LSE Middle East Centre

CONFLICT RESEARCH PROGRAMME
Research at LSE

أزمة محافظة البصرة

مشكلة الحكم المحلي والصراع مع الحكومة الاتحادية

عمر الجفّال و صفاء خلف

عن مركز الشرق الأوسط

يبني مركز الشرق الأوسط على علاقة كلية لندن للاقتصاد و العلوم الاجتماعية الطويلة مع المنطقة، ويوفر محورا مركزيا لمجموعة واسعة من البحوث حول الشرق الأوسط.

يهدف المركز لتعزيز التفاهم وتطوير البحث الدقيق على المجتمعات والاقتصادات و الأنظمة السياسية والعلاقات الدولية في المنطقة. ويشجع المركز كلا من المعرفة المتخصصة والفهم العام لهذا المجال الحيوي. للمركز قوة بارزة في البحوث المتعددة التخصصات والخبرات الإقليمية. باعتبارها من رواد العلوم الاجتماعية في العالم، تضم كلية لندن للاقتصاد أقسام تغطي جميع فروع العلوم الاجتماعية. يستخدم المركز هذه الخبرة لتعزيز البحوث المبتكرة والتدريب على المنطقة.

تحرير التقرير
حنين نعامنة

صورة الغلاف
رجل إطفاء يغسل تمثال وسط البصرة بعد أسبوع من الاحتجاجات العنيفة. © عصام السوداني.

REUTERS / Alamy Stock Photo, 2018

The views and opinions expressed in this publication are those of the author(s) and do not necessarily represent those of the London School of Economics and Political Science (LSE) or the Middle East Centre. This document is issued on the understanding that if any extract is used, the author(s) and the LSE Middle East Centre should be credited, with the date of the publication. While every effort has been made to ensure the accuracy of the material in this paper, the author(s) and/or the LSE Middle East Centre will not be liable for any loss or damages incurred through the use of this paper.

The London School of Economics and Political Science holds the dual status of an exempt charity under Section 2 of the Charities Act 1993 (as a constituent part of the University of London), and a company limited by guarantee under the Companies Act 1985 (Registration no. 70527).

LSE Middle East Centre

CONFLICT RESEARCH PROGRAMME
Research at LSE

أزمة محافظة البصرة: مشكلة الحكم المحلي والصراع مع الحكومة الاتحادية

عمر الجفال و صفاء خلف

مركز الشرق الأوسط | 49

ايار / مايو 2021

السير الذاتية

عمر الجفال صحفي وباحث وشاعر عراقي. نُشرت كتاباته في المونيتور وآسيا تايمز والسفير العربي ، ونشر مجموعتين شعريتين. في عام 2017، حصل على جائزة مصطفى الحسيني لأفضل مقال لصحفي عربي شاب.

صفاء خلف صحفي وباحث عراقي في علم الاجتماع والتحليل السياسي. أصدر مؤخراً كتاباً بعنوان "العراق بعد داعش: أزمات المبالغة في التفاؤل". في عام 2017، حصل على جائزة "نسيج" من تنظيم الوكالة الفرنسية للتعاون الإعلامي.

نبذة مختصرة

فشلت الحكومات المحليّة المتعاقبة على البصرة بشكل ذريع بتوفير الخدمات الأساسية للسكان، من كهرباء ومياه ومدارس وشوارع، مما دفع السكان للخروج غاضبين إلى الشوارع. يعالج هذا البحث الأسباب التي أدت إلى فشل الحكومة المحلية في محافظة البصرة في تقديم الخدمات لمواطنيها، ويحلل تأثير ذلك على تنامي عدم الثقة بين السكّان والسلطة وفقدان التمثيل اللائق لهم. ينطلق البحث من وجهة نظر اللاعبين السياسيين والاجتماعيين في البصرة، ويحلّل العلاقة المتوتّرة بين السلطة المحليّة في البصرة والسلطات الاتحادية في بغداد، وأوجه الخلافات الإدارية والقانونية والبيروقراطية التي تحول دون تطبيق النظام اللامركزي أو تطبيقه بشكل واهٍ. ويركّز البحث، ثانياً، على علاقة أركان السلطات المحلية المختلفة، من أقضية ونواحي بين بعضها البعض داخل البصرة، والعراقيل التي تقف حائلاً دون إيصال الخدمات للمواطنين. كما ينظر البحث في العلاقة التي لطالما شابها توتر بين هذه السلطات المحليّة والاتحادية وسكّان البصرة.

حول برنامج أبحاث الصراع

برنامج أبحاث الصراع هو برنامج مدته ثلاث سنوات أعدَّ لمعالجة دوافع وديناميات الصراع العنيف في الشرق الأوسط وأفريقيا، وللتعريف بالتدابير المستخدمة لمعالجة الصراع المسلح وآثاره. يركز البرنامج على العراق وسوريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال وجنوب السودان، بالإضافة إلى مناطق القرن الإفريقي / البحر الأحمر والشرق الأوسط.

يقود مركز الشرق الأوسط البحث بشأن محركات الصراع في العراق والشرق الأوسط عموما. شركاؤنا في العراق هم معهد الدراسات الإقليمية والدولية في الجامعة الأمريكية في العراق – السليمانية، ومركز البيان للتخطيط والدراسات – بغداد.

لقد تم تمويل هذا البحث من المساعدات البريطانية من حكومة المملكة المتحدة، الاّ إن الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبّر بالضرورة عن السياسات الرسمية للحكومة البريطانية.

أُنجز هذا البحث بدعم إضافي من برنامج الصراعات العابرة للحدود – الأدلة والسياسات والاتجاهات.

مقدمة

تُعدّ محافظة البصرة، الواقعة في أقصى جنوب العراق، محرّكاً أساسياً للاحتجاجات التي تعمّ في صيف كل عام مختلف مناطق العراق منذ عام 2010. ولطالما كانت أزمة الخدمات في المحافظة الغنيّة بالنفط مُحرّضاً أساسيّاً للسكان لخروجهم غاضبين إلى الشوارع، إذ كانت الحكومات المحليّة المتعاقبة على البصرة تفشل بشكل ذريع بتوفير الخدمات الأساسية للسكان، من كهرباء ومياه ومدارس وشوارع، ما عدّه السكان فشلاً في تمثيل مطالبهم ومصالحهم. وكانت منظومة الحكم المحلي في العراق قد تشكلت وتبلورت في ظل بناء مؤسسات الدولة العراقية بعد 2003، من خلال سنّ قوانين تحدد علاقتها مع السلطة الاتحادية وفي داخل المحافظات. إلا أنه ونتيجة لأزمات سياسيّة وقانونية وبيروقراطية وإدارية تتعلق بتطبيق وفهم دور السلطات المحلية وبسبب تفشي الفساد فيها أسوة بالسلطة الاتحادية، فإن منظومة الحكم المحلي، كما يظهر في حالة البصرة، باتت عاجزة وأحياناً كثيرة عائقاً أمام تطور مدن العراق وقراها وتأمين الشروط المعيشية لها. مقابل هذا التراجع في وضع الحكم المحلي، كانت الاحتجاجات تتكرر مع اقتراب الصيف في كل عام – ما بات يعُرف بـ"موسم الاحتجاجات"– نظراً لشحّ الماء والكهرباء الضروريان في طقس العراق الحّار، والتي تصاعدت حدّتها منذ صيف 2018 واستمرت إلى أعوام 2019 و2020، جاعلة من البصرة واحدة من أكثر مراكز الاحتجاج توتّراً، وأدى ذلك إلى سقوط وجرح العشرات من المحتجين.

عن هذا البحث

يعالج هذا البحث الأسباب التي أدت إلى فشل الحكومة المحلية في محافظة البصرة في تقديم الخدمات لمواطنيها، ويحلل تأثير ذلك على تنامي عدم الثقة بين السكّان والسلطة وفقدان التمثيل اللائق لهم. ينطلق البحث، أوّلاً، من وجهة نظر اللاعبين السياسيين والاجتماعيين في البصرة، ويحلّل العلاقة المتوتّرة بين السلطة المحليّة في البصرة والسلطات الاتحادية في بغداد، وأوجه الخلافات الإدارية والقانونية والبيروقراطية التي تحول دون تطبيق النظام اللامركزي أو تطبيقه بشكل واهٍ.

ويركّز البحث، ثانياً، على علاقة أركان السلطات المحلية المختلفة، من أقضية ونواحي بين بعضها البعض داخل البصرة، والعراقيل التي تقف حائلاً دون إيصال الخدمات للمواطنين. كما ينظر البحث في العلاقة التي لطالما شابها توتر بين هذه السلطات المحليّة والاتحادية وسكّان البصرة.

وتكمن أهمية هذا البحث، أولاً، بكونه من الأبحاث القليلة التي تناولت موضوع الحكم المحلي، بشقّيه النظري والتطبيقي، في العراق، إذ عادة ما تتركز الأبحاث ما بعد 2003 على مشاريع بناء الدولة المركزية والحكومة المحلية. إنّ بحث مسألة التمثيل على المستوى المحلي ضرورية جداً من أجل فهم تكرار الاحتجاجات وإدراجها كجزء من الممارسة السياسية في العراق ما بعد سقوط نظام صدام.

ثانياً، إنّ ما يميز هذا البحث هو منهجيته التي وظّفت مصادر محلية مهمة لفهم تركيبات العلاقة ما بين السكان والسلطة المحلية وعلاقة الأخيرة بالسلطة الاتحادية. رصد البحث على مدى أشهر الصحافة المحلية التي غطّت أخبار محافظة البصرة بيومياتها وتفاصيلها، كما أجرى الباحثون استبيانات ومقابلات مع السكان وكذلك مع مسؤولين من مختلف المناطق في المحافظة، وليس فقط في مركز مدينة البصرة. وقد كان توقيت إجراء البحث مفصلياً، إذ واكب الاحتجاجات التي قوبلت بعنف غير مسبوق في البصرة في العام 2018 ومن ثم في العام 2019. منحت هذه المصادر المحلية عمقاً للبحث لكونها تعكس بعدسة مكبرة خصوصية البصرة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، كونها المنفذ الوحيد للعراق على الخليج العربي.

