مجلة العلوم السياسيّة

اسم المقال: الثقافة السياسية كأداة لتحليل تجربة اللامركزية الإدارية في العراق
اسم الكاتب: أ.د. عبد الجبار احمد عبد الله، أ.م.د. كاظم علي مهدي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/327
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 07:16 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم السياسيّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

الثقافة السياسية كأداة لتحليل تجربة اللامركزية الإدارية في العراق

أ.د. عبد الجبار احمد عبد الله(*) أ.م.د. كاظم علي مهدي(**)

ملخص البحث

تلقي هذه الدراسة الضوء على البعد الثقافي في تجربة اللامركزية الادارية في العراق كأداة لتقييم هذه التجربة من خلال إضافة بعد جديد في دراسة اللامركزية ، الى جانب الابعاد القانونية والسياسية والادارية الأخرى، وانطلقت الدراسة من فرضية مفادها انه من دون ثقافة سياسية مدنية وناضجة، فان تجربة اللامركزية الإدارية في العراق ستبقى عرجاء وغير مثمرة، وستغوص في مستنقع من المشكلات والازمات .

وتم تضمين الدراسة إضافة الى المقدمة والخاتمة ، مجموعة من المسائل ذات الصلة بمعالجتها فكرياً وواقعياً تبدأ بالثقافة السياسية ومكوناتها مروراً بالمسائل المهمة التي يستدعيها التحليل السياسي لمكانة هذه الثقافة ودورها وأثرها ونوعها في تحديد حركة وتجربة اللامركزية الإدارية في العراق ما بعد عام ٢٠٠٣ .

المقدمة

منذ اعتماد اللامركزية السياسية والإدارية كسبيل لإدارة الدولة في شؤونها السياسية وغير السياسية على مستوى الأقاليم والمحافظات، وارتباطها بالفلسفة

(*) كلية العلوم السياسية /جامعة بغداد.

(**) كلية العلوم السياسية/جامعة النهرين.

السياسية الديمقراطية الجديدة منذ عام ٢٠٠٣ ، خضعت هذه التجربة للعديد من الدراسات والأبحاث العامة والخاصة والتي كان محور اهتمامها هو المجالات القانونية والإدارية والسياسية ، وهي تمثل رصيد غني من الناحية العلمية لدراسة تجربة اللامركزية في العراق والتي للأسف لم تستثمر من صناع القرار والسياسة العامة في العراق .

نحاول ومن خلال هذه الدراسة المتواضعة القاء الضوء على البعد الثقافي في تجربة اللامركزية الإدارية في العراق وكأداة لتقييم هذه التجربة من خلال إضافة بعد جديد في دراسة اللامركزية ، الى جانب الإبعاد القانونية والسياسية والإدارية . والبعد الثقافي الذي نعتقده بأنه مهم ليس كأداة للتحليل السياسي – الاجتماعي ، الثقافي لفهم حركة اللامركزية وتعليلاتها فحسب، بل لردم الفجوة بين ما هو قانوني وسياسي .

وتنطلق الدراسة من فرضية مفادها انه من دون ثقافة سياسية مدنية وناضجة فان تجربة اللامركزية الادارية في العراق ستبقى عرجاء وغير مثمرة وستغوص في مستنقع من المشكلات والأزمات .

سنحاول من خلال هذه الدراسة مراجعة دور وأثر الثقافة السياسية ونوعها في تحديد حركة وتجربة اللامركزية الإدارية من خلال مجموعة مسائل وبالتتابع، والتي سنبدأها بالثقافة السياسية ومكوناتها والمسائل المهمة التي يستدعيها التحليل السياسي لمكانة الثقافة السياسية ودورها.

الثقافة السياسية ومكوناتها :

ان الثقافة هي اولاً وقبل كل شيء من صنع الإنسان وأن ممارستها متباينة كل التباين ورغم ان الثقافة هي من الثوابت في المجتمعات البشرية، الاّ ان محتواها لدى أية جماعة بعينها هو متغير[١] . ويمكن تعريف الثقافة باعتبارها "ذلك الكل المركب الذي يشمل المعارف والمعتقدات والفنون والأخلاق والقانون والأعراف والعادات وسائر القدرات الأخرى التي يكتسبها الإنسان من حيث هو عضو في مجتمع"[٢] .

اما الثقافة السياسية بصورة عامة يقصد بها الجوانب السياسية للثقافة معتبرين انها تشكل هي نفسها مجموعة منظمة [٣]، والتي تم تعريفها من قبل العديد من الباحثين في الشأن السياسي ومنهم روي مكريدس الذي يرى بأنها "الاهداف المشتركة والقواعد العامة المقبولة [٤]. وصادق الاسود الذي عرفها بكونها تنطوي على التوجهات السياسية لأكبر عدد من الافراد في بلد ما ، هذه التوجهات التي تترك اثارها في الحياة السياسية بمستوياتها المختلفة" [٥]. او هي "مجموعة معارف ومعتقدات تسمح للإفراد بأعطاء معنى للتجربة الروتينية لعلاقتهم بالسلطة التي تحكمهم، كما تسمح للمجموعات باستخدامها كمراجع للتعريف بهوياتها" [٦]. او هي "مجموعة معتقدات وقيم عن مسوغات وعمل حكومة دولة ما"[٧]. او هي "جملة انماط من طرق التفكير حول كيفية عمل السياسة والحكومة وسبل اجراءاتها" [٨]. ومن جانب آخر فان البعض قسم تعريفات الثقافة السياسية الى اربعة اقسام وهي التعريفات النفسية التي تنظر للثقافة السياسية على انها مجموعة توجهات نحو الموضوعات السياسية ، والتعريفات الشاملة التي تضم الى جانب التوجهات المختلفة السلوك الظاهر والباطن ، والتعريفات الموضوعية التي تشير الى المستويات المحددة للسلوك المقبول من الافراد داخل اي نسق سياسي ، وأخيراً التعريفات الغائية التي تصور الثقافة بوصفها بناءاً افتراضياً يستخدم لإغراض تحليلية[٩]

.

اما العناصر التي تتألف منها الثقافة السياسية ، فيوردها روبرت داهل بما يلي : [١٠]

١. التوجهات الخاصة بحل المشكلات هل تنحو نحو النزعة البرجماتية ام العقلانية.
٢. التوجهات نحو السلوك الجمعي هل تتسم بالتعاونية ام انها ليست تعاونية .
٣. التوجهات نحو النسق السياسي هل تتميز بالولاء ام تتسم باللامبالاة .
٤. التوجهات نحو الاشخاص الآخرين هل تغلب عليها الثقة ام تخلو من الثقة .

ويمكن تصور الثقافة السياسية على انها البيئة او المناخ العاطفي او السايكولوجي والقيمي الذي تعمل داخله النظم والأنساق السياسية ، وهي التوجهات نحو الموضوعات السياسية والتي تصنف الى جانب معرفي مثل الوعي السياسي ، وجانب

عاطفي مثل الاتجاهات العاطفية وجانب تقويمي مثل الحكم على النسق السياسي . وعلى ضوء هذه الجوانب الثلاث تصنف الثقافة السياسية الى ثقافة سياسية مشاركة وتابعة ومحدودة[١١].

ومن الضروري الإشارة الى ان مقاربة الثقافة السياسية انطلقت مع الدراسة التي قام بها كل من غابريل الموند وسدني فيربا من عام ١٩٥٨-١٩٦٣ في خمسة بلدان الولايات المتحدة وبريطانيا وألمانيا وإيطاليا والمكسيك، والتي يشخصها احد الباحثين من ان سعي المؤلفين كان هو تشجيع الفضيلة المدنية، والتي هي الثقافة السياسية مقّيمة بالمقارنة مع القيم الديمقراطية[١٢].

