

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/ECRI/2017/Background Paper.1
8 May 2017
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

اللامركزية في العراق: نظرة أخرى



الأمم المتحدة
بيروت، 2017

ملاحظة: الآراء الواردة في هذه الوثيقة هي آراء المؤلفين، وليست بالضرورة، آراء الإسكوا.

17-00319

المحتويات

الصفحة

الفصل

1 أولاً- ما هي اللامركزية؟
2 ثانياً- الاتحادية (الفيدرالية) غير المتماثلة الناشئة في العراق
6 ثالثاً- نحو تفسير
10 رابعاً- توصيات سياسية
15 المراجع

على خلفية الجهود الجارية لإعادة بناء سلطة الدولة في المناطق المحررة في العراق، يتجدد اهتمام واضعي السياسات بتعميق الإصلاحات اللامركزية. وقد أشيد على وجه التحديد في المرحلة الراهنة بالجهود الرامية إلى تسريع نقل السلطات، الذي يتضمن نقل المزيد من الموارد والصلاحيات والمسؤوليات من المركز إلى الأطراف، باعتباره عنصراً حيوياً يتيح للجهات الفاعلة المحلية على حد سواء المشاركة البناءة في تحقيق الاستقرار في المناطق المحررة من الإرهاب وتحقيق السلام المستدام. غير أن التركيز الراهن على اللامركزية أثار من جديد النقاش حول النظام المثالي للحكومة في البلاد. والامور قيد النقاش هي بالتحديد التقاسم العادل للإيرادات وبرامج إعادة الاعمار وتحديد النطاق المثالي لإعادة الهيكلة عبر مختلف القطاعات، ونقل القدر الكافي من سلطات الحكومة المركزية الي السلطات المحلية، (Al Khatab, 2016; Khalizad and Pollack, 2014; Khedry, 2015; Laipson, 2016a; O'Driscoll, 2015). وتتعلق تبعات هذا النقاش بطبيعة الدولة العراقية في المستقبل، فإما دولة تقوم على حوكمة محلية لامركزية وإقليمية محدودة، أو نظام اتحادي متكامل يقوم على مبدأ التعددية، في صورة وحدات إقليمية ذات طابع اثني أو مناطق مختلطة محددة جغرافياً¹. ومهما يكن من خلافات على رؤى الإصلاح المقترحة، هناك إجماع ناشئ على أن البنية المركزية الحالية للدولة العراقية لم تعد تلبى احتياجات مواطنيها. وفي ضوء ذلك، تسعى هذه الدراسة إلى تحليل العناصر التي صاغت حتى الآن سجل اللامركزية المتفاوت والمحدود، وتحديد نقاط انطلاق نحو خطة إصلاح تكون أكثر فاعلية في المستقبل.

أولاً- ما هي اللامركزية؟

اللامركزية هي عملية سياسية تنطوي على إعادة هيكلة العلاقات بين الدولة والمجتمع والسوق، مع ما يترتب عليها من آثار هامة على كل من دور المجتمع المدني وسبل ممارسة سلطة الدولة. وقد تطورت تصورات اللامركزية مع مرور الوقت، إذ حوّلت الوكالات الإنمائية على نحو متزايد تركيزها من إصلاح نُظم الإدارة العامة المحلية إلى تمكين مشاركة الجهات الفاعلة في المجتمع المحلي والسوق في صياغة السياسات وتنفيذها. وفي حين قد تترتب على اللامركزية آثار هامة على علاقة المجتمع بالدولة، تتوقف طبيعة هذه التأثيرات على هيكل السلطة القائمة مسبقاً وعلى تصميم الإصلاحات والقدرة النسبية للجهات الفاعلة على الاستفادة من هذه الإصلاحات. ووفقاً لجون ماري كوزيا، "تنجح اللامركزية أفضل نجاح في الحالات التي توجد فيها حكومة مركزية قوية (قوية من حيث الشرعية والقدرات) فضلاً عن سكان مُمكنين على مستوى المجتمع المحلي. وإلا فإنها لا تحتوي على قيمة جوهرية من حيث كونها مروجاً طبيعياً للتنمية والديمقراطية السلميتين" (Kauzya, 2005). وبالفعل يشكل السجل المخيب للأمال للإصلاحات المحدودة التي أعقبت الانتفاضات العربية، رغم وجود تعبئة مجتمعية كبيرة على مستوى القاعدة الشعبية، برهاناً مستقيماً على الأهمية الحيوية لكلا الشرطين (أنظر El-Meehy 2013a; 2013b). كذلك فإن القطاعات السياسية مهمة هي الأخرى، لأن عملية الإصلاح تكون في أحيان كثيرة متفاوتة ولأن البلدان قد تختار تطبيق اللامركزية على بعض القطاعات دون الأخرى (Wilson, 2006). وبناءً على ذلك، فإن التحليل المُقدّم هنا لا يفترض أن اللامركزية أحادية الاتجاه أو أنه لا رجعة فيها. والواقع أن الدراسات الدقيقة لتشكل الدولة وتطورها مع الزمن تكشف أن من الشائع وجود حركات "بندولية" ما بين هياكل للدولة "مركزية" إلى هياكل للدولة "لامركزية" (المرجع نفسه).

وفي العادة تستتبع برامج اللامركزية نقلاً عامودياً للسلطة والموارد من الدولة المركزية إلى الهياكل الحكومية المحلية وكذلك إصلاحات أفقية ترمي إلى تمكين المجتمعات القاعدية لجعلها قادرة على تحديد وتخطيط

وتنفيذ تنميتها الاجتماعية والاقتصادية (Kauzya, 2003: 3-4). ويركز التحليل التالي على الجانب الأول من اللامركزية، أي التحول العامودي في سلطة صنع القرار.

وُبغية إجراء تقييم مقارن لدرجة النقل العامودي للسلطة والموارد بمرور الزمن وعبر البلدان، هناك ستة مؤشرات وثيقة الصلة. أولاً، عدد المستويات العامودية ضمن جهاز الدولة التي تمولها الموازنة العامة. ثانياً، مدى اتساع صلاحيات صنع القرار التي يمتلكها المسؤولون على المستويات دون الوطنية. ثالثاً، نسبة المسؤولين المحليين الذين يعيّنون تعييناً وما إذا كانت الجهات الفاعلة الموكّلة بتعيين هؤلاء المسؤولين المحليين على مستوى في جهاز الدولة مشابه أو أعلى. رابعاً، نسبة المسؤولين المحليين الذين يُنتخبون شعبياً في انتخابات تنافسية تعددية. خامساً، لامركزية المالية العامة أو لامركزية تعيين صلاحيات تخصيص النفقات وجني الإيرادات للمستويات المختلفة. وأخيراً، لامركزية تعيين أو توزيع موظفي الخدمة المدنية عبر مستويات الدولة المختلفة ممثلة كنسبة من حجم السكان لكل ولاية من الولايات (Triesman, 2002).

وقد يتبع تطبيق اللامركزية على جهاز الدولة طرق مختلفة تنطوي على درجات متفاوتة من نقل السلطة إلى مستويات أدنى. ففي جانب من الطيف، يجري تنفيذ السياسات على المستوى اللامركزي في حين يستمر وضع السياسات على المستوى المركزي. وقد اعتمدت هذه الإصلاحات في حالة "الخدمات التي تنطوي على عوامل الحجم وعوامل خارجية (مثلاً، الطرق غير المحلية والموارد المائية) أو حينما تكون إعادة توزيع الثروة والمعايير الوطنية هامة" (USAID, 2009: 9). وبما أن تطبيق اللامركزية يستتبع إحالة المسؤوليات إلى المكاتب الميدانية التابعة للوزارات الوطنية وتحسين تواجد الحكومة الوطنية في المناطق النائية، فقد اعتمد هذا النوع المحدود من اللامركزية على نطاق واسع في الدول الخارجة من نزاعات. وبشكل مشابه، كان هذا النطاق المحدود من الإصلاحات اللامركزية ولا يزال رائجاً في سياقات يتردد فيها صنّاع القرار في تسليم السلطة بسبب عدم الاستقرار الجغرافي-الاستراتيجي أو بسبب الخوف من ضعف الدولة القومية. وعند نقطة الوسط يأتي التفويض وهو حينما يُنقل بعض سلطات صنع القرار رغم أن الدولة المركزية تظل محتفظة بسيطرة على الجوانب الرئيسية للسياسات. وعلى هذا المستوى، يمكن استخدام نقل السلطة كوسيلة لبناء قدرات هياكل المستويات المحلية شبه المستقلة، التي تخضع مع ذلك لمساءلة الحكومة المركزية، تمهيداً لتحقيق مزيد من اللامركزية على المدى الأطول. وأخيراً، يؤدي نقل السلطات إلى تحويل صنع القرار إلى حكومات دون وطنية مشكّلة قانونياً ومنتخبة شعبياً. وعلى هذا المستوى، تتطلب اللامركزية "أن تقوم الحكومات دون الوطنية على مجالات من العمل المستقل محددة، ما يعني عادة إجراء انتخابات دون وطنية" (المرجع نفسه: 10)². وعلى العموم، ينذر أن تعتمد البلدان طريقة واحدة لتطبيق اللامركزية. "فالبلدان جميعها، سواء كانت مركزية أم لامركزية، تسعى دائماً إلى مزيج مناسب من هذه الأنواع، وعلى الدوام، يتعلق السؤال المركزي بمقدار سلطة اتخاذ القرار الذي يُنقل إلى الحكومات المحلية" (Kauzya, 2005: 4). ويعتمد اختيار المزيج الدقيق لطرق اللامركزية على درجة اللامركزية السياسية في البلاد.