نظرة عامة

يُشكل سكان البصرة اليوم نحو 8 بالمئة من سكان العراق،[1] وغالبيتهم المُطلقة من المسلمين الشيعة فيما تناقصت أعداد المسلمين السُنة،[2] وأخذت أعداد السكّان من المسيحيين والصابئة بالانحسار بشكل كبير بعد غزو الولايات المتحدة للعراق عام 2003 وانفلات الجماعات المسلّحة وأعمال العنف. تؤَمِّن المدينة الساحلية التي تبعد عن العاصمة بغداد بنحو 550 كلم، أكثر من 80 بالمئة من الموارد المالية للبلاد،[3] ورغم هذا التباين الرقمي الكبير[4] بين عدد السُكان وحجم الصادرات النفطية، إلا أن مواطني المحافظة الغنية لا يتمتعون بأية خدمات تعادل قيمة الموارد المُستغلة.

وتعاني البصرة من سوء إدارة محليّة فضلاً عن تمثيل سياسي ضعيف على مستوى صنع القرار والتأثير في الحكومة الاتحادية، إذ أن البصرة تُمثّل في مجلس النواب الاتحادي بـ25 نائباً فقط من أصل 329 نائباً. أما التمثيل المحلي فإنه يَتَشكل منذ العام 2005 وفقاً لمبنى هرمي من مجلس المحافظة بوصفه مجلساً تشريعياً ورقابياً على أساس انتخابات مباشرة، وسلطة تنفيذية يُمثلها المحافظ ونوّابه الاثنين، يُنتخبون من قبل مجلس المحافظة.[5] بالإضافة إلى هذه، يوجد مجالس للأقضية والنواحي تُنتخب مباشرة من السكّان، ورؤساء قائمقامية ونواحٍ ينتخبون من أعضاء مجالس الأقضية والنواحي.

ويُمكن القول أن البصرة واجهت إهمالاً كبيراً في حملات الإعمار والتطوير منذ مطلع سبعينات القرن الماضي،[6] إذ لم تشهد البصرة إعماراً أو تحديثاً للبنية التحتية أو تنمية عمرانية منذ العام 1989؛ بل حتى هذه الحملة كانت محاولة "ترميم" تجميلية محدودة ومقتصرة على أحياء وبلدات لأسباب دعائية سياسية تخدم النظام السابق بعد تدمير البصرة خلال الحرب مع ايران. وبغالبيتها، ظلّت المخططات الحكومية مجرد تصريحات رسمية عن التوسع والضغط السكاني والتغيّر البيئي وتحولات البنية الوظيفية للمدينة لكن دون تطبيقها على أرض الواقع.

بعد الاحتلال الأمريكي للعراق في نيسان عام 2003، بقيت خطط تطوير البصرة محصورة بالإطار الأمني السياسي، أما اعتبارات حاجّة السكّان، وضرورة تطوير المدينة، فكانت في أدنى قائمة الأولويات. وفي أواخر عام 2006 أطلق الجيش البريطاني عملية ذات شقيّن خدمي وأمني باسم "السندباد"[7] لإعمار وإعادة تأهيل مرافق في البنيّة التحتيّة، لكن هذه العمليّة كانت محدودة، واستهدفت بالأساس احتواء تمرد الفصائل المسلحة في البصرة، وفي نهاية الأمر باءت مساعيها

[1] مركز الاحصاء الوطني العراقي – وزارة التخطيط، "تقرير المؤشرات الديموغرافية للعراق لسنة 2018"، بغداد أيلول 2018. علماً أن العراق لم يجري تعداداً سكانيّاً منذ عام 1997، ما يجعل جميع الإحصائيات عن عدد السكّان تخمينية.

[2] الأمم المتحدة – العراق، "المبعوث الأممي يحذر من ازدياد إستهداف الأقلية السنية في محافظة البصرة"، تاريخ النشر 20/8/2014، تاريخ الزيارة 7/2/2020.

[3] علي طاهر الحمود، "ما وراء احداث البصرة: المشكلات والحلول الممكنة"، مؤسسة فريدريش إيبرت – مكتب عمّان، شباط 2019، ص7.

[4] حسب معلومات مركز الاحصاء الوطني العراقي التابع لوزارة التخطيط، تقرير المؤشرات الديموغرافية للعراق لسنة 2018، ان عدد سكان البصرة 2.908.491 نسمة.

[5] انظر: تقرير البعثة الدولية للانتخابات العراقية لمجلس النواب 2005، وانظر ايضاً:

Michael Knights and Ed Williams, 'The Calm before the Storm: The British Experience in Southern Iraq', *The Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus*, 66 (February 2007), p. 23.

[6] تكشف التخصيصات المالية للبصرة في الخطط الخُمسية التي كان توضع بدءاً من العام 1970 وحتى العام 1995 ذلك الاهمال، اذا ما نظرنا الى نسب تخصيصات البصرة من الموازنة العامة للدولة، وهي كالتالي: [خطة 1975 – 1970 بلغت 15 بالمئة، خطة 1980 – 1976 بلغت 21.2 بالمئة وهي أعلى نسبة حظيت بها البصرة، خطة 1985 – 1981 بلغت 10.1 بالمئة، خطة 1990 – 1986 بلغت 17.3 بالمئة، وأخيراً خطة 1995 – 1991 بلغت 13.2 بالمئة] – كفاية عبد الله العلي، الصناعات الانشائية في البصرة. واقعها وآفاقها، اطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية التربية، جامعة البصرة، 2005، ص 67.

[7] انظر: "عملية "سندباد" لإعادة الأمن والإعمار إلى البصرة"، الشرق الأوسط، العدد 10166، تاريخ النشر 28/9/2006، تاريخ الزيارة 10/4/2020.

بالفشل، لأن أموال المشاريع ذهبت إلى شركات محلية لم تكن إلا واجهات لتلك الفصائل المسلّحة[8] فيما أهدرت أموال الشقّ الخدماتي الذي كان معدّاً للإعمار دون أن تحقق أي من هذه المشاريع.

على هذا الأساس، تفاقمت أزمة البصرة إذ لم تشهد أي تنشيط للاقتصاد ولا انخفاضاً بنسب الفقر[9] والبطالة،[10] إلى جانب تردي الوضع البيئي في المدينة[11] والخدمي والصحي ونقص التخطيطات العمرانية لاستيعاب ضغط الزيادة السكانية[12] وتفشي أمراض السرطان وتزايد حالات الانتحار[13] وتعاطي المخدرات.[14] أما أمنياً فتعاني البصرة أيضاً من صعود متنام للسلطة العشائرية، وهذه الأخيرة تخوض نزاعات مسلحة فيما بينها تؤثر على الأمن،[15] وانتشار السلاح خارج سيطرة أجهزة الدولة الرسمية. ولطالما دفعت الضغوط والتحديات التي تقاسيها البصرة، سابقاً وحاضراً، أهالي المحافظة على طبقاتها المختلفة إلى صفوف معارضة السُلطات؛ فهم يشعرون أن أرضهم تُستنزف مواردها من دون أن يحصلوا بالمقابل على تنميّة، فضلاً عن تنامي شعورهم بأنهم مُهملون وآفاق مستقبلهم منعدمة، كما أظهرت نتائج الاستبيان بهذا الصدد.

الحكم المحلي والحكومة الاتحادية

الحكم المحلي بين القانون وتنفيذه

في حين لم يحقّق النظام الذي بُني على أنقاض دولة البعث بعد 2003 للبصرة بعضاً من حلمها القديم في التحوّل إلى دولة أو إقليم، فإن هذا النظام قام بإرساء قاعدة الحكم اللامركزي الذي أُريد به منح صلاحيات للمحافظات لإدارة شؤونها؛ إلا أنّ هذا النظام ما فتئ يصطدم بعدد كبير من المعرقلات القانونية والسياسية والبيروقراطية في تطبيق اللامركزية. وتشكل حالة الحكم المحلي في البصرة واحدة من أبرز تجليات فشل تطبيق الادارة اللامركزية في العراق بعد 2003، علماً بأن أول مجلس حكم محلي في العراق عقب عام 2003 [16] كان قد تشكل في البصرة كتجربة حاول البريطانيون فيها مد الصلة مع المجتمع الأهلي وتحميل جزءاً من المسؤولية لمواطنين بصريين على سبيل إرساء الديمقراطية والمشاركة في إدارة الحكم.

لاحقاً قام الجيش البريطاني بحلّ مجلس الحكم المحلي، وشَكَلَ ما سمّاه "لجنة محافظة البصرة المؤقتة" وهي لجنة من "التكنوقراط المحلي" بصلاحيات محدودة تتعلق بالخدمات فقط، قام بترؤسها آنذاك، قائد القوات البريطانية في البصرة البريكادير ادريان برادشو،[17] ومن ثم عُيّن للبصرة حاكم أجنبي دانماركي الجنسية لعدة أشهر.[18] في مقتبل صيف 2004 شُكلت مجالس تمثيلية محلية في كافة المحافظات، عقب تأسيس "الجمعية الوطنية الانتقالية" وتشكيل أول حكومة

---

[8] 'Operation Sinbad: Mission failure casts doubt on entire British presence in Iraq', *Independent*, 8 October 2006, accessed 15 March 2020.

[9] خطة التنمية الوطنية في العراق 2022 – 2018، وزارة التخطيط، حزيران/ يونيو 2018، ص 131.

[10] 'Soaring unemployment fuels protests in southern Iraq', *The Associated Press*, 26 July 2018, accessed 15 March 2020.

[11] شكري الحسن، التلوث البيئي في مدينة البصرة جنوبي العراق، دار نور للنشر، الاردن، 2017.

[12] ندوة هلال جودة وتوفيق عبدالله هجّول، التنمية المكانية في محافظة البصرة، مستل من رسالة ماجستير اتجاهات التنمية المكانية في العراق مع إشارة خاصة لمحافظة البصرة للفترة من 2012 – 1977، منشور على الانترنت بصيغة pdf.

[13] "132 حالة انتحار في العراق بثلاثة أشهر"، قناة الجزيرة، تاريخ النشر 24/4/2019، تاريخ الزيارة 21/5/2020.

[14] التقرير السنوي الشامل لوضع حقوق الانسان في العراق لعام 2018، المفوضية العليا لحقوق الانسان، بغداد 2019، ص 92 و 231. انظر أيضاً:

'Police overwhelmed as drugs from Iran flood Basra', *Al-Monitor*, 18 October 2016, accessed 15 March 2020; 'Crystal meth epidemic forces Basra's police to pick battles with smugglers', *Guardian*, 16 August 2016, accessed 15 March 2020.

[15] محمد عطوان، النزاعات العشائرية واثرها على السلم الاهلي في البصرة، مركز حوكمة للسياسات العامة، نيسان 2016.

[16] "المجلس الانتقالي في البصرة قد يعمم في بقية المدن العراقية"، القدس العربي، العدد 4340، تاريخ النشر 5/5/2003، ص4.