واذا اردنا ان نوجز نقول ان جوهر الثقافة السياسية القيم والمعارف والاتجاهات والتوجهات والمشاعر والتوقعات التي يحملها المواطن ازاء الموضوعات السياسية ونشاطاتها الرسمية وغير الرسمية والتفاعلات الناتجة عن هذه النشاطات سواء كان من خلال قرارات سياسية او سياسات عامة او تشريعات او مواقف سياسية .

اما عناصرها فهي المعرفية والعاطفية والتقويمية والتي تتمظهر عبرها في انماط ثلاث من الثقافات الرعوية – التقليدية وثقافة الخضوع وأخيراً ثقافات المشاركة والمساهمة .

وسنحاول اعتماد الثقافة السياسية بتعريفاتها وجوهرها وعناصرها وأنماطها الثقافية كأداة معيارية لتحليل عمل اللامركزية الادارية في مجالس المحافظات في العراق ، وهي محاولة أولية متواضعة سنسعى الى تطويرها الى مشروع بحثي – علمي شامل نأمل ان يسهم فيه زملاؤنا في الحقل المعرفي والأكاديمي .

المسألة الاولى : اللامركزية الادارية هل هي حق سياسي ام اداري

بخلاف المركزية فان اللامركزية تنقسم الى قسمين ، الاول اللامركزية الادارية والتي تعني وحدة التشريع وثنائية التنفيذ ، والثاني اللامركزية السياسية والتي تعني ثنائية التشريع والتنفيذ[١٣]. وتهدف اللامركزية الى منع تركيز ممارسة السلطة وتوفير المشاركة السياسية في البعد المحلي والوطني (محافظات واقاليم) [١٤].

في ٢٠٠٤/٣/٨ صدر قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وذلك بالتعاون ما بين ادارة سلطة (بريمر) الذي استلم مهامه في العراق في ٢٠٠٣/٥/٢٣ ، ومجلس الحكم العراقي الذي شكل في ٢٠٠٣/٧/١٣ حسب الامر المرقم ٦[١٥]. والنقطة الأساسية في هذا القانون هو المادة الرابعة التي حددت نوع نظام الحكم في العراق واستخدام مصطلح " تقاسم السلطات " فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية[١٦]. ومن هنا، ومن هذه المادة حصل الخلط في الصلاحيات الدستورية ما بين الاقاليم والمحافظات وهنا نؤشر اثر الثقافة السياسية للحاكم المدني في العراق ومجلس الحكم في اعتماد منطق الاستنساخ ونقل تجربة سياسية للعراق من دون النظر والاعتبار للشروط الاجتماعية – الثقافية ناهيك عن الشروط السياسية . والخلط هو ما بين قواعد ومبادئ تتسم بها اللامركزية الادارية مع قواعد ومبادئ تتسم بها اللامركزية السياسية ولو افترضنا ان هناك مساواة بين ما هو سياسي وما هو اداري لما اقتضت الحاجة المعرفية والأكاديمية والقانونية للتفريق ما بين المحافظات والأقاليم .

في ٢٠٠٤/٦/٤ أصدر بريمر الأمر رقم ٧١ والذي كرس اللامركزية التي نصت في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية . وقد تضمن الأمر مجموعة نقاط اساسية منها عدم خضوع مجالس المحافظة او البلدية او المحلية لسيطرة الحكومة الاتحادية ، وعدم جواز إقالة المحافظ من الحكومة الاتحادية والحق للمحافظات بتشكيل اقليم فيما بينها[١٧].

وفي الواقع فان قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية قد نصت بعض مواده ٥٢-٥٨، على نفس السياق، والتأكد على عدم خضوع مجالس المحافظة او البلدية او المحلية لسيطرة الحكومة الاتحادية[١٨].

وهنا يمكن لنا ان نتصور ان محافظ لاحدى المحافظات او مدير لاحدى نواحي تلك المحافظة يعترض على بعض الاجراءات التي تقوم بها الحكومة الاتحادية بحجة ان القانون قد منع ذلك ؟؟! وهنا نشخص ايضاً اساس الخلط بين ما هو حق سياسي وما هو حق اداري ، الحق السياسي ينصرف لتنظيم الاقاليم (الفدرالية)، والحق الاداري ينصرف

لتنظيم المحافظات (لامركزية ادارية) ، الى جانب اعضاء المحافظات حق سياسي وهو الذهاب لتكوين الاقليم .

وعلى مستوى الثقافة السياسية للمصطلحات المستخدمة نتساءل كيف يمكن ان نطلق على قانون ما بقانون ادارة الدولة ونحن قد شهدنا اجراءات سياسية لإنهاء وجود الدولة ومرتكزاتها. ولذلك نعتقد ان الأصوب كان هو بتسمية القانون بقانون بناء الدولة وادارتها لانه يقترب من منطق بناء او اعادة بناء الدولة الجديدة في العراق، وعلى وفق فلسفة سياسية جديدة.

ونفس التساؤل يثار حول مصطلح ممارسة السلطة في الامر ٧١ وكيفية السماح لممارسة سلطة لامركزية ادارية ولكن بصيغة سياسية، وكيف ونحن في بداية تجربة جديدة وفي اول الطريق نعطي هذا الكم الهائل من الصلاحيات والتي تم نقلها للدستور العراقي ٢٠٠٥ فيما بعد من المواد ١١٦ صعوداً .

في ٢٠٠٨/٣/١٩ صدر قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨. وفي هذا القانون أعيد التوازن في علاقة المحافظات بالمركز والسلطة التشريعية وذلك في المادة ٢: ثالثاً التي حددت خضوع مجالس المحافظات لرقابة مجلس النواب ، وكذلك ما جاء في التعديل الاول للقانون ١٥ رقم لسنة ٢٠١٠ في المادة ٤: ثانياً التي اشارت الى ان لمجلس النواب ان يعترض على القرارات الصادرة من المجلس ، وكذلك ما جاء في المادة ٢ : ثالثاً في التعديل الثاني للقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣[١٩].

ومع ذلك فان هذه النصوص لم تمنع الصراع السياسي ما بين انماط عديدة للثقافة السياسية العراقية للقوى السياسية والحزبية وطبيعة توجهاتها الى جانب طبيعة الثقافة السياسية لمن يتصدى للمسؤولية .

وهنا نشخص اراء وارادات متصارعة فالفريق الاول يريد مركز ضعيف واطراف قوية، والفريق الثاني يريد مركز قوي (مركزي وليس اتحادي) واطراف ضعيفة ، والفريق الثالث يريد اطراف ضعيفة ومركز اتحادي قوي، والفريق الرابع لا يريد القوة لا للمركز ولا للاطراف ، والفريق الخامس وهو الذي يستند الى ثقافة سياسية ناضجة

فيذهب باتجاه تقوية المركز والاطراف باعتبار ان العلاقة بينهما هي تكاملية وليست تنازعية – تصارعية.

هذا الى جانب تعارض أنماط الثقافة السياسية للنخب ما بين ثقافة سياسية حزبية مشوهه وثقافة السلطة غير المقيدة من جهة، وثقافة سياسية ترتبط بفكرة الدولة والمؤسسات بشكلها الصحيح والديمقراطي القويم .

ونود الاشارة هنا الى ان هذا التصارع او التنازع في الثقافات والتوجهات هي حالة طبيعية ترتبط ببدايات تأسيس الدولة او الامة. ومثال ذلك الاختلاف في وجهتي نظر كل من توماس جفرسون والكسندر هاملتون في طبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية. فكان توماس جفرسون يميل الى الاخذ باللامركزية في توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، بينما كان الكسندر هاملتون يميل الى الاخذ بالمركزية في التنظيم[٢٠].

