنى	٢٠٩٧
ذي قار	١٢٥٢
ميسان	٥٣٥
البصرة	٣٣٦٥
المجموع	٥٦٦٩٧

عدد المشاريع العاملة = ١٦٣٦٧ مشروع

عدد العمال يتراوح ما بين (٢ - ٥٠) عامل او اكثر وحسب حجم المشروع

المصدر: اتحاد الصناعات العراقيّ، بيانات خاصّة.

المستمسكات المطلوبة

أ. المستمسكات الرسميّة (هويّة أحوال مدنيّة أو البطاقة الموحدة + بطاقة السكن + صور شخصيّة)
ب. تعهّد خطّيّ يؤكّد أنّ طالب القرض عاطل عن العمل، ولا يملك موردا ماليّا ثابتا من أي جهة أخرى.
ت. شهادة إتمام الدورة التدريبيّة.
ث. يقدّم طالب القرض كفيلا ضامنا ويكون على نوعيين: ألأوّل موظّفا مدنيّا أو عسكريّا أو متقاعدا، وإذا لم يتوفّر ذلك، فيمكن اعتبار سند العقار أو أحد التجار الكبار المسجّلين رسميّا أو أحد العاملين في القطّاع الخاصّ الموطنين رواتبهم ضامنا ماليّا.

وإذا لم يتوافر جميع ذلك، فيمكن تطبيق تجربة البروفسور (محمّد يونس) في بنغلادش التي تسمّى "بالكفالة الخماسية"؛ إذ تنصّ على أنّه عندما لا يتوفر ضامن (كفيل ماليّ) لصاحب المشروع الصغير فيمكن لكل خمسة من أصحاب المشاريع أن يكفل بعضهم بعضا، شريطة أن يتعهّدوا بنجاح المشاريع الخمسة جميعا [53].

ج. تقديم دراسة جدوى للمشروع المراد إقامته.
ح. هوية غرفة تجارة المحافظة التي يقع فيها المشروع أو هوية اتحاد الصناعات العراقيّ.

وتكمن أهمّيّة هذه النقطة في أمرين: الأوّل المساعدة في تنظيم قطّاع الأعمال في الاقتصاد العراقيّ، والثاني المساعدة في توفير قاعدة بيانات حقيقيّة حول عدد وأنواع المشاريع الصغيرة والمتوسّطة في الاقتصاد الوطنيّ.

خ. تعهّد خطّيّ بالتزام بالضوابط الصحّيّة والبيئيّة.
د. كتاب من الدائرة البلديّة التي يقع ضمنها المشروع يؤيّد عدم ممانعتها من إقامة المشروع.

ويمكن القول إنّ الأخذ بالتوصيات سالفة الذكر، والبدء بتأسيس صندوق شامل تندرج تحته

جميع المبادرات الخاصّة بدعم المشاريع الصغيرة السابقة والمستقبليّة سوف يفرز لنا مجموعة من النتائج الإيجابية، أهمّها:

1. إعادة هيكليّة الاقتصاد الوطنيّ، بما يؤدّي إلى تمكين القطّاع الخاصّ من أن يأخذ دورة الحقيقيّ في النشاط الاقتصاديّ.
2. تحقيق العدالة الاجتماعيّة وإعادة توزيع الدخل القوميّ لصالح الفئات الأكثر فقرا.
3. تأسيس قاعدة بيانات حقيقية لحجم ونوع القطّاع الخاصّ داخل البلد.
4. تقليل مساهمة القطّاع النفطيّ في الناتج المحلّيّ الإجماليّ.
5. استيعاب الأيدي العاملة مستقبلا خارج إطار القطّاع العام.
6. رفع مستوى الطلب الكلّيّ داخل البلد، بما يحقّق ديناميكية عالية للنشاط الاقتصاديّ الوطنيّ.

الجزء الثالث

المرأة الموظفة وإجراءات العدالة: صراع دائم في مؤسّسات الدولة

تتمتع المرأة بدور كبير في المسيرة المجتمعيّة، ولا يقتصر هذا الدور على فئة عمريّة معينة أو مستوى تعليميّ محدّد، أو عمل وظيفيّ بحد ذاته، وإنّما هو دور يشمل مختلف المجالات التي فيها للمرأة حضور وأهمّيّة، ولكن في الكثير من الأحيان تعاني المرأة في المجتمعات التقليديّة من عمليّة تراتبيّة تصنّف المرأة بناءً على الدور المجتمعيّ فقط؛ الذي يرتبط عادة بدورها الأسريّ، لما تحظى به المرأة من خصوصيّة في هذا الدور والإبداع وحجم المسؤولية والقدر العالي من العطاء فيه، وهذا لا يعني أنّ المرأة لا يمكن أن تقدم هذه الصفات في أدوار أخرى، ولاسيما تلك المرأة المثقفة أو المتعلمة، صاحبة الموهبة التي تمتلك من الطاقات ما تستطيع به تحقيق إنجازاتها.

وقد شهد العراق تحولات بنيوية في النظام الاجتماعيّ منذ ثمانينيات القرن الماضي إلى الوقت الحاضر، وهذا ما استدعى عمليّة تغير منهجيّ في بنية الأدوار المجتمعيّة للمرأة، فنتيجة الحروب في الثمانينيات أخذت المرأة دورا أوسع في عمليات التعليم لشغل وظائف عامة في النظام كالتعليم والصحة، ونتيجة الحصار الاقتصاديّ في التسعينيات توسّع دور المرأة لتكون منتجا اقتصاديّا تعيل عائلتها ونفسها، وبعد التغير الديمقراطيّ عام 2003، أخذت المثقفة أو المتعلمة تتوسع في بنية النظام، إلّا أنّ هذا التوسع غير مبنيّ على أسس حقيقية تسمح للمرأة من إبراز إبداعها وتحقيق إنجازها ومراعاة خصوصيتها النسوية، وإنّما بني على قواعد وأسس عامة في الكثير من الأحيان تقترب إلى الذكورية، ودخلت المرأة على هذه منظومة الأسس وعليها التكيف معها.

وقد أنتجت إشكاليّات اندماج النساء في القطاع الوظيفيّ، حالة عدم رضا مستمرّ؛ بسبب طبيعة النظام البيروقراطيّ الذي يُدار بعقليّة ذكوريّة، أنتج ذلك حالة اجتماعيّة وسياسيّة واقتصاديّة غير عادلة، وقد وسّعت حجم الفجوة بين المرأة والنظام بشكل كبير، حتى انعكس على القواعد العليا للنظام؛ إذ ما زال النظام الديمقراطيّ الذي تُعدُّ المرأة فيه ركنا أساسيّا في العراق يعاني من المستوى المتضائل للمرأة في صنع القرار الاستراتيجيّ داخل المنظومة؛ لذا يركّز هذا الجزء على دراسة حالة المرأة الموظّفة في المؤسّسات العامة، وحالات انعدام العدالة التي تعاني منها بغية الوصول إلى رؤى تعزّز مكانة المرأة في هذه المؤسّسات من أجل تحقيق العدالة الاجتماعيّة والسياسيّة.

المحور الخامس

تقييمُ احتياجاتِ النساءِ في مؤسّساتِ الدَولةِ
وزارتا التعليم العالي والبحث العلميّ والتربية أنموذجاً

هيام علي المرهج / قسم دراسات المرأة في مركز البيان للدراسات والتخطيط

تقديم

تستطلع هذه الورقة احتياجات النساء في القطاع الحكوميّ، وتهدف للوصول إلى معرفة: كيف تؤثّر ظروف العمل في دوائر الدولة على إنتاجيّة النساء في العمل؟ وماذا تحتاج النساء في بيئة العمل؛ لتكون أكثر إنتاجيّة ولتساهم بشكل فعّال في العمل الحكوميّ؟ فهذه الدراسة بمثابة تقييم لاحتياجات النساء في بيئة العمل، وبالتالي تقييم السياسيّات الحكوميّة تجاه مؤسّسات الدولة عموماً والنساء العاملات داخل هذه المؤسّسات، خصوصا ونهجها في دمج النساء في العمل الحكوميّ.

بناءً على هذا، ولأجل الحصول على إجابات من النساء أنفسهنّ، وليس استناداً على البيانات المكتبية فحسب، وإنّما من خلال التقييم الذاتي لاحتياجات النساء، قمنا بإعداد استبيان شمل 200 عينة توزعت بين وزارتين؛ وزارة التربية ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وقد اخترنا هاتين الوزارتين بالاستناد إلى تقارير وزارة التخطيط العراقيّة التي أشارت إلى أنّ وزارتي التربية والتعليم يشتملان على أعلى نسبة من النساء الموظّفات في القطاع الحكوميّ، كذلك قمنا بإجراء عشرين مقابلة مع نساء موظّفات في الوزارتين، وكذلك نظمنا ثلاث طاولات حوار مستديرة؛ شملت الطاولة لأولى عشرة نساء من الفئة المستهدفة بينما شملت الطاولة الثانية صنّاع قرار على المستوى التنفيذيّ والتشريعيّ فضلاً عن باحثين وممثلين عن منظّمات المجتمع المدنيّ النسوية، أمّا الطاولة الثالثة فقد اشتملت على باحثين أكاديميّين ومتخصّصين ناقشنا معهم مسوّدة البحث.

قسّمت الاستبانة إلى أربعة محاور: المحور الأوّل شمل المعلومات الشخصيّة، والمحور الثاني شمل نظام العمل والأجور والإجازات داخل المؤسّسة، والمحور الثالث خصّص للحديث حول التطوير والترقية، أمّا المحور الرابع فتضمّن الخدمات المتوفرة داخل المؤسّسة.

وختمت الاستبانة بسؤالين حول التحدّيات التي تواجه النساء في بيئة العمل، وماذا تحتاج النساء لتكون أكثر إنتاجيّة في العمل؟ وكان هذان السؤالان بمثابة مساحة للنساء للحديث والتعبير عن احتياجاتهنّ ومتطلباتهنّ والتحدّيات التي يواجهنّها، وكذلك لتعويض النقص الحاصل في الاستبانة إن وجد من وجهة نظرهنّ.

سياق عام: ظروف المشاركة الاقتصاديّة للنساء

تأثير الاقتصاد الريعيّ على النساء في العراق

يؤثّر الاقتصاد العراقيّ تأثيراً كبيراً على درجة التمكين الاقتصاديّ للنساء في العراق؛ إذ يتميّز نمط الإنتاج وطبيعة الأداء الاقتصاديّ في العراق بسيادة الريع وضعف النمو الاقتصاديّ، فالعائدات النفطيّة قد دفعت البعض إلى أن يعيلوا عدداً كبيراً من الأشخاص غير العاملين التابعين لهم خاصّة النساء، فضلاً عن انتشار قيم ثقافيّة محافظة تركّز على وضع الأدوار بين الرجل والنساء في قوالب نمطيّة لا تقوم على المساواة، وبمعنى أدقّ أنّ عائدات الريع تسبب بميل الدولة إلى ابتلاع القطاع الخاصّ، وتحويل اقتصاد البلاد إلى اقتصاد (حمائيّ أوامريّ أحادي الاتجاه)؛ لصالح الدولة وهذا الاتجاه المحافظ بالاقتصاد ينعكس على شكل قيم محافظة اجتماعيّا أيضا، إضافة إلى الموروث الثقافيّ المحافظ الموجود في العراق، وبالنهاية فإنّ هذا النمط الاقتصاديّ يرسم أدوارا محدّدة بين الرجال والنساء في قوالب نمطيّة لا تستند على فكرة المساواة[54].

يترتب على الصفة الريعيّة للاقتصاد الوطنيّ العراقيّ انخفاض معدلات النموّ الاقتصاديّ وهشاشة البنى الإنتاجيّة وانتشار الفقر والبطالة وانعدام العدالة الاجتماعيّة في توزيع الدخل والموارد، ممّا أثّر سلباً على التمكين الاقتصاديّ للنساء، فالعراق بكونه بلداً ريعيّا لا تحفّز سياسته الاقتصاديّة على توفير التنوّع بالاقتصاد، وبالتالي ما يوفره من مصادر ومؤسّسات اقتصاديّة هي عادةً ما تعتمد على الرجال نتيجة عاملين أساسيّين: الأوّل كما ذكرنا مرتبط بطبيعة الاقتصاد نفسه، والثاني المنظومة الاجتماعيّة التي عزّزها الاقتصاد الريعيّ.

ومن جانب آخر فإنّ الاقتصاد الريعيّ لا يوفّر فرص عمل خارج القطاع العام، وبالنهاية ونظرا إلى الموروث الاجتماعيّ، تتحدّد فرص العمل الخاصّة بالنساء على القطاع العام بشكل كبير.

الاقتصاد الريعيّ بطبيعته ينتج مجتمعاً استهلاكيّاً يعتمد على توزيع واردات العائدات النفطيّة، الأمر الذي أسهم في تفاقم مستويات الفقر والبطالة بسبب عدم قدرة النظام على توليد فرص العمل سوى ما يعادل 3% من قوة العمل، فضلاً عن اختلال علاقات الملكية وبنية السلطة التي ينتجها الاقتصاد الريعيّ، ممّا يؤدّي إلى صعوبة دمج النساء في الاقتصاد إلّا بشكل محدود في القطاع العام الحكوميّ[55].

وتشير آخر البيانات الإحصائيّة لسنة 2021 إلى أنّ نسبة القوى العاملة النشطون اقتصاديّاً في العراق بلغت 63.6% من اجمالي سكان العراق في سنّ العمل، نسبة الذكور منهم 86.6% بينما شكلت نسبة الاناث 13.4%، وقد بلغ معدل البطالة في العراق 16.5% والذي يمثل النسبة المئوية للقوى العاملة العاطلة عن العمل، وأنّ معدل بطالة الاناث بلغ 28.2%، وهو ضعف معدل بطالة الذكور

54. ينظر: سلطان العامر: علاقة النفط بوضع المرأة، الخليج الجديد، رابط المقال:
https://thenewkhalij.news/article/10520/%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%82%D8%A9-

55 صالح ياسر: النظام الريعي وبناء الديمقراطية: الثنائية المستحيلة (حالة العراق)، فردريش ايبرت، العراق-بغداد، 2013، ص12-16.

والبالغ 14.7%[56].

القوى العاملة النشطون اقتصادياً	نسبة الذكور	نسبة الاناث	معدل البطالة في العراق	معدل بطالة الذكور	معدل بطالة الاناث
63.6%	86.6%	13.4%	16.5%	14.7%	28.2%

الفجوة في مسارات تحقيق العدالة: الأدوار النمطيّة للنساء في العمل الحكوميّ

لا يمكن تحليل دور النساء في المجال الاقتصاديّ دون الإشارة إلى الأوضاع السياسيّة- الاجتماعيّة التي ألقت بظلالها على واقع المشاركة الاقتصاديّة للنساء، فقد ظهرت صورة النساء التي تشارك الرجال في أعمال الحقل والمعمل وتؤدّي الخدمات للمجتمع إبّان مرحلة التنمية في نهاية الستينات والسبعينات حتّى بداية الثمانينات من القرن الماضي، وهي تاريخ الحرب؛ إذ كان على النساء أن تملأ الشاغر الذي تركه الرجل في دوائر الدولة والمؤسّسات، وبعد الثمانينات برزت صورة الأم (النساء أداة الإنجاب)، وذلك لتخدم هدفاً سياسيّاً، وهو تعويض النقص الحاصل في الهرم السكّانيّ نتيجة الموت بسبب الحرب، وهذا يعني أنّ هناك أهدافاً سياسيّة تقف وراء رسم صورة النساء واتجاهها[57].

