KONRAD ADENAUER STIFTUNG

المنصة للتنمية المستدامة
Platform for Sustainable Development

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

بناء الدولة في العراق
رؤى سياساتية نحو ديمقراطية مستدامة

فريق الاشراف

هاشم الركابي – علي المولوي – علي الصفار

برنامج سياسات العراق
(الدورة الاولى)
2020

بناء الدولة في العراق
رؤى سياساتية نحو ديمقراطية مستدامة

بناء الدولة في العراق .. رؤى سياساتية نحو ديمقراطية مستدامة

140 صفحة

أن جميع الأراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي كاتبها، ولاتعبر بالضرورة عن رأي الناشر

الناشر: مركز المنصة للتنمية المستدامة

بغداد ،آب – اغسطس، 2021

الطبعة الأولى

ISBN: 978-9922-9637-1-6

جميع الحقوق محفوظة © لمركز المنصة للتنمية المستدامة ٢٠٢١

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

psdiraq.org

Info@psdiraq.org

٣٢ / ٩٥٦٧

م/ ٢٩٢ مركز المنصة للتنمية المستدامة

بناء الدولة في العراق .. رؤى سياساتية نحو ديمقراطية مستدامة / مركز المنصة.

بغداد: المركز، ٢٠٢١.

١٣٨ ص ٢٤ سم

م.و.م. العنوان– ١. العرق– احوال سياسية. ٢. الديمقراطية.

٢٦٣٩ / ٢٠٢١

المكتبة الوطنية / الفهرسة اثناء النشر

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (٢٦٣٩) لسنة ٢٠٢١

عن المنصة:

المنصة للتنمية المستدامة مركز مسجل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية/ الامانة العامة لمجلس الوزراء بالرقم (IS2106012)، المنصة مساحة للتفكير والحوار والعمل باتجاه التغيير الايجابي لبناء الدولة.

الرؤية

نسعى لايجاد منصة للحوار والسياسات بما يسهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة في العراق.

الرسالة

ردم الهوة بين الدولة والمجتمع بما يضمن تحقيق جوهر الديمقراطية المتمثل بإشراك المواطنين في عملية صنع القرار، عبر التدريب، والرصد، والتحليل، والبحث، والتوعية، والمناصرة.

الأهداف الاستراتيجية

إعداد نخب شبابية تنهض بمسؤولياتها المجتمعية من خلال دراسة المشاكل واقتراح بدائل سياساتية والدفع باتجاه تحقيقها.

- عرض الإحصائيات والقضايا التي تشغل الاروقة السياسية والاوساط المجتمعية لعكس فهم اعمق للواقع العراقي.
- تحليل المؤشرات الدولية وبحث إمكانات الارتقاء بتصنيفات العراق من خلال تقديم توصيات قائمة على البيانات.
- توظيف المخرجات المعرفية وتشجيع الشباب على العمل باتجاه تحقيق أهداف التنمية المستدامة.
- خلق شبكة من المواطنين الفاعلين، المطلعين، والملتزمين بمشروع بناء الدولة العراقية.

الفهرست

نبذة عن برنامج سياسات العراق	7
تمهيد	11
المقدمة	13
إصلاح القطاع العام ”استعمال أسلوب التعهيد لبعض لخدمات الحكومية“ رأفت البلداوي	17
نحو إصلاح النظام التعاقدي في مؤسسات الدولة العراقية علي عدنان محمد	31
تعديل السياسة المرسومة لاستقرار شبكة التجهيز الكهربائية فيصل الصفار	39
معالجة العزوف عن المشاركة في الانتخابات العراقية شيماء الكيالي	51
تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب وسام شاكر السراي	63
الأمن الانتخابي زهراء كاظم الصدر	79
الخطاب الطائفي للانتخابات في المناطق المتنازع عليها (كركوك نموذجاً) د. معراج الحديدي	85

إطار تنظيمي للمناطق المتنازع عليها (سنجار نموذجاً) 93
فرحان ابراهيم الشنكالي
الحد من العنف الأسري 97
اشرف كامل عزيز و رنا منذر خضير
معالجة محو الأمية في العراق 109
زيدون الكناني
هل يستطيع العراق المساعدة في منع مخاطر الإبادة الجماعية في المستقبل؟ 121
هاجر باقر
نبذة عن المؤلفين 139
نبذة عن فريق الاشراف 139

نبذة عن برنامج سياسات العراق

يسعى برنامج سياسات العراق الى ردم الهوة بين النخب الشبابية وصناع القرار عبر التدريب النخب الشبابية على احداث التغيير الايجابي من خلال التأثير في عملية صنع القرار. ان البرنامج يهدف لتمكين المشاركين لإعداد اوراق سياسات وحملات مناصرة، مما يمكن من الارتقاء بممارسات الحكم ويدعم حكم القانون. ان هذا البرنامج يتيح للمشاركين التواصل مع صناع القرار والتعرف على ابرز الصعوبات والمشاكل التي تعتري جانب التنفيذ والمتابعة للسياسات العامة. ان هذا البرنامج يسعى لمنح المشاركين قراءة واقعية لبيئة صنع القرار في العراق، وفهماً لفرص وتحديات التغيير.

البرنامج قائم على اربعة مراحل:

1. اعداد: مساعدة المشاركين في الحصول على المهارات الاساسية لإعداد اوراق السياسات وحملات مناصرة فعالة.

2. اكتشاف: ايضاح سياسات عامة مهمة في العراق من قبل مختصين عبر تغطية اصحاب المصلحة، الإطر والاجراءات المؤسساتية، الواقع العملي، والنقاشات الدائرة حول كل سياسة عامة، فضلاً عن آفاق الاصلاح.

3. اشراك: تدريب المشاركين على تطوير حملات المناصرة وتنسيق اللقاءات مع المسؤولين الحكوميين من اجل البدأ بالخطوات الأولى لحملاتهم.

4. اغناء: الأشراف على المشاركين من اجل اعداد ورقة بحثية في مجال اهتمامهم، من اجل اغناء الحوارات وتطوير بدائل سياساتية، والتي بإمكانها ان تساعد على مواجهة المشاكل القائمة.

والبرنامج يتضمن مائة ساعة تدريبية، كما يلي:

- تدريب مكثف: يستهل المشاركون البرنامج من خلال المشاركة في 40 ساعة من التدريب المكثف، مما يمكنهم من اتقان خطوات وآليات ومهارات البحث علمي بشكل عام، بما يشمل كافة مراحل انطلاقاً من اعداد السؤال، اختيار طريقة البحث المثلى، ادوات جمع البيانات، تنفيذ البحث، كتابة البحث، ونشره، فضلاً عن آليات ومهارات إعداد حملات المناصرة.

- ندوات نقاشية: يتولى خبراء شرح الأبعاد المختلفة لسبعة سياسيات مهمة في العراق، الا وهي: الموازنة والاصلاح الاقتصادي، إصلاح القطاع العام، إصلاح قطاع الطاقة، إيصال الخدمات، مكافحة الفساد، الإصلاح الانتخابي والمشاركة السياسية، وحقوق المرأة والأقلياتً.

- حملات مناصرة: يسهم المشاركون بتطوير حملات مناصرة في احدى مجالات السياسات اعلاه، ومن ثم الالتقاء مباشرة بصناع القرار للشروع بتنفيذها.

- مشروع تخرج: يتوجب على كل مشارك كتابة ورقة سياسات او مقال راي في مجال اهتمامهم تحت إشراف خبراء برنامج سياسات العراق.

المهارات المكتسبة من البرنامج

- اعداد ونشر البحوث بشكل عام، واوراق السياسات بشكل خاص.

- اعداد حملات المناصرة، وتنفيذها، وتقيمها.

- شبكة علاقات مع مهتمين، خبراء، ومسؤولين حكومين.

- التعريف بالمؤهلات والنتاجات المعرفية للمشاركين عبر الموقع الالكتروني، فضلاً عن المطبوعات الورقية للبرنامج والتي يتم نشرها على منصات التواصل الاجتماعي.

تمهيد

يستقطب برنامج سياسات العراق النخب الشبابية الفاعلة ليتم تدريبهم على ايجاد معالجات تسعى لبناء مؤسسات وممارسات ديمقراطية، وطالما ان الديمقراطية المستدامة تتطلب مؤسسات قوية ومواطنين فاعلين، لذا فإن العنوان ''بناء الدولة في العراق ... رؤي سياساتية نحو ديمقراطية مستدامة'' يعبر بشكل جلي عن الآليات والاهداف التي يسعى البرنامج الى ترسيخها. تم تقديم التدريب الاساسي في البرنامج من قبل مختصين، حيث قدمت الدكتورة مارسين الشمري اساسيات كتابة ورقة السياسات، فيما تولى الاستاذ غزوان المنهلاوي التدريب على جمع وتحليل البيانات، في حين قدم الاستاذ هاشم الركابي التدريب الخاص بالقيام بحملات المناصرة، وتضمن التدريب الاساسي التطبيق على حالات عملية لتعزيز المفاهيم المقدمة عملياً. فضلاً عن استضافة خبراء لتغطية سبع جلسات نقاشية، حيث تولى الاستاذ علي المولوي جلستين حول القطاع العام والموازنة العامة للدولة، فيما قدم الاستاذ علي الصفار جلسة نقاشية حول قطاع الطاقة، في حين شرح الاستاذ محمد الوائلي تقديم الخدمات، اما الاستاذ احمد طبقجلي فقد استعرض الورقة البيضاء والقطاع المصرفي، وتناولت الدكتورة نجلاء المحمداوي حقوق المرأة، كما تمت استضافة عدد من صناع القرار البارزين، منهم رئيس لجنة الاقتصاد والاستثمار النيابية السيد احمد الكناني، ممثل المكون الايزيدي وعضو اللجنة القانونية السيد صائب خدر، عضو لجنة التخطيط الاستراتيجي النيابية السيد محمد شياع السوداني.