والمشكلة هنا هي حلول الفكرة المكوناتية في هذا الصراع وأصبح الصراع ليس بين برامج سياسية وطنية بل للمكون نفسه ، لا بل لزعامات المكونات. وهنا ستكون الثقافة السياسية الضيقة والفرعية هي السائدة، وليس تلك المستندة للهوية الوطنية. كما ان العلاقة العامودية – الهرمية هي التي تتحكم في تحديد انماط النشاط السياسي، وليس العلاقة الافقية . وما تحتاجه اللامركزية هو ثقافة سياسية تشجع العلاقات الافقية اكثر من العامودية[٢١]. وخلاف الواقع السائد فأنماط العلاقة العمودية واضحة في عمل المركز داخل المركز نفسه، وما بين المركز والمحافظات وما بين المحافظات نفسها ، ولعل شيوع استخدام مصطلح الكتلة العابرة للطائفة في الانتخابات العراقية ايار ٢٠١٨ هو بمثابة اقرار بضعف العلاقات الافقية .

وفي اطار العلاقة التفاعلة ما بين ما هو عامودي وما هو أفقي، يمكن القول ان غياب مجلس الاتحاد او تعطيله[٢٢] هو جزء من تصارع في الثقافات السياسية ، فقانون ادارة الدولة العراقية لم ينص عليه، في حين نص الدستور العراقي عليه وذلك في المادة ٦٥ ولكن مع التأجيل والترحيل . وجوهر التصارع يتمثل في اعتقاد طرف من ان التمثيل

المكوناتي للمحافظة والاقليم يكفي، وطرف آخر يعتقد في ان وجود المجلس يمكن ان يقدم الحلول (او بعض الحلول) لمسألة التمثيل السياسي – الجغرافي .

ومن جانب آخر فان السماح لتحول المحافظة الى إقليم ايضاً فيه تنازع في الثقافات والذي قد يؤدي لنتائج غير مرضية .

وهنا نشير الى تباين الطروحات والأفكار والمشاريع التي تدور حول الاقليم[٢٣]. فمن فكرة اقامة اقليم الوسط والجنوب وفشل هذه الفكرة الى طرح فكرة اقليم البصرة والتي مازالت ايضاً محط صراع شديد سواء كان داخل المحافظة او ما بين المحافظة والمركز الاتحادي. هذا مع الاشارة الى ان الدول المجاورة ليست فدرالية – هي الاخرى تريد علاقة عامودية ونعتقد هنا وبشكل موضوعي ان الاغلبية لا يمكن ان تطالب بالاقليم بل الافلية ولأسباب شتى، ناهيك عن ان المطالبة بالاقليم ستقود لصراع سياسي – حزبي ضمن المكون الواحد وربما يكون صراعاً دموياً في ظل تعدد مصادر تواجد السلاح خارج نطاق سيطرة الدولة .

والصراع ما بين الثقافات السياسية واضحة في غياب العلاقة الافقية ما بين المحافظات العراقية والصراع على الموارد المائية والثروات المالية والنفطية، لا بل حتى التعيينات والوظائف مثال على ذلك موضوع تخصيص التعيينات والوظائف للمحافظات الجنوبية بعد احداث البصرة الاخيرة [٢٤].

ويمتد هذا الصراع ايضاً الى المركز الاتحادي إذ نشهد صراع في الثقافة السياسية لاعضاء مجلس محافظة بغداد ومجلس مدينة بغداد ، او في عدم وضوح الرؤية في التعامل ما بين ما هو للمحافظة او ما هو للعاصمة . وفي هذا السياق يذهب البعض الى انه من حق بغداد كمحافظة وليس كعاصمة للانضمام لإقليم وذلك استناداً للمادة ١٢٤ : ثالثاً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥[٢٥].

والتعامل مع النص القانوني ، مع القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ايضاً خاضع للصراع ما بين طبيعة التوجهات والثقافة السياسية للقيادات. فرئيس الوزراء نوري المالكي قدم الطعن على قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة ودوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في ٢٠١٠/٧/١٢ ،

كما قدم المالكي في ١٠/كانون الاول / ٢٠١٣ طعن للمحكمة الاتحادية لإيقاف عملية نقل الصلاحيات [٢٦]، الا ان حيدر العبادي سحب هذا الطعن اثناء توليه لرئاسة الوزراء[٢٧]، ونفس الشيء يحصل حول موضوع نقل الصلاحيات على مستوى المحافظات فمحافظة تريد التسريع بنقل الصلاحيات ومحافظة اخرى تريد التريث وهكذا ، يخضع النص القانوني او الآليات المعتمدة فيه الى صراع لثقافات سياسية متعددة، لكنها غير موضوعية [٢٨] .

والاختلاف في التوجهات والمعارف حول الثقافة السياسية للمحافظين تتفاوت ايضاً ، فمنهم من قدم الاستقالة من منصبه ومنهم من رفض ذلك ومنهم من أقيل من منصبه، ومنهم من هرب تحت ظروف واسباب مجهولة وأخرى معلومة[٢٩].

ما نريد ان نقوله هنا هو ان صراع الثقافات السياسية ما بين المسؤولين على مستوى المركز الاتحادي والمحافظات، قد أثر في كيفية النظرة والتعامل مع موضوع اللامركزية بكونه حق اداري ام سياسي .

واصل الموضوع يتعلق بالصلاحيات التشريعية التي منحها القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ للمحافظات والذي اثر ايضاً في طبيعة تلك الصلاحيات والقرارات المتخذة .

فعلى سبيل المثال وفي تقرير رصد اداء مجالس المحافظات لسنة ٢٠١٢ ، تبين ان محافظة بغداد قدمت ٤ مقترحات قوانين وهي لا تمتلك الصفة المحلية فتشريع قانون للأيتام ليس شأناً محلياً بل هو من مسؤولية الحكومة الاتحادية، في حين لا تتطلب المشاركة الجماهيرية تشريعاً في حق كفله الدستور، وتنظيم عملية المشاركة بقانون لا تختص بمحافظة من دون اخرى. وقد يبدو وضع قانون لتحديد الرسوم على الخدمات التي تقدمها محافظة بغداد شأناً محلياً يستحق المنافشة لانه يمثل مورداً خاصاً بالمحافظة يشترط فيه ادارة الخدمات وجودتها وتأثيرها في المواطن. ونفس الشيء يخص مقترح القانون الذي قدمه مجلس محافظة بابل حول العنف الأسرى فهو من اختصاص مجلس النواب[٣٠]. ومثال اخر هو اعتراض مجلس شورى الدولة في فراره ٤٦ لسنة ٢٠٠٧ على قيام مجالس المحافظات بتبديل اسم المحافظة، وانه لا سند له في القانون ويحتاج

لتدخل تشريعي[٣١] . وهذا الصراع يقودنا الى المسألة الثانية التي تتعلق بدرجة الاستقلالية والتشريع لمجالس المحافظات .

المسألة الثانية : درجة الاستقلالية والتشريع

حددت المادة ٦٠ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ طريقتان لسن القوانين الاولى مشروعات القوانين والتي تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والثانية مقترحات القوانين التي تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب او احدى لجانه المختصة [٣٢] .

اما المادة ٦١ : اولاً من الدستور فقد نصت على ان مجلس النواب يختص بتشريع القوانين الاتحادية [٣٣] .

وقد نظّم النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في الفصل الرابع عشر اقتراحات الاعضاء لمشروعات القوانين، وكذلك في الفصل السادس عشر على الاجراءات التشريعية ، والفصل السابع عشر على الاعتراض على مشروعات القوانين [٣٤] .

اما المادة ٢ : اولاً من قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ فقد اعطت مجلس المحافظة صلاحية حق اصدار التشريعات المحلية في اطار اللامركزية الادارية [٣٥] .