ثانياً- الاتحادية (الفيدرالية) غير المتماثلة الناشئة في العراق

يُستخدم مصطلح الاتحادية غير المتماثلة أو asymmetrical لوصف "حالة يكتسب فيها بعض الكيانات الاتحادية سلطات حكم ذاتي أكبر من غيره" (Swenden 2002: 67). والواقع أن السلطة في النظام الاتحادي العراقي مقسّمة بشكل غير متناظر بين المحافظات. وهكذا، هناك مستويان من اللامركزية في سلطة الدولة، يستتبع أولهما منح حكم ذاتي كامل للمحافظات التي تنتظم في أقاليم، بينما يفوض المستوى الثاني صلاحيات

2 لن تبحث هذه الورقة الخصخصة كطريقة من طرائق تطبيق اللامركزية.

إدارية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وهناك حالياً ما مجموعه ثمانية عشر محافظة، لدى ثلاث منها وضع خاص³ لأنها تُكوّن إقليم كردستان الاتحادي. و"تعترف المادة 117 من الدستور بأن حكومة إقليم كردستان تتمتع بالاستقلالية وبالتالي يحق لها أن تتمتع بجميع السمات المميزة للحكومة: دستورها الخاص وبرلمانها ووزاراتها (UNHABITAT 2011: 21). وللمحافظات مجالس منتخبة محلياً وهي تختار بدورها السلطة التنفيذية المحلية (أي المحافظ) استناداً إلى صيغة الأغلبية أو إلى توافق في الآراء بعد التباحث. وخلافاً لحالة الأقاليم، تتمتع الحكومة المركزية بسلطة دستورية تتيح لها تشريع سلطة المحافظة ومصادر إيراداتها.

لقد أحرز العراق تقدماً نحو تأسيس إطار حوكمة أكثر لامركزية، لكن العملية كانت متفاوتة. فقد تميز الجيل الأول من الإصلاحات 2005-2012 بحماس وقيادة على مستوى المحافظات حفزتهما الشرعية السياسية التي حققتها انتخابات مجالس المحافظات. ومع ذلك، لم تتحقق هذه الإصلاحات لأسباب مختلفة تُبحث في القسم التالي. بدلاً من ذلك، فقد كانت الحكومة المركزية تعمد في كثير من الأحيان إلى تمهين هذه الإصلاحات في مرحلة الصياغة أو أنها كانت تواجه بعراقيل أثناء التنفيذ. ومنذ عام 2013، أعلن مسؤولون عراقيون، تُحقرهم دوافع الإصلاح من المركز، عن جيل ثانٍ من إصلاحات اللامركزية.

وفي الواقع، كانت الخطوة الرئيسية الأولى نحو تطبيق اللامركزية في ظل السلطة العراقية هي انتخاب مجالس المحافظات (جميع المحافظات الـ 18) في كانون الثاني/يناير 2005. وتجاوزت الانتخابات بعضاً من الوصمة المرتبطة بالمجالس الاستشارية التي كانت قائمة في فترة الاحتلال. ووفقاً للبنك الدولي، "حقق العراق بهذه الخطوة الواحدة التي اختار من خلالها المواطنون ممثلهم درجة من اللامركزية السياسية بسرعة أكبر بكثير من العديد من البلدان الأخرى التي تُعتبر عملية تطبيق اللامركزية فيها ناجحة للغاية، مثل إندونيسيا" (3: 2016). واتخذت مجالس المحافظات المنتخبة مبادرتين هامتين لإعطاء معنى لإشارات في الدستور إلى دولة لامركزية غامضة ومتناقضة إلى حد ما: وهما بالتحديد ممارسة ضغط لإقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (القانون 21) وإعداد خطط استراتيجية لتطوير المحافظات. وقد وقر القانون رقم 21 الذي صدر في عام 2008 الأساس القانوني لسلطة المحافظات⁴. ووفقاً لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، "نص التشريع على تحول مفاهيمي رئيسي للعراق مع تغيير مجلس المحافظة من هيئة تتألف من رؤساء الإدارات يرأسها المحافظ إلى هيئة منتخبة هي التي تختار المحافظ". (21: 2011).

كذلك أخذت المحافظات زمام المبادرة لمعالجة مطالب المواطنين بتحسين الخدمات الأساسية. ففي وقت مبكر يعود إلى عام 2005، بدأت محافظة البصرة عملية تخطيط استراتيجي توسّعت في عام 2006 لتشمل المحافظات الـ 18 جميعاً. ووضعت خطط تنمية على مستوى القضاء⁵، وافق عليها مجلس المحافظة ونقلت في النهاية إلى السلطات التنفيذية لتنفيذها. وتشير التقديرات إلى أن ما مجموعه 8093 مشروعاً تنموياً إقليمياً نفذت في محافظات العراق بين عامي 2006 و2011، واستفاد كل من بغداد والبصرة وكركوك من أكبر عدد من المشاريع (Al-Abadi and Al-Matoury, 2014: 77).

غير أن المحاولات التي قامت بها المحافظات لتمكين السلطات المحلية من خلال إصدار قانون اللامركزية لم تتحقق بالكامل. والواقع أن القانون 21 كان مثاراً للجدل سياسياً، ونجحت القوى المؤيدة للمركزية في الحدّ من

3 هي أربيل والسليمانية ودهوك.

4 أوضحت التعديلات في الأعوام 2010 و2013 و2015 (لم يُبت فيها بعد) بعض سلطات المحافظات، مثل السلطة التشريعية لمجالس المحافظات. كما أقرت نقل مهام رئيسية في ثماني وزارات اتحادية إلى المحافظات.

5 هناك 105 أفضية في العراق و196 قضاءً فرعياً أو ناحية. وبالإضافة إلى ذلك، تشير المادة 124 من الدستور إلى أن وضع بلدية بغداد، الأمانة، يُنظّم بقانون. غير أن الخلافات حول حدود هذه الأخيرة ضمن محافظة بغداد الأكبر حالت دون إنشاء تلك البنية.

نطاق تطبيق اللامركزية المتوخى في التشريع، فضلاً عن تقليص صلاحيات المجالس والمحافظين. والأجدر بالملاحظة أن القانون تطلب الاتساق مع القوانين الاتحادية واللوائح التنظيمية الوزارية وقرارات رئيس الوزراء والمحكمة العليا، رغم أن المادة 115 من الدستور تعطي الأولوية للمحافظات في القضايا المتنازع عليها بين التشريع الاتحادي وقانون المحافظات. وفي حين منحت مجالس المحافظات صلاحيات في نطاق ولايتها الإقليمية، نصّ القانون على أن هذه الصلاحيات لا يمكنها التعدي على الفروع المحلية للحكومة المركزية.

وفيما يتعلق باختيار المعيّنين لشغل المناصب العليا على مستوى المحافظة، ظلت عملية التعيين في يد الوزير، في حين اقتصر صلاحيات المجالس على اختيار ثلاثة من أصل خمسة يقترحهم المحافظ لشغل المناصب العليا. ولم ينص القانون على تدابير واضحة لتطبيق اللامركزية في المالية العامة أو تحديد مصادر الإيرادات المحلية للحكومات المحلية. وفي النهاية، قيض القانون استقلالية مجالس الأفضية من خلال اشتراط الاتساق مع الحكومة الاتحادية بشأن معايير تصميم القضاء. وعلاوة على ذلك، قيّدت المهام الرقابية لتلك المجالس بشدة لتقتصر على مجرد الإشراف على المدارس المحلية.

أما فيما يتعلق بالخطط الاستراتيجية التي شرعت بها المحافظات من أسفل إلى أعلى، فقد واجهت هي أيضاً عراقيل جدية في التنفيذ. فلم يجر تطوير التفاصيل التشغيلية، وخاصة فيما يتعلق بكيفية تحويل خطط تطوير المحافظات إلى برامج استثمارية وبعد ذلك إلى مشاريع مفردة. كذلك لم تكن هناك تفاصيل حول الحصول على الأموال اللازمة لتنفيذ المشاريع، ما أسفر عن تنفيذ المشاريع الأصغر ذات التكلفة المنخفضة. كما أن المتطلبات والمبادئ التوجيهية التشغيلية الصادرة عن الوزارات المركزية مالت، لأسباب عملية وربما أيضاً لبعض التردد على المستوى المركزي في التقدم بسرعة كبيرة في تطبيق اللامركزية، إلى الحدّ من حرية التصرف لدى مسؤولي المحافظات. كما أن ضعف القدرات المحلية أعاق تحقيق هذه الخطط (أنظر البحث في (Al-Abadi and Al-Matoury, 2014).