المقدمة

ان الازمات المتعاقبة والمتراكمة التي تعصف بالعراق تستدعي ايجاد معالجات عراقية، تنطلق من الواقع لتحديد المشكلة وجذورها ومن ثم بحث افضل الممارسات الدولية والاقليمية لمعالجتها، وايضاح جدوى وامكانية تطبيق هذه المعالجات، وفي ضوء النقاشات الدائرة حول موضوعات الاصلاح الاقتصادي، والاصلاح الانتخابي، وحقوق الانسان، فإن زملاء برنامج سياسات العراق/ الدورة الاولى تولوا كتابة اوراق تسهم في اثراء النقاش وتهدف الى الارتقاء بالواقع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي في العراق.

اذ ناقش رافت البلدواي اهمية تعهيد بعض الخدمات وذلك لتقليل الكلف، ايجاد فرص عمل، ورفع الايرادات الضريبية، وذلك من خلال ايجاد دليل تعهيد واضح وشامل، فريق متخصص مرتبط بجهة عليا لدراسة الخدمات التي من الممكن تعهيدها وتطوير عقود معيارية، موضحاً بعض الوظائف التي من الممكن تعهيدها الا وهي الوظائف التشغيلية، الدراسات والابحاث، الاعلام، وغيرها.

ومن جانب اخر، استعرض علي عدنان مشاكل النظام التعاقدي بالشكل الذي يعرقل تنفيذ الموازنات الاستثمارية، وذلك نتيجة تفتيت الموازنة الى موازنات صغيرة تنفذها جهات متعددة، ضعف الرقابة، وضياع الخبرة التعاقدية بسبب التغييرات المستمرة التي تطرأ على دوائر العقود، ولذلك يقترح تفعيل واعادة هيكلة دائرة العقود الحكومية في وزراة التخطيط لتلعب دور «الهئية العليا للعقود الحكومية.»

يناقش فيصل الصفار مشكلة الكهرباء، فرغم انفاق مليارات الدولارات لا يزال الاستثمار في الكهرباء لا يغطي الاستهلاك المحلي، مقترحاً تبني منهاج جديد لتعزيز استقرارية الشبكة من خلال تقليل الخسائر و الضائعات في التوزيع و جباية المستهلكين لأستهلاكهم الفعلي و تبني العدادات الذكية و التحفيز على استخدام الطاقة المتجددة منها الخلايا الشمسية كمصدر للتوليد الموزع عند المستهلكين و بذلك يقلل الحمل على الشبكة خلال اوقات الذروة.

اما شيماء الكيالي فقد درست مشكلة العزوف عن المشاركة في الانتخابات العراقية، نتيجة العمليات الحسابية المعقدة في توزيع المقاعد والتي غالباً ما تكون لصالح الاحزاب الكبيرة، الآليات

التوافقية لتشكيل الحكومات المتعاقبة، دور الاعلام السلبي، جعل الكوتا النسوية سقف للتمثيل النسوي بدلاً من كونها حد ادنى كما موضح في الدستور، لذلك تقترح بعض التعديلات القانونية، وحملات توعية، فضلاً عن تدريب الفاعلين السياسين، وبالاخص الاحزاب الجديدة.

من جهة اخرى، ناقش وسام شاكر السراي مشكلة افتقار الاحزاب السياسية العراقية الى الممارسات الديمقراطية الداخلية، نتيجة ضروف نشاتها، مقترحاً تعديلات قانونية قد تسهم في نشر الممارسات الديمقراطية، ومنها فرض مبدأ التناوب في القيادة الحزبية، ايجاد هئيات تحكيم لحل النزاعات الحزبية الداخلية، وغيرها من الآليات التي تعزز الديمقراطية داخل الاحزاب العراقية، وبالنتيجة تؤدي الى استعادة ثقة الجماهير وتحقيق الاستقرار السياسي.

اما زهراء الصدر فتؤكد اهمية ضمان الامن الانتخابي لتفادي المشاكل والشبهات التي اعترت الانتخابات النيابية لعام 2018، وذلك عبر اعتماد البطاقة البايومترية، والضغط الجماهيري للحد من السلاح النفلت واستخدام موارد الدولة للاغراض الانتخابية، مع ضمان الامن الشخصي للمرشحين وحرية الاختيار للناخبين.

ناقش د.معراج الحديدي مشكلة الخطاب الطائفي في المناطق المتنازع عليها، وخصوصاً في كركوك، اذ ان الخطاب الهوياتي يتسيد المشهد الانتخابي بدلاً من البرامج الانتخابية، وان توزيع الدوائر الهوياتي وفق النظام الانتخابي الجديد سوف يعزز الانقسام المجتمعي، مما يؤدي الى ادامة التشتت السياسي لممثلي كركوك في مجلس النواب، منوهاً اهمية تعديل قانون الانتخابات عبر اضافة نص يجرم الخطاب الطائفي، فضلاً عن رفع الوعي المجتمعي، وجعل كركوك دائرة انتخابية واحدة، وضمان نزاهة الانتخابات من خلال المراقبة الدولية والمحلية.

وفي ذات السياق، اقترح فرحان الشنكالي اطار تنظيمي للمناطق المتنازع عليها، وخصوصاً سنجار، وذلك للارتقاء بواقعها الامني والاقتصادي والاجتماعي والحد كذلك من الصراعات الاقليمية والدولية، وذلك عبر جعل سنجار محافظة اتحادية تتولى اعداد وتنفيذ موازنتها، تقديم الخدمات لساكنيها، وتيسير الاستثمارات الاجنبية مما يخلق فرص عمل.

بحث كل من اشرف كامل عزيز ورنا منذر خضير مشكلة العنف الاسري المتزايد، والناجم عن بعض القيم المجتمعية، انتشار الامية، الفقر، وضعف دور الدولة، وغياب الاستقلال المادي

للمرأة، وغيرها، مما يجعل اقرار قانون العنف الاسري ضرورة ملحة، خصوصاً انه يحضى بتاييد جماهيري واسع.

اشار زيدون الكناني الى ضرورة معالجة مشكلة الامية المتزايدة في العراق، خصوصاً عقب موجات النزوح وتدمير المدارس من قبل داعش، وذلك عبر انشاء خطة استراتيجية ملزمة لمكافحة الامية، توظيف خريجي الكليات في برامج تعليمية للاميين، وربط الهيئة العليا لمكافحة الامية بمجلس الوزراء لضمان التخصيص المالي وجعل قراراتها الزامية.

ختاماً، تستعرض هاجر باقر الابادة الجماعية التي تعرض لها المكون الايزيدي عقب سيطرة داعش، وتبحث امكانية الحد من تكرارها عبر اصلاح النظام التعليمي بما يعكس النتوع المجتمعي ويعالج سوء الفهم والاحكام المسبقة التي تحوم حول الديانة الايزيدية، فضلاً عن ايجاد لجان جمع الحقائق لاهميتها في خلف نقاشات عامة ورفع الوعي المجتمعي بضرورة تحديد ومعالجة اسباب حدوث مجازر الابادة الجماعية.

إصلاح القطاع العام :
استعمال أسلوب التعهيد لبعض الخدمات الحكومية

رأفت البلداوي

تقديم:

ربَّما لا يختلف شخصان في العراق على ضعف مستوى الخدمات التي تقدمها الدولة لمواطنيها، ولضعف الخدمات هذا العديد من الأسباب، يقع في مقدمتها حجم الفساد المالي والإداري المستشري في كثيرٍ من مفاصل الدولة، والذي أكَّده تقرير مؤشِّر مدركات الفساد، وهو مؤشر يبيِّنُ مدى وجود فساد في القطاع العام، تصدره منظمة الشفافية الدولية، إذ حلَّ العراق بالمركز (162) من أصل (180) دولة داخلة في التصنيف[1]، وعلى الرغم من كلِّ المحاولات الجادة أحياناً والخجولة أحياناً أخرى، لوضع حدٍّ واضحٍ أو السيطرة على بعض منابع الفساد، إلَّا أنَّ العراقيينَ ما زالوا يعيشون بأدنى متطلبات العيش الكريم الذي يطمح إليه الجميع.

إنَّ زحزحة وحلحلة جزء من هذا الفساد بما يتضمنه الفساد من سوء الإدارة وسرقة المال العام والإثراء على حساب غير، فضلاً عن تدنِّي مستوى التعليم وانعدام مقوِّمات الحياة في مناطقَ عديدة، يتطلَّب تغييرات هيكلية وتنظيمية واسعة في مؤسسات القطاع العام، وعلى رأس هذه المؤسسات، تلك التي تُعْنَى بتقديم الجانب الخدماتيّ للمواطنين، وإنَّ هذه التغييرات الواسعة في هيكل القطاع العام ومؤسساته لا يمكن أن تنفذ بدفعة واحدة، لذا فإنَّنا مع الافتراض القائل ''إنَّ إصلاح القطاع العام بأكمله غير واقعي، لكن التدرج في الإصلاح قد يؤدِّي إلى نتائج مهمة''[2]، وهذا يتطلب مراحل متُعدُّدة من العمل الجاد على مستوى الدولة والحكومة والمجتمع الدولي.