[17] "مجلس البصرة: البريطانيون يستبدلونه بلجنة من التكنوقراط"، موقع ايلاف، تاريخ النشر 1/4/2003، تاريخ الزيارة 20/4/2020.

[18] "البصرة تتظاهر ضد تعيين حاكم اجنبي"، صحيفة الشرق الاوسط، العدد 8952، تاريخ النشر 2/6/2003.

منبثقة من مجلس نيابي عراقي. وبدءاً من العام 2005 أقرّ الدستور العراقي نظاماً فيدرالياً "لا مركزياً" يمنح صلاحيات واسعة للمحافظات، وبات للبصرة، مذاك، مجلس محافظة منتخب مباشرة من قبل السُكان.

إدارياً، نظَّم العلاقة بين الحكومات المحلية والاتحادية قانون "المحافظات غير المنتظمة في إقليم" الذي أُقرَّ من قبل مجلس النواب الاتحادي في آذار عام 2008 لتعزيز اللامركزية الإدارية في العراق واضطلاع المحافظات بمهام خدمية وتشريعية. بالإضافة إلى ذلك، فقد شدّد الدستور العراقي وقانون "المحافظات غير المنتظمة في إقليم" على تنفيذ النظام اللامركزي في العراق بغيّة توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحليّة في المحافظات لئلا تتركز السلطة في قبضة مركزية قد تتحوّل، فيما بعد، نواة لعودة الدكتاتورية إلى العراق. ونتيجة لهذا، فقد منح كل من الدستور وقانون "المحافظات غير المنتظمة في إقليم" صلاحيات واسعة للحكومات المحليّة لإدارة شؤونها. على سبيل المثال، منح الدستور في المادة 115 الأولوية لقوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم على القوانين الاتحادية التي تسري على عموم العراق.

بيد أن الخلافات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في المحافظات على بنود القانون وتطبيقها، أخضع القانون لأربع تعديلات بين أعوام 2010 و 2018.[19] وقد لّمحت الحكومة الاتحادية في بغداد، التي كان يقودها رئيس الوزراء الأسبق نوري المالكي، إلى أن تقوية الأقاليم والمحافظات ستقوم بتحويل العراق إلى أشلاء مشدداً على ضرورة وجود قوّة مركزية.[20] يمتدّ الخلاف على القوانين وتطبيقها إلى علاقة السلطتين التشريعيتين في بغداد والبصرة، ويحوّل هذا الخلاف العلاقة بين البرلمان الاتحادي ومجلس المحافظة إلى "علاقة عداء"، كما يصفها رئيس مجلس محافظة البصرة صباح البزوني.[21] لقد أعقب إجراء التعديلات على القانون الناظم بين السلطات الاتحادية والسلطات المحليّة، نقاش على نطاق واسع بأن الحكومة الاتحادية والبرلمان خالفا الدستور من خلال تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم وركزا السلطة بيد الحكومة الاتحادية أكثر بعد كل تعديل.[22] إلا أن التعديل الذي تم في العام 2013 حظي بتقدير من السلطات المحلية لكونه يعزز وضعها المالي بمنحها صلاحيات جني الإيرادات من ثمانية مصادر داخل حدود المحافظة منها نسبة مئوية ثابتة من انتاج النفط، والضرائب المحلية، والأموال العائدة عن بيع وإيجار العقارات التابعة للحكومات المحليّة.[23] إلا أنه وعلى الرغم من هذه التعديلات، فإن هناك أصواتاً في البصرة تؤكد أن الحكومات الاتحادية لا تلتزم بالقانون إلا في الجوانب التي تكمن مصلحتها فيها.[24]

الصراع المالي

تعتمد الحكومات المحلية في المحافظات على الحكومة الاتحادية في بغداد في توفير أموال الموازنات لتسيير أعمالها. تنقسم هذه الموازنات إلى شقّين: الأوّل موازنة تشغيلية للمؤسسات والدوائر الحكومية التابعة للوزارات الاتحادية وتنفيذ مشروعاتها. أما الشقّ الثاني فهو الموازنة الاستثمارية أو ما يُعرف بـ"موازنة تنمية الأقاليم" والمخصصة لتنفيذ المشاريع المحلية التي يقرّها مجلس المحافظة أو ديوان المحافظ. وتتقاسم الحكومتين المحليّة والمركزية الأموال المستحصلة من

[19] مجلس القضاء الاعلى، قاعدة التشريعات العراقية، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، تاريخ الزيارة 26/3/2020.

[20] "المالكي يحذر من تقسيم العراق وتحوله الى اشلاء متناثرة"، السومرية نيوز، تاريخ النشر 12/1/2009، تاريخ الزيارة 13/4/2020.

[21] مقابلة مع البزوني، 5/9/2019.

[22] يحيى الكبيسي، "عن اللامركزية في سياقها السياسي"، صحيفة القدس العربي، تاريخ النشر 31/1/2018، تاريخ الزيارة 12/4/2020.

[23] "اللامركزية في العراق: نظرة أخرى"، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، 2017.

[24] مقابلة عبر الهاتف مع محمد كامل أبو الهيل، عضو البرلمان الاتحادي وأحد الوجوه القبليّة المعروفة في البصرة، 29/4/2020. قال أبو الهيل "إن الحكومة الاتحادية تتجاوز كل القوانين وتترك البصرة لمصير مجهول. الحكومة الاتحادية تفكّر فقط بالحصول على أموال نفط البصرة".

المنافذ الحدودية والضرائب في المحافظة. إلا أنّ البصرة ولكونها مدينة منتجة للنفط ويقع على أرضها منفذ العراق الوحيد على البحر، يرى سكّانها، كما أظهرت نتائج الاستبيان، أنها لا تحصل على نصيبها العادل من الثروة، الأمر الذي لطالما جعل من علاقتها مع الحكومة الاتحادية متوترة.[25]

كما تكشف المخاطبات بين الحكومة المحلية في البصرة والحكومة الاتحادية في بغداد عن توتر وعدم رضا من جانب الحكومة المحليّة في البصرة، بسبب ما تعتبره الأخيرة اجحافاً بحقها في التخصيصات المالية ضمن الموازنات الاتحادية أو الاستثمارية[26] وخسارتها عقب إيقاف احتساب النسبة الثابتة من عائدات النفط المسماة بحصة "البترودولار" وقيمتها 5 بالمئة من قيمة الإنتاج والصادرات النفطية الفعلية المستخرجة من حقولها.[27]

ونتيجة لتراكم أزمة التخصيصات المالية بين الحكومات المحلية في البصرة والحكومات الاتحادية في بغداد، فقد شهد عام 2018 وما تبعه، تصعيداً قانونياً برفع دعاوى في المحاكم الدستورية للطعن في قانون الموازنة الاتحادية بين بغداد والبصرة. وتكمن المشكلة بعدم اعتراف الحكومة الاتحادية ببغداد أن البصرة مسؤولة عن غالبية الانتاج النفطي للبلاد، بحسب محافظ البصرة أسعد العيداني، الذي اعتبر أن حساب موازنة عام 2018 لحصة البصرة من الإنتاج النفطي، والتي شكلت 54 بالمئة، هي "نسبة خاطئة". مستدركاً أن النسبة عُدلت في مسودة موازنة عام 2019 عبر زيادتها لتكون 69 بالمئة ما يعني زيادة موازنة المحافظة عن العام السابق. كما ذكر العيداني أيضاً أن الموازنة العامة لعام 2019 لم تشمل تخصيص الحصة البالغة 50 بالمئة للبصرة من إيرادات منافذها الحدودية التي يحددها قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، "وهذا يعني أن المحافظة مهددة بفقدان عشرات المليارات".[28]

ويعتقد مسؤولون في البصرة أن النظرة المركزية لإدارة الحكم لدى قادة الأحزاب والمسؤولين في إدارة الحكومة الاتحادية هي التي تفاقم من أزمات المحافظات، إذا يُعتقد أن الحكومات الاتحادية المتعاقبة لا تؤمن حتّى بالنظام اللامركزي، ولا تشارك الحكومات المحليّة في المحافظات الرؤى بشأن إعداد الموازنات الماليّة وتنفيذ المشاريع. غير أن عقبات أخرى تقف أمام تطبيق الحكم اللامركزي بأبسط أدواته، منها الحصول على الأموال لتنفيذ المشاريع، والتصرّف بحريّة فيها وإعادة إنفاقها بحسب الحاجة الملحة للمحافظة.[29]

وكما في جميع مفاصل الدولة العراقيّة، فإن البيروقراطية تشكّل واحدة من أكبر التحديّات في تسيير شؤون المؤسسات، وتعد البصرة إحدى المحافظات التي أرهقتها البيروقراطية. يسلك إعداد الموازنات المالية العامة للبلاد طريقاً وعرة ومعقدة للموافقة عليها ونقلها إلى المحافظات، إذ تخطط وزارتي الماليّة والتخطيط في الحكومة الاتحادية الموازنة المالية للبلاد وترسلها إلى الحكومة الاتحادية والبرلمان، ولكن عادة ما يسود التوتر والاحتدام بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية حتى الوصول إلى إقرارها، ومن ثم ترسل الموازنات مجدداً إلى وزارة المالية وإلى رئيس الجمهورية ليتم المصادقة عليها وبعدها تنشر في الجريدة الرسمية. وتتسبّب هذه البيروقراطية المعقدة بضياع أشهر على المحافظات لوضع خططها

---

[25] "صراع بين بغداد والبصرة على المخصصات المالية"، العربي الجديد، تاريخ النشر 6/8/2018، تاريخ الزيارة 10/2/2021؛ "شوارع أغنى محافظة في العراق تغرق بـ "القمامة" بسبب الديون!"، إرم، تاريخ النشر 20/8/2020، تاريخ الزيارة 10/2/2021.

[26] "البصرة تطعن بقانون الموازنة وتُهدِّد بالشروع في إجراءات تشكيل الإقليم"، موقع جريدة المدى، تاريخ النشر 26/2/2019، تاريخ الزيارة 18/4/2020.

[27] كشف محافظ البصرة اسعد العيداني في الجلسة العلنية الطارئة التي عقدها مجلس النواب في 8/9/2018 لمناقشة الاحتجاجات العنيفة وازمة الحكومة المحلية، ان البصرة لم تستلم منذ العام 2007 اية عائدات من برنامج البترودولار، وان الدين العام على المحافظة بلغ 160 مليار دينار في العام 2018، بسبب قلة التخصيصات المالية، وعدم إطلاق عائدات البترودولار. (المصدر: فيديو على اليوتيوب، قناة البرلمان العراقي، تاريخ الزيارة في 13/2/2020).