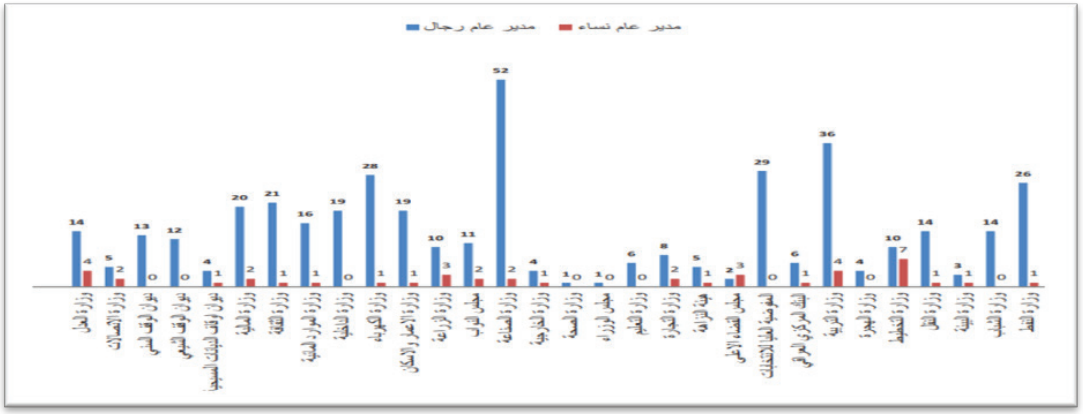
كما تأثّرت النساء بشكل مباشر جراء الحصار الاقتصاديّ الذي فرض على العراق، ومن بعده الحروب والنزاعات التي توالت بعد سقوط النظام، فقد أدّت هذه الحروب إلى الانخفاض الحاد في الدخول الحقيقية بالنسبة لذوي الدخل المحدود والمتوسط، وارتفاع تكاليف المعيشة مما جعل التعليم ترفاً لا تحتمله الأسر ذات الدخل المنخفض، وفي مراحل انخفاض الدخل تميل الأسر العراقيّة إلى توفير التعليم للأبناء الذكور دون الإناث، ممّا أدّى إلى ارتفاع نسبة الأمّيّة بين النساء وانخفاض معدل الاستيعاب في التعليم، على أنّ تضييق فرص التعليم أمام النساء يقلل من قدرتهن التنافسية وفرصهن في الحصول على وظيفة حكوميّة، ممّا أسهم في ارتفاع معدل البطالة بينهن وتدهور وضعهنّ الاقتصاديّ والاجتماعيّ[58].

نصّ الدستور العراقيّ على وفق المادة (22) أولاً: (أنّ لكل العراقيّين حقّ العمل بما يضمن لهم الحياة الكريمة)، هذا يدل على أنّ العراقيّين متساوون رجالاً ونساءً في الحصول على فرص العمل، من دون تمييز أحدهم على الآخر وأن تكون علاقات وأسس العمل مبنية على العدالة الاجتماعيّة، لكن على مستوى الواقع نجد أن معدلات النشاط الاقتصاديّ للإناث منخفضة قياساً بالذكور وهذا يعود لعدة أسباب منها؛ السنوات الطويلة التي مرت على العراق بواقع امني متردي أثر بشكل كبير على إمكانية خروج النساء بأمان إلى العمل، فضلاً عن طبيعة سياسات التشغيل التي ميزت سوق العمل في العراق بعد 2003 وتبنّي سياسة الباب المفتوح للتعيين في وزارتي الدفاع والداخلية التي استهدفت تعيين الرجال بسبب طبيعة المرحلة السياسيّة والأمنية التي مر بها العراق خلال تلك المرحلة مع استمرار ملحوظ في ركود القطاعات الإنتاجيّة وهامشية القطاع الخاص وموقف المجتمع بعاداته وتقاليده التي لا تسمح للنساء بالولوج إلى

مجالات اقتصاديّة معينة، ممّا أضعف مشاركتهن الاقتصاديّة ورفع معدلات بطالتهن.

وعلى الرغم من الانفتاح المتزايد الذي بدأ يشهده العراق في السنوات الأخيرة حيال عمل النساء خارج المنزل، فإنّ تعزيز مواقع النساء ضمن القوى العاملة ما زال يواجه الكثير من التحدّيات وأهمّها؛ طبيعة البيئة الوظيفية للنساء التي بدورها تتأثّر بالقيم الاجتماعيّة الأمر الذي يؤدّي بالنساء إلى أن تكون شبكات معارفهن وخبراتهن أقلّ، وهذا يحدّ من قدرتهنّ على إقامة علاقات عمل فعّالة تحكم في كثير من الأحيان سياقات الفرص الوظيفية كالترقية وكتب الشكر والمشاركة في الإيفادات[59] .

إنّ دخول النساء إلى سوق العمل في العراق رافقه بروز ظاهرة التمييز الجنسيّ في العمل الذي يشير إلى إقصاء النساء عن عدد من المهن عند الدخول إلى سوق العمل[60] .



وفقاً للشكل أعلاه فقد أشارت بيانات بنك المعلومات الوظيفيّ في الجهاز المركزيّ للإحصاء إلى أنّ هناك فجوة بين الجنسين في الدرجات الخاصّة التي تضمّ المناصب العليا في الوزارات، ووفقاً لإحصائيات وزارة التخطيط العراقيّة أنّ وزارتي النفط والداخلية تحظيان بأعلى عدد من الرجال مقارنة بأعداد النساء، في حين ترتفع أعداد النساء الموظّفات في وزارتي التربية والتعليم العالي، وهذا دليل على التنميط الذي يحيط بدور النساء، ففي وزارة التعليم العالي هناك 57034 من الرجال مقابل 41366 من النساء من بين العدد الكلّيّ للموظّفين والبالغ 98400، وتتسع الفجوة بين النساء والرجال الموظّفون على ملاك وزارة التعليم العالي في مجالين: الأوّل حضور النساء في المناصب العليا القياديّة، والثاني مشاركة النساء في الدورات والمؤتمرات والوفود الخارجية لصالح الموظّفين الرجال[61] .

وغالباً ما تكون هناك فروق كبيرة بين أعداد النساء الموظّفات وأعداد الرجال الموظّفين في وزارات

59. اتاحة فرص جديدة للمرأة في العراق: تقرير عن نقاشات مجموعات التركيز في العراق، المعهد الديمقراطي الوطني، 2018، ص16.

60. لاهاي عبد الحسين: أثر التنمية والحرب على النساء في العراق، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 2006، ص 66.

61. واقع النوع الاجتماعي في وزارات ومؤسسات الدولة في العراق: تقرير صادر عن وزارة التخطيط، قسم احصاءات التنمية البشرية، 2018، ص6.

الدولة حتّى على مستوى العمل الإداريّ وفقاً لآخر إحصائيات الجهاز المركز للإحصاء لعام 2021 أنّ هناك 17.5% من النساء العاملات في الوظائف الإداريّة مقابل 82.5% للذكور، وهناك 14.5% من النساء يعملن بصفة مديرة إداريّة مقابل 85.5% من الرجال[62].

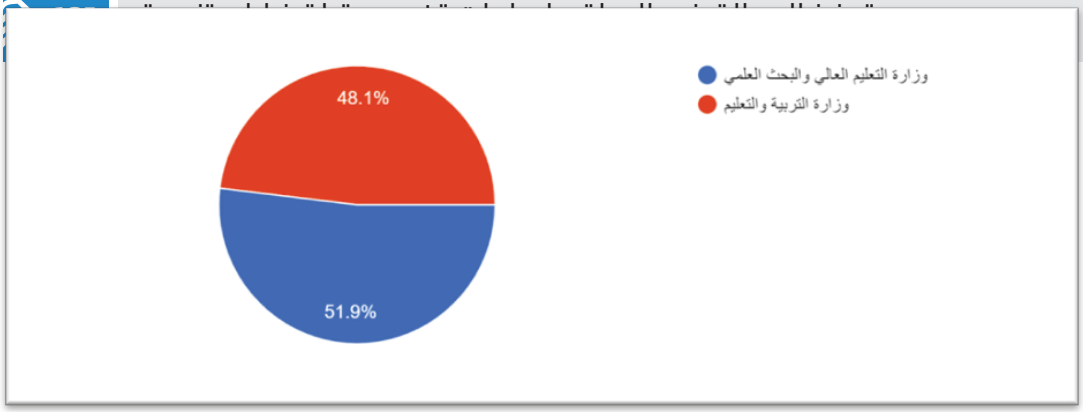
نسبة النساء في الوظائف الإداريّة	نسبة الذكور في الوظائف الإداريّة	نسبة الاناث في المناصب الإداريّة	نسبة الذكور في المناصب الإداريّة
17.5%	82.5%	14.5%	85.5%

المطلب الأوّل: سمات العيّنة

في هذا المطلب سنستعرض سمات العيّنة التي شملتها الدراسة من حيث مكان العمل والعمر والحالة الاجتماعيّة والحالة الاقتصاديّة والشهادة:

شكل رقم (1): الوزارة

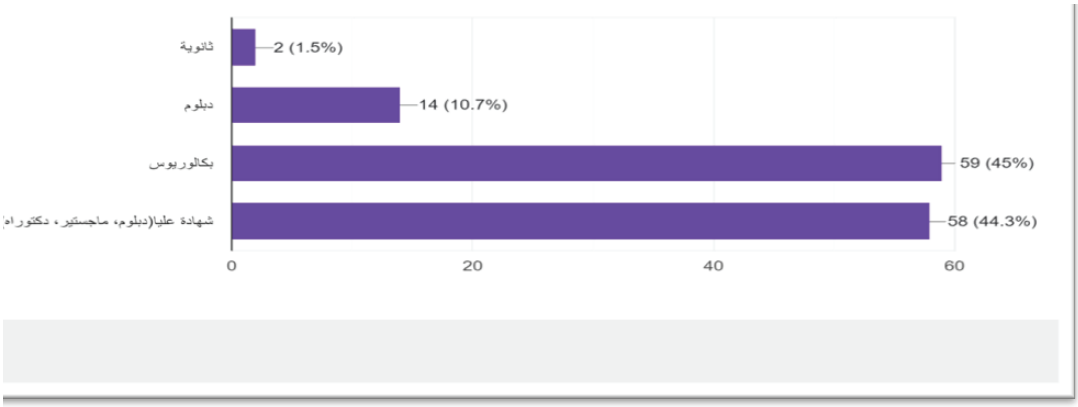
62. مسح القوى العاملة في العراق لسنة 2021، مصدر سبق ذكره.



إنّ العيّنة توزّعت بين وزارتين؛ وزارة التعليم العالي ووزارة التربية، وإنّ أغلبيّة العيّنة بنسبة (51.9%) من وزارة التعليم العالي، تليها ممّن هنّ في وزارة التربية بنسبة (48.1%).

وتشير النسب هنا إلى تقارب نسبة العيّنة من كلا الوزارتين، وهو ما أردنا الوصول إليه لتحقيق أعلى قدر ممكن من التوازن في عدد العيّنة، وهو ما سينعكس على نتيجة الاستطلاع فيما بعد.

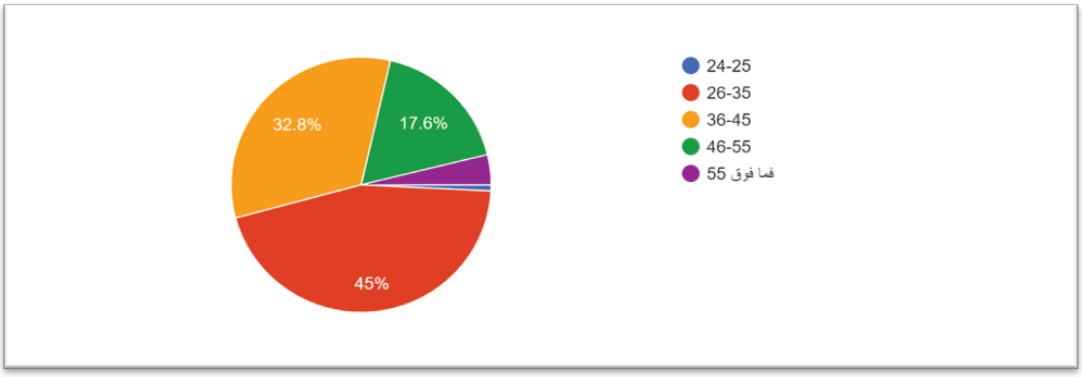
شكل رقم (2): المستوى التعليميّ



إنّ أغلبيّة العيّنة بنسبة (45%) من الحاصلات على شهادة البكالوريوس، تليها بنسبة مقاربة (44.3%) من الحاصلات على شهادة عليا، ثمّ بنسبة (10%) من الحاصلات على شهادة الدبلوم، وأخيراً بنسبة (1.5%) من الحاصلات على شهادة الثانويّة. والواضح هنا أن أعداد الموظّفات الحاصلات على شهادة البكالوريوس هي الفئة الأعلى وهذا ما كنّا نتوقّعه؛ لأنّ أغلب الموظّفات في الوزارات هنّ من الحاصلات على شهادة البكالوريوس، ويأتي بعد الموظّفات الحاصلات على شهادة عليا: (الماجستير والدكتوراه)، وهنّ في الغالب ضمن ملاك وزارة التعليم العالي، أمّا الدبلوم فنسبته قليلة بين الموظّفات؛ لأنّه لا يمنح الكثير من الامتيازات، أمّا الفئة الأصغر فهي من الحاصلات على شهادة الثانويّة، وهو أمر طبيعيّ أن تكون الفئة الأقلّ ضمن العيّنة ممّن هن حاصلات على شهادة الثانويّة؛ لعدم توظيف أصحاب هذه

الشهادة في وزارات الدولة إلّا ضمن وظائف محدّدة وقليلة.