بعبارة أخرى، يمكن القول إن الجيل الأول من الإصلاحات كان بمثابة مبادرات هادفة لتقليل المركزية في تنفيذ السياسات ولم يشكل نقلاً كاملاً للسلطات. وهذا هو الحال بما أن القانون ظلّ ينصّ على أن تكون المحافظات فقط "وحدات إدارية في الحكومة المركزية، تعمل جنباً إلى جنب مع الإدارات الوزارية التابعة للحكومة الاتحادية على المستوى المحلي" (UNHABITAT, 2011: 22). ورغم أن الإصلاحات أفسحت مجالاً لدرجة من اللامركزية السياسية متمثلة بإنشاء مجالس منتخبة ومحافظين منتخبين بصورة غير مباشرة، ظلت صلاحيات المسؤولين المنتخبين في اتخاذ القرارات ونسبة المسؤولين على المستوى دون الوطني المنتخبين شعبياً محدودة. كما أن القانون لم يحدد صلاحيات جني الإيرادات والإنفاق للمحافظات ومستويات الحكومة الأدنى. وفي ظل غياب عائدات ضرائب محلية، بقيت المحافظات تعتمد اعتماداً كبيراً على التحويلات من المركز التي تمثل حوالي 5 في المائة من إجمالي الموازنة في حالة المحافظات و17 في المائة في حالة حكومة إقليم كردستان (المرجع نفسه: 27) وقد أدى ذلك بدوره إلى تفويض مساهلة السلطات المحلية تجاه المواطنين، وأثار تساؤلات جدية حول مساواة التحويلات بين المقاطعات. ونتيجة لذلك، يشير البنك الدولي إلى فترة من التراجع في تنفيذ إصلاحات اللامركزية بعد سنّ هذا التشريع الهام (World Bank 2016).

وقد تطورت اللامركزية بسرعة أكبر مع سنّ جيل ثانٍ من الإصلاحات منذ عام 2013. وأتى الزخم الإصلاحي هذه المرة في البداية من البرلمان في المركز وليس من المحافظات. وعلى النقيض من التأكيد سابقاً على تقليل التركيز فقط، أضحت الإصلاحات موجهة الآن نحو التفويض، أي نقل صلاحيات صنع القرار من المركز إلى الأطراف، بينما يظل المركز محتفظاً بالسيطرة على جوانب رئيسية من السياسات. وهناك دلائل على

أن الشروع في هذه الإصلاحات مثل تحولاً، في الافتراضات السائدة بين صانعي القرار العراقيين، نحو النظر إلى اللامركزية على أنها أمر ضروري للحفاظ على وحدة البلاد.

من الواضح لدى النظر إلى المؤشرات الستة للإصلاحات المحددة في القسم الثالث أن العراق أحرز رسمياً بعض التقدم في تحقيق انتقال عامودي للسلطات والموارد، وإن كان هذا التقدم متفاوتاً⁶. وكان القانون 19 (2013) الذي أعاد النظر في القانون 21 هو التشريع الأهم في هذا الصدد. فقد منح الحكومات المحلية صلاحيات أوسع لإدارة الوحدات دون الوطنية، وذلك بمنحها مركزاً قانونياً وربط سلطاتها التشريعية بفقرات دستورية. وأعطيت مجالس المحافظات سلطة وضع سياسات عامة في جميع المجالات، مع إعطاء الأولوية لوجهة نظر المجالس في حالة الخلاف مع الوزارات في بغداد. كما أعطي مجلس المحافظة صلاحية تعيين كبار مسؤولي المحافظة، عن طريق اختيار واحد من مرشحين ثلاثة يقترحهم المحافظ. ومع أن ذلك لم يرق إلى زيادة نسبة المسؤولين المحليين المنتخبين شعبياً، إلا أنه حسن المساءلة المحلية نسبياً. كما وسّع نطاق صلاحيات المجالس رسمياً لتشمل تحديد استعمالات الأراضي والموافقة على مشاريع الإسكان على الأراضي التي تملكها الوزارات. كما شهدت المجالس على مستوى القضاء توسيع صلاحياتها الرقابية لتشمل القطاعات الزراعية والصحية والاجتماعية.

كذلك عززت التعديلات القانونية لعام 2013 الوضع المالي للحكومات المحلية بمنحها صلاحيات جني الإيرادات. فقد عيّن القانون على وجه التحديد ثمانية مصادر للإيرادات للمحافظات، بالإضافة إلى المخصصات الاتحادية، التي نُصّ عليها أيضاً صراحة على أساس عدد السكان ودرجة الحرمان. ومن بين مصادر الإيرادات المخصصة للحكومات المحلية نسبة ثابتة من إنتاج النفط والغاز المحليين، إلى جانب الضرائب المحلية والمنح، فضلاً عن الإيرادات المتولدة من إيجار وبيع الممتلكات.

وبالإضافة إلى ذلك، سعى القانون إلى تفعيل أدوار المجالس المحلية، مع تعزيز الحوكمة على مستوى الناحية. فمثلاً، اشترط أن ينتخب/يختار النواب المحليون رؤساء ونواب رؤساء المجالس المنتخبة في غضون أسبوعين، بناءً على دعوة أولية من المحافظ. وللحيلولة دون احتكار الفرع التنفيذي للسلطة، نصّ القانون على أن يعقد المجلس كشرط تلقائي جلساته الافتتاحية، حتى ولو لم يدع لها المحافظ رسمياً. وعلاوة على ذلك، وبموجب تشريع عام 2008، لا يمكن لمجالس النواحي أداء مهامها الرقابية إلا من خلال إحالة توصياتها إلى مجلس القضاء. غير أن تعديلات عام 2013 منحتها صلاحيات مستقلة لمراقبة أعمال المديرية على المستوى المحلي والإشراف عليها. وذلك هام بخاصة لأنه يزيد مساءلة هذه الهيئات أمام المواطنين مقابل مساءلتها تجاه مستويات الحوكمة الأعلى.

وعلى الرغم من أن بعض بنود القانون لم تر النور في نهاية المطاف، كتلك التي تسمح على وجه التحديد للمحافظين بالإشراف على سياسات الأمن في المحافظات وممارسة حق النقض فيها والتي ألغاهما لاحقاً مجلس الشورى، شكّلت التعديلات نقلة نوعية نحو الحوكمة اللامركزية في العراق⁷. وبصورة أكثر تحديداً، نتيجة لهذا العمل القانوني، يتوقع الآن من ثماني وزارات قطاعية أن تنقل رسمياً مهام ومسؤوليات التنفيذ الأساسية إلى

6 كما نوقش في هذا القسم، وسّع نطاق السلطات المحلية رسمياً، وكانت هناك تغييرات في تعيين المسؤولين المحليين، واتخذت خطوات لتطبيق اللامركزية في المالية العامة. غير أنه لم تحدث أية تغييرات في عدد المستويات العامودية الممولة مباشرة من الموازنة العامة، ولا في صلاحيات الإنفاق المحلي، وعدد موظفي الخدمة المدنية كنسبة من السكان في الولاية القضائية التي يعملون فيها. ومن المتوقع أن تزداد هذه الأخيرة مع نقل سلطات ثماني وزارات، لكن ذلك لم يتحقق حتى وقت كتابة هذا التقرير.

7 حكم مجلس الشورى لصالح الحفاظ على مركزية قطاع الأمن على أساس تشريع عام 1994، مقابلة على سكايب مع الخبير الدستوري، زياد العلي، تشرين الأول/أكتوبر 2016.

المحافظات، مع الحفاظ على أدوار التخطيط الشامل للسياسات على المستوى الاتحادي. وعلاوة على ذلك، وفقاً للمادة 45 من القانون، عُهد إلى "الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات" بتطبيق اللامركزية في تقديم الخدمات العامة تحت إشراف الوزارات الثماني. وتعد الهيئة، التي تعمل كهيكل "مستقل" مواز ويرأسها رئيس الوزراء مباشرة، اجتماعات منتظمة مع ممثلي الوزارات والمحافظات. وقد كُلفت بدفع تنفيذ عملية نقل السلطة وإزالة العراقيل وتنسيق تنفيذ تشريعات عام 2013 في غضون سنتين تصبح في نهايتها الولايات جميعها تلقائياً من مسؤوليات المحافظات.

ثالثاً- نحو تفسير

يتناول هذا القسم بعض الأسباب التي أدت إلى تعثر تطبيق اللامركزية في السياق العراقي.

1- الثغرات والتناقضات في الإطار اللامركزي المؤسسي القانوني

يدعو الدستور العراقي إلى شكل لامركزي غير متماثل للحوكمة الاتحادية. وقد انتقد بعض علماء القانون هذا الشكل بسبب الثغرات والتناقضات الحرجة فيه. فمثلاً، بعد عام من اعتماد الدستور، كتب الخبير الدستوري ديفيد كامبيرون أن الدستور العراقي الجديد يمهد للمسار الاتحادي لكنه لا يرسى أسس الاتحادية بما أن أياً من المؤسسات الاتحادية الكبرى لم تنشأ وقت اعتماده وبما أن إقليم كردستان يسبق هذه الوثيقة (2006). وعلاوة على ذلك، وفقاً له، تحدد الوثيقة مساراً اتحادياً غامضاً، إذ أن "دستور العراق يتضمن في صلبه طائفة من أنواع المستقبل الاتحادي البديلة المحتملة" (المرجع نفسه:3).