[28] "العيداني: مسودة الموازنة تخلو من تخصيص 50% للبصرة من إيرادات منافذها الحدودية"، وكالة السومرية نيوز، تاريخ النشر 20/10/2019، تاريخ الزيارة 21/4/2020.

[29] مقابلة مع رئيس اللجنة المالية في مجلس محافظة البصرة أحمد السليطي، 13/4/2020.

الخدماتية، لأنّها لا تعلم حجم الموازنة المرصودة لها ولأنه لا يتم التشاور معها بشأنها، على الرغم من أن القانون يُلزم السلطة الاتحادية بذلك. وعلاوة على ذلك، حتى عندما تضع الحكومة الاتحادية التخصيصيات الماليّة المحلية، فإنه يتوجب على الحكومات المحليّة وضع خططها بناء على ذلك وارسالها إلى وزارة التخطيط الاتحادية للمصادقة عليها وإعادتها إلى سلطة المحافظات مجدداً. كل هذه الإجراءات تهدر أشهراً طويلة، وفي نهاية الأمر، على الحكومات المحلية الارتجال لتنفيذ المشاريع سريعاً وإلا فإن حلول نهاية العام يلزمها بإعادة الأموال (غير المنفقة) إلى وزارة المالية في بغداد.[30] ولطالما تفاخر رؤساء حكومات اتحادية بـ"الفائض" المالي لدى المحافظات المُعاد إلى الحكومات الاتحادية،[31] بيد أن هذا "الفائض" لم يكن، بطبيعة الحال، سوى سوء إدارة للوقت والأموال.

عليه، فإن أبرز المعوقات أمام الحكومة المحلية في البصرة هي إدارة الأموال بنفسها نظراً لاحتفاظ الحكومة الاتحادية لنفسها بالصلاحيات المالية،[32] إضافة إلى ذلك فان قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم لا يحدد الصلاحيات الماليّة للمؤسسات التنفيذية ولا الحق في الإنفاق بشكل واضح.[33] إلا أنه يمكن القول أن هذا الصراع على الأموال والصلاحيات في التصرف فيها[34] ينطوي أيضاً على محاولات من الحكومة المحليّة في البصرة لتصدير أزمتها إلى الحكومة الاتحادية بدل من محاسبة نفسها أو تطوير أدائها. فمثلاً، تلقت البصرة عام 2018 نحو 501 مليار دينار، إلا أنّها شكت من صعوبة التعاقد مع "شركات رصينة" أو ذات خبرة وكفاءة لتنفيذ المشاريع الخدمية الأمر الذي اضطرها إلى التعاون مع شركات محليّة لم ينفذ الكثير منها مشروعاتها أو أنها نفذت بجودة أقل.[35]

وفي الواقع، فإن الشركات المحليّة غير الكفوءة تكون في الغالب معروفة لدى السلطات المحليّة وسبق لها وأن تعاقدت معها على تنفيذ مشروعات وفشلت في إنجازها. عليه، فلا يُمكن تفسير هذه التعاقدات إلا بأنها وجه من أوجه الفساد الذي تحاول الحكومة المحليّة تغطيته من خلال صراعها مع الحكومة الاتحادية. وهذه التعاقدات "الفاشلة" متفشيّة إلى مدى واسع في البصرة، فقد أحصت هيئة النزاهة عام 2018 نحو 233 مشروعاً متلكئاً في إنجازه في البصرة، منها 43 مشروعاً تمَّ رفع قضايا جزائيَّة بصدده.[36]

التفكك الإداري

إن محاولات المسؤولين في البصرة التنصّل من الفشل في تحقيق الخدمات للسكان، يعود بدرجة كبيرة لعدم قدرتهم على اجراء مساءلة مباشرة لبعض المشاريع التي تنفذ في مناطق نفوذ حكمهم المحلي.[37] ولم تفلح حزمة الاصلاحات الحكومية التي أطلقها رئيس الحكومة السابق حيدر العبادي عام 2015، نتيجة للتظاهرات التي عمّت معظم مناطق

[30] المصدر السابق.

[31] "قانون البنى التحتية يراوح مكانه والمالكي يعترض"، موقع نقاش، تاريخ النشر 27/9/2012، تاريخ الزيارة 21/5/2020.

[32] "البصرة تشكو تعثر نقل الصلاحيات من الوزارات الى المحافظة"، موقع السومرية نيوز، تاريخ النشر 21/4/2017، تاريخ الزيارة 26/3/2020.

[33] زينب عبد الكاظم حسين، "آلية تنفيذ موازنة المحافظات غير المنتظمة بإقليم دراسة مقارنة"، مجلة دراسات البصرة، العدد 28، 2018.

[34] "المالية تكشف عن المبالغ الممولة لمحافظة البصرة لعام 2018"، قناة الغدير الفضائية، تاريخ النشر 23/9/2018، تاريخ الزيارة 18/3/2020.

[35] "نائب محافظ البصرة ضرغام الاجودي: موازنة البصرة 2019 جيدة لكن المشاريع تذهب لشركات محلية أو وهمية"، موقع اذاعة المربد، تاريخ النشر 15/3/2020، تاريخ الزيارة 18/3/2020.

[36] "النزاهة تفصح عن عدد المشاريع المتلكئة في محافظة البصرة"، موقع هيئة النزاهة الاتحادية، تاريخ النشر 13/12/2018، تاريخ الزيارة 26/2/2020.

[37] "نائب عن البصرة: مقاول مقرب من نوري المالكي يستحوذ على مشاريع البصرة ومجلسها متواطيء وفق علاقة مشبوهة"، وكالة أنباء براثا، تاريخ النشر 19/8/2012، تاريخ الزيارة 21/5/2020.

البلاد،[38] ونتيجة لضغوط الحكومات المحلية في المحافظات، وكجزء من إصلاح الأوضاع الخدمية المتدهورة في عموم البلاد، وتحميل الحكومات المحلية مسؤولية أكبر ومنحها صلاحيات أوسع. إذ فُعِّل عمل الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات عام 2015، وهي هيئة كان قد أقرّها في وقت سابق قانون مجالس المحافظات لتعمل على التنسيق بين الإدارات المحليّة والحكومة، كما قررت الحكومة الاتحادية البدء بنقل الصلاحيات المتشعبة المتعلقة بإدارة المحافظات[39] إلى السلطات المحلية، لكن هذا القرار أدخل المحافظات والحكومة الاتحادية في صراع أكثر تعقيداً يتعلق بآلية والجدول الزمني لنقل هذه الصلاحيات،[40] وعرقل إمكانية استمرار نقلها بعد أقل من عام على صدور القرار، علاوة على فشل التجربة بسبب عدم قدرة المحافظات على تحمل مسؤولية الخدمات المناطة بالدوائر التابعة الى الوزارات الاتحادية لا سيما مؤسسات وزراتي الصحة والتربية.[41] في الواقع لم تقم الحكومة الاتحادية سوى بتحويل الموظفين من مسؤولية الوزارات إلى مسؤوليات الحكومات المحليّة، بيد أن هذه الأخيرة ما فتئت تغرق بالموظفين بينما ليس لديها سلطات فعلية عليهم، ولا تمتلك أي صلاحيات مالية لتطوير عمل مؤسساتهم.[42] في النهاية، فقد باتت محاولة إعادة الصلاحيات من الحكومة المحلية في البصرة إلى الوزارات الاتحادية تواجه عقبات قانونية أكبر،[43] ما يُظهر أنه ليس ثمة أساس وبنية تحتية قانونية ومادية لعمل السلطات المحلية في العراق.

ومع وصول مصطفى الكاظمي إلى رئاسة الحكومة في أيار 2020، بدا أنه يعمل أيضاً على تركيز السلطة بيد الحكومة الاتحادية ببغداد، إذ اتخذ قراراً يمنع بموجبه إجراء أي تغيير في مناصب نائب المحافظ والقائمّقام ومعاون المحافظ والمدير العام (مدير عام الصحة، مدير عام التربية، مدير عام هيئة الاستثمار)، قبل استحصال موافقة رئيس الحكومة على ذلك أولاً.[44] عليه، فإن اجتماعات الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات التي عُقدت على فترات متباعدة، ونقل الصلاحيات الاتحادية إلى المحافظات، لم تبدوان إلا حلقات شكليّة لا تؤدي، في نهاية الأمر، إلى توضيح خطوط صلاحيات الحكومة الاتحادية والحكومات المحليّة في المحافظات.

مشكلات الإدارة المحلية في البصرة

لا تتعلّق أزمة البصرة بعلاقات حكوماتها المحليّة مع الحكومة الاتحاديّة فحسب، وإنما أيضاً ببنيتها الداخلية والعلاقات التي يحكمها التوتر بين أركان الحكم المحلي فيها. يَتَشكل الحكم المحلي من سلطتين هما، أولاً، سلطة تشريعية ورقابية متمثلة بمجلس المحافظة الذي يتم انتخابه مباشرة من قبل السكان؛ ثانياً، سلطة تنفيذية تتمثل بالمحافظ ونوّابه الاثنين الذين يُنتخبون من قبل مجلس المحافظة.[45] إلى جانب هذا، هناك سلطات فرعية تشريعية رقابية وتنفيذية تتمثل بمجالس الأقضية والنواحي التي تُنتخب مباشرة من السكّان، ورؤساء القائمقامية والنواحي الذين ينتخبون من أعضاء مجالس الأقضية والنواحي. تقسّم البصرة إدارياً إلى 7 أقضية يتكّون في كل منها مجلس قضاء كسلطة تشريعية ورقابية

[38] عمر الجفال، "العراق ينفض اليأس: قصة طويلة"، السفير العربي، تاريخ النشر 20/8/2015، تاريخ الزيارة 21/5/2020.

[39] "الحكومة العراقية تشرع بنقل صلاحيات 8 وزارات إلى المحافظات"، الشرق الاوسط، تاريخ النشر 14/4/2015، تاريخ الزيارة 26/3/2020.

[40] "ثماني محافظات تهدد بـ مقاضاة الوزارات المتلكئة بنقل الصلاحيات"، المدى، تاريخ النشر 26/6/2016، تاريخ الزيارة 26/3/2020. انظر أيضاً: "هل تنجح المحافظات بانتزاع سلطتها من بغداد؟"، موقع نقاش، تاريخ النشر 26/1/2017، تاريخ الزيارة 26/3/2020.