شكل رقم (3): الفئة العمريّة

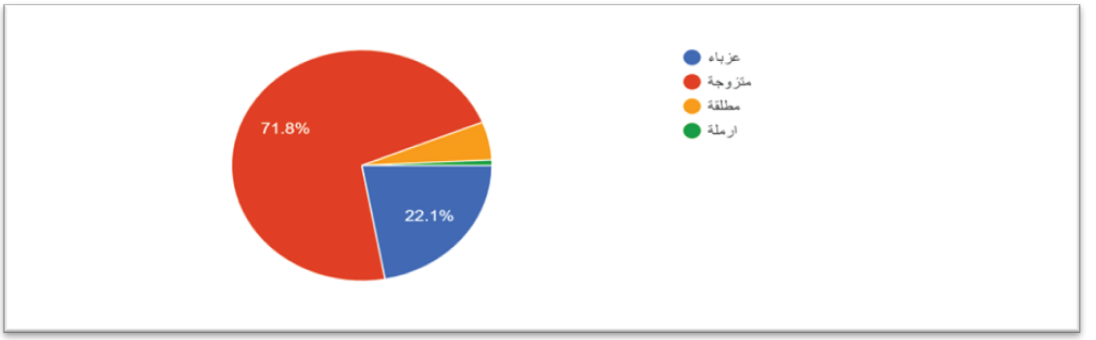


إنّ أغلبيّة العيّنة بنسبة (45%) جاءت من الفئة العمريّة التي تتراوح بين (26- 35 عاماً)، تلتها الفئة العمريّة (36-45 عاماً) بنسبة (32.8%)، ثمّ الفئة العمريّة (46- 55 عاماً) بنسبة (17.6%)، وأخيراً بنسب ضئيلة جدّاً جاءت الفئات العمريّة بين (24-25 عاماً) و (55 عاماً وما فوق)، وهذا يعطي مؤشّراً بأنّ الفئة العمريّة للعيّنة هي الفئة متوسّطة العمر التي هي في سنّ العمل، وهذا دليل على تمثيل مجتمع العيّنة تمثيلاً حقيقيّاً، فالفئة العمريّة بين (24-25) ما زالت في مرحلة الدراسة عادة، ولا تدخل العمل الحكوميّ، أمّا الفئة العمريّة (55 فما فوق) فهم إمّا في سنّ التقاعد، أو ليس لهم الرغبة الكافية بالإجابة على الاستبانات.

شكل رقم (4): مستوى الدخل

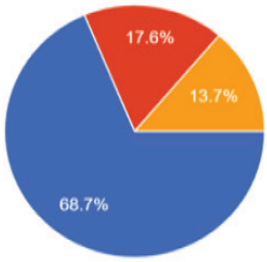
إنّ غالبيّة العيّنة بنسبة (55%) تحصل على مستوى من الدخل يكفي لسدّ الحاجة من دون توفير، تلتها نسبة (29.8%) من العيّنة تحصل على دخل لا يكفي لسدّ الحاجة، بينما جاءت نسبة (29.8%) من العيّنة تحصل على دخل يكفي لسدّ الحاجة مع قليل من التوفير. وبتقاطع البيانات وجدنا أنّ النساء الموظّفات غير المتزوّجات هنّ القادرات على توفير نسبة بسيطة من الدخل الذي يحصلنَ عليه، أمّا النساء المتزوّجات الموظّفات فإنّ مستوى الدخل عندهم بالكاد يسدّ الحاجة؛ نظراً للمقارنة بين مستوى الأجور وتكلفة احتياجات الحياة بالنسبة للموظّفات اللواتي لديهن مسؤوليّات عائليّة.

شكل رقم(5): الحالة الاجتماعيّة



أعلى نسبة من العيّنة كانت (71.8%) من المتزوّجات، ثمّ نسبة (22.1%) من العزباوات، تليها (1% من المطلقات) وأخيراً نسبة (0.5%) من الأرامل. وهذه النسب كانت متوقّعة بعد أن ظهر لنا أنّ الفئة العمريّة الأعلى من العيّنة هي (26–35 عاماً) وهذه الفئة العمريّة هي في الغالب في عمر الزواج.

الشكل رقم(6): الأطفال



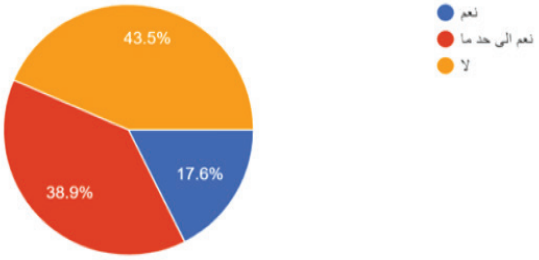
إنّ أعلى نسبة من العيّنة (68.7%) لديهن أطفال، تليها نسبة (17.6%) من العيّنة ليست لديهن أطفال، وأخيراً نسبة (13.7%) من غير المتزوّجات.

المطلب الثاني: نظام العمل والأجور

في هذا المطلب نحاول أن نستطلع آراء النساء حول نظام العمل والأجور في المؤسّسة ومستوى العدالة المتحققة للنساء العاملات في هذه الموسّسة وفقاً لعدد ساعات العمل والإجراءات الإداريّة وسياقات تعامل الإدارات مع الموظّفات:

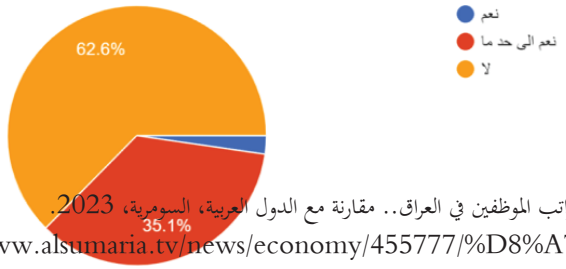
الشكل رقم (7): هل تعتقدين أنّ عدد ساعات العمل متلائمة مع الأجور (الراتب) التي تحصلين

عليها؟



إنّ أعلى نسبة من العيّنة (43%) عن خيار (لا)، إذ تعتقد هذه النسبة من العيّنة أنّ الأجور التي تتقاضاها لا تتناسب مع عدد ساعات العمل، وتلتها نسبة (38.9%) عن خيار أتّفق إلى حدّ ما، ونسبة (17.6%) عن خيار (نعم أتّفق)، وعند إجراء المقابلات أشارت النساء العاملات إلى أنّ المشكلة لا تكمن بملائمة عدد ساعات العمل مع الأجور فقط، وإنّما بانعدام العدالة بين رواتب الدرجات الوظيفية والوزارات المختلفة، والذين يعملون بعدد الساعات نفسها، ووفقاً للتقارير بلغ معدلا صافيّا راتب الموظّف الحكوميّ في العراق أكثر من 580 دولارًا خلال العام 2022، حسب مجلةCEOWORLD الأمريكية، وتقول المجلة في تقريرها إنّ «متوسّط صافي الراتب الشهري للموظّف في العراق بعد استقطاع الضريبة بلغ 583 دولارًا، وبذلك يحتلّ المرتبة العاشرة عربيًا والمرتّبة 62 عالميًّا مقارنة بـ105 دولة[63]، كذلك قد تختلف الأجور بناءً على جنس العامل إنّ كان ذكرًا أم أنثى، حيث تنخفض رواتب الإناث بنسبة تصل إلى أقلّ من 17% من رواتب الذكور.[64]

الشكل رقم (8): هل الأجور التي تتقاضينها تتلائم مع الاحتياجات ومتطلبات الحياة؟

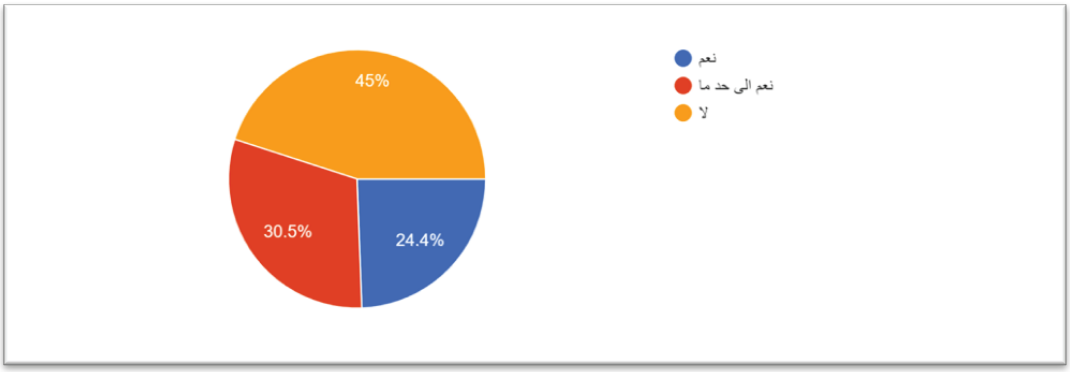


63. اقتصادي يكشف أعداد وكلف رواتب الموظفين في العراق.. مقارنة مع الدول العربية، السومرية، 2023.
https://www.alsumaria.tv/news/economy/455777/%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8

64. موقع صناع المال للمزيد من التفاصيل
https://www.almaal.org/average-wages

إنّ أغلب العيّنة بنسبة (62.6%) عن خيار (لا) بأنّ الأجور التي تتقاضاها لا تتلائم مع الاحتياجات ومتطلبات الحياة، تلتها نسبة (35.1%) عن خيار (نعم إلى حدّ ما) بأنّ الأجوار متلائمة مع احتياجات الحياة إلى حدّ ما، وأشارت النساء في المقابلات إلى أنّ الحياة ومتطلبتها تتزايد وأن أغلب النساء العاملات وخاصّة من المتزوّجات يتحمّلن الكثير من النفقات العائليّة وأهمّها النفقات المتعلّقة بالأطفال مثل حضانة الطفل أو التكاليف الدراسيّة فضلا عن النفقات الخاصّة؛ لذلك يعتقدن بأنّ مستوى الأجور لا يتلاءم مع متغيّرات الحياة ومتطلّباتها.

الشكل رقم (9): هل تحصلين على الإجازات الاعتياديّة المسموح بها خلال الشهر؟



إنّ أعلى نسبة عن خيار (لا) جاءت بنسبة (45%) لا تحصل على الإجازات الاعتياديّة المسموح بها خلال الشهر، وجاءت بعدها نسبة (30.5%) عن خيار (نعم إلى حدّ ما) يحصلن على الإجازات بشكل محدود، بينما جاءت أخيراً نسبة (24.4%) عن خيار (نعم) ممن يحصلن على الإجازات الاعتياديّة.

وفقاً للمادة (43 من الفصل الثامن) من قانون الخدمة المدنيّة العراقيّ يستحقّ الموظّف إجازة اعتياديّة براتب تام بمعدل يوم واحد عن كلّ عشرة أيام من مدة خدمته، إلّا أنّ الموظّفات النساء يواجهن صعوبات بالحصول على هذه الإجازة الاعتياديّة، أشرن إليها بشكل محدّد في السؤال المفتوح:

- إذا كان هناك استثناءات أو صعوبات في الحصول على إجازة، ما هذه الصعوبات؟

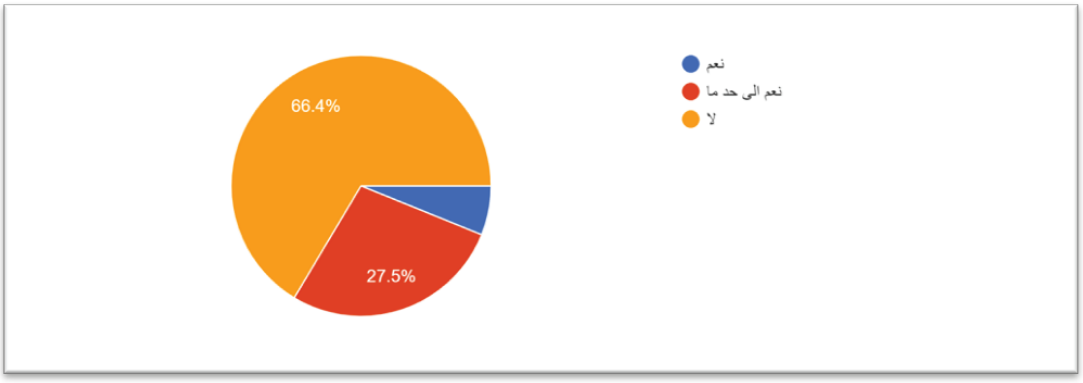
أغلب النساء اللواتي يواجهن صعوبات بالحصول على الإجازة الاعتيادية كتبن بأنّ هذا من حقّ الموظّف وفقاً للقانون إلّا أنّهن يواجهن عدداً من الصعوبات في الحصول على الإجازة الاعتياديّة:

سياسة الإدارة: الإدارة تستخدمه كنوع من السلطة ضد الموظّف وخصوصاً النساء مع مسؤولياتهن العائلية الكثيرة، فهن بحاجة إلى المرونة من قبل الإدارة والتفهّم لظروفهنّ، لكنهن يواجهن مزاجية الإدارة في منح الإجازة وتفضيل فئة على فئة أخرى.

ظروف العمل: أشارت النساء من وزارة التربية بأنّهن غير قادرات على طلب الحصول على إجازة بسبب عدم وجود بديل لهن في عملهن ومسؤوليّتهن بإكمال المناهج الدرسيّة، أو نقص الكوادر مما يضطرّ المدرسات لسدّ الشواغر في موادّ من غير تخصّصهن، كذلك أشارت النساء من وزارة التعليم وخصوصاً المدرّسات أنّ القانون يمنح للمدرس فقط سبعة أيّام في السنة ويعدنّ هذا القانون مجحف وغير عادل.

الإجراءات: أشارت النساء إلى الإجراءات البيروقراطية الطويلة بالحصول على إجازة، وإلى أن بعض الإدارات تخلط بين الإجازة المرضيّة والإجازة الاعتياديّة للموظّف؛ لذلك فإنّ الموظّفة لكي تحصل على إجازة عليها الحصول على موافقة من المركز الصحّيّ، وتقديم طلب ويمرّ الطلب بإجراءات حتّى تحصل على الموافقة.

الشكل رقم (10): هل الإجازات الممنوحة للموظّفة كافية مقارنة مع مسؤوليّاتها الأسريّة؟

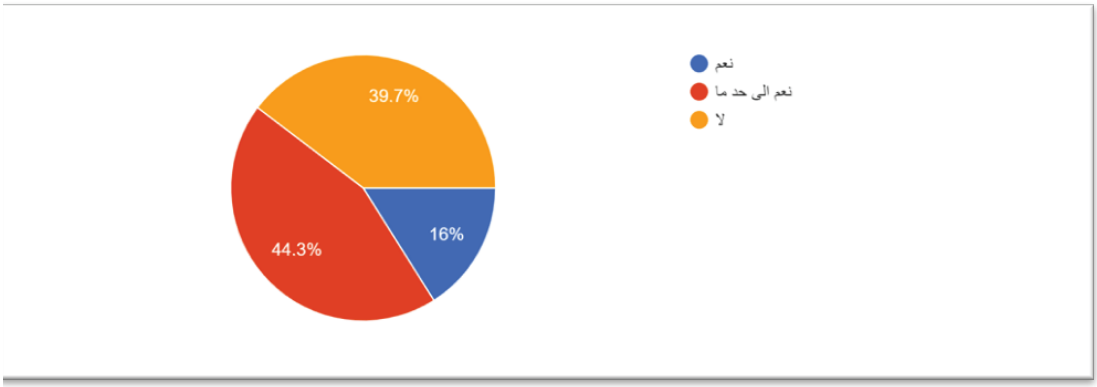


إنّ أعلى نسبة (66.4%) جاءت عن خيار (لا) بأنّ الإجازات الممنوحة للموظّفة غير كافية مقارنة مع مسؤوليّاتها الأسريّة، تلتها نسبة (27.5%) عن خيار (نعم إلى حدّ ما)، وهذه النسب دليل على تحمل النساء أعباء مضاعفة كالأعباء الأسريّة والأعباء المتعلّقة بالعمل.