والواقع أن التسوية الدستورية الأصلية لم تتناول بتفصيل كافٍ عدداً من عناصر النظام الاتحادي الأساسية. وهذه تشمل: إنشاء "مجلس الاتحاد" (المادتان 65 و137)، وتشكيل المحكمة الاتحادية العليا (المادة 92 (2))، وكذلك تشكيل مجلس القضاء الأعلى (المادة 90)، وإجراءات تكوين الأقاليم، (المادة 118) (المرجع نفسه: 6). ويذهب العلماء المختصون إلى أنه فيما عدا ترك جوانب من النظام الاتحادي إلى إجراءات تشريعية مستقبلية، فإن العلاقات بين النصوص التشريعية ملتبسة.

وربما كان الأمر الأكثر إشكالية هو أن الدستور لا يميّز تماماً بين سلطات الأقاليم والمحافظات العادية خارج إقليم كردستان. ففي حين أن من الواضح أن واضعي النصوص كانوا يهدفون أن تتمتع الأقاليم بمركز أعلى وسلطات أكبر ومكانة أرفع في الاتحاد، تتمتع المحافظات في العديد من أقسام الدستور بمركز وسلطة مشابهين أو في بعض الحالات مماثلين لمركز وسلطة الأقاليم (أنظر البحث في 34-37: Yehia, 2016). ونتيجة لذلك، كان هناك تعارض بين المادة 122، التي تتناول صراحة سلطات المحافظات على المستوى الإداري، من ناحية، وبقية الدستور، من ناحية أخرى. وهذا بدوره فتح نافذة لخلط كبير حول سلطات المحافظات. وتزيد من تعقيد الصورة المادة 123 التي تتصور تفويضاً للسلطات عبر مستويات الحكومة في الاتجاهين كليهما، أي أنها توفر مرونة تسمح للحكومة الاتحادية بتفويض سلطات للمحافظات والعكس بالعكس، ما يعني أنه يمكن للمحافظات أن تفوض بعض سلطاتها للسلطات الاتحادية⁸. بعبارة أخرى، يسمح الإطار القانوني للبلد باختلافات في درجات وأشكال نقل السلطات عبر المحافظات حتى عندما يتعلق الأمر بتنظيم قطاع واحد كالتعليم أو الصحة⁹. ونتيجة لذلك، يرجح أن تؤدي العملية إلى ترتيبات مؤسسية متباينة على المستوى المحلي. وعلاوة على ذلك، وكما أشار

8 دستور جمهورية العراق، صفحة 38.

9 ندوة حول تطبيق اللامركزية في العراق، ورشة عمل لمنظمة إس.كي.أل SKL، بيروت، 15-17 آب/أغسطس 2016.

المشاركون في الدراسة، "عملية تحقيق اللامركزية، إذا ما نظر إليها في ضوء المادة 123، يمكن عكسها من الناحية الإجرائية رغم أنها منصوص عليها دستورياً"¹⁰.

مع ذلك، بالمقارنة مع الدساتير الاتحادية الأخرى، لدى دستور العراق لعام 2005 تحيُّز لامركزي صريح واضح يحابي الوحدات دون الوطنية (8: Cameron, 2006)¹¹. والواقع أن تلك الوثيقة تحدد قائمة قصيرة نسبياً من السلطات الاتحادية الحصرية، وهي بالتحديد تسع سلطات تتعلق بالسياسة الخارجية، والأمن القومي، والسياسة المالية والجمركية، والمعايير التنظيمية، والجنسية، وإحصاءات السكان، وموازنات الاستثمار، وتخطيط الحصول على المياه، وتخطيط ترددات البث اللاسلكي والبريد¹². ومن الجدير بالذكر أن هذه السلطات الحصرية تتعلق برسم السياسات لا بتنفيذها وإنفاذها الفعليين اللذين تُركا لمستوى القضاء. وفي الحالات التي لا يُنص فيها على أن السلطات اتحادية أو مشتركة حصراً، فإنها تُحدد في الدستور قانونياً سلطات للأقاليم أو المحافظات. وعلاوة على ذلك، حين تُتقاسم السلطات بين مستويي الحكومة، فإنها تذهب في الواقع إلى الأقاليم والمحافظات. ونتيجة لذلك، يلاحظ زيد العلي أن "الصلاحيات التي منحت للحكومة الاتحادية كانت ضعيفة ومحدودة جداً لدرجة أن الدولة كانت من بين أكثر الدول ضعفاً في العالم" (94: 2014).

وعلاوة على ذلك، يتيح الدستور مساحة قانونية للعملية الاتحادية لمواصلة تطورها مع الزمن. ومن الناحية الفنية، يتيح مخطط اللامركزية للمحافظات الحصول على درجات متفاوتة من الاستقلالية والحكم الذاتي، تتراوح من الوحدة الاتحادية إلى المحافظة الإدارية، تبعاً لتطلعات كل منها إلى الحكم الذاتي. والنظام كما هو قائم حالياً، غير متماثل للغاية، بما أن كردستان هي الإقليم الاتحادي الوحيد في حين يتكون ما تبقى من العراق من محافظات إدارية. "غير أن الدستور يتوقع تشكيل عدد غير محدد من الأقاليم في المستقبل" (9: Cameron, 2006). والواقع أن الدستور ينص على أنه يحق لمحافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على استفتاء على النحو المحدد في المادة 119. ولم تقيد هذه الإمكانية بإطار زمني معين، على أن تنظم بقانون محدد. وينص الأخير بشكل مثير للجدل على الحصول على تأييد ثلث مجلس المحافظة فقط (34: Yehia, 2016).

وقد غذى هذا التحيُّز للامركزية وفقاً للمحللين المخاوف بين السياسيين العراقيين فيما يتعلق بالمخاطر المحتملة لإضعاف الدولة في ظل مثل هذا النظام الاتحادي اللامركزي. وقد حاول المشرعون معالجة الثغرات والتناقضات في الدستور بإصدار القانون 21 (2008) بشأن "المحافظات غير المنتظمة في إقليم". ويخلّ هذا القانون بالتوازن لصالح الحكومة المركزية إذ يُحدد تحديداً صريحاً مهام المحافظات بحيث تكون أضيّق ويحصر صلاحياتها في المجال الإداري.

2- معايير المركزية والافتقار إلى التوافق الإيديولوجي

يسلط بعض الباحثين الضوء على الأهمية الحيوية للأفكار والمعايير والقيم الثقافية المهيمنة لاستقرار النظم الحكومية الاتحادية في مواجهة مخاطر عدم الاستقرار السياسي أو التوتر بين الطوائف. وتشير إحدى هذه الحجج إلى أن تحقيق اللامركزية لا يجذب في البلدان التي يفتقر فيها المواطنون إلى الشعور بالوحدة والالتزام

10 المرجع نفسه.

11 المرجع نفسه.

12 دستور جمهورية العراق، صفحة 35.

بالحوكمة اللامركزية (Lijphart, 1977; Burgess, 1993; Narang, 1995). وينظر إلى سيادة "ثقافة اتحادية" أو "أيدولوجية اتحادية" على أنه أمر أساسي للحفاظ على التماسك الوطني.

ويردد متابعون للقضية العراقية حججاً مماثلة تشدد على أن عملية تطبيق اللامركزية يعرقلها الافتقار إلى شروط فكرية مسبقة. ويذهب أحد الخبراء إلى أن النخبة الحاكمة في العراق تتشارك "غرائز مركزية عميقة". ويوضح أن "هناك عقبة ثقافية أمام تطبيق الاتحادية أو اللامركزية في البلاد. فقد تعبر النخبة الحاكمة عن دعم رمزي لتطبيق اللامركزية، لكن العملية بالنسبة لها ليست أكثر من مجرد تقليل التمرکز، بحيث توضع السياسات في العاصمة لتنفذها الكيانات المحلية. لا شيء أكثر من ذلك"¹³. وعلاوة على ذلك، تعارض البيروقراطية في العراق عملية تطبيق اللامركزية بسبب سيادة ثقافة الدولة المركزية المتجذرة بعمق. ونتيجة لذلك ينتظر المسؤولون على المستوى المحلي أن ترسم بغداد السياسة بدلاً من أن يأخذوا هم زمام المبادرة. "فمن وجهة نظر المسؤولين على المستوى المحلي، لماذا الأخذ بزمام المبادرة وتحمل المسؤولية"¹⁴؟ ووفقاً لمحلل آخر، لم تنشأ الحوكمة اللامركزية عضوياً في العراق كما كان الحال في دول اتحادية أخرى، حيث كانت السلطات المنقولة جزءاً من تسويات النخبة التي أذنت بالنشوء التاريخي للدولة الحديثة. بدلاً من ذلك، خرج العراق من الاستعمار ببنية دولة حديثة مركزية ومجتمع متماسك نسبياً، رغم وجود انقسامات عامودية، ولم تُفرض الاتحادية على البلاد إلا بعد اتفاقية السلام الشامل. ولذا فإن معارضة اللامركزية عميقة الجذور¹⁵.