[41] "نائب: نقل الصلاحيات من الوزارات الى المحافظات اثبتت فشلها"، موقع المسلة الاخباري، تاريخ النشر 18/7/2019، تاريخ الزيارة 26/3/2020.

[42] Ali Al-Mawlawi, 'Exploring the Rationale for Decentralization in Iraq and its Constraints', *Arab Reform Initiative*, 31 July 2019.

[43] وثيقة صادرة من الهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات، رئاسة مجلس الوزراء، رقم 18/2/2019، 4/275.

[44] "الكاظمي يحصر تغيير المسؤولين المحليين به شخصيا ويوجه بتوفير الكهرباء"، موقع شفق نيوز، تاريخ النشر 30/1/2021.

[45] Michael Knights and Ed Williams, 'The Calm before the Storm: The British Experience in Southern Iraq', *The Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus* 66, February 2007, p. 23.

وقائمقام يقوم بدور إداري ورقابي، ويتفرّع عن كل قضاء عدد من الوحدات الإدارية (ناحية). ويوجد في البصرة 16 ناحية، وكان لدى النواحي، حتى عام 2018، مجلس بلدي تشريعي ورقابي.[46] تحكم هذه السلطات وتفرعاتها علاقة هرمية وتراتبية، محكومة بدورها بعلاقة تراتبية أخرى بينها وبين الحكومة الاتحادية كما أسلفنا. وأظهرت المقابلات التي أجريناها مع مسؤولين من مختلف أركان السلطة المحلية، أن ثمة انعدام ثقة عميق بين هذه السلطات المحلية المختلفة وعدم إيمان بنجاعة هرمية وتراتبية بنية الحكم المحلي، التي تلعب السياسة العامة والمحلية دوراً أساسياً في شرذمة مسؤوليه وتجييره لصالحهم الخاص.

صراعات القوى السياسية

أسوة بالنظام السياسي العراقي عامة، فإن التحالفات والخلافات السياسية المحلية في البصرة تلعب دوراً مركزياً في سوء إدارة الحكم وانعدام الثقة بين السلطات المختلفة وبينها وبين السكان. إذ تخضع هذه السلطات المحلية لشروط الصراع بين القوى السياسية في بغداد التي لها من يمثلها في البصرة، فغالبية القوى في المدينة هي فروع للقوى الأساسية المشاركة في الحكم بالعاصمة، وبالتالي فإن تحالفات تلك القوى تنعكس على علاقة القوى داخل مجلس البصرة. إلى جانب ذلك، ثمة تحالفات محلية تفرض نفسها وفقاً لمتطلبات إدارة الثروة والتمثيل الانتخابي والقوة والنفوذ. وغالباً ما تنعكس هذه التحالفات في سيرورة تشكل الادارة المحلية في البصرة، إذ تارة تحقق التحالفات المحلية التفوق على التحالفات المركزية، وتارة تخفق، إذ أن حزب الفضيلة مثلاً، في التجربة الاولى للانتخابات المحلية عام 2005، تمكن بالانفراد بتشكيل الحكومة المحلية بحكم أغلبية المقاعد في مجلس المحافظة والهيمنة على منصب المحافظ،[47] في وقت فشل الحزب بالتوافق على حصصه في الحكومة الاتحادية ما اضطر إلى خروجه من التحالف الشيعي، غاضباً، فآثر الانفراد بالبصرة، وهي الفترة ذاتها التي شهدت المطالبة بالتحول إلى الإقليم.

لكن في تجربة الانتخابات عام 2009، كان المشهد أكثر تعقيداً حين فهمت القوى الرئيسة في بغداد خطورة أن ينفرد فصيل ما لوحده بحكم البصرة، فناورت تلك القوى بتشكيل تحالف محلي أمّن صعود حزب الدعوة للإمساك بحكومة المدينة. ومنذ عام 2009، تبدو حركة المقاعد داخل مجلس المحافظة غير متوازنة بالشكل الذي يحقق اغلبية لفصيل ما. إلا أن تشتت المقاعد بين عدة قوى ثمة خلافات سياسية حادة فيما بينها في بغداد ألقى بظلال الأزمات على البصرة، إضافة إلى أن الفشل في تقديم الخدمات عادة ما يغير خارطة التحالفات المحلية لتفادي خسارة أصوات السكان في الانتخابات، إذ أن القوى الحاكمة في المدينة غالباً ما ترجح كفة مصالحها الحزبية حين يتم طرح مشاريع تنموية أو خدماتية، عبر محاولة استغلال هذه المشاريع لكسب أصوات الجمهور. لكن هذه القوى ذاتها، تصطدم ببعضها البعض ما يؤدي لإفشال أية مشاريع تنموية أو خدماتية قد تُحسب لصالح جهة ما. فغالباً ما يُعرقل مجلس المحافظة تنفيذ المشروعات بحجج قانونية أو إدارية لقطع الطريق على المحافظين باستغلال تنفيذ تلك المشروعات دعائياً لصالح جهاتهم السياسية، أو قد يحدث العكس من قبل المحافظين في تنفيذ المشاريع التي يقرّها أعضاء مجلس المحافظة.[48]

---

[46] "الموجز الاحصائي للبصرة 2018"، الجهاز المركزي للإحصاء، تاريخ الزيارة 11/5/2020.

[47] Knights and Williams, 'The Calm before the Storm', p. 22.

[48] على سبيل المثال، المناوشات بين الحكومة والمحافظ بشأن حل أزمتي الكهرباء والسكن، انظر: "محافظ البصرة يتهم مجلس المحافظة بعرقلة مشروع لتحسين الكهرباء"، المسلة، تاريخ النشر 19/4/2017، تاريخ الزيارة 10/5/2020؛ وانظر أيضاً: "مجلس البصرة يتهم المحافظ توزيع الأراضي على الفقراء: سوء التخطيط والعمل"، المسلة، تاريخ النشر 4/9/2019، تاريخ الزيارة 10/5/2020.

تولى منذ العام 2009 أربعة أشخاص[49] منصب المحافظ وهو المنصب التنفيذي الأول في البصرة، والذين برزوا في التنافس على التوازن بين تحالفات قوى المركز وتباينات القوى المحلية. أثّر هذا على إدارة البصرة وتسبّب بتراجع الخدمات إلى حدّ بعيد. وتبيّن ذلك مع المحافظ الأخير اسعد العيداني الذي لعب أدواراً عدة وانتقل من معسكر الى آخر نتيجة لتذبذب حركة التحالفات داخل البصرة وبغداد، ما سببت تنقلاته تلك أزمة مع رئيس الوزراء الأسبق حيدر العبادي. أثر ذلك على اطلاق التخصيصات المالية للبصرة وإلى توتر العلاقة بين الحكومتين المحليّة والاتحادية في خضم احتجاجات الشارع المتفجرة عام 2018. وأدت أزمة بين القوى السياسية قبل تنصيب العيداني إلى انهيار الحكومة المحلية. لقد فتح الصراع السياسي ملفات فساد محافظ البصرة السابق ماجد النصراوي وهروبه إلى ايران،[50] والحكم على رئيس مجلس المحافظة صباح البزوني، حضورياً، بالسجن المُشدد لثلاثة أعوام، ليتم اطلاق سراحه عقب 6 أشهر فقط وإعادته لمنصبه مجدداً.[51]

العلاقات المرتبكة بين السلطات المحلية وتفرعاتها

ينسحب التوتر القائم بين السلطات المحلية في البصرة إلى مجالس الأقضية والنواحي ومدرائها وقائمقاميها، إذ يشوب علاقة هذه بعضها البعض عدم احترام كبير[52] وعدم إيمان بالصلاحيات. وكانت قد تعرّضت إدارات الأقضية والنواحي، من خلال التعديلات التي أجريت على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إلى إجحاف متلاحق وتقليلاً لدورها وأهميّتها. وألغى التعديل، الذي أجراه البرلمان على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم عام 2018، مجالس النواحي، وقدّمت المجالس طعوناً لدى المحكمة الاتحادية، إلا أن المحكمة ردّت الطعن واعتبرت التعديل قانوني، وحتّى أنّها فتحت الباب أمام إلغاء مجالس الأقضية أيضاً بإعلانها "أن الوجوب الوحيد الذي نص الدستور عليه هو وجوب وجود (مجلس المحافظة) وذلك بموجب المادة (122/ رابعاً) منه".[53] وقلّلت التعديلات المتلاحقة على القانون عدد المقاعد التمثيلية للأقضية من عشرة مقاعد إلى سبعة مقاعد،[54] مع إمكانية إضافة مقعد واحد لكل مئة ألف نسمة إذا ما زاد عدد السكّان على خمسمئة ألف نسمة. وبالمقارنة مع البنود التي تستفيض بشرح صلاحيات مجلس المحافظة والمحافظ، فإن القانون ينقصه الكثير من الإيضاحات لعمل مجالس الأقضية والنواحي، ورغم ذلك، يمنح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات لمجالس الأقضية لتخطيط شؤونها.

ويُحدّد القانون ثمان مهام رئيسية لعمل الأقضية هي: إعداد مشروع موازنة القضاء، والمصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء وإحالتها إلى المحافظ، والموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق، والموافقة على التصاميم الأساسية للأقضية وتقديم التوصيات بشأنها إلى القائمقام والمحافظ ليحيلها إلى مجلس المحافظة، علاوة على مراقبة الانشطة التربوية

---

[49] شلتاغ عبود المياحي (حزب الدعوة، 2010 – 2009)، خلف عبد الصمد خلف (حزب الدعوة، 2013 – 2010)، ماجد النصراوي (المجلس الاعلى برئاسة عمار الحكيم، 2017 – 2013)، اسعد عبد الامير العيداني، 2017 – حتى الان)، بدءاً فإن العيداني ينتمي إلى حزب المؤتمر الوطني بزعامة الراحل احمد الجلبي، وخاض العيداني الانتخابات النيابية (2018) بوصفه عضواً في المؤتمر الوطني ضمن القائمة الانتخابية لتيار الحكمة لعمار الحكيم، ووحين اختير محافظاً للبصرة كان ذلك بناء على اتفاق بين المؤتمر وتيار الحكمة، لكن عقب الانتخابات النيابية وفوز العيداني ترك الأخير تيار الحكيم، وبات متحالفاً مع تحالف الفتح بزعامة هادي العامري.

[50] "هروب محافظ البصرة إلى إيران بعد اتهامات بالفساد يحرج السلطات العراقية"، العربي الجديد، تاريخ النشر 12/8/2017، تاريخ الزيارة 15/3/2020.