يمكن أن يؤدّي عمل النساء إلى تحدّيات في تحقيق التوازن بين الحياة المِهْنيّة والحياة الشخصيّة الأسريّة، خاصّة عندما يكون هناك متطلّبات عمل عالية وبيئة عمل لا تأخذ ظروف النساء بنظر الاعتبار، ممّا

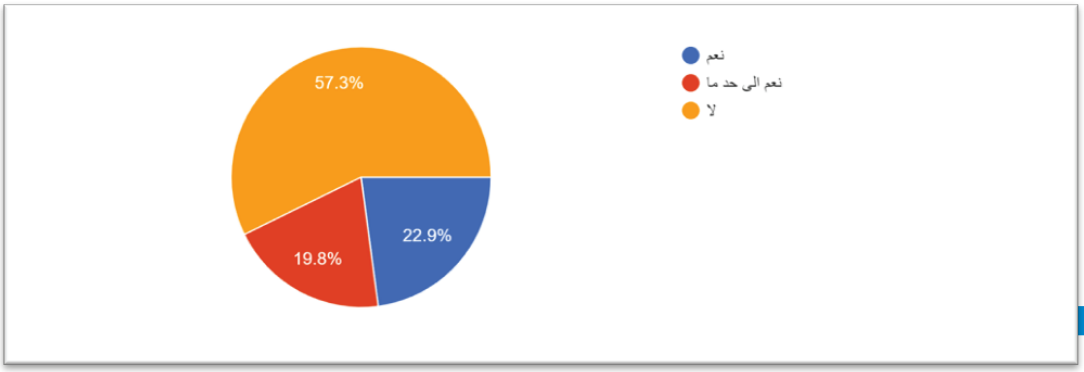
يمكن لضغوط العمل والتحدّيات في الحياة المِهْنيّة أن تؤثّر على الصحة النفسيّة للنساء، خاصّة إذا لم يتم التعامل معها بشكل فعّال، وكذلك يمكن أن يكون للعمل تأثير على تجربة الأمومة، حيث يتعيّن على النساء التوازن بين مسؤوليّات العمل والأمومة.

الشكل رقم (11): هل تقدر جهة العمل ظروفك كامرأة و تقدّم التسهيلات عند الضرورة؟



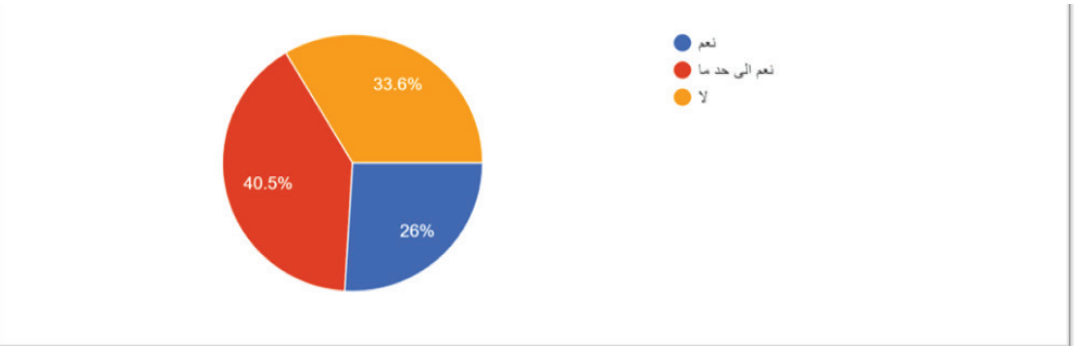
إنّ أغلب العيّنة عن خيار (نعم إلى حدّ ما) بنسبة (44.3%) بأن جهة العمل تقدر ظروف النساء وتقدّم التسهيلات عند الضرورة، جاء بعدها نسبة (44.3%) من العيّنة عن خيار (لا)، وجاءت اخيراً نسبة (16%) عن خيار (نعم). وهذه النسب المتقاربة بين خيار (لا) وخيار (نعم إلى حدّ ما) تشير إلى وجود صعوبات وتحدّيات في العمل حتّى حينما تحتاج إلى التسهيلات عند الضرورة.

الشكل رقم (12): هل هناك تمييز في الحصول على إجازات بين النساء والرجال داخل المؤسّسة؟



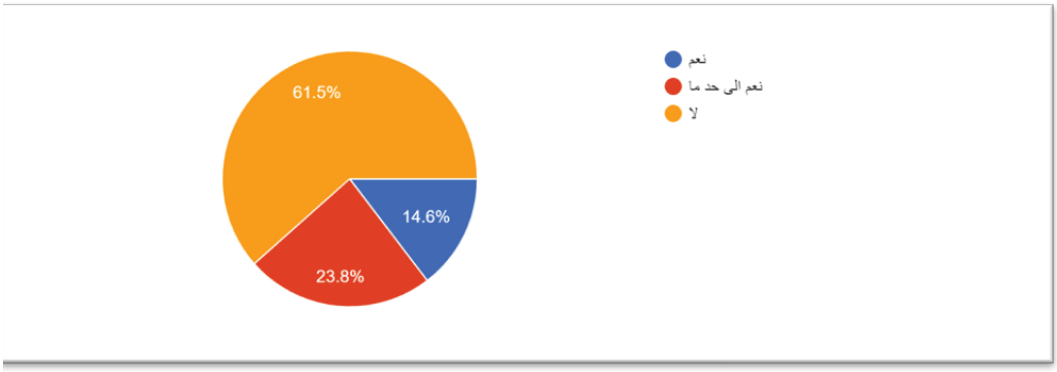
إنّ أعلى نسبة (57.3%) عن خيار (لا)، ونسبة (19.8%) عن خيار (نعم إلى حدّ ما)، ونسبة (22.9%) عن خيار (نعم)، وتشير البيانات إلى أنّ أعلى نسبة من النساء أجابت بعدم وجود تمييز بين النساء والرجال في الحصول على إجازات داخل المؤسّسة.

الشكل رقم (13): هل تعتقدين أنّ مدة إجازة الأمومة وفقاً للقانون مناسبة وكافية للنساء؟



جاءت أعلى نسبة (40.5%) عن خيار (نعم إلى حدّ ما) بينما تلتها نسبة (33.6%) عن خيار (لا)، وأخيراً نسبة (26%) عن خيار (نعم)، وعند القيام بتقاطع البيانات لمحاولة تحليل وتفسير هذه النتائج، لاحظنا أنّ النسبة الأعلى التي أجابت بـ(نعم إلى حدّ ما) هن من وزارة التربية، بينما من أجبن بخيار (لا) يعملن في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وهذا يعود إلى اختلاف طبيعة العمل في كلتا الوزارتين، فالنساء العاملات في وزارة التربية لديهن عطل صيفيّة وعطلة في منتصف العام، وكذلك عادة ما تكون المدارس بالقرب من منازلهن لذلك تكون جزة الأمومة لمدة عام واحد مناسبة إلى حدّ ما، أمّا النساء اللواتي أجبن بـ (لا) فإنّ أغلبهن موظّفات في التعليم العالي، وبالتالي ليس لديهن الظروف نفسها التي تتمتع بها النساء في وزارة التربية، ولذلك قدّمنا سؤالا مفتوحا للنساء اللواتي يعتقدن بأنّ سنة واحدة غير كافية لإجازة الأمومة: إذا كنت لا تتفقين: ما المدّة التي تعتقدين أنّها مناسبة للنساء بعد الولادة؟ ولماذا؟ أغلب الإجابات كانت سنتين؛ أيّ بعد عمر الفطام للطفل، أو ثلاث سنوات، حينما يكون الطفل قادرا على التعبير عن النفس بشكل بسيط، وبالتالي يكون القلق أقلّ لدى الأمهات حينما تضعه في الروضة.

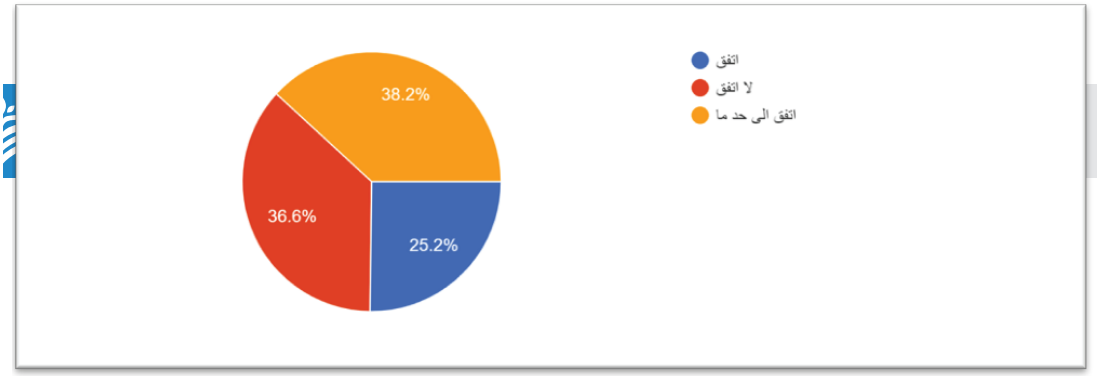
الشكل رقم (14): هل تعتقدين أنّ الأجور الممنوحة للمرأة الموظّفة خلال فترة إجازة الأمومة مناسبة وعادلة بالنسبة للنساء؟



إنّ أعلى نسبة من العيّنة (61.5%) عن خيار (لا)، بينما جاءت نسبة (23.8%) عن خيار (نعم إلى حدّ ما) ونسبة (14.6%) عن خيار (نعم)، وسبب هذه النسبة من النساء اللواتي يعتقدن بأنّ الأجور الممنوحة لهنّ خلال فترة إجازة الأمومة غير عادلة للنساء؛ لأنّه خلال هذه المرحلة يتمّ استقطاع نصف راتب الموظّفة التي تأخذ إجازة أمومة، وتعبّر النساء عن هذا القانون بعدم العدالة؛؛ لأنّ التكاليف بولادة طفل في العائلة تزداد، وكذلك هذه المرحلة من حياة النساء هي ليست مرحلة راحة، وليس لديها خيارات أخرى بالعمل؛ لذلك هي ستكون عاطلة عن العمل، بينما أشار بعض صنّاع القرار خلال اللقاء بهم إلى أنّ هذا القانون مناسب؛ لأنّه يضمن مستوى من الأجور للمرأة، وهي لا تقدّم خدمة داخل المؤسّسة، وأشاروا إلى أنّ النساء بسبب إجازات الأمومة يساهمون بتعطيل العمل أو إدخال المسؤولين في إرباك من أجل إيجاد بديل خلال فترة الإجازة؛ لذلك هم يفضّلون توظيف الرجال على توظيف النساء.

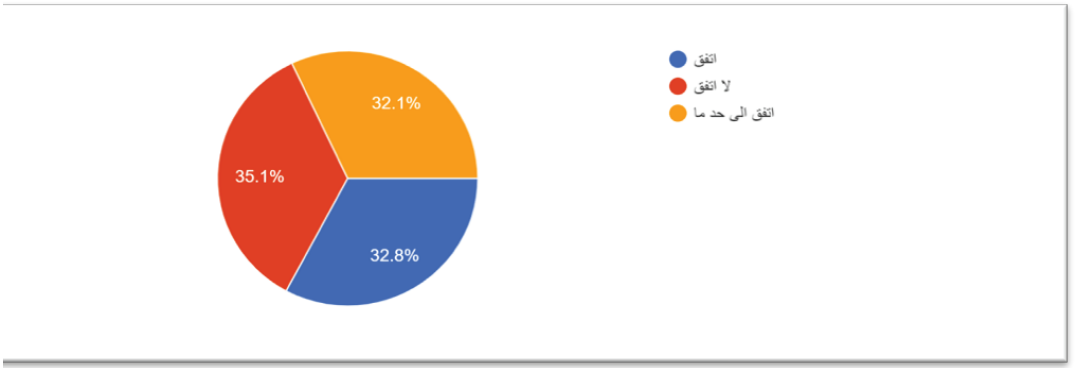
وخلال المقابلات عبّرت العديد من النساء من استيائهن تجاه هذه الرؤية؛ فقالت إحدى الموظّفات العاملات في وزارة التعليم العالي: «لماذا يلقى باللوم على النساء وكأنّها هي المسؤول الوحيد عن ولادة الأطفال وأنّها تشكل عبئًا على المؤسّسات بدلاً من إيجاد حلول تسهم في تحقيق العدالة كأن تكون إجازة (والدية)؛ أي إشراك الأب في عمليّة رعاية الأطفال، وبالتالي تقسيم الإجازات بين الأب والأم».

الشكل (15): توفّر المؤسّسة التي تعملين فيها بيئة آمنة ومريحة لك



أعلى نسبة من العيّنة (38.2%) جاءت عن خيار (أتّفق إلى حدّ ما)، وبعدها نسبة (36.6%) عن خيار (لا أتّفق) وأخيراً نسبة (25.2%) عن خيار (أتّفق)، وهذا يعني أنّ المؤسّسات الحكوميّة لا توفّر بيئة عمل مريحة للنساء، ويمكن تفسير ذلك عن طريق الإجابات التي حصلنا عليها في الأسئلة التالية.

الشكل (16): تتخذ جهة العمل إجراءات عادلة في حال تعرّض النساء للمضايقات في بيئة العمل.



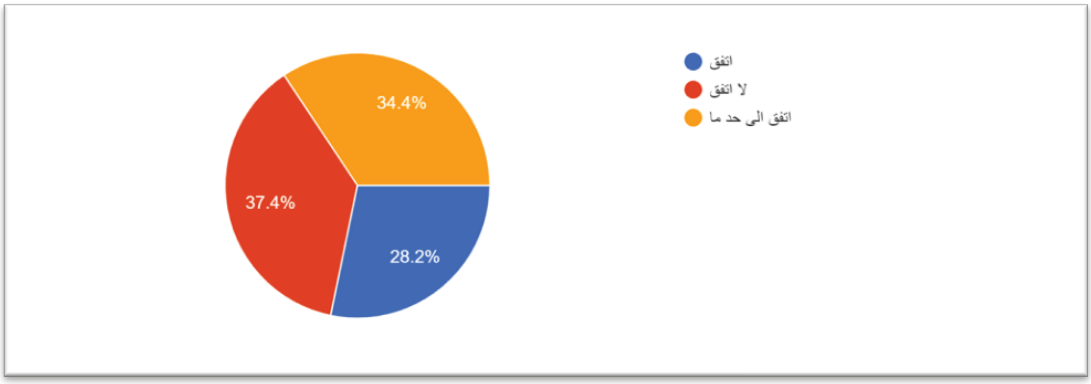
إنّ أعلى نسبة من العيّنة جاءت عن خيار (لا أتّفق) بنسبة (35%) ، تلتها نسبة (32.1%) عن خيار (أتّفق إلى حدّ ما)، واخيراً نسبة (32.8%) عن خيار (أتّفق)، وعلى الرغم من أنّ النسبة الأعلى جاءت عن خيار لا أتّفق فإنّه بجمع النسبتين عن خيار أتّفق وأتّفق إلى حدّ ما، سنلاحظ بأنّ هناك نسبة كبيرة من العيّنة تتعرّض للمضايقات في بيئة العمل، وقد تحدّثت النساء عن أشكال مختلفة من المضايقات التي يتعرضن لها من دون وجود إجراءات رادعة، تقول إحدى الموظّفات في وزارة التربية:

(أنا أعمل مدرسة للتربية الرياضية وهناك زميل لي في العمل يتعمّد على نحو مستمر مضايقتي بالكلام والتصرّفات ويتقصد إثارة غضبي وعندما ذهبت إلى الإدارة لأقدّم شكوى ضدّه بدلاً من أن يتخذوا إجراءات ضدّه قاموا بتوجيه النصح لي وأغلق الموضوع)، وفي السياق نفسه أشارت إحدى الموظّفات في وزارة التربية، وهي تعمل في الدائرة القانونية، إلى أنّ الشكاوى التي تقدّم من قبل الموظّفات عادة ما يتم إهمالها أو حلّها بطريقة ودّيّة على حساب النساء دون اتّخاذ إجراءات قانونيّة)، وقد سوّغ هذا التوجّه مدير عام في وزارة التربية بالقول: (إنّ الوزارة تقف مع النساء إذا تعرّضت إلى شكل من المضايقات ولكن

بشرط توفّر الدليل؛ لأنّنا لا نستطيع أن نتهّم الناس جزافاً، وعادة ما نحاول حلّ المشاكل بشكل ودّيّ؛ لأنّنا نحاول أن نحمي النساء بعد خروجها من الوزارة وليس داخل مكان العمل فقط).