وعند التحليل لبيان اثر الثقافة السياسية وبالتحديد الدستورية ، نجد ان المادة ٦٠ من الدستور العراقي كانت محط تصارع في الثقافة السياسية الدستورية ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في تحديد من له الاولوية في تشريع القوانين، وليأتي قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٦٤ في ٢٠١٣/٨/٢٦، الذي جعل مصير مقترحات القوانين التي يقدمها مجلس النواب معلقّة على موافقة السلطة التنفيذية، وليذهب البعض من الباحثين للاستغراب من هذا القرار واعتباره مخالفاً لاحكام ونصوص الدستور في المادة (٦٠ ، ٦١ ، ١٢٦) ، وهو ايضاً خرق واضح وتعطيل لمبدأ الفصل بين السلطات الذي اقرته المادة ٤٧ من الدستور [٣٦] .

والصراع ما بين الثقافات يعود من جديد ولتراجع المحكمة الاتحادية عن قرارها السابق وتعيد صلاحية التشريع للسلطة التشريعية، مع مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات وذلك في القرار ٢١ لسنة ٢٠١٥ [٣٧].

وفي الواقع ان سلب الحق في ظل حكومة وارجاع الحق في ظل حكومة اخرى، من شأنه ان يكشف لنا عن وجود مشكلة في طبيعة الثقافة السياسية العراقية، مع الاشارة الى ان البعض لم يجد في قراري المحكمة ٢٠١٥/٢٠١٠ اي تغير او تعديل [٣٨].

كما ان درجة الاستقلالية لمجالس المحافظات وطبيعتها كانت هي الأخرى موضوع تصارع في الثقافة السياسية فهناك من ترسخت لديه ثقافة الخوف من المركز وليذهب الى تأييد اعطاء صلاحيات واسعة لمجالس المحافظات، مع عدم اغفال فكرة او امكانية الذهاب لتشكيل الاقاليم ايضاً [٣٩] ، لا بل ان البعض ذهب باتجاه اقتراح خمس وحدات اقليمية وهي اقليم كوردستان والاقليم الغربي واقليم الكوفة واقليم البصرة واقليم بغداد [٤٠].

واذا كان هناك من يعيب على مجلس النواب العراقي في طبيعة التشريعات القانونية من حيث صياغتها او غموضها، وهو المجلس الذي تتوافر له الكثير من الموارد العلمية والمعرفية، فكيف سيكون الحال مع اعضاء مجالس المحافظات صلاحيات التشريع المحلي ؟ الوارد في المادة ٢ من قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

وعند الإجابة نجد هناك العديد من التفسيرات او التبريرات ، التي نعتقد انها ايضاً تختلف باختلاف طبيعة الثقافة السياسية لمن تبنى ذلك التفسير والتبرير.

فهناك من فسر التشريعات المحلية على انها تلك التي يصدرها المجلس والتي تتعلق بادارة الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة مثل تحديد التصميم الأساسي للمحافظة والأبنية وفرز الأراضي السكنية ومنح رخص المهن المختلفة، ووضع الاسماء التجارية [٤١].

وآخر ذهب الى ان لفظ الهيئة التشريعية ولفظ التشريعات يعني ان هذه المجالس هي بمثابة برلمانات توازي وتساوي في عملها الهيئة التشريعية الاتحادية المركزية، الاّ ان نطاق عملها التشريعي محدد بالمحافظة وشؤونها [٤٢]. في حين ذهب آخر في تفسير مضاد وذلك حين قال "ان هناك فيدان حصريان يمنعان اصدار التشريعات المحلية لعدم

الصلاحية الدستورية لان المادة ١٢٢ / ثانياً لا تمنح المحافظات اكثر من صلاحيات مالية وادارية، ولا تسمح لها بممارسة صلاحية تشريعية"[٤٣]. في حين ذهب آخرون الى ان (مفهوم سن القوانين) في قانون مجالس المحافظات المقصود منها " هي القرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة كنوع من التشريع الفرعي او غير المباشر الذي يعمل على وضع التشريعات الرئيسة الصادرة عن مجلس النواب موضع التطبيق" [٤٤] .

وفي نفس السياق ذهب بعض آخر الى انه حتى لو سلّمنا جدلاً ان المشرع خول مجالس المحافظات سلطة تشريع القوانين، فان ذلك التشريع المحلي لا يمر بنفس آلية تشريع القوانين العادية من حيث اقتراح ومناقشة وتصويت ومصادقة رئيس الجمهورية، ثم النشر في الجريدة الرسمية[٤٥].

ومن جانب آخر نتساءل عن طبيعة الثقافة السياسية لعضو مجلس محافظة او رئيس مجلس المحافظة او المحافظ نفسه وهو يفترض انه يقدم خدمة لأبناء محافظته، وفي صلاحيات واسعة وهو يسعى لان يكون عضواً في البرلمان؟ وهل سيكون على قدر التمثيل الديمقراطي لعموم الشعب العراقي ام ناخبيه في حدود المحافظة هذا مع الإشارة الى انه حتى الآن لا يوجد قانون ينظم طبيعة العلاقة ما بين عضو مجلس النواب العراقي باعضاء مجالس المحافظات، او اعضاء البرلمان في اقليم كوردستان .

هذا مع الإشارة الى وجود مزاوجه ما بين الدور التشريعي والتنفيذي لعدد من المحافظين في محافظات مثل بابل والبصرة والمثنى وواسط بعد مضي عدة جلسات للبرلمان حتى يوم ٢٠١٨/١٠/١٤ .

المسألة الثالثة : ذكورية مجالس المحافظات

ان سيادة الثقافة الذكورية كقيمة ثقافية – اجتماعية والخوف من سيادتها سياسياً، دفع الى تحديد النص الدستوري في المادة ٤٩ : رابعاً حول تحقيق نسبة تمثيل النساء لا تقل عن الربع من عدد اعضاء مجلس النواب [٤٦].

وبالرغم من تحديد هذه النسبة في قوانين الانتخابات العراقية العامة ولمجالس المحافظات والإقليم، الاّ ان هناك اشارات من ان تحديد هذه النسبة تتعارض مع منطوق المادة ١٤

من الدستور العراقي التي تتحدث عن " العراقيون متساوون "، وكذلك مع منطوق المادة ١٦ من الدستور العراقي التي تتحدث عن " تكافؤ الفرص"[٤٧].

وذكورية الثقافة السياسية في العراق لم تمنع فقط من ان تترشح لرئاسة الجمهورية والوزراء والبرلمان امرأة واحدة او اكثر رغم ان الدستور لا يمنع ذلك فحسب، بل وحتى على مستوى الجامعات العراقية اذ لا نجد سيدة عراقية تتولى رئاسة اي جامعة في العراق لا من الحكومة ولا من الأهلية .

ونفس الشيء نجده على مستوى مجالس المحافظات اذ لم نجد لا رئيس مجلس محافظة ولا محافظ من السيدات .

وقطعاً ان المرأة العراقية تملك العديد من المؤهلات والكفاءات ونخص منهن المستقلات وليس المتحزبات، او تلك التي تعتمد على المحسوبية والمنسوبية في تولي المناصب العلمية او الادارية او السياسية .

المسألة الرابعة : الخطورة والانقسام

يعتقد العديد من الباحثين في الشأن السياسي العراقي من ان النخب السياسية العراقية التي قادت مقاليد الأمور السياسية العراقية كانت تريد ان تجاوز مساوئ النظام الذي ساد قبل ٢٠٠٣. ولذلك نجد ان النخب عملت على ايجاد انماط سياسية جديدة سواء على مستوى الفلسفة السياسية التعددية والديمقراطية ونظام الحكم الديمقراطي او على مستوى التطبيق القانوني والدستوري .

وضمن هذا السياق وجد البعض من ان الخوف الذي بات يلاحق المكونات الأخرى من عودة وهيمنة احد المكونات على الأخرى، وعودة الظلم والاستبداد والدكتاتورية، هو الذي دفع لتبني النظام الاتحادي[٤٨].