على النقيض من التركيز على الثقافة التي تتشكل تاريخياً خلال فترة مديدة، يؤكد محللون آخرون على أن غياب التوافق الأيدولوجي خلال جهود بناء الدولة بعد مرحلة صدام يشكل عقبة خطيرة أمام الإصلاحات. من هذا المنظور، فإن ما فاقم العقبات أمام تطبيق اللامركزية والخيار الاتحادي في العراق هو الافتقار إلى توافق محلي قوي في الآراء، ما أعاق التطوير المؤسسي للحوكمة اللامركزية. وكما يقول أحد العلماء المختصين: "يقف الشيعة والسنة والأكراد كل على طرف نقيض بشأن المسألة الاتحادية ولا يمكن تجاوز خلافاتهم" (Nuruzzaman, 2010: 515). فمن ناحية، حسب وجهة نظر الكاتب، تقليدياً، عارضت النخب السنوية الاتحادية باعتبارها تهديداً لوحدة وسلامة الدولة وترتيباً غير كافٍ لتقاسم ثروة العراق ومواردها النفطية تقاسماً منصفاً. ومن ناحية أخرى، يدعم الأكراد العراقيون، وبدرجة أقل النخبة الشيعية، الفدرالية بانتظام. وفي الواقع يُعزى اعتماد البلد لنظام اتحادي منذ عام 2005 إلى الضرورة العملية التي فرضت قبول مطالب الأكراد بالحكم الذاتي في أي نظام سياسي ناشئ، بُغية الحفاظ على سلامة ووحدة الدولة¹⁶. وبالنسبة لجزء كبير من السكان الشيعة، "نُظر إلى إعادة بناء العراق الاتحادي كخيار إيجابي" يمنح الأغلبية سلطة السيطرة على مستقبل البلاد وثروتها¹⁷.

وبصرف النظر عن المصالح المتباينة، ووفقاً لزيد العلي، فإن عملية صياغة الدستور بحد ذاتها، التي كانت منقوصة من عدة نواحي، ساهمت في الافتقار إلى توافق في الآراء واسع النطاق على هذه المسألة (2014). أولاً، لم تكن اللجنة التي كلفت بصياغة المسودة النهائية للدستور تشمل المجموعات الرئيسية كلها. ثانياً، مارست قوى خارجية قدراً كبيراً من التأثير على عملية كتابة المسودة النهائية للدستور، التي كانت بعيدة كل البعد عن المسودات الأولية فيما يتعلق بصلاحيات كل من المستويين الاتحادي والمحلي للحكومة. ثالثاً، صيغ الدستور في فترة زمنية قصيرة نسبياً في محاولة لوقف العنف واستعادة الأمن في عراق ما بعد الحرب (Cammett, 2013).

13 مقابلة مع الخبير الدستوري، زيد العلي، تشرين الأول/أكتوبر 2016.

14 المرجع نفسه.

15 مقابلة مع الخبير العراقي مجاهد الطائي، إسطنبول، 12 آذار/مارس 2016.

16 المرجع نفسه.

17 المرجع نفسه.

وقد عنى ذلك أنه كانت هناك مساحة أقل للتداول الشعبي الرامي إلى ضمان إدماج النظام المقترح للحكومة في المعايير والقيم الثقافية السائدة.

3- الصراعات على السلطة

لاحظت دراسة مقارنة للأمم المتحدة حول إصلاحات الحكم المحلي أن الصراع على السلطة يؤثر على مسار اللامركزية حتى لو وجد إطار قانوني مؤسسي ملائم. ولأن المسؤولين على المستوى المركزي والبيروقراطيين الحكوميين اعتادوا على ممارسة قوة هائلة، "يتكون لديهم دائماً الانطباع أن اللامركزية ستقلص إمبراطوريتهم وتقلل قوتهم البيروقراطية. ولذا فإنهم يميلون إلى معارضتها أو تخريبها بهدوء" (Kauzya, 2003: 14). وفي حالة العراق، تعثر تطبيق اللامركزية في وجه حملة هدفت إلى زيادة تمرکز السلطة. ويقول المحللون إن البلاد شهدت مزيداً من المركزية لأن رئيس الوزراء السابق عمل على أن يراكم لحزبه مزيداً من أدوات السيطرة والسلطات التي تراوحت من تلك العسكرية إلى التشريعية¹⁸. ووفقاً لميلاني كاميت، ارتبطت إعادة مركزة السلطة في العراق بـ "الارتداد نحو السلطوية"، خاصة منذ عام 2010، إذ وسع رئيس الوزراء آنذاك سيطرته على مؤسسات الدولة الرئيسية (2013:1).

وقد اندرجت الإصلاحات اللامركزية في صراعات على السلطة أكبر اندلعت بين فصائل النخبة الحاكمة وكذلك الأحزاب الدينية المهيمنة في المركز، من ناحية، والمعارضة من ناحية أخرى. وبسبب الاندفاع إلى تركيز السلطة في المركز، حدّد قانون 2008 صلاحيات محدودة للمحافظات رغم أن الدستور منحها ولايات أوسع نطاقاً. ووفقاً للبعض، لم يكن إصدار تعديلات القانون في عام 2013 إلا محاولة من البرلمان للحدّ من صلاحيات السلطة التنفيذية على المستوى الاتحادي. فقد دعت هذه التعديلات إلى نقل السلطات في ثماني وزارات في غضون عامين. وتكمن أهمية قانون عام 2013 في أنه عكس التوجه السابق نحو المركزية. فمثلاً، نصّت المادة السابعة من قانون عام 2008 على أن "ترسم مجالس المحافظات السياسات العامة للمحافظات بالتنسيق مع الوزارات المعنية"¹⁹. غير أن قانون عام 2013 عدّل النص ليصبح "رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة بالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية، وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة"²⁰. كما أعطى القانون للمجالس صلاحية مراقبة جميع أنشطة السلطات التنفيذية في المحافظة. وعلاوة على ذلك، أضاف القانون المعدّل مادة تنصّ صراحة على "أن تمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الاتحادية"²¹. بل إن القانون، بشكل مثير للجدل، منح المحافظ سلطة مباشرة على كافة الأجهزة الأمنية العاملة في المحافظة، إذ أنه يطلب من السلطات الاتحادية التنسيق مع المحافظ²².

4- الاقتصاد السياسي

كانت إحدى العقبان الرئيسية التي تحول دون تطبيق اللامركزية في العراق ولا تزال الفشل في التوصل إلى تسوية مقبولة على نطاق واسع بين الحكومة المركزية في بغداد والسلطات المحلية في غرب وجنوب البلاد

18 مقابلة مع الخبير الدستوري، زياد العلي، تشرين الأول/أكتوبر 2016.

19 القانون رقم 21 لسنة 2008: "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم"، الوقائع العراقية 4070، 31 آذار/مارس 2008.

20 القانون رقم 2013/19 المعدّل لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، الوقائع العراقية 4284، 5 آب/أغسطس 2013.

21 المصدر نفسه، المادة 2.

22 ألغاه فيما بعد مجلس الشورى الذي قضى بأن الأمن حكر للسلطات الاتحادية.

فيما يتعلق باتخاذ القرارات في قطاع حيوي هو قطاع النفط والغاز. وقد نص دستور عام 2005، على أن موارد النفط والغاز "ملك للشعب العراقي كله في الأقاليم والمحافظات كلها"، لكن هذه الوثيقة لا تنص بالفعل على إدارة هذه الموارد الهامة. وتدعو المادة 112 من الدستور العراقي إلى قيام الحكومة الاتحادية "بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن تُوزَّع وارداتها توزيعاً منصفاً يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة" (Kelly, 2010: 755). وفي حين يجادل البعض بأنه ينبغي قراءة ذلك على أنه يعني سلطة اتحادية حصرية على موارد الغاز والنفط، يرى آخرون أن هذه المادة من الدستور تصور التزاماً مشتركاً تتحمل بموجبه كافة المستويات الحكومية مسؤوليات إدارة مشتركة²³. وعلاوة على ذلك، يحتاج المؤيدون للمقولة الأخيرة أنه عندما يتعلق الأمر بتنظيم القطاع سيغلب التشريع الإقليمي على القانون الاتحادي في حالة وجود تضارب بينهما. وقد سببت هذه المناقشة القانونية جموداً في الجهود الرامية إلى سنّ إجراءات لامركزية. وهذا هو الحال خاصة في حالة حقول النفط "المستقبلية" لأن الدستور لا ينص بوضوح على إدارة هذه الحقول (المرجع نفسه: 756)، ويقدر أن 17 حقلاً نفطياً من أصل 80 قد طوّرت (Kumins, 2005: 1). وقد بلغت المنازعات على مسألة النفط وعلى طبيعة النظام الاتحادي في العراق أوجها عدة مرات خلال الجهود المتكررة لتمرير قانون هيدروكربون جديد وكذلك مدونات قانونية بشأن تقاسم الإيرادات.