وقد أشارت النساء إلى أنّ هذه السياسة أدّت إلى تمادي الكثير من الأشخاص تجاه النساء؛ لأنّ عقوبة النقل تمثّل أقصى عقوبة يتعرّض لها المعتدي في حالة إثبات المضايقات بالدليل القاطع.

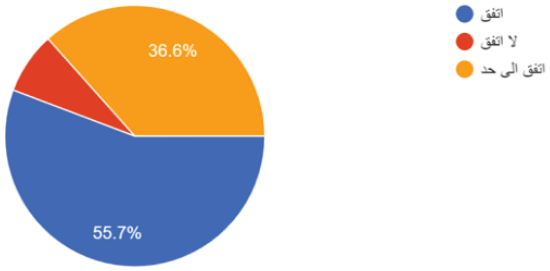
الشكل (17): تكلّفك جهة العمل المهام والمسؤوليّات التي تتناسب مع وضعك الصحّيّ وقدرتك البدنيّة



إنّ أعلى نسبة من العيّنة جاءت عن خيار (لا أتّفق) بنسبة (37.4%)، تلتها نسبة (34.4%) عن خيار (أتّفق إلى حدّ ما)، وأخيرً نسبة (28.2%) عن خيار (أتّفق)، وأيضاً بجمع النسب عن خياري: (أتّفق وأتّفق إلى حدّ ما) سنجد أنّ نسبة كبيرة من عيّنة الدراسة تتحمّل مشاقاً في العمل قد لا تتناسب مع وضعها الصحّيّ وقدرتها البدنيّة.

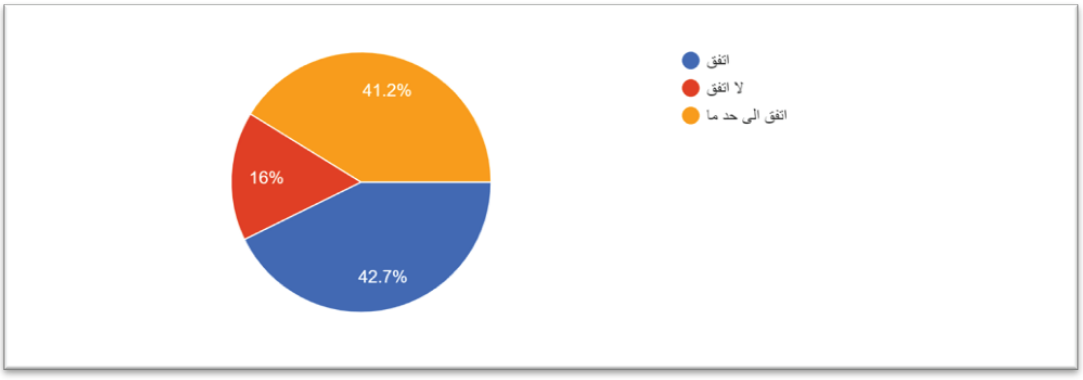
وفي مقابلة مع إحدى الموظّفات في وزارة التعليم العالي في إحدى الجامعات الحكوميّة قالت: (في بعض الأحيان لا تكلّفنا الإدارة بالقيام بالمهمّات التي لا تتناسب مع وضعنا الصحّيّ، ولكنّنا نضطر للقيام بها بسبب عدم وجود بديل يقوم بها، مثلاً أنا أصبت بالانزلاق؛ لأنّني قمت بنقل الكثير من ملفّات العمل الثقيلة من مكان إلى آخر، ولم يكن هناك عمّال يقومون بها بدلاً عنّي والموظّفون كلّ مشغول بعمله، وهناك كثير من الأشياء الثانويّة التي لا تتعلّق بعملنا الأساسي، ولكنّنا نضطر للقيام بها).

الشكل رقم (18): تتّسم العلاقة بين الموظّفين الرجال والموظّفات النساء بالتعاون والاحترام



في هذا السؤال تتفق العيّنة بنسبة (55.7%) عن خيار (أتّفق) ونسبة (36.6%) عن خيار (أتّفق إلى حدّ ما)، بأنّ العلاقات بين الموظّفين الرجال والموظّفات النساء تتّسم بالتعاون والاحترام.

الشكل (19) تتّسم العلاقة بين الموظّفات النساء بالتعاون والاحترام

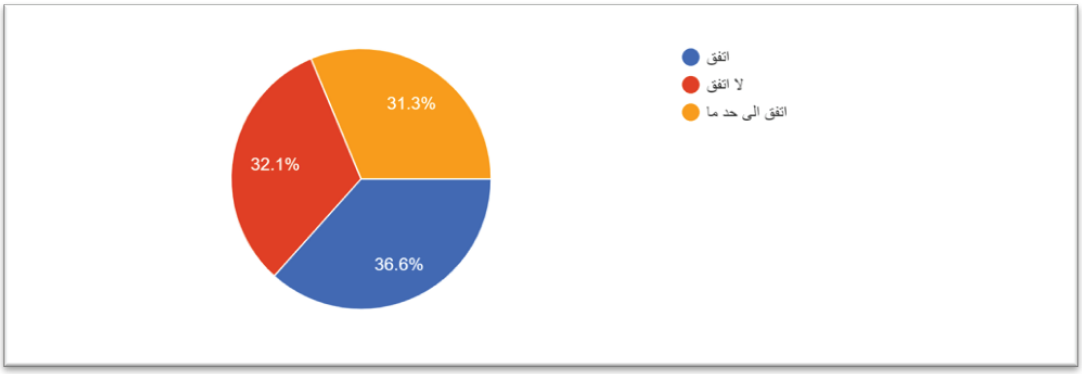


جاءت أعلى نسبة عن خيار (أتّفق) بنسبة (42.7%)، ثم جاءت بعدها نسبة (41.2%) عن خيار (أتّفق إلى حدّ ما) وأخيراً نسبة (16%) عن خيار (لا أتّفق)، والملفت للنظر هنا هو تقارب النسبة بين خيار (أتّفق) وخيار (أتّفق إلى حدّ ما)، وكذلك ارتفاع النسبة في خيار (لا أتّفق) وبمقارنة النسب مع السؤال السابق في الشكل رقم (18) نلاحظ أنّ العلاقات بين النساء أنفسهنّ أكثر توتّراً من العلاقات بين النساء والرجال داخل بيئة العمل الحكوميّ.

المطلب الثالث: التطوير والترقية

في هذا المطلب نتتبّع آراء النساء حول الفرص المتوفّرة للتطوير الوظيفيّ التي توفّرها المؤسّسات، ومدى العدالة في منح كتب الشكر وإجراءات الترقية:

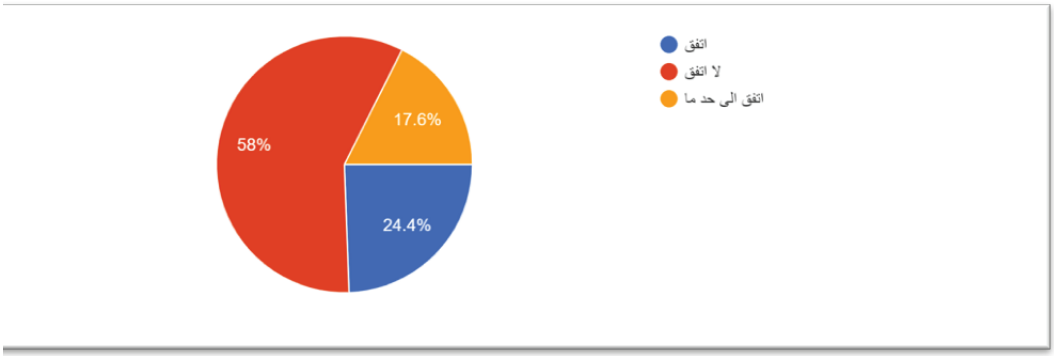
الشكل(20): تقدّم جهة العمل دورات تدريبيّة لتطوير مهاراتك في العمل الذي تؤدّيه داخل المؤسّسة.



أعلى نسبة من العيّنة جاءت عن خيار (أتّفق) بنسبة (36.6%)، ونسبة (32.1%) عن خيار (لا أتّفق)، وأخيراً نسبة (31.3%) عن خيار (أتّفق إلى حدّ ما)، وهنا نلاحظ تقارب النسب بين الخيارات الثلاث، وعند إجراء المقابلات ومشاركة الآراء مع الفئة المستهدفة تبيّن أنّ الوزارات تقدّم فعلاً الدورات التدريبيّة، ولكنّ المشكلة التي تكمن في هذه الدورات أنّها لا تمس الاحتياجات الحقيقية للنساء الموظّفات داخل الوزارة، وعادةً ما تقدّم الدورات بطريقة عشوائيّة، وليس بناءً على خطّة معيّنة لتحقيق أهداف محدّدة تتعلّق بمهارات واحتياجات الموظّفات المِهْنيّة داخل المؤسّسة، وعادةً ما تكون الدورات التدريبيّة والندوات الخاصّة بالنساء، والتي تقام داخل المؤسّسات تختصّ بقضايا الابتزاز الإلكترونيّ والعنف الأسريّ، وهذا النوع من الندوات يمكن أن تقام بالشراكة مع منظّمات المجتمع المدنيّ المعنيّة بقضايا النساء، إلّا أنّ هذه المنظّمات تعاني من تحسّس الإدارات في الوزارات من منظّمات المجتمع المدنيّ النسويّة، وكذلك البيروقراطيّة الطويلة التي يمرّ بها طلبهم للتعاون، وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ وزارة التعليم العالي والبحث العلميّ منعت الجامعات من السماح لمنظّمات المجتمع المدني للدخول بالقيام بأيّ نوع من النشاطات، وفي هذا السياق يقول أحد صنّاع القرار في وزارة التربية: (في أغلب الأحيان المشكلة تكمن في المنظّمات؛ لأنّها عندما تأتي إلى المؤسّسة وتقدّم طلباً للحصول على موافقات، نحن نطلب منها أن تقدّم برنامجاً

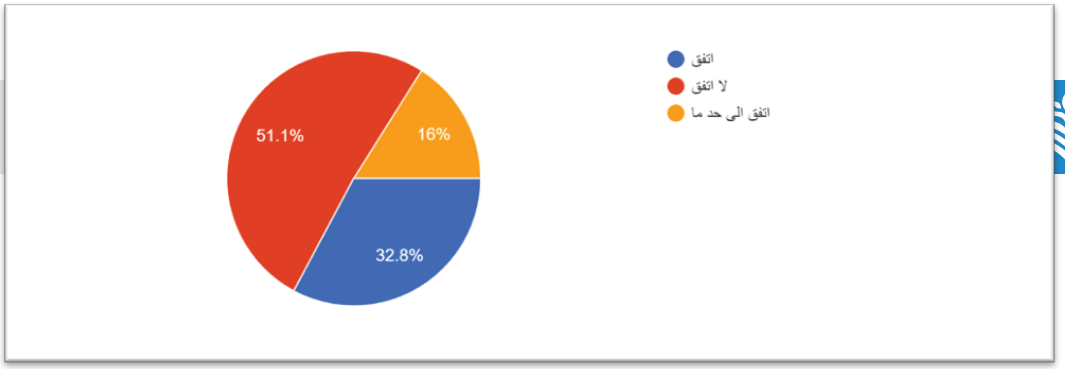
واضحاً للندوة وللأشخاص الذين سيقدّمون العمل؛ لأنّنا نعمل وفق سياقات ونحتاج من المنظّمات أن تكون رصينة بعملها لكنّها عادة تأتي خالية الوفاض فنضطرّ لرفض الطلب".

الشكل (21): هناك تمييز بين النساء والرجال في الاستفادة والمشاركة من الدورات التدريبيّة التي تقدّمها المؤسّسة



إنّ أعلى نسبة من العيّنة جاءت عن خيار (لا أتّفق) بنسبة (58%) تلتها نسبة (17.6%) عن خيار (أتّفق إلى حدّ ما)، واخيراً جاءت نسبة (24.4%) عن خيار (أتّفق). وهذا مؤشّر إيجابيّ بأنّ النسبة الأعلى من العيّنة أشارت إلى عدم وجود تمييز بين النساء والرجال في الاستفادة من الدورات التدريبيّة، ولكن كما ذكرنا سابقا أنّ النساء الموظّفات أكثر احتياجا إلى الدورات التدريبيّة التي تطوّر مهاراتهن في العمل الوظيفيّ خصوصاً في الوزارات التي لديها نسبة كبيرة من النساء مثل التعليم العالي ووزارة التربية ح لذلك هناك حاجة؛ لأنّ تخصّص دورات تدريبيّة لفئة النساء، وبشكل يتناسب مع احتياجاتهن في بيئة العمل.

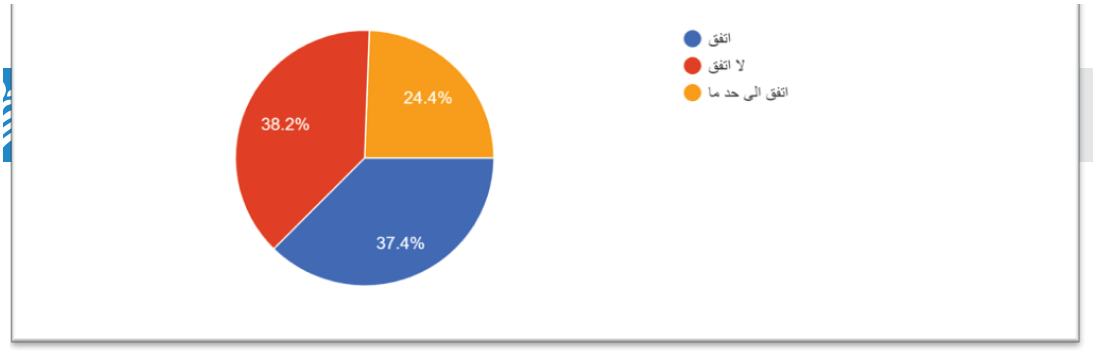
الشكل (22): هناك تمييز بين الموظّفين والموظّفات في إعطاء كتب الشكر من قبل جهة العمل.