[51] "الحكم على رئيس مجلس البصرة بالحبس الشديد لمدة ثلاثة أعوام"، وكالة السومرية نيوز، تاريخ النشر 6/6/2018، تاريخ الزيارة 15/3/2020؛ "اطلاق سراح رئيس مجلس محافظة البصرة صباح البزوني"، وكالة السومرية نيوز، تاريخ النشر 27/12/2018، تاريخ الزيارة 15/3/2020.

[52] "النظافة تثير شجارا في مجلس محافظة البصرة: ومسؤول محلي يتعرض للضرب"، الأخبار، تاريخ النشر 7/12/2009، تاريخ الزيارة 23/4/2020.

[53] "الإتحادية ترد ثلاث دعاوى تطعن بإلغاء مجالس النواحي"، الزمان، تاريخ النشر 28/5/2018، تاريخ الزيارة 7/5/2020.

[54] "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21".

والصحية والزراعية والاجتماعية – وكل الأنشطة التي تهم القضاء والعمل على تطويرها بالتنسيق مع الجهات المختصة، ومراقبة تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري. ويسمح القانون لمجالس الأقضية بالمصادقة على الخطة الأمنية المقدمة من قبل رؤساء الأجهزة الأمنية المحلية عبر القائمقام، ووضع نظاماً داخلياً لمجلس القضاء، وأخيراً إضافة أية اختصاصات أخرى يخولها مجلس المحافظة لمجلس القضاء بما لا يتعارض مع القوانين النافذة.[55]

في الواقع، مثلما تفرض الحكومة الاتحادية في بغداد شروطها على الحكومة المحليّة في البصرة من موقع أعلى، فإن الأخيرة تفرض أيضاً شروطها على الإدارات المحلية. ويشعر عدد من أعضاء مجالس الأقضية والنواحي والقائمقامية ورؤساء النواحي أنّهم مكبلون ولا يمتلكون أيّة صلاحيات لتطوير مناطقهم التي تعاني من تردي الخدمات والبطالة. ورغم أن القانون يمنح هؤلاء سلطة تتيح لهم المساءلة، إلا أنهم يعتقدون بأنهم لا يقومون سوى بالمتابعة والإشراف ورفع التقارير للمحافظ بشأن أوضاع مناطقهم،[56] "وهي تقارير لا تلقى، في الكثير من الأحيان، آذاناً صاغية من أحد"، بحسب تعبير رئيس مجلس قضاء الزبير وليد المنصوري. ومثلما لا تُشرك الحكومة الاتحادية في بغداد الحكومة المحليّة في البصرة في تخطيط الموازنة المالية، ولا معرفة الحاجة الفعليّة للمدن من الخدمات العاجلة، فإن حكومة البصرة ومجلس محافظتها يسيران على المنوال ذاته مع مجالس الأقضية والنواحي والقائمقامية ومدراء النواحي، إذ تشكو هذه الأقضيّة أيضاً من سوء توزيع عادل للثروة. فمثلاً يروي المنصوري أن القضاء الذي يرأس مجلسه يُنتج النسبة الأكبر من النفط في البصرة، لكنه بالمقابل لا يحصل إلا على حصّة ضئيلة من الموازنة المخصصة للبصرة.[57] وكون الأقضية والنواحي والقائمقامية ومدراء النواحي آخر سلسلة في إدارة الدولة العراقيّة وأضعفها، فإن السلطات الأعلى منها تقدمها كأكباش فداء عندما تشتدّ التظاهرات المطالبة بالخدمات. لقد صوّت مجلس محافظة البصرة على حل هذه المجالس خلال تظاهرات عام 2015 و 2018،[58] رغم أنه ليس هناك قانون واضح يمنح مجلس المحافظة سلطة لحل الأقضية والنواحي.

ربما يعتقد المسؤولون العراقيون، والبصريون منهم، أن تركيز السلطة في مؤسسة واحدة يؤدي إلى عدم تشتيت القرارات وتقديم الخدمات بسرعة أكبر، لكن التطبيق على أرض الواقع يُظهر غير ذلك. إذ أن الزيادة السكانية في البصرة وحركة الهجرة إليها من المحافظات الأخرى نتيجة لوجود شركات النفط فيها، يجعلها تعاني من زيادة كبيرة في عدد السكّان. يروي مناضل الجوراني، رئيس مجلس ناحية سفوان، كيف أن ازدياد عدد سكّان الناحية من نحو 10 آلاف عام 2004 إلى نحو 100 ألف عام 2019، وعدم وجود مجالس نواحي لإقرار الخطط ومتابعة المشاريع وإيصال حاجات السكّان إلى المحافظ ومجلس المحافظة سيؤدي إلى تفاقم الأوضاع في البصرة، خاصّة وأن مجلس المحافظة يكثف تركيزه على مركز المدينة والأقضية الكبيرة، في وقت ليس هناك تمثيلاً حقيقياً للسكّان في المناطق الأقل كثافة.[59]

إن الحكم اللامركزي لبلد مثل العراق يعاني أزمات خدميّة وسياسية عميقة وازدياداً في عدد السكّان هو الحل الأمثل لإرضاء السكّان وإحلال استقرار سياسي؛[60] بينما التمسّك في المركزية يدفع عدد من المناطق، بتمثيلها الحالي، إلى الشعور بالتهميش، الأمر الذي يضطرها إلى سلوك طُرق راديكالية للتعبير عن غضبها من واقع مناطقها مثل المطالبة بالانفصال

[55] المصدر السابق.

[56] مقابلة مع قائمقام قضاء الدير عدنان حسين، 17/4/2020.

[57] مقابلة مع وليد المنصوري رئيس مجلس قضاء الزبير، 30/4/2020.

[58] "رؤساء وأعضاء مجالس أقضية ونواحي البصرة يعتزمون اللجوء للقضاء لإلغاء قرار حلها"، السومرية نيوز، تاريخ النشر 17/8/2015، تاريخ الزيارة 25/4/2020.

[59] مقابلة مع رئيس مجلس ناحية سفوان مناضل الجوراني، 10/5/2020.

[60] Brinkerhoff DW and Johnson RW, 'Decentralized local governance in fragile states: Learning from Iraq International Review of Administrative Sciences', 2009, 75(4), pp. 585–607.

والانضمام إلى إحدى الدول المجاورة للعراق مثلما فعلت ناحية السيبة[61] أو مطالبة الأقضية الأكبر، مثل قضاء الزبير، بالتحوّل إلى محافظة بعد رفض السلطات الاتحادية والمحليّة مطلبها لتحصيلها أموال المنافذ الحدودية بنفسها وعدم حصولها على الصلاحيات الكافيّة، وخاصّة المالية منها[62] لإدارة شؤونها وتلبية متطلبات السكّان.

الاستقواء بالعشائر والفصائل المسلحة

نظراً للخلافات العديدة التي تسود بين المؤسسات التنفيذية والتشريعية في البصرة، خصوصاً فيما يتعلق بصراعها على الصلاحيات، تلجأ هذه عادة لحل قضاياها إلى سلطة عشائرها، وذلك للحصول على الحماية والضغط على السلطة الأعلى منها والتي غالباً ما تكون مجلس المحافظة أو المحافظ. تُمثّل العشائر ملاذاً للمسؤولين لنيل الحماية ولتأمين الحصول على أصوات في فترات الانتخابات. وروى عدد من المسؤولين الذين أُجريت معهم مقابلات أن اللجوء إلى سلطة العشيرة، رغم أنه يُضعف القانون، إلا أنه يُعتبر خياراً لفرض القانون. وأكد مدير ناحية، أنه لجأ إلى العشيرة عندما حاول إيقاف مشروع تحوم حوله شبهات فساد تورّطت فيه شخصيّات في مجلس المحافظة، وقال "لم تنفع كل السبل القانونية في إيقاف المشروع وعندما تدخلت العشيرة وهددت بالتصعيد لإيقافه تم استبدال الشركة المنفذة".[63] إن إشراك العشائر في هذه القضايا السياسية، يمنحها قوّة لفرض أعرافها في المدينة، وكثيراً ما تتمثل هذه القوة باستعمال الأسلحة الخفيفة والمتوسطة، وأحياناً حتى الأسلحة الثقيلة والطائرات المسيّرة.[64] وتعكس نتائج الاستبيان مدى قوة سلطة العشيرة في البصرة إذ يجد 55 بالمئة من المشاركين في الاستبيان أن العشائر أقوى سلطة من الحكومة، كما أفاد 21 بالمئة أنها "أقوى الى حد ما".

بمقابل سلطة العشائر، تتنامى في البصرة سلطة الفصائل المسلّحة التي تمتلك عادة أحزاباً تمثّلها داخل الحكومات المحليّة والاتحادية. باتت هذه الفصائل قوّة تخوض حرب عصابات فيما بينها لفرض النفوذ، وقد شهد عام 2017 خلال شهر واحد، على سبيل المثال، تفجير 40 عبوة ناسفة وعدد من الاغتيالات لأفراد وقيادات في الفصائل المسلحة، بينما انتحت الشرطة جانباً وسط ذلك.[65] ونتيجة لهذه القوّة المتصاعدة لهذه الفصائل، فإنها أصبحت لاعباً أساسياً في تهريب النفط والمخدرات،[66] وهذه الفصائل "هي السلطة العليا في عدد من المنافذ الحدودية، ولا يمكن للمسؤولين التنفيذيين أو التشريعيين مساءلتها" بحسب تأكيد مدير ناحية في البصرة.[67]

إن الفصائل المسلّحة تقف أيضاً عائقاً أمام المُمارسات الديمقراطية للسكّان والمجتمع المدني التي من شأنها إحداث تغيير سياسي داخل المدينة. كما توجّه اتهامات لهذه الفصائل بالمشاركة بقمع الاحتجاجات التي تشهدها البصرة، فضلاً عن اتهامها بالقيام باغتيالات ضدّ الناشطين السياسيين البارزين،[68] أو أولئك الذين بدأوا بتشكيل أحزاب جديدة لإحداث تغيير من داخل العمليّة السياسية من خلال المشاركة في الانتخابات.[69]

---

[61] "بسبب معاناتها: ناحية السيبة تطالب بالخروج من العراق والانضمام لدول الجوار"، إذاعة المربد، تاريخ النشر 3/7/2017، تاريخ الزيارة 21/5/2020.