لذا فإنَّ هذه الورقة تقترح استعمال أسلوب التعهيد لبعض الخدمات الحكومية، والذي يمثِّل أحد الحلول الرامية إلى رفع كفاءة أداء القطاع العام وتحفيزه، بغية تقديم خدمات أفضل للمواطنين

1. https://www.transparency.org/en/countries/iraq, Transparency International, the corruption perception index, 2019.

2 . علي مولوي، إصلاح القطاع العام، ورقة سياسات منشورة على موقع مركز البيان للدراسات والتخطيط، https://www.bayancenter.org/2020/07/6212/

بجودة أكبر وتكاليف أقل، منطلقةً من التساؤل الآتي:

(هل يساهم تعهيد بعض الخدمات الحكومية في رفع كفاءة أداء المؤسسات الحكومية وتحفيزه؟).

هل نتخذ القطاع الخاص شريكاً؟

الخبيرة في البنك الدولي (Sanae Sasamori) وأخصائية إدارة المخاطر (Naho Shibuya) ترويان قصة حقيقية عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في اليابان " في مارس / آذار 2011، ضرب اليابان زلزال "شرق اليابان العظيم"، ممَّا تسبَّب في كارثة تسونامي التي أسفرت عن وفاة أو فقدان 20 ألف شخص، وقد تأثَّرتْ بالكارثة الكبيرة مدينة (سنداي)، وهي عاصمة ولاية (مياجي) ومركز اقتصادي إقليمي، وفقد حوالي 500 ألف شخص من سكَّان المدينة إمكانية الوصول إلى المياه، وغمرتْ موجات (تسونامي) بالكامل المحطة الرئيسة لمعالجة المياه التي تستعملها المدينة، وقد دُمِّرَتْ 325 كيلومتر من السكك الحديدية الساحلية وأُغْرِقَتْ حوالي 100 كيلومتر من الطريق السريع الوطني في منطقة (توهوكو)، ممَّا أدَّى على الفور إلى توقف النقل البري إلى المدن المدمرة التي تحتاج إلى المساعدة.

وبعد أربعِ سنوات، في الوقت الذي كانت فيه جهود التعافي من الزلزال وموجات (تسونامي) مازالت جارية، وقع تحالف من شركات القطاع الخاص على امتياز لـ (30 عاماً)؛ لتشغيل مطار (سنداي)، ممَّا جعله أول مطار مملوك للدولة في اليابان يديره القطاع الخاص، وقد حظي هذا النجاح، فيما بعد بمفاجأة، والترحيب من جانب واضعي السياسات وممارسي الشراكات بين القطاعين العام والخاص – إذ كيف يمكن لمشغِّلٍ خاصٍّ أن يتخذَ قراراً بشأن استثمارات طويلة الأجل في مثل هذه المنطقة المعرضة للكوارث؟" وتضيفانِ الكاتبتان "بأنَّ تجربة اليابان تقدِّم أفكاراً عن كيفية إدارة مخاطر الكوارث وزيادة الاستُعدُّادات للكوارث والتصدي لها عن طريق الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وعلى سبيل المثال، تعالج مدينة (سنداي) بصورةٍ مبتكرةٍ مخاطرَ الكوارث والقدرة على الصمود عند إجراء تحليل للقيمة مقابل المال بمقارنة سيناريوهين: (1) حيثما يُتَعامَلُ مع المشروع من قبل مشغِّلٍ من القطاع العام، و (2) حيثما يقوم مشغِّلٍ خاص ببناء وتشغيل المرفق، بما في ذلك التصدي للطوارئ بموجب نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية".

وخلصت مدينة (سنداي) إلى نتيجة رائعة من هذين السيناريوهين وهي "إنَّ نموذج البناء

والتشغيل ونقل الملكية سيكون له مزايا أكثر من الأشغال العامة التقليدية لوحدات الإدارة البلدية، من حيث موظفي البلدية وتوفير وقت التصدي للكارثة الطبيعية"[3]

يمكن عن طريق هذه القصة أن نجد مقاربة أكثر مع واقعنا، فما بين كارثة اليابان (التسونامية) وأزمات العراق العاصفة شبهٌ كبير بالنتائج، من حيث العجز المرتفع في الإيرادات، وقيود جديدة على المالية العامة، ونقص كبير في الخدمات، ومزيد من معاناة المواطنين.

لهذا فإنَّ التعاون بين القطاع العام والخاص يكون أكثر أهمية في أوقات الأزمات عن تلك الأوقات التي تتسم بالرخاء؛ لأنَّ قيود المالية العامة وقت الأزمات تفرض شروطاً جديدة على الحكومات، فضلاً عن أنَّ الحكوماتِ في أوقات الأزمات تسعى غالباً إلى محاولاتٍ لزيادة الإنفاق على البنى التحتية بلحاظِ أنَّ الإنفاق على البنى التحتية، يُعَدُّ أحد التدابير المهمة في تحفيز الاقتصاد وتعافيه.

لماذا التعهيد؟

في العراق، يظنُّ المواطنون غالباً بأنَّ على الحكومة أن تقدِّمَ كلَّ شيءٍ بنفسها، أمَّا في المؤسسات العامة فإنَّ الموظفينَ غالباً ما يظنُّون أنَّهم أفضل من يجيد أداء المهمات، هذا الظنُّ السائد له أسبابه، لكن في الاقتصادات الحديثة فإنَّ على الدولة أن تخرجَ من هذا المفهوم، وأن تسعى إلى الانتقال من عقلية المنفذ إلى عقلية المخطط والموجه والمتدخل عند الضرورة فقط، وإنَّ هذا الانتقال ليس لعدم كفاءتها أحياناً، بل تفرضه عوامل عديدة؛ أوَّلها ضخامة حجم الخدمات الواجب تقديمها، وبسبب زيادة عدد السكان، فضلاً عن مطالب المواطنين المستمرة بخدمات أفضل من ذي قبل.

في اقتصادٍ يشبه اقتصاد العراق، متكرر الأزمات، أثقلتِ الوظيفة الحكومية كاهل المالية العامة، فالمتطلبات العامة كبيرة، وفي إطار سعي الحكومة إلى الإيفاء بهذه المتطلبات، تخلق وظائف جديدة، والوظائف الجديدة تعني ميزانية تشغيلية أكبر، وتركيز على أعمال من الممكن أحياناً أيكالها إلى طرفٍ آخر؛ ليقوم بها بصورةٍ أكثر جودةٍ وأقل كُلفة.

هذه العقلية في الإدارة من المفترض أن تنتهي أو تتقلَّص على الأقل، إذ لا يمكن للحكومة

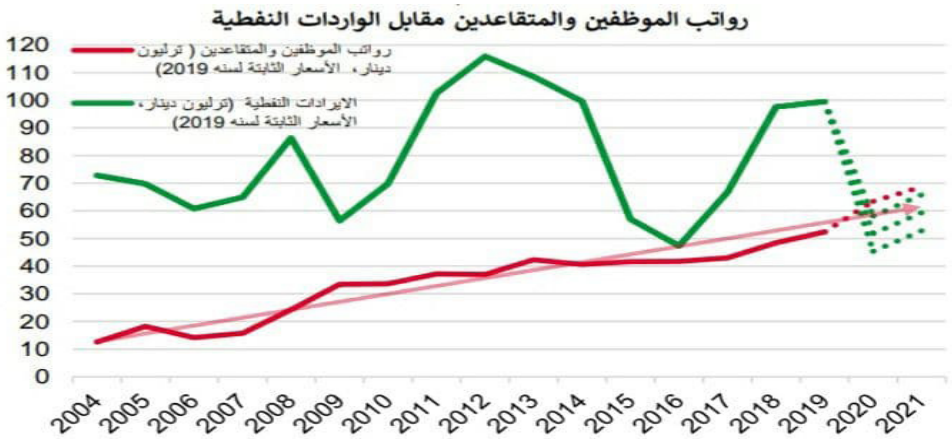
3 . سناء ساساموري ، ناهو شيبويا، التعلم من اليابان، الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل قدرة البنية التحتية على الصمود، مدونات البنك الدولي،
https://blogs.worldbank.org/ar/voices/ppps/learning-japan-ppps-infrastructure-resilience

القيام بكلِّ شيء، ولا يمكنها استقطاب كل الشباب إلى العمل، وإنَّ للحكومة ومؤسساتها أدواراً مهمة رئيسة على رأسها التخطيط، لكنَّها غير قادرة على التركيز عليها؛ لسبب المهام الكبيرة والواسعة.

لذا فإنَّ التعهيد لبعض الخدمات سيؤدي إلى تركيز أكثر على المهام الرئيسة، وتقليص أكثر للمهام التنفيذية المرهقة، بحثاً عن تقديم خدمات أفضل مع تحقيق وفرة مالية، وشراكة مع القطاع الخاص أكثر فاعلية وتنظيماً، فضلاً عن امتلاك القطاع الخاص مرونة أكبر في امتصاص معدلات البطالة عن تلك المرونة التي تتوفر في القطاع العام.