إنّ أعلى نسبة (51.1%) جاءت عن خيار (لا أتّفق)؛ أي عدم وجود تمييز بين الموظّفين والموظّفات في الحصول على كتب الشكر بينما، تلاها خيار (أتّفق) بنسبة (32.8%)، وأخيراً عن خيار (أتّفق إلى حدّ ما) بنسبة (16%).

وفي هذا الخصوص تقول إحدى الموظّفات في وزارة التعليم العالي: «إنّ المساواة والتعميم في كتب الشكر هي واحدة من المشكلات التي نواجهها؛ إذ إنّ هذه العمليّة لا تخضع لتقييم حقيقيّ، وبالتالي الكل يحصل على كتب الشكر على الرغم من أنّ عدد النساء في مكتبنا أكثر من عدد الرجال، ونقوم بأعمال إداريّة تفوق ما يقوم به الموظّفين الرجال إلّا أنّنا نتساوى معهم بالحصول على كتب الشكر، فضلاً عن ذلك هناك فقط ثلاثة كتب شكر في رسميّة في السنة، ننتفع بها بوصفنا موظّفين، وتقدّم إلى جميع الموظّفين، أمّا باقي كتب الشكر التي قد نحصل عليها من مسؤول القسم فلا يترتّب عليها أيّ امتياز حتّى لو خصّصت لمن بذل جهداً أكبر».

الشكل (23): تمنح جهة العمل فرصاً متساوية وعادلة في الترقية والمكافآت

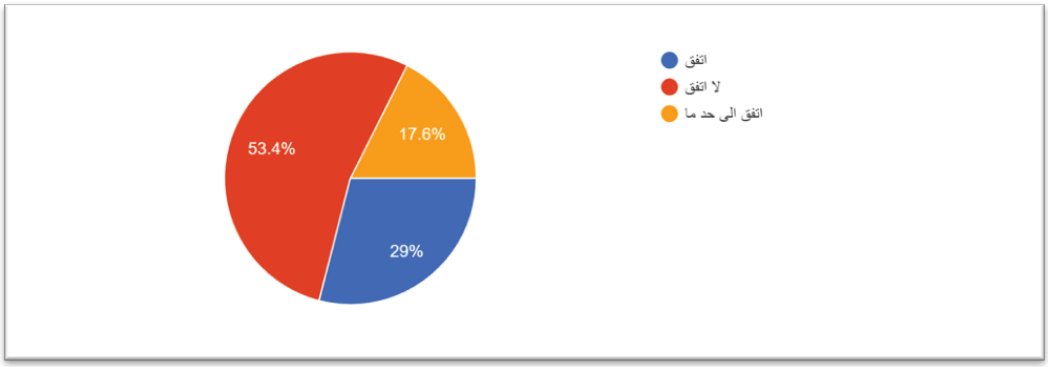


جاءت النسب متقاربة في هذا السؤال؛ إذ إنّ نسبة (38.2%) عن خيار (لا أتّفق) بينما تلتها نسبة (37.4%) عن خيار (أتّفق) ونسبة (24.4%) عن خيار (أتّفق). وفي هذا السياق تقول أستاذة جامعية في كلّيّة العلوم: «إنّ سياق الترقيات معروف، وليس هناك تمييز في السياقات، ولكن التمييز في المكافأة إن وجدت؛ لأنّها عادةً ما تكون خاضعة لمزاجيّة الإدارة، وبالتالي ليس بالضرورة أن يحصل على المكافأة من قام بعمل مميز، بل من لديه علاقات مع الإدارة، والذين غالباً ما يكونون من الرجال، وكذلك هناك تمييز كبير في الحصول على الفرص في المشاركة في المؤتمرات التي تعقد خارج المؤسّسة أو خارج البلد، والتي غالباً ما تقتصر على رؤساء المؤسّسة وأصدقائهم من الرجال» بينما علّق مسؤول في لجنة التعليم في مجلس النواب على هذا الموضوع بالقول: «إنّ المكافآت هي من صلاحيّة المسؤول في الوزارة، وهو الذي يقوم بتوزيعها وفقاً لتقديره الشخصيّ بحكم قربه من الموظّفين ومعرفته بعملهم، ولم تردنا شكوى بخصوص هذا الموضوع، أمّا ما يتعلّق بالمشاركات الخارجيّة فإنّ النساء عادةً ما يرفضن المشاركة؛ بسبب التزاماتهنّ المنزليّة أو رفض العائلة؛ لذلك تكون نسبة الرجال أعلى من نسبة النساء, ولكن ليس هناك سياسة تمييزيّة تجاه النساء من قبل المؤسّسات».

المطلب الرابع: الخدمات المتوفّرة داخل المؤسّسة

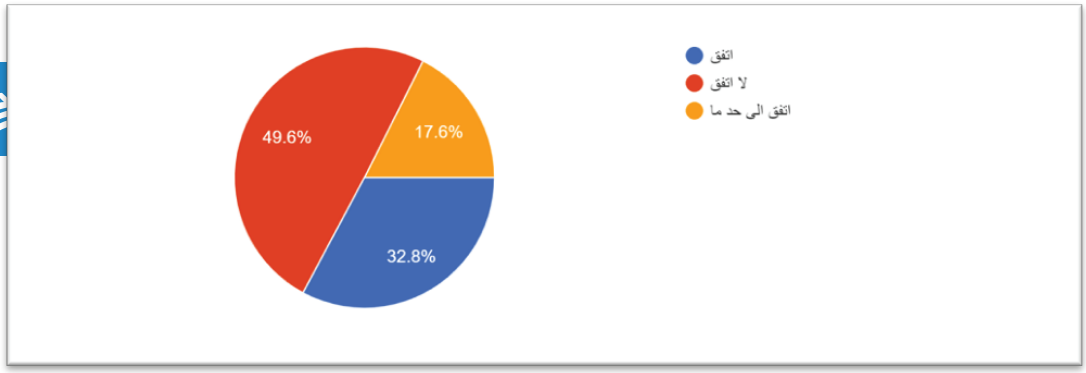
في هذا المطلب نحاول أن نعرف مدى توفّر البيئة الصحّيّة والخدمات داخل المؤسّسات التي تعمل فيها النساء، وكيف تؤثّر هذه الخدمات في إنتاجيّة الموظّفات في العمل:

الشكل (24): لديك مكتب وظيفيّ خاصّ بك وهناك احترام للخصوصيّة



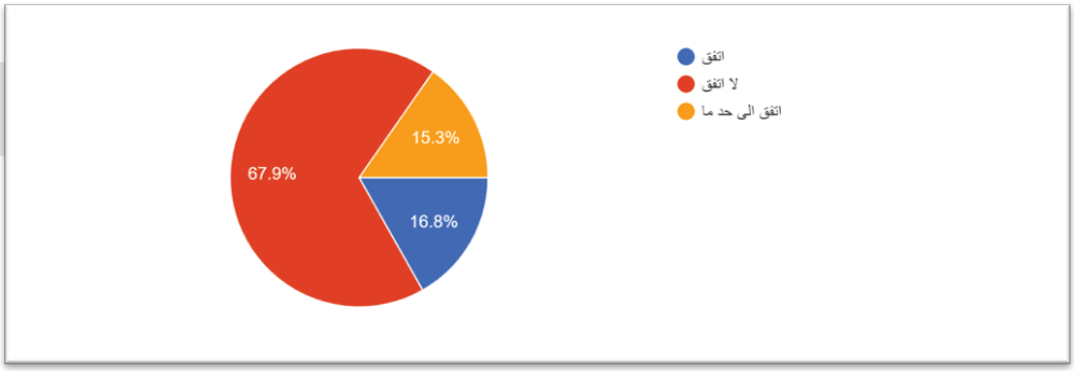
إنّ أعلى نسبة جاءت عن خيار (لا أتّفق) بنسبة (53.4%)، و تلتها نسبة (29%) عن خيار (أتّفق)، ونسبة (17.6%) عن خيار (أتّفق إلى حدّ ما)؛ أيّ أنّ النسبة الأعلى من النساء الموظّفات لا يمتلكن مكاتب خاصّة بهن، وقد عبّرت النساء في أثناء المقابلات عن استيائهن من البنية التحتيّة للمؤسّسات التي يعملن بها؛ إذ تقول إحدى النساء الموظّفات في إحدى الجامعات الحكوميّة: «نحن ست موظّفات نجلس في مكتب واحد صغير جدّاً بمساحته، وأنا وزميلتي نشترك في طاولة مكتبيّة واحدة، فتختلط أوراقنا، وليس لدينا مكان لنضع فيه حاجاتنا الخاصّة؛ لذلك لا نشعر بالراحة أثناء العمل»، وأضافت إحدى الموظّفات من اللواتي حصلن على الوظيفة حديثاً في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي: «عندما جرى تعيينا في المؤسّسات اكتشفنا أنّ الحكومة لم تأخذ بنظر الاعتبار البنية التحتيّة للمؤسّسات التي لم تعد قادرة على استيعاب الأعداد الكبيرة من الموظّفين؛ لأنّها صمّمت في وقت كان أعداد الموظّفين أقلّ بكثير؛ لذلك أنا اليوم أتبادل الجلوس على الكرسي مع زميتلي؛ بسبب عدم توفّر كراسي كافية، فضلاً عن الخدمات الأخرى»، وأشارت إحدى التدريسيّات الجامعيّات إلى أنّ الأمر لا يقتصر على الموظّف الإداريّ، بل حتّى التدريسيّات لا يمتلكن مكاتب خاصّة بهن، وبالتالي هي تواجه إحراجات في استقبال طلبتها في المكتب؛ لكي لا تحرج زملاءها الذين يشاركونها المكتب نفسه، وأضافت أنّ المكاتب صغيرة جدّاً ومتهالكة».

الشكل (25): هناك حمّامات نظيفة ومخصّصة للموظّفات داخل مكان العمل



أعلى نسبة من الاجابات جاءت عن خيار (لا أتّفق) بنسبة (49.6%)، تلتها نسبة (32.8%) عن خيار (أتّفق)، ونسبة (17.6%) عن خيار (أتّفق إلى حدّ ما)، ولعلّ هذا السؤال من أكثر الأسئلة التي تأثّرت بها النساء عند الحديث، وكذلك من أكثر الاحتياجات التي كتبوها في السؤال الأخير المفتوح المتعلق بتدوين الاحتياجات؛ إذ إنّ المؤسّسات التي تعمل فيها النساء تفتقر للنظافة، وهي قليلة العدد، وعادة ما تكون مشتركة بين الرجال والنساء، وهو ما يثير الحسّاسية لدى النساء من استخدام الحمامات، تقول إحدى الموظّفات في وزارة التعليم العالي: «مشكلة الحمامات تعاني منها النساء الموظّفات في القطاع الحكوميّ في أغلب المؤسّسات، نحن في قسمنا لم يكن لدينا حمام؛ لذلك كنّا نضطرّ للذهاب إلى إحدى الحمّامات البعيدة نسبياً، في قسم آخر، والأمر كان محرجا بالنسبة لنا؛ لذلك نحاول أن نتجنّب استخدام الحمام، وهذا ما سبّب لنا نحن النساء خصوصاً التهابات ومشاكل في الكلى؛ لذلك جمعنا المال وقمنا ببناء حمام صغير في قسمنا، ولكن واجهنا مشكلة أيضاً بأنّ الحمام أصبح مشتركا بين الرجال والنساء وأنّنا نقوم بتنظيف الحمامات لعدم وجود عمّال خدمة؛ لذلك نحن فعلاً بحاجة إلى الاهتمام بهذا الموضوع الذي لا يعيره المسؤولون في الوزارات أيّ أهمّيّة».

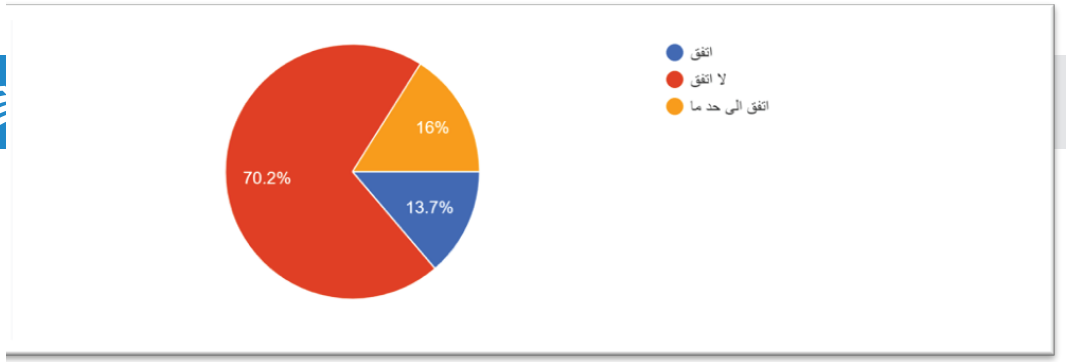
الشكل (26): هناك عدد كافٍ من عمّال الخدمات المسؤولين عن التنظيف



أعلى نسبة (67.9%) جاءت عن خيار (لا أتّفق)، تلتها نسبة (16.8%) عن خيار (أتّفق) ونسبة (15.3%) عن خيار (أتّفق إلى حدّ ما)، تعاني النساء من مشكلة عدم توفّر عدد كافٍ من عمّال الخدمات في المؤسّسات التي يعملن فيها، وعادةً ما تقوم الوزارات بتعيين عمّال خدمات من كبار السنة أو أصحاب الاحتياجات الخاصّة وبأجور قليلة جداً وهو ما ينعكس سلباً على الخدمات المقدمة داخل المؤسّسة، تقول إحدى الموظّفات في وزارة التربية وتتفق معها الموظّفات في وزارة التعليم العالي:

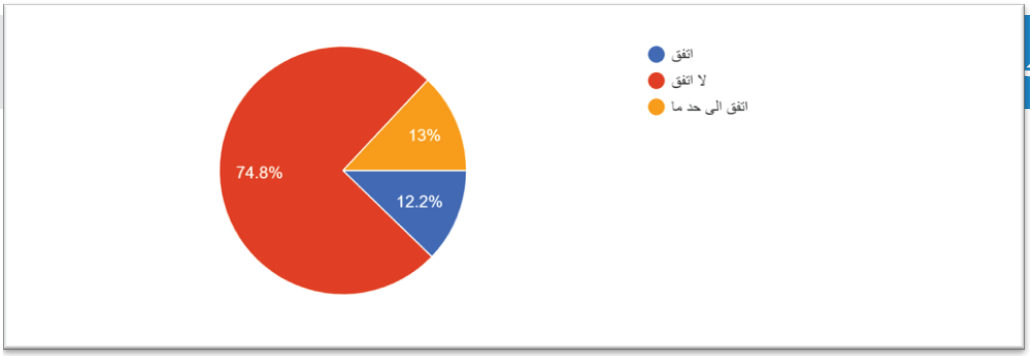
«نضطر نحن النساء الموظّفات للقيام بأعمال التنظيف داخل المكاتب؛ بسبب عدم توفّر عدد كافٍ من عمّال الخدمات، وعادةً ما يكونون كبار في السنّ؛ لذلك لا نستطيع أن نطلب منهم القيام بالتنظيف، وإن طلبنا ذلك فهم عادة لا يقومون بالتنظيف بطريقة جيّدة لذلك لم نعد نعتمد عليهم، والمزعج ليس أن نقوم بتنظيف المكتب، بل إنّ الأمر أصبح مقتصرا علينا بوصفنا موظّفات نساء، وهو أيضاً نوع من التنميط؛؛ لأنّ الموظّفين من الرجال لا يكلّفون أنفسهم عناء المساعدة أو المبادرة؛ لأنّهم يشعرون بالإحراج, أو أنّ هذا ليس دورهم، وهو في الواقع ليس دورنا نحن أيضاً».