رابعاً- توصيات سياساتية

في ضوء الإجماع الناشئ على أن الوحدة الوطنية في العراق تتوقف حالياً على متابعة تطبيق اللامركزية بفاعلية، يتناول هذا القسم صياغة محتملة للسياسات، وكذلك ترتيبات وآليات مؤسسية يمكن أن تيسر تأسيس سلطة دولة لامركزية فعّالة في العراق، مع توخي اجتناب أية إجراءات يحتمل أن تزعزع استقراره. وللحيلولة دون سوء الفهم، هناك إيضاحان هامان يتعلقان بهذه المسألة. أولاً، ينبغي أن تعامل هذه التوصيات على أنها شروط ضرورية ولكن غير كافية لنجاح الحوكمة الديمقراطية اللامركزية في العراق. فهذه تتوقف على تغييرات أكبر على المستوى الكبري (macro) على مستوى مؤسسات الدولة المركزية بهدف تعميق مساءلتها وشفافيتها وشرعيتها، وينبغي أن يشمل ذلك في الحالة المثالية تفعيل أدوار المؤسسات الاتحادية المحددة دستورياً التي ظلت غير فاعلة، ويمكن أن تشمل الرضوخ لمطالب تحقيق تمثيل أكمل للمصالح المحلية في عملية صنع القرار. ثانياً، يمكن أن تساعد اللامركزية الفعّالة على الحدّ من الانتقال إلى الاستقرار في العراق بتيسير الحصول على الخدمات العامة وزيادة المساءلة وتعزيز الروابط مع الدولة. غير أن تحقيق الاستقرار في البلاد ليس كافياً، وتلك عملية تستلزم إعادة دمج النازحين وتسريح المجموعات المسلحة ونزع سلاحها، فضلاً عن تنفيذ آليات عدالة انتقالية وإصلاح قطاع الأمن بهدف دمج الميليشيات فيه. ويعتمد التحليل على الاستفادة من أفضل الممارسات من بلدان خارج المنطقة، للتحديد من منظور معياري حوافز تشجيع واضعي السياسات على تبني الإصلاحات اللازمة.

1- تصوير اللامركزية كـ "فوز للجميع"

في سياقات مرحلة عدم الاستقرار تكون "العلاقات المركزية-المحلية (أو الإقليمية) عادة حساسة وقد تعقدها أجنداث خفية" (Wang, Suhrke and Tjonneland, 2005: 7). وهناك حالات استُخدمت فيها برامج اللامركزية لتعزيز السيطرة على المستوى المحلي. فمثلاً، في أفغانستان، كانت الحكومة المركزية تأمل إقامة علاقات ولاء مع المجتمعات المحلية من خلال تخصيص مجموعة من المنح مباشرة للقرى، في تجاوز لـ "أمراء

23 أنظر Cameron, D. (2006), "Making Federalism Work in Iraq", in (2007) Iraq: Preventing Another Generation of Conflict, ed. Malone, D. M. et al.

الحرب" من المستوى المتوسط. وبشكل مشابه، كما تبين بوضوح تجارب بعض بلدان أمريكا اللاتينية في المرحلة الانتقالية مثل شيلي، كانت الإصلاحات اللامركزية في بعض الحالات موجهة إلى تحسين التغلغل في المجتمع ورصد قوى المعارضة وتعزيز استقرار أنظمة سلطوية (Oxhorn, 2010).

في الحالة المثالية، ينبغي على من يصوغون برامج تطبيق اللامركزية الانخراط في عملية تحقيق توازن دقيق بين المطالبات المحلية والمطالب المركزية بحيث لا تتورط عملية الإصلاح في صراعات على السلطة أو في خلق تصور لدى أي من الطرفين بأن هناك غالباً ومغلوباً. "ولا يُنظر إلى اللامركزية الهادفة والمُخططة جيداً والمُسيطر عليها على أنها صراع على السلطة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، بل على أنها جزء من إطار لإصلاح الدولة والإدارة العامة يهدف إلى تمكين الحكومات والمجتمعات المحلية قانونياً وتقنياً ومالياً من تلبية مصالحها بينما تُعنى الحكومة المركزية بمهام الدولة الأسمى" (Kauzya, 2003:4). وفي العراق، عُدت المقاومة التي أبدتها القوى الجاذبة إلى المركز الجيل الأول من الإصلاحات اللامركزية، ما أعاق تطبيقها. وتهدد هذه القوى نفسها أيضاً بإفشال مبادرات الإصلاح الجارية حالياً.

وإلى جانب الإصلاحات القانونية التي تميّز بشكل أوضح بين نقل السلطة العامودي القصير الأجل ومثيله الطويل الأجل وتحافظ على ولايات واضحة للمركز، والتي كانت محور اهتمام صانعي القرار العراقيين، لا بدّ من التركيز على كيفية صياغة الإصلاحات نفسها في الخطاب السياسي. وتشير صياغة السياسات إلى الطريقة التي تحدد بها النخب – وبعد ذلك تؤكّد – تلك الاعتبارات التي تولّد بين أفراد الجمهور آراء مُحبّذة للبدل السياسي المفضل لديها (Jerit, 2008: 3). كما أن طريقة صياغة اللامركزية هامة أيضاً لمؤيديها لكسب التأييد، أو على الأقل لتحديد المعارضة، بين الجهات الفاعلة المُهيمنة داخل جهاز الدولة نفسه. وفي السياق العراقي، ينبغي إيصال سياسات اللامركزية بطريقة استراتيجية بحيث تظلّ الجهات الفاعلة على المستوى الاتحادي تنظر إلى دورها على أنه هام ومؤثر للغاية وفي الوقت نفسه إرضاء الطموحات المحلية نحو التمكين.

2- تعزيز الترتيبات المؤسسية للإصلاحات

تشير الدراسات إلى أن وجود كيان متخصص مُكلف بتعزيز اللامركزية أمر ضروري لإدامة الدفع باتجاه الإصلاح (Kauzya, 2003). وفي حالة العراق، أنشئت الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات ككيان مستقل مهمته تنسيق عملية نقل السلطة، فأضحت الوكالة الرائدة في مجال الإصلاحات اللامركزية. غير أن هناك ظواهر تشير إلى أن هناك بعض التحديات. وكي تنجح في توليد زخم يدفع باللامركزية قدماً، هناك حاجة إلى تحديد دورها بشكل أوضح. وتحقيقاً لهذه الغاية، من الضروري إصدار تشريعات تحدد بوضوح معالم وآليات نطاق نقل السلطة. وعلاوة على ذلك، اعتمدت الهيئة حتى الآن على شراكات مع منظمات دولية وجهات مانحة لتلبية احتياجات بناء القدرات²⁴. ولكن، على المدى الطويل، هناك حاجة إلى وضع إطار مستدام لبناء القدرات، لتوفير دعم استشاري متسق ومنتظم تقني وتشغيلي للبيروقراطيين على المستوى الاتحادي وعلى مستوى المحافظات على حد سواء. وتفتقر السلطات على المستوى المحلي إلى الخبرة في إدارة الموارد البشرية، بما في ذلك إدارة الرواتب والتوظيف وتقييم الأداء²⁵. وهذا يفتح المجال لغرس مبادئ الخدمة العامة التعاونية، المدفوعة ليس فقط باتباع الإجراءات الهرمية أو الاستجابة للاحتياجات المحلية، بل بالانخراط مع أصحاب المصلحة المحليين في تنفيذ ووضع السياسات. ولمعالجة الثغرات في القدرات، ينبغي أن تتحقق للهيئة فرص أكبر للاستفادة من خبراء قانونيين، بالإضافة إلى الخبرة الفنية المتخصصة في مختلف جوانب إدارة القطاع العام وتطبيق اللامركزية،

24 مقابلة على سكايب مع رئيس الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات في 10 آذار/مارس 2017.

25 أنا ممتن لـ Andersson Gunnar للفت النظر إلى هذه النقطة.

وذلك للشروع في إجراءات قياسية كافية لنقل الموارد والموظفين والولايات إلى المستوى المحلي، كما للبحث على الإصلاحات في مجال الخدمة العامة على المستوى المحلي²⁶.

وإلى جانب تخصيص الموارد بما فيها الموارد البشرية المختصة، تتوقف فعالية الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات على تطوير علاقات تآزر، لا سيما مع وزارة المالية على المستوى الاتحادي. والحال كهذا لأن بطء وتيرة تطبيق اللامركزية في المالية العامة يشكل خطر إفراغ اللامركزية من غرضها، ويوهن الدعم العام لعملية الإصلاح. وأخيراً، استناداً إلى تجارب تطبيق اللامركزية في أوغندا ورواندا، من الضروري وضع استراتيجية للإنهاء التدريجي لعمل المؤسسات المكلفة بإدارة تطبيق اللامركزية، مثل الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات، لدى إنجازها لعملها (المرجع نفسه).