ومن جانب ماليٍّ آخر، فإنَّ تعهيد بعض الخدمات للقطاع الخاص، لا يقلل التكاليف ويقلص معدلات البطالة فقط، بل إنَّه يرفع من حجم الإيرادات الضريبية، بلحاظِ أنَّ الشركات المتعاقد معها هي شركات مسجَّلة رسمياً، تخضع أنشطتها ومدخراتها للقوانين والتعليمات الضريبية.

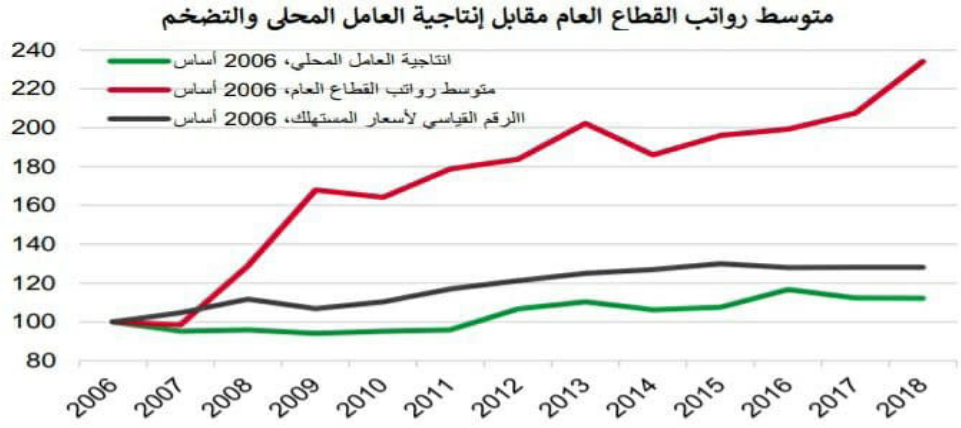
وخلال السنوات السبع عشرة الماضية، مثَّلتِ الزيادة في حجم القطاع العام الوسيلة الأساس؛ لتوسيع دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع، لا سيِّما رواتب منسبيه، فكانت النفقات على رواتب الموظفين والمتقاعدين هي الأسرع نمواً من بين النفقات الأخرى، إذ ارتفعت بنحو (400 %) بالقيمة الحقيقية للفترة (2004 – 2020) لتصبح المتغير الأساس في الموازنة وبنسبة (47 %) من إجمالي النفقات في عام 2017.



المصدر: الورقة البيضاء، التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي ص11.

لقد شمل هذا التوسع في القطاع العام اتجاهين أساسيين، الأوَّل هو زيادة العدد الإجمالي للموظفين في القطاع العام بأكثر من ثلاث أضعاف، أمَّا الآخر فهو زيادة متوسط إجمالي الرواتب ومخصصاتهم، وتقدر نسبة هذه الزيادة بـ (121 %) خلال الفترة (2006 – 2020).

إنَّ مشكلة الزيادة في أعداد الموظفين الذين يعملون في القطاع العام فضلاً عن مرتباتهم ومخصصاتهم لا تمثل المشكلة الأساس، بل تتمثَّل المشكلة بأنَّ تلك الإعداد والمبالغ لا ترتبط بالإنتاجية ولا الحاجة الفعلية، لذا فإنَّ هذه الارتفاعات في الاتجاهين المذكورين أعلاه لم تُتَرْجَمْ إلى تحسيناتٍ واضحة في الانتاجية وهذا ما قد يفسِّر جزئياً الضعفَ في الخدمات التي يقدمها القطاع العام.



المصدر: الورقة البيضاء، التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي ص13.

وقد أثَّر هذا التوسع في أعداد العاملين بالقطاع العام، على العمل بالقطاع الخاص، وتقليص الانتاج مقابل رفع الاستهلاك، فأصبح الاقتصاد يعتمد على رواتب القطاع العام محركاً أساساً، مع توجُّه المجتمع بصورةٍ عامَّةٍ نحو الوظيفة العامة بلحاظِ أنَّها مصدرٌ مضمونٌ للدَّخْلِ في ظلِّ معدلات انتاجية منخفضة، وسياسة مالية للدولة تعتمد على تقليص معدلات البطالة عن طريق توفير وظائف حكومية جديدة، إذ ارتفع حجم الوظائف التي يستوعبها القطاع العام نسبة إلى القوى العاملة من (10 %) في عام 2004 إلى أكثر من (30 %) في عام 2020.

المصدر: الورقة البيضاء، التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، ص12.

ما التعهيد؟

في العادة، تتكوَّن العلاقة بين الدولة ومواطنيها من طرفين، الأوَّل مقدِّمُ الخدمة وهو الدولة المتمثلة بالمؤسسات الحكومية المختلفة، والآخر هم المواطنون، الذين يمثلون المستفيد من الخدمة، إذ تخضع هذه العلاقة إلى تحدياتٍ عديدة، وتؤدِّي هذه التحديات غالباً، إلى تقديم خدمات بمستوى جودة أقل، وتكاليف أعلى، على الطرفين، وقد ظهر التعهيد؛ لحلِّ جزءٍ من هذه المشكلة، عن طريق إدخال طرفٍ ثالثٍ بالعلاقة، وهو القطاع الخاص.

في الأدبيات الأكاديمية، عُرِّفَ التعهيد باختصار على أنَّه "الاستعانة بمصادر خارجيَّة" وعرفته المؤسسة الفرنسية للتنميط على أنَّه "الانتقال الكلّي أو الجزئي لنشاط أو وظيفة من وظائف المؤسسة، إلى مؤسسة خارجية إنجازًا وإدارة، من دون التنازل عن هذه الوظيفة أو النشاط"[4]، يُشير التعريف السابق إلى جانبين مهمين، الأوَّل: هو أنَّ التعهيد ليس خصخصةً؛ لأنَّ الخصخصةَ انتقالٌ للملكية، والآخر: هو أنَّ التعهيدَ ليس مقاولة؛ لأنَّ التعهيدَ يتضمنُ أيكال أنشطة ووظائف خدمية تشغيلية إلى طرفٍ آخر عن طريقِ عقود طويلة الأجل وهذا ما لا تتضمنه المقاولة.

4 . جمانة محمد محفوظ، دور الاستعانة بالمصادر الخارجية في تحسين أداء المنظمات الحكومية، رسالة ماجستير، 2013-2014 كلية الإدارة والاقتصاد/جامعة تشرين/سوريا.

وفكرة استعمال التعهيد جاءت من منطلق ''أنَّ تطبيق آليات السوق وخبرات القطاع الخاص على عمل الحكومة، يمكن أنْ يقلِّلَ التكاليف ويرفع الجودة ويحقق فوائد أوسع مثل زيادة الابتكار وتحسين الكفاءة''[5]، من هذه الفكرة نستخلص أنَّ التعهيد يرمي إلى هدفينِ أساسينِ الأوَّل تقليل التكاليف، والآخر رفع جودة الأداء.

في العراق، هناك تجارب عديدة للتعهيد، لكنَّها غير مؤطَّرة، ولا تتخذ التعهيدَ سياقَ عملٍ سائدٍ، وربَّما واجه التعهيد أحياناً مجموعة من التحديات، بسبب الأخطاء المفاهيمية، والبيئة الاجتماعية، ومثالٌ واضحٌ على التعهيد في العراق، هو الاستعانة بشركات التنظيف في محافظة البصرة على الرغم من اختلاف الآراء حول نجاحها وفشلها، وكذلك بعض المؤسسات الحكومية الأخرى مثل البنك المركزي العراقي، الذي استعان بشركة لتقديم خدمات التنظيف لمبنى البنك، وهو مثال يسير أعُدُّهُ ناجحاً.

ومن الأمثلة التي قد نختلف على نجاحها أيضاً، هي تعهيد خدمات جباية وصيانة الطاقة الكهربائية في بعض المناطق إلى القطاع الخاص في عام 2017، والتي لاقت نجاحاً في بعض المناطق وفشلت في مناطق أخرى؛ لأسباب عديدة يمكن تعميمها على أكثر من تجربة، وهذه الأسباب لا تتعلَّق بمفهوم التعهيد أو فشله، بل بسبب اختيار طرفٍ ثالثٍ ذي جودةٍ أداء منخفضة، وملاءة مالية ضعيفة، فضلاً عن البيئة الاجتماعية والسياسية، لكنَّ على الرغم من كلِّ هذا فإنَّ تعهيدَ الجباية والصيانة أدَّى إلى تحسين كفاءة أداء الخدمة في بعض المناطق، وهذا النوع من التعهيد سمي خطأً بالخصخصة، وهو خللٌ مفاهيميٌّ جعله عُرضة للنفور؛ بسبب ترسخ فكرة شائعة عند الناس، بأنَّ الخصخصة تعني أنَّ عليهم تحمُّل تكاليفَ أكثر.