الشكل (27): تتوفّر الخدمات الصحّيّة للموظّفات داخل المؤسّسة للحالات الطارئة



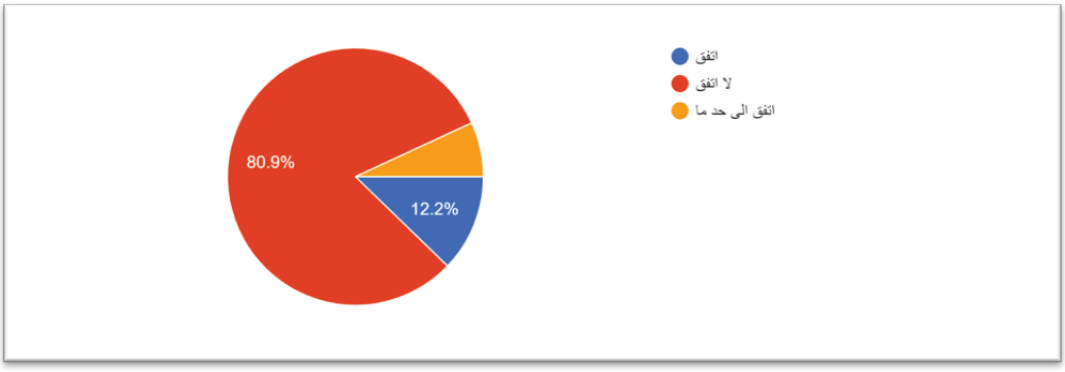
إنّ نسبة (70.2%) عن خيار (لا أتّفق) هي النسبة الأعلى في الإجابات، تلتها نسبة (13.7%) عن خيار (أتّفق)، ونسبة (16%) عن خيار (أتّفق إلى حدّ ما)، وهذه النسب فضلاً عن الاطلاع على الواقع الصحّيّ داخل الوزارات والمؤسّسات التابعة لها، كالمدارس والجامعات تؤكّد على نحو واضح عدم وجود رعاية صحية للموظّفين في الحالات الطارئة بسبب عدم توفر مراكز صحية تابعة للمؤسّسة داخل مكان العمل سوى القليل منها في بعض الجامعات إلا أنه حتّى المتوفر من هذه المراكز لا توفر رعاية صحية و تفتقر لأبسط المقومات، وتشير إحدى الموظّفات العاملات في إحدى الجامعات العراقيّة: «أصبحت المراكز الصحّيّة القليلة الموجودة في الجامعات و كأنها شعبة إداريّة تعمل على تأييد الإجازات المرضيّة فقط وتوفير بعض الأدوية البسيطة التي قد نجدها في حقيبة أيّ موظّف، فقبل فترة تعرض أحد الأساتذة الجامعيّين لوعكة صحيّة لم يستطع المركز الصحّيّ في الجامعة تقديم أيّ خدمة صحّيّة له؛ الأمر الذي أدّى لوفاته في أثناء انتظار وصول الإسعاف ونقله إلى المشفى». ومن جانب آخر إنّ وزارة التربية والمؤسّسات التابعة لها والمدارس تفتقر لوجود المراكز الصحّيّة أو أيّ نوع من توفير العناية الصحّيّة.

الشكل (28): توفّر المؤسّسة كلّ مستلزمات العمل ولا تضطرّين لإنفاق المال على مستلزمات العمل الوظيفيّ



في الشكل (28) جاءت نسبة (74.8%) كأعلى نسبة عن خيار (لا أتّفق)، تلتها نسبة (13%) عن خيار (أتّفق إلى حدّ ما)، ونسبة (12.2%) عن خيار (أتّفق)، وفقاً لهذه النسب ولما قالته النساء حول انفاق المال لشراء مستلزمات العمل، أشارت النساء إلى ن البيروقراطية الطويلة التي تخضع لها الطلبات لتوفير مستلزمات العمل تضطر النساء على أثرها لشراء المستلزمات بدلا من انتظار الموافقة على الصرف وتوفير احياجات العمل فانتظار الموافقات يعني تعطيل العمل، والأمر لا يقتصر على مستلزمات العمل، بل إنّ المؤسّسات لا توفر أي نثريّة للمكاتب؛ لذلك تقول الموظّفات بأنّهن يضطرن لشراء أدوات ومستلزمات التنظيف ومياه الشرب لعدم توفرها من قبل الإدارة.

الشكل (29): هناك خطوط نقل خاصّة بالموظّفين ملائمة ومناسبة للنساء.

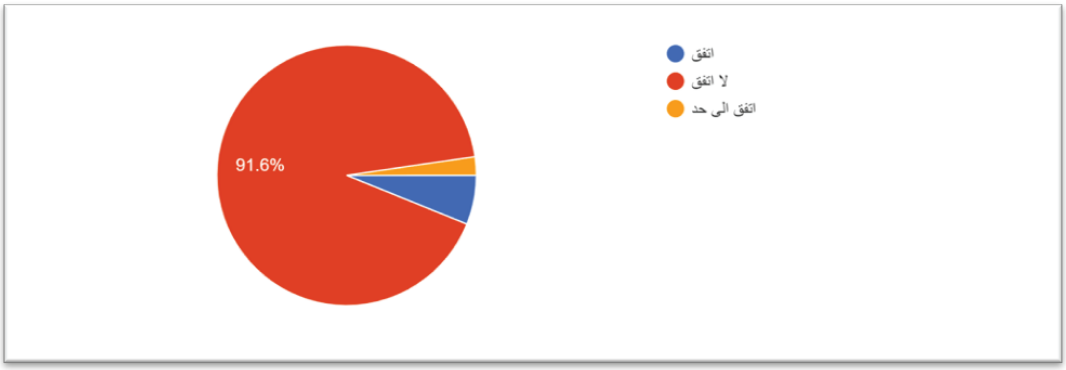


تمثّل أعلى نسبة (80.9%) عن خيار (لا أتّفق)، تلتها نسبة (12.2%) عن خيار (أتّفق) ونسبة بسيطة لا تتعدى ال (5%) عن خيار (أتّفق إلى حدّ ما).

وعلى الرغم من أنّ بعض الوزارات توفر خطوط النقل فإنّ أعداد هذه الخطوط قليلة بالقياس لأعداد الموظّفات والموظّفين، فضلاً عن أنّ السيارات المستخدمة لا تخضع لصيانة دوريّة وعادةً ما يقوم سائقو الحافلات الحكوميّة بجمع أموال الصيانة من الموظّفات اللواتي يضطرن للخضوع لمزاجية السائقين وعدم التزامهم بالمواعيد؛ لذلك يضطرن كثير منهن للاستخدام خطوط النقل الخاصّة التي تكون مكلفة ماديّاً، وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ النساء هنّ الأكثر حاجة والأكثر استخداماً لحافلات النقل الحكوميّة بسبب

عدم امتلاكهن السيارات الخاصّة[65].

الشكل (30): تتوفّر حضانة وروضة داخل المؤسّسة للموظّفات اللواتي لديهن أطفال.



إنّ نسبة (91.6%) عن خيار (لا أتّفق) وهي أعلى نسبة بينما لم تتجاوز الخيارات الأخرى (أتّفق) و (أتّفق إلى حدّ ما) نسبة (5%) عن كلا الخيارين.

تعاني النساء اللواتي لديهن أطفال من عدم توفر الحضانات والروضات التابعة للوزارة التي يعملن فيها وإنّ القليل المتوفّر منها لا يوفّر خدمات جيدة، مثلاً عدد قليل من المربيات وانتهاء الدوام قبل انتهاء دوام المؤسّسات؛ لذلك تضطرّ النساء الموظّفات إلى تسجيل أطفالهن في روضات وحضانات أهليّة مكلفة.

السؤال المفتوح: ما الأشياء التي تعتقدين أنّك بحاجة إليها لتكون بيئة العمل مناسبة ومريحة بالنسبة لكِ لتساعدك على أن تكوني أكثر إنتاجاً؟ وما التحدّيات الأخرى التي تواجهك في بيئة العمل، والتي تعتقدين من المهمّ إضافتها؟

يمكن إجمال أهمّ ما أشارت إليه النساء في هذين السؤالين المفتوحين حول احتياجاتهن والتحدّيات التي تعترضهن في بيئة العمل في الآتي:

65. في هذا الصدد يمكن مراجعة الورقة البحثية: النساء والمواصلات في بغداد، هيام علي المرهج، مركز البيان للدراسات والتخطيط.

- تحسين البنية التحتية للمؤسّسة فيجب توفير مكاتب خاصّة وملائمة للموظّفات.
- توفير كادر خدمة مناسب مع بيئة العمل؛ لأنّ أغلب عمّال النظافة من كبار السنّ، ولا نستطيع الاعتماد عليهن.
- توفير حمامات نظيفة وهذه واحدة من أكثر المعاناة في العمل بالنسبة للنساء؛ لأنّ الحمامات غير نظيفة وغير لائقة للاستخدام.
- توفير حضانات وروضات حكوميّة بالقرب أو داخل كلّ مؤسّسة ويجب ان توفر كلّ المستلزمات للأطفال؛ لأنّ في بعض المؤسّسات حضانات، ولكنّ الموظّفات لا يضعن أطفالهن فيها بسبب سوء العناية والمكان.
- يجب أن تكون إجازة الأمومة مدفوعة الأجر؛ لأنّ النساء خلال هذا الوقت ليست في رفاهيّة، بل تزداد حاجتها للمال، وتكون غير قادرة على العمل بسبب التزامها بالأطفال.
- رفع مستوى الأجور لتتلاءم مع متطلبات المعيشة وظروف العمل.
- توفير جوّ مريح وصحّيّ وأكثر عدلا بالتعامل.
- توفير مستلزماته خاصّة بمجال التعليم كالوسائل التعليمية الحديثة والمتطورة، مثل أجهزة (الداتا شو) وقاعات دراسيةّ لائقة ومتناسبة مع عدد الطلبة، وعدد المعلمين وهذا يحتاج إلى بناء مدارس جديدة بمواصفات حديثة، فضلاً عن زيادة عدد أيّام الإجازة؛ فالمعلم له حقّ أسبوع فقط خلال عام دراسي كامل حتّى الإجازة العادية للمعلم لا تزيد عن يوم واحد، وهذا يسبب الضغط المزدوج خصوصاً للنساء العاملات في مجال التعليم.
- توفير وسائل نقل حديثة ومناسبة وخاضعة للرقابة، فكون النساء هن أكثر استخداماً لوسائل النقل فإنّهن يتعرّضن لسوء التعامل والاستغلال من قبل سائقي السيارات الحكوميّة، كعدم الالتزام بالمواعيد وإلغاء الموعد دون سابق إنذار وجمع الأموال لتصليح السيارة على نحو مستمرّ، لذلك تضطر الكثير من الموظّفات إلى ترك السيارات التي توفرها المؤسّسة والالتجاء إلى السيارات الخاصّة (خطوط نقل خاصّة) التي غالباً ما تكون مكلفة جداً.
- تشجيع الموظّفات المثاليّات من خلال تقييم سنوي أو نصف سنويّ واقعيّ وعادل وبناءً على التقييم منح مخصصات إضافيّة أو مكافآت.
- تنظيم أوقات العمل وتحديد وقت بين (شفتات) العمل للطعام والراحة من ضغط العمل ووتيرته.
- إقامة ندوات ودورات تدريبيّة ومؤتمرات ومحاضرات للمرأة خاصّة وتشجيع ممن لديهن أفكار ومقترحات للعمل، مع مراعاة أن تكون الندوات والدورات التدريبيّة تمس الحاجات الحقيقية للنساء العاملات داخل المؤسّسة وأن تكون هناك مخرجات تنعكس على واقع عمل النساء خصوصاً إذا

أخذنا بنظر الاعتبار أنّ النسبة الأكبر من النساء يعملن في الوظائف الإداريّة داخل المؤسّسات.

- عمل نقابات خاصّة تمثّل النساء العاملة حسب وزاراتهن للاستماع إليهن وإلى مشاكلهن وآرائهن.
- تعزيز العلاقات بين الموظّفين والموظّفات، وبينهم وبين المسؤولين من خلال إقامة نشاطات مشتركة ولقاءات بين الحين والآخر تغيّر روتين العمل الوظيفيّ والمنزليّ، لكي يكون هناك ارتباط معنويّ بين الموظّفين والمؤسّسة التي يعملون فيها.
- أن تكون الخدمات الصحّيّة كالمراكز الصحّيّة الخاصّة بالموظّفين في كلّ وزارة، وفي كلّ مؤسّسة تابعة لها.

نتائج في ضوء السياق العام للبحث وتقديم التوصيات

بعد الانتهاء من إجراء البحث بكافة مراحله الاستبيان والمقابلات الشخصية وطاولات الحوار سجّلنا الملاحظات، وجمعنا الإجابات، وبدأنا بجمع المشتركات، وقد توصّلت الدراسة إلى أنّ النساء الموظّفات لم يعبّرنَ عن احتياجاتهنّ بوصفهنَّ نساء أولّاً، وموظّفات ثانياً، ولذلك قد نستطيع أن نعمّم الاحتياجات التي طالبت بها النساء الموظّفات على جميع الموظّفين في وزارات الدولة نساءً ورجالاً، وبالتالي فإنّ النساء ليس لديهنّ حسّاسيّة تجاه احتياجاتهن ومتطلباتهنَّ بوصفهنَّ نساء، فعندما يتعلّق السؤال بهن نلاحظ

تفاوت الإجابات بينما هناك اتّفاق حول الإجابات التي لا تثير الحساسية التمييزيّة.

ومن جانب آخر يمكن تفسير ذلك في أنّ النساء الموظّفات ليس لديهن الرفاهيّة التي تسمح لهنّ بالتفكير الواضح باحتياجاتهن بوصفهنَّ نساء موظّفات؛ لأنّ الاحتياجات الأساسيّة للموظّفات مثل الأجور والإجازات والمكاتب والحمّامات ومستلزمات العمل غير متوفّرة، وبالتالي عدم وجود بيئة ملائمة للعمل يجعل هناك أولويّات في تحديد الحاجات والمتطلبات.