3- تعميق الروابط مع المواطنين

يكشف تحليلنا السابق أنه كي تترسخ الإصلاحات اللامركزية، لا يكفي أن يكون هناك فحسب توافق آراء أيديولوجي بين الأطراف الفاعلة الرئيسية، بل ينبغي أيضاً أن يكون هناك بين السكان تأييد عام لنقل السلطة إلى مستويات أدنى من الحكومة. ومن هنا، تبرز أهمية زيادة الوعي بأدوار الحكمة المحلية في العراق وتعزيز المعايير الثقافية التمكينية بين المواطنين. والمبادرات على هذه الجبهة ملحة بشكل خاص في العراق بسبب انعدام الثقة الكبير في مؤسسات الدولة وانتشار تصور واسع النطاق يترأى أن الفساد مُستشر على المستويين الوطني والمحلي، وحتى بين الموظفين العموميين²⁷. وعلى المدى القصير، يمكن لاستراتيجيات التواصل الفعالة من جانب المسؤولين الاتحاديين والمحليين أن تساعد على إحداث التغيير المنشود من خلال بناء الدعم بين الجمهور لأدوار الحكومات المحلية الآخذة بالتوسع. وهناك أهمية حاسمة لتوفير المعلومات العامة حول كيفية الحصول على الخدمات المحلية مباشرة في أعقاب إصلاحات نقل السلطات التي قد لا تغيّر علاقات المساءلة فحسب، بل أيضاً تحول قواعد الحصول على هذه الخدمات. وفي هذا الصدد، تثقيف المواطنين أمر هام أيضاً لضمان أن يكون دور هيكل الحكومة المحلية فعالاً ولتشجيع المشاركة من أسفل إلى أعلى، وذلك استناداً إلى تجارب الدول التي مرت بمراحل انتقالية في أوروبا الوسطى والشرقية (أنظر المناقشة في UNDESA, 2000). "على المواطنين أن يتعلموا حقوقهم، ولكن أيضاً التزاماتهم، كأعضاء في المجتمع الوطني والمجتمع المحلي" (UNDESA, 2000: 3).

وعلى المدى البعيد، ينبغي أيضاً أن يحدث هذا التحول الثقافي بتعميق الروابط بين الحكومات المحلية والمواطنين، أو السعي إلى إصلاحات لامركزية أفضى. والواقع أن العراق يفتقر إلى آليات مساءلة متطورة لأن الإصلاحات ركزت على نقل السلطات إلى مجالس المحافظات ولكن ليس إلى مستويات القضاء أو الناحية المحلية. وهناك ضرورة لإنشاء آليات تشاركية قابلة للاستمرار مع جهات فاعلة محلية على مستوى القاعدة الشعبية لتمكين صانعي القرار المحليين لدى تصميم وتنفيذ السياسات العامة من تقييم الظروف الاقتصادية والبيئية والاجتماعية المحلية تقييماً ملائماً.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن إنشاء آليات للمساءلة أمر حيوي لتمكين الجمهور من التعبير عن مدى الرضا بمستوى الخدمات وتحديد أولوياتها. ومن الأمثلة على نماذج المساءلة الاجتماعية ذات الصلة اعتماد بطاقات الأداء ليستخدمها المواطنون أو المجتمعات المحلية في تقييم الخدمات العامة وكما يمكن استحداث الآليات

26 المرجع نفسه.

27 أكد عدد من المشاركين في الدراسة أن تلك إحدى العقبات التي تعترض الإصلاحات.

التشاركية لوضع الموازنات وتتبع الإنفاق. وينبغي أيضاً وضع آليات للرصد تتيح لصانعي القرارات المحليين تتبع أثر الخدمات المقدمة للسكان المحليين، وبالتالي تحقيق أقصى قدر من الكفاءة والاستجابة.

وأخيراً، يمكن أن يؤدي اعتماد مشاريع تنمية مجتمعية مصممة بعناية على المستوى المحلي إلى تعزيز اللامركزية الفعالة في البلدان الخارجة من أزمات، مثل العراق. غير أن تجربة كل من إندونيسيا وأفغانستان تبين أن هذه المشاريع لا تنجح إلا عندما تنشأ في الوقت نفسه هياكل مناسبة للوساطة في المنازعات والتعاون والمصالحة على الصعيد المحلي، ما يحول دون إعادة إنشاء هياكل الهيمنة الهرمية السائدة واستبعاد الفئات الاجتماعية الأكثر انكشافاً على المخاطر (8: Wang, Suhrke and Tjonneland, 2005).

4- تخفيف الافتقار إلى التماثل في النظام

إن طبيعة النموذج الاتحادي غير المتناظر السائد في العراق نتيجة فريدة للتطور التاريخي الحديث لمؤسسات الدولة. فهو يجمع بين تركة عالية من المركزية في الإدارة العامة للمحافظات عرقلت فعلياً تطور الهياكل الاتحادية وهامش كبير من الحكم الذاتي للمناطق الكردية. وفي حين حفظ ذلك حقوق الأقلية الكردية، إلا أنه أدى إلى انشقاق مركزي بين المناطق الكردية وبقية العراق من خلال تكوين فئتين من المواطنين²⁸. ونتيجة لذلك، يُعرض النظام نفسه لمخاطر افتقار إلى الاستقرار محتملة إذ تطرح المحافظات تساؤلات بشأن تخصص السلطات والموارد لحكومة إقليم كردستان.

إن تخفيف التوزيع غير المتماثل للسلطة على المستوي المحلي أمر مهم للتنمية السياسية في البلد على المدى الطويل. ومن الواضح أن ذلك يمكن تحقيقه بنقل السلطات إلى المحافظات، كما بحثنا في هذه الورقة. غير أن ذلك ينبغي أن يستتبع أيضاً بذل جهود مُتعمدة لبناء درجة من التقسيم في النظام الفدرالي، بحيث تجري إقامة صوامع إدارية منفصلة في علاقة الحكومة الاتحادية مع المحافظات الفردية. ومن شأن ذلك أن يكون بمثابة ضمان سياسي يحول دون أن تثير مبادرات سياسية في جزء من البلد ردود فعل مضادة في أجزاء أخرى منه. ويحتمل أن تتصاعد دينامية كهذه لتؤدي إلى حلقة مفرغة من المطالبات المتنافسة وحملات التعبئة الهادفة إلى الحصول على الحكم الذاتي. وكما هو مبين أدناه، ينبغي أن تقترن هذه الاستراتيجية أيضاً بصيغة منصفة لتوزيع موارد البلد، ولا سيما عائدات الغاز والنفط.

وكما يتضح من حالة بلجيكا، يمكن أن تستقر النظم غير المتناظرة من خلال مجموعة متنوعة من الابتكارات والآليات المؤسسية، وأبرزها تصميم القانون الانتخابي على أساس التمثيل النسبي وعتبة تمثيل منخفضة والتصويت التفضيلي ضمن قائمة واعتماد كليات انتخابية (أنظر OSCE/ODIHR, 2007). ويمكن من خلال بناء حوافز لتشكيل أحزاب إقليمية قوية، بدلاً من الأحزاب الوطنية، وكذلك استيعاب النخبة بيناء ائتلافات على المستوى الاتحادي، أن تيسر المؤسسات الانتخابية تشكيل ائتلافات حكومية توافقية على مستويات الحوكمة المختلفة، ما يقلل بدوره إمكانيات الإقصاء والتورط²⁹. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تفعيل المؤسسات الاتحادية ضروري لاستقرار الاتحادات غير المتناظرة. وبشكل أكثر تحديداً، يمكن أن يكون بمثابة صمام أمان أساسي

28 لبحثٍ عن الافتقار إلى التناظر والاتحادات التي تتعدد مكوناتها الإثنية، أنظر Swenden, 2002.

29 حتى عام 2003، عُقدت انتخابات البرلمان الإقليمية والوطنية في اليوم نفسه، ما عزز تطابق الائتلافات عبر مختلف مستويات الحكومة.

إنشاء مجلس ثان قوي يجسد المصالح الإقليمية بالتساوي، وكذلك إنشاء محكمة دستورية يمكنها تحديد الاختصاصات عبر مستويات الدولة المختلفة وحل المنازعات بين الأقاليم.

5- اللامركزية المالية

أحد أهم شروط نجاح اللامركزية هو ضمان توفير قاعدة موارد مالية مستدامة تتناسب مع الوظائف التي نُقلت إلى مستويات الحكومة المختلفة. وفي حين عالجت تعديلات عام 2013 بعض العقبات التي تعرقل عملية اللامركزية المالية، من خلال تخصيص مصادر إيرادات محددة للسلطات المحلية، هناك حاجة إلى تعزيز القدرات المحلية على توليد الدخل التي لا تزال ضعيفة للغاية. وعلاوة على ذلك، ما زال نقص التدفقات المالية إلى المحافظات يعيق جهود التنمية المحلية. والواقع أن البنك الدولي يُقدّر أن مخصصات الموازنة الاستثمارية لعام 2016 لحكومة إقليم كردستان والمحافظات بأقل من 6 في المائة من إجمالي الاستثمارات. وبالإضافة إلى ذلك، تحظر الموازنة استخدام المحافظات أيّاً من المخصصات لبدء مشاريع استثمارية جديدة (World Bank, 2016).

وينبغي أن ترعى اللامركزية المالية، المستندة إلى أطر مؤسسية ملائمة، الاستخدام الفعّال للموارد لتحقيق التنمية الاجتماعية-الاقتصادية وتقديم الخدمات العامة. وفي حالة العراق، نظراً إلى اتساع نطاق سلطات الحكومات المحلية، فإن القدرة على فرض الضرائب وزيادة الإيرادات أمر حيوي لنجاح نموذج الحوكمة اللامركزية. وتستلزم استجابة الخدمات العامة المحلية للاحتياجات الناشئة على أرض الواقع مرونة كافية في سلطات الإنفاق. وينبغي في الحالة المثالية أن تُخصص نُظم التمويل الأموال على المستوى المحلي بحيث لا تلبى احتياجات المجتمعات المحلية فحسب، بل تتوفر أيضاً فرصاً لتوليد الإيرادات وتنمية قدرات الإدارة المالية. ولا تلغي هذه الخطوات دور الحكومة المركزية في رصد سياسات المالية العامة المحلية لضمان التقيّد بأهداف الاقتصاد الكلي وعدم توسيع عجز الموازنات أو التضخم، كما لا تلغي الوظائف الأساسية لهيئات مراجعة الحسابات ومكافحة الفساد على المستوى المحلي.