ويؤكد هذا الرأي احد السياسيين العراقيين وهو يتحدث عن عملية كتابة الدستور العراقي اذ يشير الى وجود تخوف من المستقبل المجهول للمكونات، ولذلك وجدوا في الدستور ضمانة قانونية وتشريعية لحقوقهم ومصالحهم[٤٩] .

ويعود احد الباحثين ليؤكد على ان " اتجه واضعو دستور ٢٠٠٥ نحو المزيد من الصلاحيات باتجاه الاقاليم والمحافظات على حساب المركز تحت تأثير رد الفعل على مساوئ المركزية الشديدة للنظام السابق، على حساب التوازن بين وحدة العراق من جهة وحاجة المحافظات لتنميتها على يد ابنائها من جهة اخرى[٥٠] .

وفي نفس الاتجاه ، ولكن بشكل موضوعي اكبر ، يطرح احد الباحثين المرموقين من ان الاعتراف بالتعددية من خلال توفير احساس أكبر بالأمان للمجموعات الداخلية المختلفة، قد أدى في معظم الأحيان الى التخفيف من حدة التوتر[٥١].

وهنا نتساءل لماذا لم يساعد تبني التعددية والنظام الاتحادي في العراق على تخفيف حدة التوتر وتحقيق الاستقرار المرجو ؟؟

وعند الإجابة نجد ان هنالك أسباب عديدة ، ولكن نود التركيز على بعد الثقافة السياسية والنظام الاتحادي بالأصل هو توفيق ما بين رغبتين الاستقلال والاتحاد [٥٢].

والذي حصل في التجربة العراقية هو صراع ما بين ثقافة سياسية تؤكد على المركزية واخرى تركز على اللامركزية. وفي ظل هذا الصراع نشخص مشكلة أخرى نعبر عنها بمجموعة تساؤلات منها:

اذا كنا نريد التخلّص من مساوئ النظام السابق ، ومنها المركزية ، فلماذا نريد اعادة تجربة المركزية، وان كانت في ظل نمط جديد من الفلسفة السياسية الديمقراطية ؟

ولماذا نخوف من اللامركزية (السياسية والإدارية) او السياسية فقط منها (الفدرالية) ؟

ولماذا نقف ضد الفدرالية اذا كانت هي خيار جديد مضاد لمساوئ الحكم المركزي السابق ؟

ولماذا لم تتوحد الثقافة السياسية العراقية وهي تعد العدة لاحتلالها مواقعها ومناصبها لقيادة العراق منذ ان كانت هي في المعارضة ؟

ام انه الاختلاف بالثقافات السياسية الفرعية الفئوية المكوناتية – الطائفية – العرفية كان له الاثر الكبير في غياب هذا الاتفاق والتوحد ؟

وضمن هذا السياق يمكن القول ان هناك اتجاهات ورؤى ، وهي انعكاس لثقافاتها السياسية ، تعتقد بان تجربة اللامركزية تعني الضعف والوهن سواء كانت بالشق

الاداري ام السياسي ولذلك شهد العراق وفي أوساطه السياسية – الاجتماعية – الحزبية مجال واسع ومتضاد حول الفدرالية وخطورتها ، وبعض من خطورتها يتعلق بالمضمون والآليات والبعض الآخر يتعلق بالتوقيتات والظروف(٥٣).

وحول الفدرالية وتطبيقاتها في العراق شهدنا نوعين من الثقافة السياسية الأولى تذهب بالاتجاه التكاملي والثانية تذهب بالاتجاه التعددي ، وكل اتجاه منها انما هو محمل بقيم ومشاعر ومعارف ومعتقدات محددة .

واذا كان الخوف من الفدرالية باعتبارها تقود للضعف والوهن في جسد الدولة، فلماذا اذن المطالبة بتوسيع الصلاحيات الممنوحة الى مجالس المحافظات ؟

ولماذا ساوى المشرع ما بين صلاحيات الإقليم والمحافظة في الدستور العراقي سواء باستخدام مصطلح الحكومة لكليهما، او من حيث صلاحية التشريع وسن القوانين ؟

اصل المشكلة تتجسد في ان الفدرالية مضمونها سلبي في العقل الجمعي العراقي، وفي العقل السياسي العراقي استناداً الى تشبع هذا العقل بمفاهيم الوحدة والتوحد في كل شئ ، حتى وان كان على حساب التعدد والتنوع.

وهنا نقول ان واحدة من أسباب انهيار النظام السابق، انما هو انكار التنوع والتعدد وفرض الوحدة والتوحد بأساليب اكراهية وليس اقناعية .

كما ويمكن القول ان اي نخبة سياسية حين تنادي بتوسيع الصلاحيات لمجالس المحافظات سوف تكون في مأمن من الابتعاد سواء من حيث الدلالة اللغوية المختلفة (لمحافظة) و(اقليم)، او من حيث الدلالة السياسية – الفكرية السلبية المرتبطة بالفدرالية ولا ترتبط بالمحافظات .

لا بل ان الحياة السياسية العراقية شهدت ان نخباً عراقية ايدت او عارضت الفدرالية والإقليم لاسباب شتى بعضها يرتبط بالجانب العقائدي – الفكري، وبعضها الآخر يرتبط بمصالحها وطبيعة الشروط السياسية اللازمة لتحقيق تلك المصالح .

وهنا نؤشر ان الصلاحيات الممنوحة في المواد ١١٦-١٢٢ هي ايضاً انعكاس لصراع حزبي – سياسي مشفوع بقيم ثقافة سياسية تقليدية او خاضعة، وليست تشاركية حتى

داخل المكون الواحد او هي صراع مكوناتي على اسس ادارة السلطة ومواردها المختلفة .

والقناعات والمعارف والاتجاهات ايضاً تتبدل ، بفعل الشروط والظروف السياسية ، فبعض المحافظات كانت بالضد من فكرة الفدرالية والأقاليم، لكنها غيرت من موقفها هذا ولتؤيد إقامة الإقليم ليس لمحافظة واحدة، بل لعموم المكون في محافظات عديدة. هذه القناعات والاتجاهات تتصارع على مستوى صناع القرار في العراق وليغيب العمل المؤسساتي والتخطيط للبدائل، ولذلك لم نجد خيارات – موضوعية مطروحة على ارض الواقع لتدلنا على كيفية التفاعل السياسي – القانوني – الإداري في حال وجود اكثر من إقليم في العراق .

وحتى في ظل ما هو سائد في اطار عمل مجالس المحافظات نجد التصارع السياسي ، وهو تصارع في الثقافة السياسية ، إذ يرفض محافظ لإحدى المحافظات تعيين بعض القيادات الأمنية من المركز الاتحادي وألتزم الصمت بعد حين[٥٤]. كما نشير الى مشاكل تتعلق بادارة المطار والمنافذ الحدودية في اطار مجالس المحافظات ، وهي يفترض ان تعمل في اطار اللامركزية الادارية وليس السياسية ، وهذا يستدعي من المركز الاتحادي التعامل القانوني العادل مع المشاكل الطارئة سواء مع الاقليم او المحافظات .

وعند التحليل نعتقد ان المشكلة تتمثل في كيفية تحقيق التوازن ما بين فكرتين هي الحكم الذاتي والحكم المشترك ، التوازن ما بين ان يكون لدى نسبة كبيرة من السكان شعور بالهوية مع البلد ككل، بالإضافة الى مجتمعات محلية على المستوى الإقليمي تتسم بالحيوية والمشاركة السياسية[٥٥]، المشكلة تتمثل في ان ترجيح احدى الكفتين سيؤدي الى غياب المضمون الحقيقي لعمل التعددية والتنوع الذي يؤطرهما عمل الاقليم ومجالس المحافظات .

المسألة الخامسة : التزاحم ما بين مفاهيم الرقابة والتفويض والتشاور والتنسيق والتعاون نصت المادة ١٠٥ من الدستور العراقي ٢٠٠٥ على تأسيس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لضمان المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية ، وفي المادة ١٠٦ نصت على تأسيس هيئة لمراقبة تخصيص الواردات

الاتحادية وللتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية، وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال [٥٦] .