[62] "عباس ماهر/قائمقام الزبير حول تحويل القضاء الى محافظة"، قناة الرشيد الفضائية، تاريخ النشر 10/7/2019، تاريخ الزيارة 19/4/2020.

[63] مقابلة مع مدير ناحية، رفض الإشارة إلى اسمه، 28/4/2020.

[64] علي قيس، "عشائر البصرة ثأر قديم وأسلحة ثقيلة: هل الحكومة عاجزة؟"، ارفع صوتك، تاريخ النشر 25/4/2019، تاريخ الزيارة 12/5/2020.

[65] براء الشمري، "البصرة على فوهة بركان: استنفار مليشيوي وغياب الجيش والشرطة"، العربي الجديد، تاريخ النشر 15/2/2017، تاريخ الزيارة 12/5/2020.

[66] "العراق: حرب النفط والمخدرات في البصرة"، الترا صوت، تاريخ النشر 18/2/2017، تاريخ الزيارة 12/5/2020.

67 مقابلة مع مدير ناحية، رفض الإشارة إلى اسمه، 28/4/2020.

[68] Yaseen Taha Mohammed, 'Eliminating the Protests? The Motives and Circumstances of Basra Assassinations', *Arab Reform Initiative* (11 September 2020).

[69] حميد الكفائي: "انتخابات تسبقها تصفيات"، سكاي نيوز عربية، تاريخ النشر 10/1/2021، تاريخ الزيارة 30/1/2021.

غياب التمثيل والثقة بين السلطة والسكان

تسفر جميع الأزمات السابقة بدورها عن أزمات عميقة بين السكّان والأحزاب التي تدير السلطة في المدينة، إذ تتسم علاقة السكان المحليين مع قادة الحكم المحلي في البصرة بعدم الثقة. يحمّل سكّان البصرة الأحزاب والفصائل المسلحة التابعة لها مسؤولية "الوضع المأساوي" الذي تعيشه المدينة[70]. وقد رأى 68 بالمئة من المجيبين على الاستبيان عند سؤالهم عن المُتسبب الحقيقي أو من يتحمل مسؤولية تردي الخدمات في البصرة، أن الأحزاب السياسية والفصائل المُسلحة تتحمل مسؤولية الانهيار، فيما حمّل 36 بالمئة منهم المسؤولية للحكومة المحلية، بينما وجد 18 بالمئة منهم الحكومة الاتحادية تتحمّل المسؤولية.

علاوة على ذلك، ينعكس انعدام الثقة العميق بين السكان والسلطات في تكرار الاحتجاجات التي بدأت في البصرة عام 2018 والتي سرعان ما تحولت من تظاهرات سلمية، كانت قد اعتادت عليها السلطة منذ عام 2010 كاحتجاجات محدودة وموسمية تتعلق بالكهرباء – ترافقها أحياناً مطالب أساسية أخرى – إلى غضب شعبي عارم على مدى العامين الماضيين. إذ أظهر الاستبيان الذي أجريناه، اعتقاد السكان أن أبرز المشكلات التي تواجهها البصرة هي الفساد بالمقام الأول، والذي يرى السكان أن حجمه وانتشاره في البصرة يصل إلى 85 بالمئة. وفي المقام الثاني أظهر الاستبيان أن وجود الأحزاب والفصائل المسلحة تعد مشكلة أساسية أخرى في المحافظة، تلاها قضية نفوذ العشائر وانتشار المخدرات، ثم التلوث وانهيار الخدمات. كما وأظهر الاستبيان أن ثمة عدم ثقة بالقانون والسلطة القضائية وكذلك السلطة التنفيذية مثل القوات الأمنية في المحافظة. إذ يعتقد حوالي نصف السكان أن القانون لا يطبق في البصرة، فيما يعتقد النصف الثاني بأن القانون يطبق "إلى حد ما" أو بشكل "متفاوت"، بينما فقط أربعة بالمئة من المستهدفين وجدوا أن القانون يُطبق فعلاً، وتُظهر نسب متشابهة تقريباً عدم ثقة السكّان بالسلطات القضائية، إذ يرى 51 بالمئة من العينة أن القضاء في البصرة لا يتمتع بـ"النزاهة"، وبيّن 43 بالمئة أنه "نزيه إلى حدٍ ما"، وأجاب ثمانية بالمئة فقط بـ"نعم". أما عن قيام الأجهزة الأمنية الرسمية بمهامها فكانت الاجابات 48 بالمئة بـ"لا"، و37 بالمئة بـ"نوعاً ما"، وثمانية بالمئة بـ"نعم".

بيد أن أكثر ما يعزز شعور عدم ثقة السكان بالمسؤولين هو عدم ممارستهم لأهم متطلبات الحكم الديمقراطية وهو الاقتراع. تغيّرت السلطات التنفيذية والتشريعية الاتحادية بين أعوام بين 2013 و2018 ثلاث مرّات وشهدت موازين القوى السياسية تغييراً واسعاً، وقد سُمح خلال هذه الفترة للعراقيين باختيار ممثليهم للبرلمان الاتحادي في دورتين. في مقابل ذلك لم تشهد المحافظات تغييراً لغرفتيها الرئيسيتين، مجلس المحافظة والحكومة المحليّة، من خلال الانتخاب المُباشر منذ عام 2013 كما لم تشهد مجالس الأقضية والنواحي في البصرة أي انتخابات على الإطلاق، إذ أن أعضاء مجالس الأقضية والنواحي جرى تعيينهم بما يشبه "نظام التجمعات" تحت سلطة الاحتلال الأمريكي–البريطاني عام 2004. بالمقابل، إن الخلافات السياسية في بغداد عطلت إجراء الانتخابات المحليّة طوال أعوام بحجج مختلفة، وفي نهاية الأمر تم حل مجالس المحافظات والأقضية وهي السلطات التشريعية في المحافظات، وصار البرلمان الاتحادي في بغداد مسؤولاً عن مساءلة المحافظين[71]. عليه، فقد زاد هذا الفراغ التمثيلي لسكّان البصرة من قوة الفصائل المسلحة والعشائر والأحزاب التي تملك واجهات سياسية وتتصارع على إدارة موارد المدينة، وهو ما حول البصرة إلى منجم للفرص المالية والاستثمارات بالنسبة للأحزاب السياسية والفصائل المسلحة.[72]

[70] في استطلاع أجريَ عام 2007، أجمع البصريون على أن "القادة المحليون لا يتمتعون بالأهلية والكفاءة" وأنه من الضروري "عدم ارتباطهم بأي حزب سياسي" و "تقوية القضاء الجيش". انظر: تقرير "أين يتجه العراق؟ دورس من البصرة"، *Crisis Group*، تقرير الشرق الأوسط 67، تاريخ النشر 25/6/2007، صفحة 17. ويبدو أنه بعد مرور أكثر من عقد ما يزال الشرخ بين السكّان والحكم المحلي قائماً.

[71] "البرلمان العراقي يحل مجالس المحافظات "مبدأياً" لتهدئة المحتجين"، وكالة الاناضول، تاريخ النشر 10/10/2019، تاريخ الزيارة 23/4/2020.

[72] في الحقيقة فإن البصرة مدينة تمثّل للأحزاب السياسية في بغداد منجمًا من الفرص المالية والاستثمارات. وبذلك فإن التمثيل فيها من

إن ضمان التمثيل الانتخابي للسكان قد يساعد في الحد من الفساد والتلكؤ في تنفيذ المشاريع الخدمية، كما أنه يُمكن أن يُقوّي سلطة الدولة ويخفّف من سطوة الاعراف العشائرية التي تسمح لنفسها باستخدام العنف. لكن، وهو الأهم، أن انتخاب السلطات المحليّة يحدّ من هوّة الاغتراب بين المواطن والدولة[73] فالانتخاب المُباشر للسلطات المحلية بمختلف مستوياتها يضع المسؤولين مباشرة أمام مسؤوليتهم في تنفيذ البرامج التي وعدوا بها السكان. "أنا أعيش هنا في الناحية ولو صوّت لي أبناء الناحية ولم أنفذ برنامجي فإن مستقبلي السياسي يكون قد انتهى تماماً، كما أن التصويت المباشر لي هو تفويض رسمي بتمثيل السكّان، والتفاف للسكان حول مرشحهم (..) وممارسة التصويت في انتخابات النواحي ومجالس المحافظات يُعيد الاعتبار لهذه المؤسسات ويُساهم في التعريف بأهميتها بالنسبة للسكان"،[74] كما يقول مُدير ناحية، مضيفاً بأنه "على مستوى الناحية والقضاء لا يُمكن للمرشحين التنصّل من مسؤوليتهم، ولا يمكنهم ارتكاب الفساد لأن الأمور مكشوفة للسكّان".

بطبيعة الحال، يُمكن ارتكاب الفساد في أي مفصل كان، لكن على مستويات إدارات صغيرة لا يُمكن للفساد أن يكون على مستوى واسع وفي تنفيذ مشاريع وهميّة كما يحصل على مستوى المحافظة. إن الانتخابات على مستوى الأقضية والنواحي قد تُساعد السكّان حّتى في تجميع أنفسهم بأحزاب سياسيّة صغيرة والانطلاق منها إلى دوائر أكبر في النظام السياسي مثل مجلس المحافظة أو البرلمان الاتحادي، والمشاركة هذه، على هذا الأساس، قد تصبح تدريباً للسكّان لخوض غمار السياسة والمسؤولية الوطنيّة تجاه ممثليهم.