5. Outsourcing and privatization, institute of government, https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/outsourcing-and-privatisation

التعهيد في التجارب الدولية

توجهتِ العديد من الدول نحو التعهيد باعتباره بديلاً ناجحاً؛ لتقديم خدمات أفضل للمواطنين، فضلاً عن تحقيق وفورات مالية، وكانت من بين هذه الدول الإمارات العربية المتحدة، إذ قطعت الإمارات شوطاً كبيراً في تعهيد الخدمات، وخاصة في مجال الترخيص والتسجيل التجاري، وبنسبة استحواذ بلغت 74 %[6].

وقد أصدرتِ الإمارات دليلاً خاصاً بالتعهيد تحت عنوان ''دليل حوكمة إجراءات التعهيد في المؤسسات الحكومية'' يتضمن الإجراءات والمعايير الاسترشادية كافة فضلاً عن المؤشرات الخاصة بالتعهيد[7].

في المملكة المتحدة، شمل التعهيد مجموعة واسعة من الخدمات، إذ أُنْفِقَ أكثر من 100 مليار جنيه إسترليني سنوياً على الاستعانة بمصادر خارجية من قبل الحكومة المركزية والمحلية والهيئات العامة، وقد أظهرتِ الأبحاث أنَّ الاستعانة بمصادر خارجية قد ساعد في دفع التحسينات في بعض مجالات الكفاءة والابتكار، ولكن كانت هناك إخفاقات، الاخفاقات ظهرت حينما لم تقُمِ الحكومة بما يكفي من العناية الواجبة تجاه المتعهدين، أو كانت شديدة التركيز على الأسعار أو أنَّ احتساب المخاطر قد كانَ بصورةٍ سيِّئة[8].

أمَّا في الولايات المتحدة فنشر معهد المشتريات العامة (NIGB) ورقة عن الاستعانة بمصادر خارجية في القطاع العام عن طريق فحص دور مدير المشتريات في المؤسسات العامة، خَلُصَ التقرير إلى مجموعة من الاستنتاجات:

- للتعهيد تأثيرٌ مباشرٌ على قدرة الجهة الحكومية على العمل بنجاح وتقديم الخدمات اللازمة للجمهور.

6 . جريدة البيان الإماراتية، خبر منشور عن الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية في الامارات بتاريخ 13/2/2016 تحت عنوان '' التعهيد يعزز فعالية الخدمات الحكومية،

https://www.albayan.ae/economy/last-deal/2016-02-13-1.2572056

7 . الموقع الرسمي للهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية في الإمارات، قسم الأدلة الاسترشادية.

https://www.fahr.gov.ae/

8. Outsourcing and privatization, institute of government, https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/outsourcing-and-privatisation

- يجب أن يكونَ قرار الاستعانة بمصادر خارجية مدروس بصورةٍ جيّدة، ويجب أن يدعمه مهنيون ماهرون، مع الرؤية الاستراتيجية والخبرة؛ لتحسين العمليات مع حماية الصالح العام[9].

تشيرُ تجربتا المملكة المتحدة والولايات المتحدة إلى أمرٍ مهمٍّ جداً، وهو أنَّ قرارَ التعهيد يجب أن ينطوي على دراسة جيدة من الجوانب جميعها، وأن تهتمَّ المؤسسات العامة إلى التفاصيل التي من الممكن أن تؤثر على جودة الخدمة أو كلفتها كافَّة، ممَّا يدفعنا هنا إلى اقتراح وجوب وجود إطار عام ودليل واضح قبل البدء بأي نوعٍ من التعهيد.

كما أظهر تقرير(ALAN) السنوي الصادر عام 2011 أنَّ أسباب لجوء المؤسسات إلى التعهيد تتلخص فيما يأتي:

- خفض التعهيد تكاليف التشغيل بنسبة 17 %
- ساهم في تحسين كفاءة المنظمات بنسبة 16 %
- أتاح الوصول إلى القدرات العالمية بنسبة 12 %
- أتاح الوصول إلى موارد غير متاحة داخلياً بنسبة 8 %[10]

قبل البدء

هنالك الكثير من الخدمات المقدمة من قبل الحكومة، ذات جودة منخفضة، وتكاليف عالية، وهذان المؤشران يجبُ أن يسيرانِ بصورةٍ مضطردة، وإن سارا بصورةٍ متعاكسة، فهذا يعني وجود مشكلة تتطلب وضعَ حلٍّ لها.

ولضمان نجاح طريقة جديدة للإدارة، يتوجب بناء نماذجَ ناجحة أوَّلاً، وحين تحقيق نجاحها الفعلي، يتم العمل على تعميمها، مع ملاحظة خصوصية كلِّ خدمة.

9. Outsourcing in the Public Sector, The Institute For Procurement , https://www.nigp.org/

10 . جمانة محمد محفوظ، دور الاستعانة بالمصادر الخارجية في تحسين اداء المنظمات الحكومية، رسالة ماجستير، 2013 – 2014 كلية الادارة والاقتصاد/جامعة تشرين/سوريا.

لبناء نماذج ناجحة، يجب استعمال أدوات واضحة، وأحدى أهم هذه الأدوات هي وجود دليل تعهيد واضح وشامل، بإمكانه الأخذ بأيدي المؤسسات الحكومية نحو تنفيذ تعهيد ناجح واختيار شركات رصينة، فضلاً عن تقديم المعلومات اللازمة للمؤسسات تمكنها من اتخاذ القرارات الحصيفة، مع الاهتمام بالجوانب القانونية للحماية من الثغرات التي من الممكن أن تحصلَ في التعاقدات.

من الأدوات المهمة الأخرى هي وجود فريق متخصص في هذا المجال، يفضل أن يتبعَ هذا الفريق إلى جهة عليا، تستطيع فرض سياسة معينة للدولة، يعمل الفريق على كتابة دليل تعهيد واضح، دراسة الخدمات التي من الممكن تعهيدها، والعقود المتعلقة بكل خدمة؛ كما يجب أن يتشكل هذا الفريق من مجموعة متنوعة من التخصصات والخبرات الكفوءة، وإنَّ من واجبِ هذا الفريق المساهمة في إعداد عقود معيارية لبعض الخدمات ومراجعتها، على سبيل المثال، عن طريق آلية المشاركة بين القطاع الخاص والعام، قررتِ الحكومة أنَّ تتعهَّدَ بأعمال التنظيف في محافظات عديدة إلى القطاع الخاص، وهنا يجب أن يكون التعاقد معياري ومدروس بصورة جيّدة، ومن نقطٍ محدَّدة، وهذا التحديد لا يترك ثغرات قانونية، ولا يفسح مجالاً لشركات غير كفوءة للدخول في هكذا تعاقدات، وأنَّه يتيحُ لنا إمكانية مستقبلية واضحة للتقييم، لكنه ينطوي على خطورة يجب الانتباه لها ابتداءً، وهو أنَّ الثغرة القانونية في عقد ما، تسري على كلِّ العقود، وهذا يتطلب دراسة جيدة وواضحة لكل تفصيلةٍ من تفاصيل التعهيد.

يجدرُ الإشارة إلى أنَّ تعهيد أعمال التنظيف إلى جهات خارجية يمثل أنموذجاً يسيراً جداً للتعهيد، لكنَّه مهمٌّ وناجح، وهنالك خدمات كثيرة بإمكان الحكومة تعهيدها، على ألَّا تكونَ تلك الخدمات تتعلق بمعلومات سرية أو محدودة الوصول، أو تلك الخدمات التي تُعدُّها الدولة سيادية، أو تلك التي تؤثر على استقلالية بعض المؤسسات.

المهام التي من الممكن تعهيدها في العراق.

1. الوظائف التشغيلية مثل التنظيف والصيانة والجباية وغيرها.

هذه الوظائف لا تستدعي إدارتها من قبل المؤسسات الحكومية بصورة مباشرة، بل هي أعمالٌ جانبيَّة، ولا تؤثر في سياسة المؤسسة ككل، لكنَّها في الوقت نفسهِ تحتاج إلى جهدٍ وإشرافٍ

مباشرينِ، لذا فإنَّ تعهيدها إلى طرف ثالث، يمكن أن يجعل المؤسسة أكثر تركيزاً في أعمالها الأساسية، مع ملاحظة حجم التكاليف.

2. الدراسات والأبحاث.

تمتلك الكثير من المؤسسات الحكومية، دوائر وأقسام مختصة بالدراسات والأبحاث، عادة ما يحمل العاملون بهذه الأقسام شهادات عليا، ممَّا يعني أنَّهم يتسلمون رواتب عالية، وأنَّ بعضَ المؤسساتِ تحتاج إلى هكذا تخصصات، وبعضاً منهم لا يقومونَ بأي أعمالٍ بحثية، وأنَّ الدراسات والأبحاث في المؤسسات الحكومية تتسمُّ بالضَّعف؛ لسبب ضعف الموارد البشرية الموجودة أحياناً، أو بسبب المحاباة وروح الانتماء تجاه مؤسساتهم، وبالتالي فإنَّ الدراسات والأبحاث من قبل جهة داخلية قد تفقد موضوعيتها، لذا فإنَّ التوجه إلى الاستعانة بمصادر بحثية خارجية قد يمنحنا رأياً فنياً محايداً ودراساتٍ أكثر موضوعية، فضلاً عن تقليل التكاليف ذات العلاقة.

3. الإعلام والعلاقات والتسويق والاعلانات.