كما توجد اشارات التعاون بشكل صريح وضمني في المواد الدستورية ١١٢،١١٣،١١٤[٥٧].

وفي القانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ نصت المادة ٤٥ : أولاً على تأسيس هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات [٥٨].

اما عن تفويض الصلاحيات فقد نصت عليه المادة ١٢٣ من الدستور العراقي والتي اجازت تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات او بالعكس وموافقة الطرفين[٥٩].

المشكلة هنا مع وجود كل اشارات وعبارات التعاون والتنسيق واحياناً التشاور [٦٠]، الاّ ان العديد من المشاكل لم تحل حتى الان . والسبب الأساسي يعود حسب رأينا في الخلل الحاصل في الابتعاد عن العمل المؤسساتي في الثقافة السياسية العراقية، وعدم العمل بروح الفريق الجماعي الواحد .

وابلغ مثال موضوع القصور في الخدمات ومعالجة مطالب المتظاهرين في البصرة اذ يرمي كل طرف اللوم على الطرف الآخر، وكأننا في دولة مترامية الإطراف غير محكومة بالعمل المؤسساتي وغافلين امر أساسي هو المسؤولية المشتركة .

كما ونشير الى المادة ١١٢ التي تشير الى مفهوم الأقاليم المتضررة التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك .

ونتساءل هنا الى متى سيبقى هذا المفهوم ونحن قطعنا ١٥ عام من التحول الديمقراطي وانفاق مئات المليارات من الدولارات .

المسألة السادسة : المفاضلة ما بين الانتخاب والتعيين او تعديل النظام الانتخابي

نصت المادة ٧ : الفقرة ب من الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ على تقسيم الجمهورية العراقية الى وحدات ادارية وتنظم على اساس اللامركزية الإدارية[٦١] .

وعند تحليل هذه المادة في ضوء الثقافة السياسية نجد انه من الطبيعي غياب اللامركزية السياسية والأخذ باللامركزية الإدارية من نظام سياسي غير ديمقراطي، ويؤمن بالفلسفة المركزية والمركزية الشديدة بالأخص . وان اللامركزية المنصوص عليها في الدستور لم يكن تطبيقها بالمعنى الحقيقي لمضمون وروح اللامركزية الادارية، واعتماد التعيين للمحافظين وهم من ذوي الرتب العسكرية مثال واضح على ذلك . وبسبب المركزية الشديدة لم نكن لنشهد التصارع والتنازع ما بين تصريحات الإطراف ، وهذا شئ طبيعي ، في ظل الهرمية السياسية والإدارية المعتمدة وغياب التصريحات لا تعني غياب المشاكل او حالات القصور .

وهنا نتساءل لماذا اذن تظهر المشاكل بحدة في ظل النظام السياسي الديمقراطي ؟؟

وعند الإجابة نجد ان هذا الشيء طبيعي يرتبط بطبيعة التحول الديمقراطي والظروف والشروط والمناخات التي رافقت التحول والقوانين السياسية – الاجتماعية الحاكمة لهذا التحول الديمقراطي. ولكن ايضاً نعتقد ان النخب السياسية تتحمل المسؤولية الكاملة في عدم التعامل مع الظاهرة السياسية العراقية التعامل المؤسساتي والمنطلق من ذهنية رجال الدولة الاّ ما ندر، هذا الى جانب عدم الاستفادة من تجارب الدول الاخرى التي مرت بالتحول .

وعلى سبيل المثال فان ثقافة الاباء المؤسسون ورجال الدولة ذا رؤية غائبة في المركز الاتحادي، كما هي غائبة في المحافظات وجزء من هذا الغياب يرتبط بغياب الثقافة السياسية الحزبية التي تعتمد القيام بوظائف مهمة في بناء الدولة وادارتها ولتسود ثقافات سياسية تقليدية تعتمد الولاء، وليس المواطنة .

ان المشكلة الحقيقية في العراق لا ترتبط بمسألة التعيين والانتخاب [٦٢]، لان ليس كل انتخاب يكون بالضرورة ايجابي وليس كل تعيين هو بالضرورة سلبي، وهنا نتحدث عن المفاصل الإدارية وليس السياسية، مع التأكيد على ضرورة الفصل ما بين السياسة والإدارة لإدارة الدولة العراقية [٦٣] ومرافقها . ومن جانب اخر لا نجد اي ضرر في تعديل النظام الانتخابي للمحافظات [٦٤]، ولتحديد حصة تعيين بعض الكفاءات الى

جانب مبدأ الانتخاب لانه من الممكن ان يخدم تلك المحافظات، ولكن بشرط ان يكون التعيين مبني على شروط فنية مؤهلاتية، وليس حزبية سياسية او شخصية .

المسألة السابعة : المضمون والشكل

ان جوهر اللامركزية هو نقل وتفويض سلطة التخطيط واتخاذ القرار وادارة الوظائف العامة من الحكومة المركزية وقطاعاتها الى هيئات ميدانية تابعة لتلك القطاعات او شركات عامة شبه مستقلة او حكومات محلية مستقلة او منظمات غير حكومية . مع التأكيد على مستوى اللامركزية المطلوب ما بين لامركزية وظيفية التي تعني تفويض السلطة للقيام بمهام محددة الى منظمات متخصصة في اداء تلك الوظيفة، ولامركزية منطقة التي تهدف الى نقل مسؤولية المهام العامة الى منظمات داخل حدود محلية او جغرافية او سياسية محددة بشكل جيد [٦٥].

ونعتقد انه حتى يكون الإنسان – المواطن هو الهدف والغاية لأي نظام سياسي، فانه من الضروري ان يكون هدف اي اجراء لاي لامركزية هو خدمة المواطن وتوفير سبل العيش الكريم . وان واحدة من غايات اللامركزية هو تخفيف الاعباء عن المركز وتسهيل انسيابية الإجراءات والاعمال المتعددة في المحافظات وبما يحقق التنمية والاستقرار، ومنطلقين ان اساس العمل الديمقراطي ووسيلته ليست الانتخابات فحسب، بل وتقديم المنجز الخدمي لكل اشكاله .

وهنا يرد الى الذهن تساؤلات المواطن العراقي البسيط ، التي تعبر عن مشاعر وآراء واتجاهات ومواقف ازاء غياب الخدمات والقصور الحاصل في منظومة عمل النظام السياسي الديمقراطي العراقي، وخاصة بعد اعتماد اللامركزية ، وهو المزود بمعارف واراء ومعطيات عن العراق وبلاد الرافدين والوفرة النفطية والثروة المائية ، وهو لا يجد التوظيف المناسب لكل هذه الثروات ولتضيع امام عملية الفساد بكل أنواعه . كما ويثار تساؤل مهم ما هو أثر غياب الخدمات بهذه الصورة الفاضحة على انتماءه الوطني وسلوكيات المواطنة وطبيعة انتماءاته لمؤسسات الدولة العراقية ؟

ويتساءل المواطن هل ان الخلل في المركز الاتحادي ؟ المشمول بالتصارع على المناصب والمحاصصة المكوناتية ومشاكل الصراع السياسي الشديد وشعوره بالغربة ازاء هذا المركز ام ان الخلل في الاطراف والمحافظات، وتكون المشكلة اكبر وأعمق.

ومن جانب آخر فان منطوق تخفيف الأعباء عن المركز وقيام المحافظات بمسؤولياتها تحول في ذهن المواطن ، الى صراع سياسي ما بين المركز والمحافظات والتصريحات المتصارعة وابلغ مثال ما حصل في جلسة مجلس النواب العراقي في ٢٠١٨/٩/٨، والتضارب في التصريحات ما بين محافظ البصرة أسعد العيداني ورئيس مجلس الوزراء حيدر العبادي حول موضوع التخصيصات !![٦٦]

وما هو الأثر السلبي الذي يتركه مثل هكذا تصارعات على اداء اللامركزية الادارية، وعلى مسألة الاندماج السياسي – الوطني والمواطنة والقبول بمنطق الدولة .