ولاحظنا أنّ البنية التحتيّة والسياقات الإداريّة المتعبة تجاه الموظّفات هي الأشدّ تأثيراً على ظروف العمل بالنسبة لهنّ؛ فالمؤسّسات كما وصفتها النساء «متهالكة» وتفتقر لأبسط الخدمات كالحمامات والرعاية الصحّيّة ودور الحضانة والروضة، فضلاً عن البيروقراطيّة المعقدة في منح الترقيات والحصول على إجازات ومنح التخصيصات الماليّة لتوفير مستلزمات العمل.

ومن الصعوبات الأساسيّة للنساء عدم توفّر دور حضانة وروضة حكوميّة داخل مكان عملهن، أو بالقرب منه، وبعض المتوفّر منها لا يتناسب من حيث مستوى الرعاية المتوفّرة للأطفال أو من حيث أوقات العمل.

ومن الملاحظات الإيجابية التي خرجت بها هذه الدراسة عدم وجود تمييز بين النساء والرجال في الحصول على الترقية والعلاوة والترفيع؛ لأنّها تقوم على سياقات محدّدة يسير على وفقها جميع الموظّفين، أمّا كتب الشكر فعادة ما تخضع لمزاجيّة الإدارة، وقد أشارت النساء في هذا السياق إلى أنّ الرجالَ عادةً، وبحكم علاقاتهم الاجتماعيّة ومساحتهم بالتواصل والاختلاط، يحصلون على امتيازات أكبر في العمل الوظيفيّ، مثل كتب الشكر والمشاركة في المؤتمرات والإيفادات.

أمّا مستوى الأجور والرواتب التي تحصل عليها الموظّفات فلا يتناسب مع المتطلّبات المعيشيّة وسنوات الخدمة، فضلاً عن الاعتراض حول استقطاع نصف رواتب الموظّفات خلال فترة إجازة الأمومة، وهذا الاستقطاع يساهم بإثقال كاهل النساء الموظّفات.

التوصيات

- دور الحضانة ورياض الأطفال: تعدّ وزارة التربية ووزارة العمل والشؤون الاجتماعيّة كلّ حسب اختصاصه وفقاً للقانون الجهات المسؤولة عن استحداث وترخيص فتح الروضات وحضانات الأطفال، لذلك وفقاً لنتائج هذه الدراسة تبيّن أنّ هناك حاجة ضرورية لدى النساء العاملات اللواتي لديهن أطفال بتوفير دور الحضانة ورياض الأطفال داخل أو بالقرب من مكان العمل بأجور مناسبة ومستوى لائق من الخدمة، كما يمكن لوزارة التربية التنسيق مع باقي الوزارات

لتحديد حاجة الموظّفات، وكذلك العمل على تطبيق نظام رياض الأطفال رقم (11) لسنة 1978 الخاصّ برياض الأطفال وقانون رقم (1) لسنة 1991الخاصّ بحضانات الأطفال الذي عالج في العديد من مواده جميع المشكلات التي ذكرتها النساء، بما في ذلك زيادة أوقات الدوام إذا كان غالبيّة الأطفال من أبناء الأمهات العاملات.

- تحسين البنى التحتية للوزارات: إحدى الاحتياجات الأساسية التي اتّفقت حولها النساء الموظّفات هي ما يتعلّق بالبنى التحتية للوزارات، ومن المعروف اليوم أنّ وزارتي التربية والتعليم العالي بمرافقهما كافّة قد بنيت في أوقات لم تكن أعداد الموظّفين كما هي اليوم، وفي الوقت نفسه غياب الصيانة الدوريّة والمتابعة المستمرّة جعل هذه المؤسّسات غير قادرة على تلبية الحاجة اليوم، فضلاً عن أنّ الموجود منها متهالك؛ لذلك على الوزارات أن تنظر بجدية بتحسين البنى التحتية للمؤسّسات؛ لأنّها إحدى العوامل الأساسيّة المؤثّرة على أداء الموظّفين ورغبتهم في العمل.

  وفي هذا السياق يمكن لوزارة التعليم العالي أن تبني فروعاً للجامعات في مناطق مختلفة، كما هو موجود في دول العالم، وبالتالي ستقلّل الزخم الحاصل داخل الجامعة وكلّيّاتها وتحديث مقرّ الوزارة بما يتناسب مع عدد الموظّفين وحاجاتهم، أمّا ما يتعلّق بوزارة التربية فعليها أن تغلق ملفّ الدوام الثلاثيّ داخل المدارس عن طريق استحداث مدارس جديدة بمواصفات وبنى تحتية تلبّي طموح الموظّفين على ملاك وزارة التربية.
- خدمة النظافة داخل الوزارات: تعاني النساء الموظّفات من سوء خدمة النظافة داخل المؤسّسات وخصوصاً الحمامات المخصصة للموظّفات؛ لأنّ الوزارات تقوم بتشغيل عمّال نظافة بأجور قليلة ويكونون في الغالب كبارا في السنّ أو لا يهتمون بالعمل بسبب ضعف الأجور؛ لذلك تضطر الموظّفات عادةً للقيام بالتنظيف بأنفسهن، لذلك على وزارتي التربية والتعليم العالي أن تغير من منهجها في هذا الملف وتستعين بشركات متخصّصة لتقديم خدمات تليق بمؤسّسات الدولة، أو رفع مستوى الأجور للعاملين والاعتماد على الشباب منهم و متابعة عملهم بشكل جدّي.
- نظام التقييم ورفع مستوى الكفاءة: الواضح من خلال نتائج الدراسة أنّ نظام التقييم ليس تقيماً واقعياً ونتائجه لا تؤثّر على مكانة الموظّفين؛ لذلك لابدّ أن يؤدّي التقييم إلى مكافأة أو ترقية الموظّف الكفوء، وقبل كلّ شيء لابدّ من توفير الدعم للموظّفين ورفع قدراتهم عبر الدورات التدريبيّة التي يجب أن تحدّد بمنهاج مخصّص وفقاً لحاجة الأقسام، ويتمّ هذا بالتعاون بين التعليم المستمرّ والأقسام لتحديد نوعية الدورات التدريبيّة التي يحتاجها الموظّفون.

- إجازة الأمومة: تمنح إجازة الأمومة وفقاً للقانون العراقيّ لمدة سنة واحدة مجزّأة على مرحلتين:

الأولى ستة أشهر براتب تامّ، والثانية ستة أشهر بنصف راتب، ولا تحسب إجازة الأمومة خدمة لأغراض قانون الخدمة المدنيّة عدا غرض التثبيت، كما ذهبت إلى ذلك وزارة المالية بالفقرة (١٠) من تعليماتها، وإذا ثبت اشتغال الموظّفة المجازة بأجر أو بمقابل آخر خلال مدة الإجازة، فإنّها تقطع وتسترد منها الرواتب التي تقاضتها وعندها تحسب إجازة بدون راتب.

كما نصّت الفقرة (٩) من تعليمات وزارة المالية على عدم جواز سفر الموظّفة المتمتّعة بإجازة الأمومة خارج العراق إلّا إذا كان السفر لأغراض معالجة الطفل بناء على تقرير صادر من لجنة طبية مختصّة، وهذا فيه إجحاف تجاه الأم الموظّفة ولا سيّما أنّها تستلم نصف راتب لمدة ستة أشهر مع ولادة طفل جديد واحتياجات عائليّة أكثر، فضلاً عن ذلك مع تطور التكنولوجيا أصبح من الممكن العمل عن بعد؛ لذلك قد تستطيع الأم إيجاد عمل من المنزل يوفّر لها أجور إضافيّة؛ بسبب استقطاع الراتب لكن القانون يمنع هذا كما يمنعها من حقّ السفر الذي أقرّه الدستور؛ لذلك من الممكن تعديل القانون ومحاولة إيجاد البدائل مثلاً يمكن للمرأة المتمتعة بإجازة الأمومة أن تعمل عن بعد مقابل راتب تام بدلاً من الاستقطاع، أو أن يتم اعتماد إجازة «الوالدية» أو «الأبوة» التي تشرك الأب برعاية الأطفال، وبالتالي تقسيم الإجازة بين الطرفين، وإلغاء التعليمات التي تمنع الأم المجازة من السفر.

- خطوط النقل الخاصّة بالوزارة: بالنظر إلى أعداد الموظّفين فإنّ عدد الحافلات غير كافية لنقل جميع الموظّفين؛ ولأنّ النساء هن الأكثر استخداماً للباصات الحكوميّة فهنّ الأشد تأثّراً بالمشكلات المرتبطة بوسائل النقل التابعة للوزارة؛ لذلك على وزارتي التربية والتعليم العالي أن تهتم بزيادة أعداد الحافلات التي يمكن أن تتم بالتعاون مع وزارة النقل، ووضع ضوابط لمتابعة عمل سائقي الحافلات ومدى التزامهم بالمواعيد ومنع استيفاء أجور الصيانة من قبل الموظّفين.
- الرعاية الصحّيّة: تعاني وزارتي التعليم العالي والتربية من الافتقار إلى مراكز صحّيّة داخل المؤسّسات التابعة لكلا الوزارتين سوى القليل منها المتوفّرة داخل بعض الجامعات، وهي تفتقر لأبسط الاحتياجات الطبيّة؛ لذلك يمكن لكلا الوزارتين التنسيق مع وزارة الصحّة لفتح أكبر عدد من المراكز الصحّيّة وإمدادها بالأجهزة والعلاج اللازم توفّره.

اسم الكتاب	المؤلف
مستقبل النفط العراقي	روبن ميلز
التحالفات المرنة لموسكو في الشرق الاوسط	هانا نوتي
الوفاء بوعود التعليم عبر عملية التعلم	البنك الدولي
مؤتمر البيان السنوي الثاني (1 - 2)	مجموعة باحثين
استراتيجيات التنمية الوطنية في العراق	علي المولوي
سلطنة عمان .. مواقفها الاقليميمة والدولية والحياد في سياستها الخارجية	ايمن عبد الكريم الفيصل
التعليم العالي في العراق . مقاربات نقدية ورؤى استشرافية	مجموعة باحثين
الدستور العراقي: تحليل للمواد الخلافية – الحلول والمقترحات-	زيد العلي – يوسف عوف
خطة التعليم في ماليزيا (2013 - 2025) (1 - 2)	وزارة التربية والتعليم الماليزية
لمحات استراتيجية في مكافحة الفساد	فراس طارق مكية
بناء الدولة في العراق.. رؤى سياساتية نحو ديمقراطية مستدامة	هاشم الركابي – علي المولوي – علي الصفار
مدخل للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدوالية	حيدر الامارة – رحيم العكيلي – بلال عبد الحي
المكانة المؤسساتية لشركة النفط الوطنية	أ.د. جواد كاظم لفته الكعبي
الحل المنسي .. مجلس الاتحاد: ترشيد السلطة وتعزيز التشريع	د. علي عبد الحسين الخطيب – د. باسم علي خريسان
ملامح العدالة الدستورية في ضوء النظام الداخلي الجديد للمحكمة الاتحادية العليا	د. وائل منذر البياتي
خارطة طريق استراتيجية نحو تحويل الطاقة في العراق	هاري إستبانيان - نعام ريدان
احتجاجات تشرين 2019 في العراق من منظور المشاركين فيها	فارس كمال نظمي – مازن حاتم
الابادة الجماعية مستمرة	سعد سلوم
اطفال داعش .. ارث النزاع وعتمة المستقبل	د. عدنان ياسين – د. اسماء جميل رشيد

اسم الكتاب	المؤلف
العدالة والاستقرار السياسي في العراق	علي المعموري
نحو نظام انتخابي عادل في العراق بالاستفادة من التجربة اليابانية	د. عبدالعزيز عليوي العيساويّ
قبل أن يدركنا الظمأ .. أزمة المياه في العراق من سياسة الدولة إلى سياسة الأرض	إعداد وتحرير: علي عبدالهادي المعموريّ
جرائم المخدِّرات في البصرة .. تحليل للواقع ورؤى مستقبلية للمكافحة	د. أحمد علي أحمد التميميّ
المجتمع الساكن والمجتمع الديناميكي .. مسارات العراق في مواجهة النمو السكاني	تحرير: د. عدنان صبيح ثامر
دليل المعارضة السياسية	مجموعة باحثين
مكافحة الفساد في العراق .. اوراق سياساتية	إعداد وتحرير: د. علي طاهر الحمود
وثائق وحقائق الدولة العراقية والمشروع الأمريكي	قيس قاسم العجرش
استراتيجية الحوار والمشاركة في العراق	د. علي طاهر الحمود - علي عبد الهادي المعموري
الشباب وبيئة الاعمال في العراق	د. سلام جبار شهاب
الوقاية من الفساد في العقود الحكومية	د. معتز فيصل العباسي
أهوار الرافدين والأراضي الرطبة: النشأة والسكان وتغيير المناخ	حمزة شريف
التجربة البرازيلية في مكافحة الفقر نحو رؤية في الاستراتيجيات الاقتصادية-الاجتماعية طويلة الأمد	د.لورنس يحيى صالح - منتظر سلمان الجوراني
المصارف الرقمية والوصول السهل الى التمويل	د. فلاح حسن ثويني

004 / 346

ح 894 الحمود ، علي طاهر.

تعزيز العدالة في العراق / علي طاهر الحمود

ط1 - بغداد : مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2024

(135) ص ، (17×24) سم (سلسلة اصارات مركز البيان)

1. العدالة

2. العراق- الاحوال السياسية

3. العراق - الاحوال الاجتماعية

أ- تعزيز العدالة في العراق إجراءات تخصّصية لقضايا متنوّعة

4338 / 2024

المكتبة الوطنية / الفهرسة اثناء النشر

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (4338) لسنة 2024

هذا الكتاب هو ثمرة مشروع نفذه المركز لمدة عام كامل بعنوان "تعزيز العدلة في العراق١١" حيث عمل المركز لمدة عام كامل لتنفيذ المشروع من خلال عقد العديد من جلسات النقاش المركز مع أصحاب المصلحة والفئات المستهدفة في المواضيع والقطاعات التي تم تحديدها وشارك في هذه الجلسات أكثر من 250 شخص من الخبراء والأكاديميين وصناع القرار والفئات المستهدفة.

وفي رحلة تنفيذ المشروع عمل المركز على تطوير قدرات ومهارات أكثر من 30 شاب وشابة من محافظات مختلفة من جنوب ووسط وشمال العراق تم تدريب هؤلاء الشباب على مهارتي تيسير الجلسات، وتصميم حملات المدافعة بهدف كسب التايد الاجتماعي والسياسي للقضايا الخمس التي عمل عليها المشروع.

وتوجت المرحلة النهائية من المشروع بحملة مدافعة هدفت الى كسب التايد ومناقشة الأوراق على المستوى الوطني في محافظات أخرى غير بغداد، وبالشراكة مع العديد من منظمات المجتمع المدني والجمعيات في المحافظات المختلفة مثل النجف وكربلاء وبابل والانبار وصلاح الدين والموصل.

العارف للمطبوعات

978-9922-8871-3-5

مركز البيان
للدراسات والتخطيط