غياب الاستقرار

من هنا فإن البصرة لم تحظ باستقرار عقب التغيرات السياسية عام 2003 والتي بموجبها مُنح السُكان حق انتخاب ممثليهم المحليين مباشرة واختيار محافظين من مواطنيهم. ونظراً لتردي أوضاع المدينة، فعادة ما يطالب سكّان البصرة إقالة مسؤوليهم ومحاسبتهم المحليين، حتى أولئك الذين قاموا بانتخبهم. إلا أن المحافظ الوحيد الذي أقيل بناءً على احتجاجات شعبية نتيجة فشل السلطة المحلية في تقديم خدمات للسكان كان شلتاغ عبود المياحي في العام 2011؛[75] ويُذكر أن المياحي لم يقبل التنحي عن منصبه إلا بعد أن واجه ضغوطاً سياسية.[76]

إن تضارب السلطات المحلية والقوى العشائرية والمسلحة في البصرة وما أعقبه من سوء إدارة محلي قد خلّفاها مدينة منكوبة، ما أدى إلى تنامي اليأس بين السكان إلى درجة كبيرة، وبات النظام السياسي مثار شكّ بالنسبة للناشطين والنخبة البصريين. ويعتقد كاظم السهلاني، القيادي في التظاهرات الشعبية والأكاديمي المعروف في البصرة، أن "البصرة محكومة بنفس المنظومة التي تحكم الحكومة الاتحادية. هذه المنظومة أثبتت فشلاً ذريعاً بإدارة البلاد بشكل عام والبصرة بشكل خاص. هذه المنظومة قائمة على المحاصصة وعلى توزيع الغنائم، باعتبار أن البصرة والعراق غنيمة تتقاسمها هذه الأحزاب السياسية".[77]

قبل الاحزاب ليس تمثيلاً سياسيا بقدر ما هو تمثيل (قوة) من خلال الفصائل. وتركز الفصائل على ضمان تدفق الأموال لصالحها، فضلاً عن ضمان بقاء جمهورها من النواحي والضواحي والعشوائيات ضمن دائرة المؤيدين انتخابيا. انظر: علي طاهر الحمود، "ما وراء احداث البصرة: المشكلات والحلول الممكنة"، مؤسسة فريدريش إيبرت – مكتب عمّان، تاريخ النشر 2/2019، ص 12.

[73] "الديمقراطية المحلية"، *International IDEA*، تموز 2015، ص9.

[74] مقابلة مع مدير ناحية في البصرة، رفض الإشارة إلى اسمه، 29/1/2020.

[75] "استقالة محافظ البصرة بعد خروج تظاهرة شعبية تطالب باقالته"، وكالة الانباء الكويتية، تاريخ النشر 25/2/2011، تاريخ الزيارة 21/3/2020.

[76] "محافظ البصرة يستقيل وعدد من المتظاهرين يقتحمون مبنى المحافظة"، الوكالة الإخبارية، تاريخ النشر 25/2/2011، تاريخ الزيارة 30/4/2020.

[77] مقابلة مع الأكاديمي والناشط كاظم السهلاني، 19/7/2019.

بالمحصلة، يبدو أن نظرة السكان في محافظة البصرة عامة وفي المدينة على وجه الخصوص، هي نظرة تشاؤم تدلّ على انعدام الأفق وعن فقدان الأمل بالتغيير. إذ يعتقد 64 بالمئة من المشاركين أنه بات من الضروري اعلان البصرة "مدينةً منكوبةً"، وأنّ مستقبلها يلفه الغموض، كما أشار 56 بالمئة منهم، فيما يرى 32 بالمئة من المشاركين أن الأوضاع في البصرة ستتجه نحو "الأسوأ" خلال السنوات الخمس المقبلة، بينما فقط 9 بالمئة يرون أنها ستكون "أفضل". عليه، فإن الفشل المستمر في تقديم الخدمات من قبل الجهات التنفيذية وضعف السلطات الرقابية في المحافظة في تنفيذ واجباتها، والتنافس السياسي المحموم من دون اتباع السبل القانونية لحل الخلافات، يهدد كل هذا ليس فقط باتباع السكّان لطرق متطرّفة لإسماع مطالبهم مثل حرق المقار وغلق مناطق استخراج النفط والموانئ، وإنما يدفع بعض السكّان إلى تأييد سلطات غير ديمقراطية لاحتكار العنف المتوزّع في البصرة بين الفصائل المسلحة والعشائر؛ فقد أيدّ 43 بالمئة من المشاركين في الاستبيان فكرة فرض سلطة عسكرية مباشرة لفرض الأمن، فيما رفض ذلك 30 بالمئة من العيّنة، ولم تتضح إجابة 20 بالمئة منهم. لكن، وبكلّ الأحوال، فإن السكّان لا يريدون أن تكون السلطة العسكرية بيد قوات "الحشد الشعبي"، فلقد رفض المشاركون بشكل كبير أن تتولى تلك القوات مسؤولية حفظ الأمن ودعم الاستقرار بالبصرة بما نسبته 85 بالمئة، فيما أيد ذلك 9 بالمئة فقط. مفاد كل هذا أن استمرار اتباع السلطات المحلية والاتحادية نفس النهج في إدارة المؤسسات، قد يؤدي إلى اتساع هوّة عدم الثقة بين السكان والسلطات إلى حدّ نزع السكّان الشرعية عنها من خلال تجدّد الاحتجاجات ورفض المشاركة بالانتخابات وعدم الإيمان بالمؤسسات وفاعليتها في أداء الأدوار المناطة بها.

الخلاصة

نظريّاً، يبدو النظام اللامركزي في العراق – على الرغم من المآخذ القانونية على تنظيمه – متعدّد الصلاحيات، ويسمح بالتمثيل للسّكان على نطاق واسع. عليه، فإن من شأن اللامركزية أن تشكل لدولة مثل العراق الضمان الأمثل للاستقرار السياسي، وهي التي تحاول أن تبني نظاماً جديداً على أنقاض نظام ديكتاتوري فيما تعاني نقصاً كبيراً في الخدمات مقابل زيادة سكانيّة هائلة. إن الدستور والقوانين تنظّم العراق على أساس مركز مؤلف من مجلس النواب كسلطة تشريعية ورقابية ومن ثم الحكومة، ويأتي بعدها مجلس المحافظة بوصفه سلطة تشريعية ورقابية ومن ثم المحافظ ونائبيه بوصفهما سلطة تنفيذية، ويحل بعدها مجالس الأقضية كسلطات تشريعية ورقابية وقائمقام بوصفه سلطة تنفيذية ورقابية. نظرياً توفر هذه السلسلة من السلطات التشريعية والرقابية والتنفيذية، نموذج تمثيل سياسي لائق للسكّان يمتد من الحي السكني الذي يقطنونه وصولاً إلى الدولة ككيان سياديّ، وعليه فمن شأنه أن يضمن للسكان تحقيق مطالبهم من مستوى الخدمات على نطاق ضيّق وصولاً إلى تصويتهم المباشر على برامج سياسات وطنية وحتى إقليمية ودولية.

إلا أنّ الممارسات على أرض الواقع، تؤكد أن جميع هذه السلطات تنظر بمنظار أدنى إلى السلطة التي تليها وتحاول، في الكثير من الأحيان، إلغاء دورها وتهميشها لتبقى في الصدارة. وكما يقول فالح عبد الجبّار، فإن الفيديرالية الادارية أو الجهوية تبرز مثل مخلوق غريب في نظر معظم الاطراف السياسية الفاعلة.[78] إن الأطراف السياسية الماسكة للمؤسسات تمارس إلغاء واحدة للأخرى. يمارس البرلمان الاتحادي في بغداد، على سبيل المثال، صلاحيات متعلقة بالمجالس المحليّة في المحافظات حتّى وإن كان خارج صلاحياته التي يحددها القانون. إضافة إلى ذلك، فإن دفع القوى السياسية والحكومة والبرلمان الاتحاديين بتأجيل مستمر للانتخابات المحليّة يؤدي إلى انعدام شرعيّة السلطات المحليّة في المحافظات بنظر السكّان. كما وتُمارس الحكومة الاتحادية التضييق على عمل المحافظ من خلال سلبه الصلاحيات المالية والتنفيذية حتّى وإن انعدمت صلاحيتها القانونية لذلك، الأمر الذي يجعله مكبلاً بسلسلة من الممنوعات والمحاذير ويدفعه إلى عدم تقديم الخدمات لممثليه.

[78] فالح عبد الجبّار، "الولادة العسيرة للفيديرالية في العراق"، الحوار المتمدن، تاريخ النشر 2/11/2016، تاريخ الزيارة 10/12/2020.

تنعكس هشاشة تطبيق اللامركزية على صعيد السلطات المحلية نفسها، إذا تمارس الحكومة المحلية أدواراً إلغائية للسلطات الأدنى منها مثل مجالس الأقضية والنواحي، ولا تُشركها، إلا نادراً، في وضع خطط الموازنات، ولا تستعين بخططها لتطوير مناطقها. ويتعالى رؤساء الحكومات المحلية على القائمقامية ورؤساء النواحي، بشكل يحدّ من ضمان تمثيل لائق للسكان وتقديم الخدمات لهم. هذه السلسة من عدم احترام الأدوار والصلاحيات الممنوحة لكل سلطة، تبرز طموحاً لدى كل سلطة لإلغاء السلطة التي تراقبها أو تُشاركها الإدارة، وكثيراً ما تتم هذه التجاوزات خارج القانون، وباستعمال قوّة الفصائل المسلحّة أو العشيرة أو الاستقواء السياسي للكتل الكبيرة.

يخلص البحث إلى أن عدم تطبيق اللامركزية الإدارية يُفاقم من ضعف الخدمات، ويؤدي – على العكس مما هو سائد – إلى نمو الشعور الانفصالي ليس لدى محافظة بكاملها فحسب وإنما على مستوى الأقضية والنواحي. كما أن عدم تطبيق اللامركزية يؤدي إلى زعزعة الاستقرار في عموم البلاد، لأن ضغط السكّان سيتحوّل إلى الحكومات الاتحادية وبالتالي المطالبة بتغييرها من قبل المتظاهرين بشكل مستمر. إن الاستمرار على النهج الحالي في إدارة الحكم، اتحادياً ومحلياً، يدفع السكّان إلى التشكيك بجدوى الحكم الديمقراطي وآلياته، ويدفعهم إلى اتباع طرقاً متطرّفة لتحقيق مطالبهم، منها السعي إلى "إسقاط النظام"، الذي شهد العراق رفع هذا الشعار على نطاق واسع لأوّل مرة في تظاهرات 2019. إن عدم اتخاذ الخطوات الصحيحة في إدارة الحكم سيعني توسع حركة الاحتجاج ومطالبتها بإسقاط النظام، ومع استمرار استعمال السلطات للسلاح ضد حركات الاحتجاج، وانتشار السلاح لدى السكّان بسبب ارتباطهم العشائري، فإن هذا قد يؤدي استعمال السلاح من قبل الطرفين، الأمر الذي قد يقود إلى حرب أهليّة، وأن عدم تطبيق الفيدرالية واللامركزية وتقاسم الموارد بشكل صحيح قد يقود إلى طريق أكثر دراماتيكية، ويؤدي في النهاية إلى الإجهاز على الأمة العراقية، بتعبير عبد الجبار.[79]

[79] المصدر السابق.

مركز
الشرق الأوسط

مركز الشرق الأوسط
كلية لندن للاقتصاد و العلوم السياسية
المملكة المتحدة

@LSEMiddleEast

@lsemiddleeastcentre

lse.middleeast

lse.ac.uk/mec