ومن يذهب باتجاه ان تقليص عدد اعضاء مجالس المحافظات [٦٧] هو خطوة ايجابية في تقليص الهدر بالنفقات ، نقول هذا صحيح ولكنه لا يمس جوهر المشكلة التي تعاني منها في العراق ، والتي تمثل في ان النخب السياسية العراقية عاجزة عن تقديم انموذج سليم وموضوعي لتطبيق اللامركزية الإدارية والسبب الرئيس وراء ذلك هو عدم امتلاك تلك النخب للثقافة السياسية الناضجة . كما ان جوهر المشكلة ليس في البحث عن صلاحية مجلس المحافظة لغرض الرسوم وجبايتها ام لا رغم أهمية الامر[٦٨] ، كما هو ليس في البحث عن مسؤولية التأخير في صرف مبالغ البترو دولار المتأخرة من المركز سواء كان بقصد ام غير قصد ، بل ان جوهر المشكلة هو في كيفية ايجاد الادارة الصالحة للمال العام التي تارة يهدر بدون وجه حق، وتارة اخرى لا ينفق في مجالاته الصحيحة بحجة الخوف من المسؤولية .

وهنا نشير الى المادة ٥٠ من الدستور العراقي ٢٠٠٥ التي تنظم اليمين الدستورية لعضو مجلس النواب ، اذ لم تشير هذه المادة لمصطلح المال العام، مع إدراكنا ان هدر المال من عدمه لن يمنعه وجود اليمين والقسم ، وذلك بسبب ان الفساد في العراق اصبح قيمة وثقافة سياسية سائدة مع وجود المحاصصة السياسية والتصارعات السياسية والتي راح ضحيتها المواطن العراقي والمال العام .

ولذلك نعتقد ان المعالجة الصحيحة لمشاكل الفساد والمحاصصة في العراق لا تحل بثقافة التصريحات الاعلامية المنطلقة من شخصيات لا تملك الثقافة السياسية المعتمدة للشفافية والمسؤولية والمحاسبة، بل في وجود علاجات علمية موضوعة وتخطيط مؤسساتي – استراتيجي يرتبط بكيف نحكم ؟ وكيف نوزع الموارد ؟ ولمن نعود عند حصول التنازع والصراع ؟ وبالشكل الاّ تجعل النصوص الدستورية مجرد حبر على ورق او ادوات انتقائية تستهلك في الدعاية السياسية والحزبية .

المسألة الثامنة : الثقافة السياسية – اسباب الغياب والتراجع

مما لاشك فيه ان الثقافة السياسية واكتسابها يعتمد على عامل التنشئة والتراكم في الخبرات التي تأتي بمرور الوقت. وان التلازم ما بين المؤسسات وسلوكيات المسؤولين والقادة الحكوميين هو الذي يوجد لنا ثقافة سياسية ناضجة ، بمعنى ان التشريعات الدستورية والقانونية لوحدها لا تكفي لعملية التحولات الديمقراطية ومساراتها ، ما لم تكن هناك استجابة من قبل المسؤولين لطبيعة التشريعات ومقاصدها، والاّ فما قيمة النص الدستوري وهو لا يوضع موضع التطبيق .

ويمكن القول بانه لا توجد حتى الآن ثقافة سياسية عراقية ناضجة استطاعت ان تقدم خياراً صحيحاً ومناخاً مناسباً للتحول الديمقراطي العراقي، والأسباب وراء ذلك عديدة يمكن حصر بعض منها فيما يلي :

١. ان النخب السياسية العراقية لم تعمل على تعزيز ما تملكه من أوليات الثقافة السياسية (قيم ، معارف ، مشاعر ، اتجاهات) وتطويره مع مرور الوقت، ولم تعمل في حدود مجالات المواطنة والثقافة المدنية Civic Culture ، وانحصرت في مجالات التصارع والتنازع ، ولكن ليس السياسي ، بل الطائفي – العرقي – المذهبي، واستمرار هذا الخط حتى الآن، وإن كان بصيغة ملطّفة نوعا ما في ٢٠١٨ .

٢. الانشغال بالجانب الرسمي للعمل الديمقراطي وإهمال المضمون الاجتماعي – الثقافي التي هي الحامل الحقيقي للتحول الديمقراطي ولذلك هناك فجوة واسعة ما بين

الفواعد المجتمعية التي تعاني من العديد من المشاكل الجوهرية، وشرائح ترتبط بالقمة السياسية وتمتعها بالامتيازات الواسعة .

ان هذا التباين الطبيعي – الاجتماعي – السياسي أصبح من سمات العملية السياسية في العراق منذ عام ٢٠٠٣ فمن يرتبط بالحلقات السياسية وقياداتها يحوز على فرص اكبر وأكثر من الآخرين ، وهذا الارتباط المبني على ابعاد الآخرين لم يكن ليسهم في ايجاد ثقافة سياسية دستورية مضمونها المساواة وتكافؤ الفرص .

٣. اعتماد النخب السياسية على التعريف الملتوي للسياسة ، فالأصل في السياسة انها التوزيع السلطوي للقيم .. والتي يشترط توزيعها على المجتمع والشعب بشكل عادل ومتساو وليس تحويله الى مكون وزعامات للمكونات. ولذلك اصبحت السياسة هي التوزيع الحزبوي – المكوناتي للغنائم، مع الاخذ بنظر الحسبان الفجوة الحقيقية بين زعامات المكونات والمضمون الاجتماعي للمكونات .

٤. الاعتماد على الولاءات الثانوية وليست المتعمدة على المواطنة والكفاءة، وهذا من شأنه عدم العمل بالقواعد الموضوعية للثقافة السياسية بأصولها، ولذلك لم تتصرف النخب السياسية بكونها رجال دولة بل رجال معارضة ، لانها لم تتخلّص من سلوكيات واتجاهات ثقافة المعارضة ولم تستفد من تراكم التجربة السياسية ولم تتعلم من اصحاب الكفاءات، وعلاقات النخب السياسية مع الكفاءات بكل انواعها هي علاقة التابع – المتبوع وليس علاقة التعاون والفهم المشترك .

٥. فصور الظاهرة الحزبية من انتاج قيادات حزبية جديدة تفكر برؤية الدولة وبقاء العمل الحزبي مرتبطاً بالعمل الانتخابي فحسب .

٦. ان النخب السياسية لم تعمل على مأسسة الظاهرة السياسية العراقية لسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية ، وبأستثناء السلطة القضائية التي تحتاج لقانون جديد ينظم عملها ، فان السلطتين التنفيذية والتشريعية لم تعملان بالشكل الذي يعزز ويرسخ من انماط ثقافة سياسية مدنية تعتمد المواطنة .

فالسلطة التنفيذية تتشكل بعد صراع مرير حول الاستحقاق الانتخابي او الكتلة الاكثر عدداً واستحقاقات المقاعد الوزارية ومن هي الوزارات السيادية، وكل ذلك يحصل في وسائل الاعلام التي تزيد من الفجوة ما بين السلطة التنفيذية والمواطنين . وعين الشيء بالنسبة للسلطة التشريعية ففي اول جلساتها مخالفة للدستور وباقي جلساتها الاخرى تصارع على اللجان والرئاسات .

بمعنى آخر ان السلطات الثلاث وبالأخص التنفيذية والتشريعية لم تعمل على وفق ما جاء في الدستور ، وهي كأنما ليست مؤسسات دولة، بل مؤسسات عائلية وشخصية.