في العصر الحاليّ، تتطلب مهنة الإعلام والعلاقات احتراف ومهارة، وبعض المؤسسات الحكومية تمتلك في هيكلها التنظيمي، مديريةً عامَّة، وبعضها أقساماً وبعضها شعباً، لكن للأسف الشديد، لا تظهر هذه الهياكل أي احترافية في العمل الإعلاميّ والعلاقات العامة، العامل في هذا المجال، يجب ألَّا يمتلكَ الشهادة الدراسية فقط، بل الخبرة والمواكبة وهذا ما يساعد المؤسسات الحكومية على تسويق انجازاتها وإظهارها بصورة مناسبة خاصة في المؤسسات العامة الهادفة للربح، وهذا مع الاحترام لكلِّ الجهود نادراً ما تستطيع أن تؤدِّيه هياكل الإعلام والعلاقات في المؤسسات العامة.

4. خدمات البنى التحتية والاستثمارات وإدارتها.

يعاني العراق منذ سنوات من أزمة في توفير البنى التحتية المتكاملة سواءً لتلك المناطق السكنية الجديدة، أو المناطق الصناعية والتجارية ممَّا حوَّل بعض المناطق إلى شبه عشوائيات، ويعود هذا إمَّا إلى قلَّة التخصيصات المالية أو لسوءِ الخدمات المقدَّمة، وأنَّ تعهيد أعمال إنشاء البنى التحتية المختلفة وإدارتها وجباية الأموال عنها من شأنه أن يطوِّرَ الخدمات المقدَّمة إلى المواطنين، فضلاً عن أنَّه يعالجُ مشكلة عدم توفر التخصيصات المالية بلحاظ أنَّ المستثمر سيسدد أمواله عن طريق

الأموال التي يستحصلها جرَّاء الخدمات التي يقدمها.

5. خدمات نقل الموظفين.

تضطر مؤسسات الدولة على صرف مبالغ لا يستهان بها مقابل توفير نقل جماعي للموظفين، هذا الإجراء تحديداً يتطلَّب تعيين موظفينَ للعمل سائقين في المؤسسة، ويتطلَّب شراء مجموعة من السيارات، فضلاً عن تخصيص أموالٍ لصيانتها ووقودها، فضلاً عن التكاليف الأخرى المتعلقة بإدارة هذا الملف والإشراف عليه، ولو أُوكِلَتْ هذه المهمة إلى القطاع الخاص فإنَّ المؤسسة الحكومية ستتخلص من جزءٍ ربَّما يكون الأقل أهمية بين أنشطتها.

الاقتراحات

تتلخص اقتراحات الورقة على ما يأتي:

1. إعداد دليل تعهيد واضح وشامل يمكن المؤسسات الحكومية من تنفيذ تعهيد ناجح واختيار شركات رصينة، فضلاً عن تقديم المعلومات اللازمة للمؤسسات تمكنها من اتخاذ القرارات الحصيفة، مع الاهتمام بالجوانب القانونية للحماية من الثغرات التي من الممكن أن تحصل في التعاقدات.

2. تشكيلُ فريقٍ متخصصٍ في مجال التعهيد، يفضَّلُ أن يتبعَ هذا الفريق إلى جهة عليا، تستطيع فرض سياسة معينة للدولة، يعمل الفريق بعد قيامه بكتابة دليل تعهيد واضح، على دراسة الخدمات التي من الممكن تعهيدها والعقود المتعلقة بكلِّ خدمة، ويجب أن يتشكَّلَ هذا الفريق من مجموعة متنوعة من التخصصات والخبرات الكفوءة.

3. دراسة القوانين والتعليمات ذات العلاقة والتي تدعم أو تتعارض مع اجراءات التعهيد، ومحاولة الاستفادة منها فضلاً عن اقتراح تعديلات خاصة بها.

التحدِّيات

تنطوي على كلِّ إجراءٍ لتغيير واقع ما العديد من التحديات، هذه التحديات تتعلَّق بنوع البيئة المراد تغييرها، لذا فإنَّ تغييراً مثل تعهيد خدمات القطاع العام إلى القطاع الخاص، قد يواجه

تحديات إدارية وقانونية وسياسية فضلاً عن ردَّات الفعل لمقاومة التغيير.

1. التحدِّيات الإدارية.

من الممكن أن يواجه تطبيق التعهيد لبعض الخدمات الحكومية تحديات إدارية عديدة، فالتنازل عن بعض الصلاحيات لصالح جهات أخرى قد يرفضه المديرونَ فضلاً عن الهياكل التنظيمية للمؤسسات وأنظمتها الداخلية، والتي حدَّدت مهام كلِّ مديرية أو قسم، ممَّا يتطلب تغييرات إدارية واسعة في هذه المؤسسات، وأنَّ عمليةَ تحويلِ جزءٍ من الموظفين للعمل في القطاع الخاص مع تحويل مرتباتهم وإدارتهم قد يُشَكِّلُ عقبةً أمام تنفيذ هكذا إجراءات، ممَّا يتطلب ابتداءً وضع آلية واضحة لهذه التغييرات الإدارية والهيكلية.

2. التحدِّيات القانونيَّة.

سيواجه التعهيد تحديات قانونية فيما يتعلق ببعض القوانين النافذة والتي نصَّتْ صراحةً على قيام بعض المؤسسات بالخدمات التي اقتُرِحُ تعهيدها، ممَّا يتطلب تغييرات في بعض القوانين، لكن تضمين مادة في قانون الشراكة بين القطاع الخاص والعام تنظم آلية هذه التغييرات قد تؤدِّي إلى تسهيل هذه المهمة وإزالة جزءٍ كبيرٍ من العقبات القانونية.

3. التحدِّيات السياسية.

إنَّ التدخلات السياسية في الأعمال التنفيذية للحكومة نتيجة ضغوطات شعبية قد يؤدي إلى أيقاف كثيرٍ من الإجراءات التي تجدها الحكومة ذات جدوى، خاصة تلك الضغوطات التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، لذا فإنَّ الاتفاق بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لإجراء هكذا إصلاحات قد يؤدي إلى تسهيل المهمة، مع تقديم ضمانات واضحة بتمتع الموظفين الذين سيتحولون نحو القطاع الخاص بالامتيازات نفسها التي يتمتع بها الموظف المستمر بالعمل في القطاع العام.

4. تحدِّيات مقاومة التغيير.

من الطبيعي أن تواجه هكذا قرارات برفض من قبل الموظفين المشمولين بهذه التغييرات،

شأنها شأن أي تغييرات جديدة تقوم بها المؤسسات، فمقاومة التغييرات مهما كان حجمها وسببها تواجه بالرفض دائماً، ممَّا يتطلب أن تقوم الحكومة بتقديم بعض المحفزات، مثل منح القروض والأراضي السكنية وزيادة في رواتبهم إنْ أمكنَ ذلك، مع ضرورة تثبيت رواتبهم التقاعدية أو ضمانهم الاجتماعي بالمبلغ نفسه الذي كانوا سابقاً يتقاضونه فيما لو استمروا في القطاع العام.

نحو إصلاح النظام التعاقدي في مؤسسات الدولة العراقية

علي عدنان محمد

المقدمة

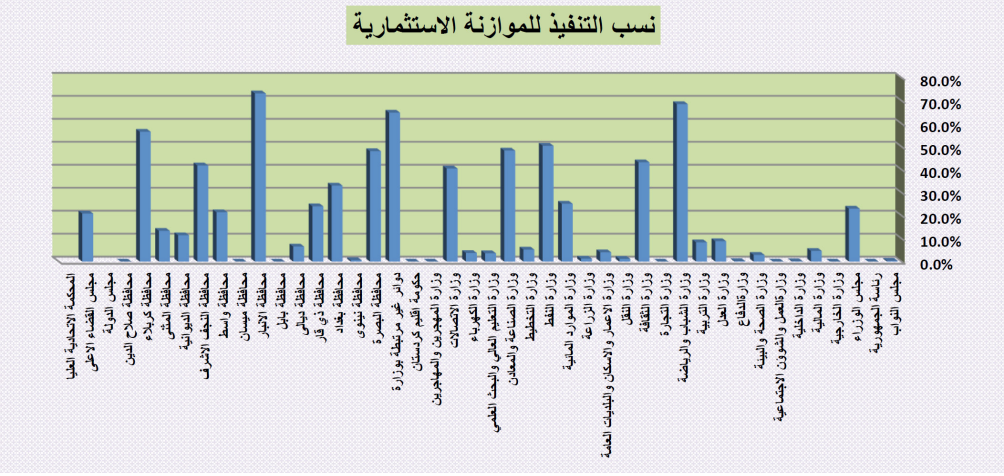
مضى 17 عشر عاماً على النظام الديمقراطي الذي حكم العراق بعد سقوط الدكتاتورية، وقد سجَّلت هذه الأعوام السبعة عشر مكامن خلل وأخطاء على الأصعدة جميعها، ومن أكثر ما يميز الأنظمة الديمقراطية في العالم أنَّها تتمتَّع بمرونة تجاه الإصلاحات، ممَّا يجعلها قابلة على التأقلم مع ظروف دول وثقافات مختلفة، الأمر الذي يشجعنا على المطالبة بإصلاح الأخطاء التي عانى وما زال يعاني منها النظام الديمقراطي في العراق، سواءً على الصعيد السياسي أم الاجتماعي أم الإداري، وقد ركزتُ جهودي على دراسة النظام القانوني للتعاقد العام في مؤسسات الدولة العراقية، إذ إنَّ هذا النظام هو أحد مخرجات الديمقراطية وقد سجلتُ العديد من الأخطاء فيه على مدار الأعوام الماضية، ممَّا يشجعني أيضاً على دراسة هذا الجانب؛ لأنَّه من الأعمدة الرئيسة في محاربة الفساد الإداري والمالي الذي تعاني منه الدولة العراقية.