وأخيراً، هناك حاجة ماسة إلى آليات مناسبة لضمان التوزيع العادل للإيرادات المشتركة بين المحافظات. وهذا هو الحال خاصة لأن توزيع الموارد حتى الآن، بما في ذلك تخصيص 17 في المائة من الموازنة الاتحادية لحكومة إقليم كردستان، كان يستند على ما يبدو إلى تقديرات ومفاوضات سياسية بدلاً من الاستناد إلى تعداد سكاني دقيق أو بيانات مكانية محلية عن مستويات الحرمان (أنظر: Yehia, 2016: 47-48). وإلى حد ما، ربما ينبغي لهذه الآليات أن تتبع مبدأ المنشأ، ذلك المبدأ الجذاب من وجهة نظر المناطق المنتجة للنفط. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تنقيح الأساس الحالي لعمليات التحويل بين الحكومات الذي يقوم على عدد السكان لإتاحة نظام معادلة جديد لهذه العمليات يستند إلى الموازنة بين احتياجات الإنفاق وقدرات توليد الإيرادات (UNHABITAT, 2011: 31). وتوصيات الأمم المتحدة بشأن تقاسم إيرادات الموارد الطبيعية ذات صلة بواقع العراق نظراً لاعتماده البالغ على النفط. وتشمل هذه التوصيات: وضع أهداف واضحة لنُظم تقاسم الإيرادات التي ينبغي أن توجه قواعد تخصيص الإيرادات من الموارد، ومواءمة التحويلات مع تكاليف تقديم الخدمات العامة مع اعتبار مخصصات الإنفاق على المستوى دون الوطني، ووضع معادلة بسيطة تُضمّن في القانون، وتحقيق توافق وطني بشأن النظام، وجعل تقاسم الإيرادات شفافاً عبر تأسيس جهة رقابة مستقلة (NRGI and UNDP, 2016: 3-4).

المراجع

- Al-Ali, Z. (2014), *The Struggle for Iraq's Future: How Corruption, Incompetence and Sectarianism Have Undermined Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Al-Abadi, N. and Al-Matoury, A. (2014), "The role of Decentralization and Good Governance in the Iraqi Economy For the 2003-2012 Period", *Economic Sciences*, 36 (9), pp.63-91. Basrah: Basrah University. Retrieved from <http://iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=91869> (Arabic).
- Al-Khatteeb, L. (2016), "Reform redux in KRI", *The Oil and Gas Year*. Retrieved from <http://www.theoilandgasyear.com/articles/reform-redux-in-kri/>.
- Anderson, L. (2008), "The Non-Ethnic Regional Model of Federalism: Some Comparative Perspectives", in *An Iraq of Its Regions: Cornerstones of A Federal Democracy?*, ed. Visser, R. and Stansfield, G. New York: Columbia University Press.
- Burgess, M. (1993), "Federalism and Federation: A Reappraisal", in *Comparative Federalism and Federation*, ed. Burgess, M. and Gagnon, A. G. London: Harvester Wheatsheaf.
- Cameron, D. (2006), "Making Federalism Work in Iraq", in (2007) *Iraq: Preventing Another Generation of Conflict*, ed. Malone, D. M. et al. Boulder: Lynne Rienner Publishers. Retrieved from <http://www.forumfed.org/pubs/iraqfed-dc.pdf>.
- Cammett, M. (2013), "Democracy in Post-Invasion Iraq", *The Watson Institute for International Studies, Research Paper No. 2014-23*. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2522907.
- El-Meehy, Asya (2012), "Egypt's Popular Committees: From Moments of Madness to NGO Dilemmas" *Middle East Research and Information Project* 42. Retrieved from <http://www.merip.org/mer/mer265/egypts-popular-committees>.
- _____ (2013), *Institutional Development and Transition: Decentralization in the Course of Political Transformation* New York: United Nations.
- Jerit, J. (2008), "Issue Framing and Engagement: Rhetorical Strategy in Public Policy Debates", *Political Behavior*, 30 (1), pp.1-24. New York: Springer. Retrieved from http://www.jjerit.com/images/Jerit_PolBeh_2008.pdf.
- Kauzya, J. M. (2005), "Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development", DPADM Discussion Paper. New York: UNDESA. Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/72bd/cc19665c7bb20aa9ed88469e2888ec7f27c9.pdf>.
- Kauzya, J. M. (2003), "Local Governance Capacity-Building for Full-Range Participation: Concepts, Frameworks and Experiences in African Countries", Discussion Paper No. 33. New York: UNDESA. Retrieved from <http://www.un.org/esa/desa/papers/2003/esa03dp33.pdf>.
- Khalilzad, Z. and Pollack, K. M. (2014), "Federalism Could Save Iraq From Falling Apart due to Civil War", *New Republic*. Retrieved from <https://newrepublic.com/article/118794/federalism-could-save-iraq-falling-apart-due-civil-war>.
- Khedery, A. (2015), "Iraq in Pieces: Breaking Up to Stay Together", *Foreign Affairs*, 94 (6), pp.33-41. New York: Council on Foreign Relations. Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/iraq/2015-09-22/iraq-pieces>.

- Kelly, M. J. (2010), "The Kurdish Regional Constitution within the Framework of the Iraqi Federal Constitution: A Struggle for Sovereignty, Oil, Ethnic Identity, and the Prospects for a Reverse Supremacy Clause", *Penn State Law Review*, 114 (3), pp.707-808. Carlisle: Pennsylvania State University – Dickson School of Law. Retrieved from <http://www.pennstatelawreview.org/articles/114/114%20Penn%20St.%20L.%20Rev.%20707.pdf>.
- Kumins, L. (2005), "Iraq Oil: Reserves, Production, and Potential Revenues", CRS Report for Congress. Retrieved from <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS21626.pdf>.
- Laipson, E. (2016b), "When Doing Less to Stabilize Fragile States is the Least Bad Option", in *World Politics Review*. Retrieved from <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/20087/when-doing-less-to-stabilize-fragile-states-is-the-least-bad-option>.
- Lijphart, A. (1977), *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Narang, A. S. (1995), *Ethnic Identities and Federalism*. Shimla: Indian Institute of Advanced Studies.
- Nuruzzaman, M. (2010), "Federalism and State Disintegration-United Pakistan, 1947-1971: Some historical Lessons for Afghanistan and Iraq", *Journal of Asian and African Studies*, 45 (4), pp. 504-521. Thousand Oaks: SAGE Publications. Retrieved from <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0021909610373889>.
- NRGI and UNDP (2016), *Natural Resource Revenue Sharing Executive Summary*. Retrieved from http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_undp_exec-summary.pdf.
- O'Driscoll, D. (2015), "Autonomy Impaired: Centralisation, Authoritarianism and the Failing Iraqi State", *Ethnopolitics* (published online). Retrieved from <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17449057.2015.1086126>.
- OSCE/ODIHR (2007), "Kingdom of Belgium: Federal Elections 2007". *Needs Assessment Mission Report*. Retrieved from <http://www.osce.org/odihr/elections/belgium/25333?download=true>.
- Oxhorn, P. (2010), "Clientelism or Empowerment? The Dilemma of State Decentralization for Securing Peace and Development". *Paper prepared for the Peace and Development Project Public Dissemination Conference, Washington DC*. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/INTCONFLICT/Resources/OxhornClientelismorEmpowerment.pdf>.
- Swenden, W. (2002), "Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium", *Journal of Federalism*, 32 (3), pp.67-87. Oxford: Oxford University Press. Retrieved from https://www.jstor.org/stable/3330967?seq=1#page_scan_tab_contents.
- Triesman, D. (2002), "Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective". *Unpublished Paper*. Retrieved from <https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf>.
- UNDESA (2000), *Decentralization: Conditions for Success – Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*. New York: UNDESA. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2000%20Decentralization%20Conditions%20for%20Success.pdf>.
- UNHABITAT (2011), *Decentralization in Iraq: Challenges and Solutions for the Federal and Local Governments*. Amman: UNHABITAT. Retrieved from Wang, V., Suhrke, A. and Tjonneland, E. N.

(2005), *Governance Interventions in Post-War Situations: Lessons Learned*. Bergen: Chr. Michelsen Institute. Retrieved from <https://www.cmi.no/publications/file/1955-governance-interventions-in-post-war-situations.pdf>.

Wilson R. H. (2006), "Governance and Reform of the State, Signs of Progress?", *Latin American Research Review*, 41 (1), pp.165-177. Austin: University of Texas Press. Retrieved from <http://lasa-4.univ.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol41no1/Wilson.pdf>.

World Bank (2016), *Republic of Iraq: Decentralization and subnational service delivery in Iraq: status and way forward*, Report No. AUS17063. Washington: World Bank. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/583111468043159983/pdf/Iraq-Decentralization-JIT-Assessment-Report-March-2016-FINAL.pdf>.

Yehia, M. (2016), "The Federal System and Democratic Transformation in Iraq: 2005-2015" *Arab Reform Initiative* (submitted for publication).