٧. ان الصراع ما بين اتجاه ممارسة الهيمنة والمركزة (المركزية) من النخب السياسية كسلوك متأصل فيها حتى الآن ، وما بين اعتماد سبل اللامركزية الحقيقية بشكلها المؤسساتي لم يحسم لصالح ثقافة سياسية تعتمد اللامركزية الصحيحة . فمن هو في المركز يريد الهيمنة على الاطراف تحت ذرائع مختلفة ، ومن هو بالاطراف يريد التحرر من الهيمنة ولكنه في الوقت نفسه يتبع المركزية في سلوكه ازاء المؤسسات الأخرى ، والصراع ما بين الهيمنة والتحرر وحصره في اطار العلائق الشخصية بعيداً عن المؤسسات افقد اللامركزية فرصة ذهبية في تحقيق الاهداف والغايات المرجوة التي من اجلها تم اعتماد سبل اللامركزية .

الخاتمة :

- ان التشريعات الدستورية والقانونية المنظّمة لعمل اللامركزية الادارية لا تكفي لوحدها لتسيير عجلة اللامركزية ودوام مقاصدها وأهدافها، من دون ثقافة سياسية ناضجة توفر الأطر المعرفية والقيمية والمعايير الواضحة لنجاح اللامركزية .
- ان اساس اختيار اللامركزية في العراق، انما هو وجود المخاوف لدى النخب السياسية من عودة المركزية ، والمخاوف هذه انما مثلت اتجاهاً لنمط من انماط الثقافة السياسية .

- ان تطبيق اللامركزية كانت مقاصده توفير الحلول للمشاكل الموجودة او تلك الناشئة من التجربة الاّ اننا وجدنا ان اللامركزية اصبحت هي المشكلة ، ونقصد التطبيق الخاطئ للامركزية ، وليس اللامركزية بحد ذاتها ، وتتحمل النخب السياسية العراقية على مستوى المركز الاتحادي والمحافظات مسؤولية التطبيق المشوه .
- ان ارتباط اللامركزية بالمحاصصة والتوافقية والإصرار عليها في الممارسات اليومية، افقد اللامركزية المضمون الحقيقي لها، وهو الاهتمام بالمواطن على المستوى المحلي وتحقيق التنمية والاستقرار والانجاز .
- هناك تناقض واضح في السلوك السياسي للنخب السياسية في التعامل مع مفردات اللامركزية ، التناقض في المطالبة باللامركزية مع وجود سلوك مركزي ازاء الآخر ، سواء داخل المحافظة الواحدة او فيما بين المحافظات ذاتها ، و مبعث هذا التناقض انما هو الترسبات الموجودة في العقل السياسي العراقي فيما يخص المركزية والسلوك المركزي .
- مازال هناك خلط ما بين اللامركزية السياسية (الفدرالية) واللامركزية الادارية (المحافظات) ، الخلط الموجود على مستوى النص الدستوري أدى لوجود مشاكل حقيقية في تطبيق اللامركزية .
- مازالت الثقافة السياسية للنخب السياسية بعيدة عن مقومات الثقافة الدستورية – القانونية، ولتكون الريادة والسيادة هي الثقافة الحزبية المشوهه او الثقافة الشخصية التي تعيق بناء الدولة ودوام تجربة اللامركزية .
- لم تصل الثقافة السياسية العراقية الى مواصفات الثقافة المشاركة او المساهمة والتي من الممكن ان تحقق النجاح لعمل اللامركزية وذلك عبر اشراك المواطن في صناعة قرارات التنمية والاستقرار .
- لا يوجد تفاعل وتنسيق واضح ما بين المحافظات العراقية فيما بينها ، إلاّ في حدود ضيقة ، لاسباب عديدة تتعلق بمصالح اقتصادية او استثمارية او موارد

وثروات او تحديد الحدود الادارية ، وغياب هذا التفاعل والتعاون والتنسيق من شأنه ان يهدد استقرار تجربة اللامركزية .

- رغم توافر النص القانوني الذي يتيح لمجلس النواب الرقابة على اعمال مجالس المحافظات، الاّ انه لا توجد حركة فاعلة لهذه الرقابة اما لأسباب تتعلق بالغموض في صياغة النص القانوني او لأسباب أخرى تحتاج لمراجعة دقيقة وموضوعية .
- اخفق المركز الاتحادي في التعامل مع اللامركزية ومجالس المحافظات العراقية واسباب هذا الاخفاق هي اما تباين الرؤية ما بين حكومة واخرى المستند على فهم دستوري وقانوني معين او بسبب عدم امتلاك رؤية واضحة مشفوعة بثقافة سياسية مدنية وواعية واخيراً بسبب غلبة الرؤية المركزية على اللامركزية في التعامل.
- لقد تعالّت مجالس المحافظات على المركز الاتحادي بالاستناد لنص دستوري غامض او صياغة خاطئة لمادة قانونية او بسبب الهيمنة للقوى الحزبية في المحافظات وصراعاتها المستمرة فيما بينها او صراعاتها مع المركز ، وشواهد هذا التعالي كثيرة، الامر الذي ادى لاختلال العلاقة ما بين حدود المركزية (الاتحادية) وحدود اللامركزية .
- ان نقل الصلاحيات الواسعة للمحافظات لم يحل المشكلة التي تعاني منها المحافظات ، رغم اهمية الالتزام بموضوع نقل الصلاحيات، الاّ اننا نعتقد انه من الضروري ان يكون هناك تلازم وترابط بين عملية نقل الصلاحيات ووجود عنصر الثقافة السياسية المدنية ، التلازم الذي من شأنه ان يوفر المناخ المناسب لعمل اللامركزية .
- ان التزاحم التشريعي على مستوى النص الدستوري والقوانين والتعديلات المستمرة والتفسيرات المتعددة المتكررة للمحكمة الاتحادية ومجلس الدولة لم يوازيه سلوك سياسي ذو ثقافة دستورية واعية وكفيلة بحل الإشكالات الموجودة

في التطبيق، لا بل ان ديمومة النصارعات المتكررة والمتشابهة في المحافظات سيضعف من رأي وتوجيه حكم المؤسسات القانونية والقضائية .

- ان تطبيق اللامركزية في العراق لا يحتاج فقط الى تراكم الخبرات والمعارف وتعزيز القيم المرتبطة بالثقافة السياسية الناضجة فحسب، بل والى مراجعة شاملة لعمل اللامركزية في العراق وهذه المراجعة تقتضي اشراك ذوي الاختصاصات القانونية والسياسية والإدارية لتحديد مجالات الاخفاق مع طرح الحلول الناجعة لها وتعزيز وادامة مجالات النجاح، وذلك كله لغرض ادامة التحول الديمقراطي في العراق والذي ينبغي ان يرتبط بالإنسان – المواطن اولاً واخيراً .

- **Abstract**

- It sheds light on the cultural dimension in the decentralized administration experience in Iraq as evaluation tool by adding a new dimension in studying decentralization in addition to the administrative, political and legal dimensions .The proposal of study is that without the civil political culture ,the administrative decentralization in Iraq which remains weak and it may be imposed to a set of problems.
- The study includes an introduction, conclusion and a set of political and cultural issues , its components and it may have the political analysis of this culture and its role in determining the movement of the administrative decentralized movement in Iraq post 2003.

المصادر والهوامش

(١) مجموعة مؤلفين ، علم النفس السياسي ، ترجمة عبد الكريم ناصيف ، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب ، دمشق ، ٢٠٠٧ ،ص١٥ .

(2)Edward B .Tylor, Primitive Culture Researches into the development of mythology religion language art and custom ,VoL 1, London, John Murray , Fourth Edition Revised,1903,p1.

(٣) موريس دوفرجيه ، علم اجتماع السياسة ، ترجمة سليم حداد ، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر ، ط٢ ، بيروت ، ٢٠٠٢، ص٩٢ .