عانى نظام التعاقد العام في العراق من الإرباك والفوضى على مدى السنوات السابقة، على الرغم من التنظيم اليسير الذي يخضع له هذا النظام على المستوى القانوني والمؤسسي، إذ يقوم النظام تشريعياً على أمر سلطة الائتلاف المنحلة المرقم (87) لسنة 2004 والمتكون من (16) مادة تنظِّم آلية التعاقد في مؤسسات الدولة العراقية وفقاً لمعايير الشفافية والمساواة والمنافسة العادلة والمعلنة وغيرها من أسس ومبادئ التجارة الحرة العالمية، وقد أسَّس هذا التشريع لإنشاء دوائر العقود في مؤسسات القطاع العام والشركات العامة، ثم خوَّلها مسؤولية إرساء وتوقيع العقود والدخول فيها أو تعديلها، ويكونُ ذلك بإشراف دائرة استحدثها هذا التشريع وهي دائرة (العقود الحكومية) في وزارة التخطيط والتي أصدرت تعليمات تخص العقود الحكومية رقم (1) لسنة 2008، ورقم (2) لسنة 2014، إلا أنَّ النظام التعاقدي على الرغم من ذلك ما زال يعاني من التشظي والإرباك والفوضى.

وقد أشر الأستاذ الدكتور أحمد سلمان شهيّب مدير عام سابق في إحدى الوزارات العراقية على ثلاث مشاكل في وضع العقود الحكومية، أولها: توزيع العقود الحكومية على دوائر متُعدِّدة تتولَّى التعاقد سيؤدِّي بالتالي إلى تفتيت الموازنة العامة إلى موازنات صغيرة، وبالتالي تجزئة المشاريع

الكبيرة إلى مشاريع صغيرة تنفذها شركات صغيرة قليلة الخبرة، ثانياً: تعاني الدولة العراقية من صعوبة مراقبة أداء دوائر العقود أو موظفيها جميعاً، ثالثاً: ضياع الخبرة التعاقدية لموظفي أقسام العقود جرَّاء التنقلات والتغييرات الكثيرة التي تطرأ على تلك الاقسام نتيجة لظروف متُعدُّدة، وليست تلك المشكلات هي الوحيدة التي يعاني منها النظام التعاقدي، بل إنَّ هنالك مشاكل تتعلق بالشفافية أيضاً حيث أشار إلى ذلك النائب محمَّد شياع السوداني في حديث له عن عقود أبرمتها وزارة النفط و(شركة سومو).

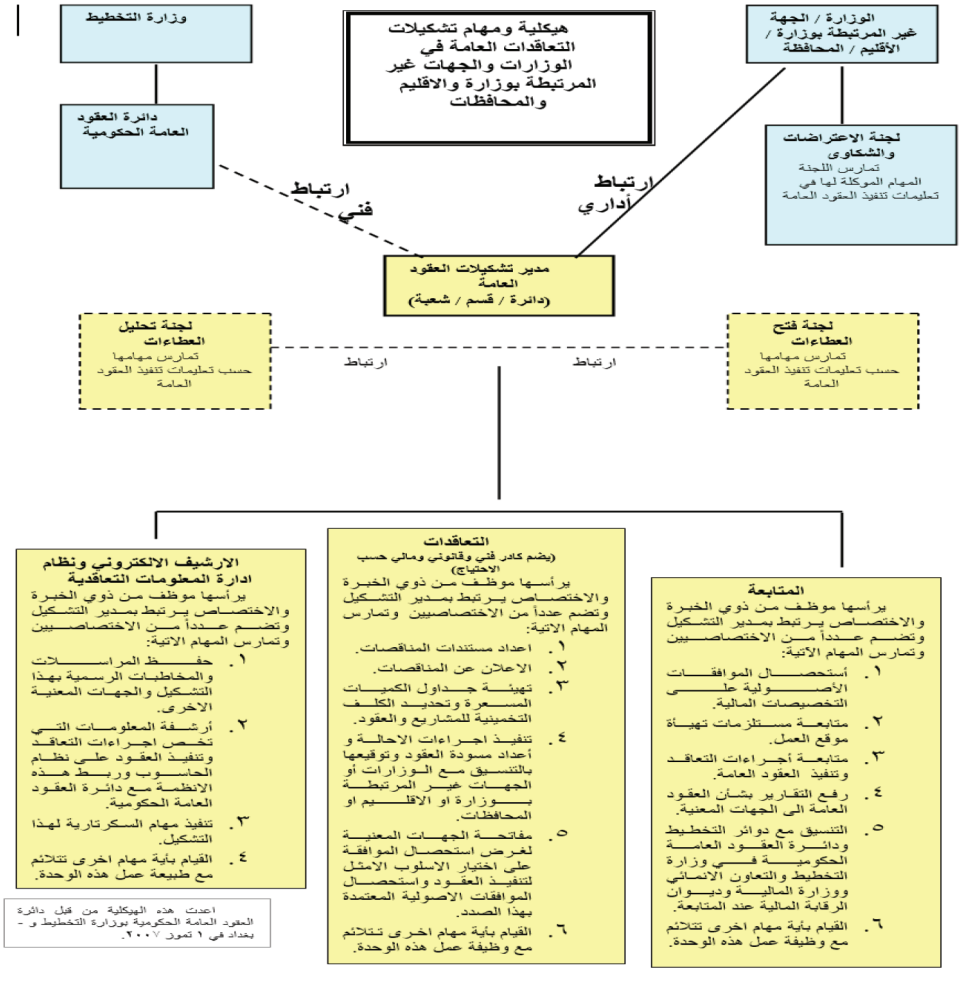
إنَّ هذه المشاكل تتضح جلياً عند الرجوع إلى نسب تنفيذ الموازنات الاستثمارية، ففي 2019 صدر عن قسم الاحصاءات في ديوان الرقابة المالية الاتحادي تقرير يحمل عنوان (نتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة بشقيها (الجارية والاستثمارية) للمدَّة من 1/ 1 / 2019 ولغاية 30 / 9 / 2019) وأشار التقرير إلى إجمالي نسب تنفيذ الموازنة الاستثمارية بلغت (28.4%) فقط، ولم تسجل أي جهة نسبة تنفيذ (100%) إذ سجَّلت محافظة الأنبار أعلى نسبة تنفيذ والبالغة (73.2%) فقط.



وفي 2019 أيضاً، صدر عن رئاسة الوزراء تقريراً نصف سنوي عن متابعة البرنامج الحكومي لحكومة السيد (عادل عبد المهدي) آنذاك، وقد ورد في ذلك التقرير أنَّ عدداً كبيراً من المشاريع التي لم تحقق نسب انجازها وشهدت حيود عن النسب المعلنة في البرنامج الحكومي كان أحد أهم أسباب حيودها هو المشاكل التي تعاني منها على مستوى العقود.

الإطار المؤسسي للعقود:

تُبرَمُ العقود الحكومية عن طريق سلسلة من المراحل الإدارية، إلا أنَّ هذه المراحل لا تكونُ من طريق التشكيلات الخاصة بالعقود (القسم، أو الدائرة، أو الشعبة) فقط، وإنَّما تضم إلى جانبها (4) لجان أساس تتشكل في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة وهي (لجنة فتح العطاءات، لجنة تحليل العطاءات، لجنة المصادقة والإحالة، ولجنة الشكاوى والاعتراضات) وكما موضح في الرسم البياني أدناه:



لنفترض على سبيل المثال أنَّ دائرة معينة (جهة مستفيدة) تروم إبرام عقد معين فإنَّ الخطوة الإدارية الأولى هي أن تتقدَّم بطلب إلى التشكيل الإداري المختص (دائرة أو قسم أو شعبة العقود)، ثم تُحَدَّدُ كلف تخمينية بين الجهة المستفيدة والتشكيل المختص بالعقود، بعدها تستحصل دائرة العقود موافقة الدائرة المالية على التخصيصات اللازمة لتبدأ بعدها إجراءات التعاقد الفعلية والتي تقع معظم مسؤولياتها على جهة التعاقد.

إذ تختار جهة التعاقد أسلوب التعاقد ونوع العقد، ثم يأتي دور لجان فتح العطاءات ولجان تحليلها، بعد أن تتمَّ اللجان المذكورة عملها، تقوم لجنة المراجعة والمصادقة على الإحالة بإحالة العقد أو رفع توصيات للجان القطاعية في مجلس الوزراء للبت في العقود التي تزيد صلاحيتها المالية عن صلاحية لجنة المراجعة والمصادقة، وأخيراً تنتهي مراسيم توقيع العقد مع الجهة المعنية في حال تمَّت الموافقة.

إشكالات الإطار المؤسسي:

نلاحظ ممَّا تقدم أنَّ الإطار المؤسسي للعقود تشوبه بعض الاشكالات، إذ تفتقد آلية سير المعاملة إلى الدور الرقابي، فالرقابة إن وُجِدَتْ فهي للمشورة والاستئناس وليست جزءاً رئيساً من المعاملة، وقد تكون الرقابة على العقود جزء من مهام المؤسسات الرقابية على الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بالوزارة إلا أنَّ تلك المؤسسات الرقابية تعاني كثيراً من غياب الفاعلية في أداء المهام، ممَّا يجعل مهامها الرقابية على آلية سير معاملات العقود شبه غائب أيضاً.

وإنَّ الإطار المؤسسي يعاني أيضاً من إشكال آخر ألا وهو غياب الإلزام في إشراك دائرة العقود الحكومية في وزارة التخطيط في التعاقدات، ذلك أنَّ ارتباطها بتشكيلات العقود ارتباطاً فنياً وليس إدارياً كما ورد في الهيكلية أعلاه، ممَّا يجعل دورها الإشرافي بِلا تأثير واضح، كما أشار أحد مديري الشركات العامة سابقاً (الذي رفض ذكر اسمه) بأنَّ غياب الدور الرقابي والإشراف شجَّع على تجزئة تجهيز السلع والخدمات (أي: التجهيز على شكل دفعات وليس دفعة واحدة ضمن صلاحيات لجان المشتريات).

التوصيات السياساتية للنظام التعاقدي:

إنَّ السياسة العامة للنظام التعاقدي في العراق بعد 2003 حسب التشريع تقوم على اعتماد مبادئ الشفافية والتجارة الحرة والنزيهة والمنافسة العادلة والمعلنة، لكن التشريع لم يحدد اعتماد سياسة المركزية أو اللامركزية في إبرام العقود على الرغم من تطبيقات اللامركزية الواضحة في بنوده، ونقترح اعتماد سياسة المركزية للنظام التعاقدي على أن يكونَ وفق التطبيق التالي:

1. إعادة هيكلة دائرة العقود الحكومية العامة يشبه مجلس أعلى للعقود.

إنَّ غياب الدور الفاعل لدائرة العقود الحكومية في وزارة التخطيط هو أحد أهم أسباب التشظي والتشتت الذي يعاني منه النظام التعاقدي في العراق، لذا من الضروري تطوير فاعلية هذه الدائرة في النظام التعاقدي وإشراكها في آلية سير المعاملة التعاقدية، وإنَّ الدور المثالي الذي يستحسن أن تلعبه هذه الدائرة ضمن عملية التعاقد هو في مرحلة تخطيط واختيار أسلوب التعاقد، إذ إنَّ هذه المرحلة منوطة حالياً بالتشكيل المسؤول عن العقود في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، أمَّا في حال كان تخطيط واختيار أسلوب التعاقد منوطاً بجهة مركزية (والمتمثلة في دائرة العقود الحكومية) فستكون هناك خبرات متراكمة في هذه الدائرة وستعود بالمنفعة المتبادلة على دوائر الدولة المختلفة.

بذلك تكون دائرة العقود الحكومية في وزارة التخطيط تلعب دور (الهيئة العليا للعقود الحكومية) وتُناط بها مسؤولية العقود الحكومية كافة، من الناحية الإدارية والتشريعية والقانونية، فضلاً عن دورها الإداري والمؤسساتي، ستكون لها مهام إعداد مسودات القوانين اللازمة؛ لتكامل النظام التعاقدي لغرض التصويت عليها من قبل السلطة التشريعية وإصدار التعليمات والأنظمة واللوائح الضرورية لضمان تنفيذ القوانين في هذا المجال.

ويستحسن أن يُفكَّ ارتباط هذه الدائرة من وزارة التخطيط ويكون ارتباطها الإداري بمجلس الوزراء؛ لأنَّ من الضروري أن يكون هناك تنسيق بين هذه الدائرة وبين وزارتي المالية والتخطيط، أو أيجاد سياق إداري معين لربطها إدارياً بوزارة المالية بصورة مباشرة؛ لضمان وجود المخصصات المالية في أي عملية تعاقدية أو استئناف التعاقد في مشاريع متوقفة، إذ ذكر التقرير النصف سنوي الذي أشرنا إليه سابقاً، إنَّ من ضمن أسباب التلكؤ في انجاز المشاريع عدم اطلاق المخصصات المالية من قبل وزارة المالية.

إنَّ إعادة هيكلة هذه الدائرة مثل مجلس أعلى للعقود هو إجراء إصلاحي سبق أن اتخذته دول عديدة في سبيل ترشيد الإنفاق وضمان كفاءة النظام التعاقدي، ففي تركيا مثلاً أنشأت هيئة المشتريات العامة في عام 2002 والمسؤولة عن التنفيذ الدقيق للمشتريات والتعاقدات الحكومية ويكون لها ارتباطاً بوزارة المالية التركية، وكان هذا الاجراء وفقاً لقانون المشتريات العامة المتوافق مع متطلبات الدخول في الاتحاد الأوروبي.

2. اضفاء دور رقابي مباشر للجهات الرقابية ذات العلاقة على إبرام العقود:

لاحظنا عن طريق دراسة النظام التعاقدي في العراق غياب الدور الرقابي المباشر على إبرام العقود، والرقابة في هذا الشأن هي جزء من مهام المؤسسات الرقابية في العراق (كالمفتش العام وهيئة النزاهة وغيرها)،وأنَّ الأهمية التي يحظى بها النظام التعاقدي في العراق تجعل من الضروري اضفاء دور رقابي مباشر، ونقترح في هذا الشأن أن يكون هنالك دائرة رقابية مختصة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء ترتبط بمعاون الأمين العام لشؤون المحافظات والوزارات، تتولى هذه الدائرة مهمتين رئيستين، الأولى الإشراف على دائرة العقود الحكومية، والأخرى الرقابة على مراحل إبرام العقود الحكومية كافَّة، ولتسهيل تنفيذ مهامها يتوجب تمكينها من حرية الوصول إلى المستندات والوثائق كافَّة وتزويدها بنسخ من أرشيف المعلومات التعاقدية.

3. اختصار البيروقراطية في سير المعاملة الخاصة بإبرام العقود الحكومية.

لعل اختصار البيروقراطية لا يقتصر على آلية سير المعاملة بشأن العقود الحكومية فحسب، بل إنَّه يمتد ليشمل معظم المعاملات في دوائر الدولة أيضاً، ذلك أنَّها خطوة أساسية في سبيل تسريع إنجاز المعاملات والحيلولة دون تفشي وسائل الفساد وعلى رأسها الرشوة، وإنَّ الإطار العام للقضاء على التعقيد البيروقراطي يتمثل في إتمام الإجراءات وإخضاعها لأنظمة إليكترونية، على ألَّا يقتصر النظام الإليكتروني على الأرشفة، بل يشمل آلية سير المعاملة ككل من تقديم طلب الجهة المستفيدة ولغاية مراسم التوقيع.

ونقترح من جانب معاملة إبرام العقود بالخصوص أن يُسْتغنى عن موافقة اللجان القطاعية في رئاسة الوزراء على البت في العقود التي تزيد على صلاحية لجنة المراجعة والمصادقة والعودة في ذلك إلى دائرة العقود الحكومية ، والتي تخضع لإشراف ورقابة من الدائرة المستحدثة في الأمانة العامة

لرئاسة الوزراء التي تحدثنا عنها في الفقرة (2).

إنَّ إتمام الإجراءات واعتماد الأنظمة الإليكترونية يكون حتماً من ضمن مهام دائرة العقود الحكومية العامة، إذ إنَّها ستكون مسؤولة عن دراسة آلية سير المعاملة واعتماد النظام الأكثر كفاءة، ويمكن الاستعانة بالخبرات الدولية في هذا المجال إذ إنَّ منظمة التجارة العالمية سبق أن أشرفت على تفعيل هذه الأنظمة في دول عديدة ضمن اتفاقية المشتريات الحكومية والتي يبلغ عدد أعضائها 21 عضواً.

الخلاصة:

إنَّ الخُطوات التطبيقية المشار إليها أعلاه هي خطوط عريضة تهدف إلى إضفاء المركزية على النظام التعاقدي في الدوائر الحكومية والقضاء على الفوضى التي تعاني منها الدولة العراقية على صعيد العقود، كما أنَّها تمثل خطوة في سبيل تحقيق الإصلاح في مؤسسات الدولة العراقية وتنشيط الدور الرقابي الفعال بشكل مخصص ومحدد، وإنَّ من الضروري إضفاء مهام فنية على دوائر العقود في مؤسسات الدولة المختلفة خصوصاً بعد تخليصها من أعباء اختيار تخطيط وأسلوب التعاقد إذ إنَّها ستكون منوطة بدائرة العقود الحكومية في وزارة التخطيط، حينئذٍ يستعان بدوائر العقود لإضفاء خبراتهم في الجوانب الفنية.

المصادر:

1. أمر سلطة الائتلاف رقم (87) لسنة 2004
2. تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014.
3. دليل تنفيذ العقود الحكومية الجزء الأول.
4. دليل تنفيذ العقود الحكومية الجزء الثاني.
5. دليل تنفيذ العقود الحكومية الجزء الثالث.
6. دليل تنفيذ العقود الحكومية الجزء الرابع.
7. نتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة بشقيها (الجارية والاستثمارية) للفترة من 1/1/2019 ولغاية 30/9/2019.
8. التقرير النصف سنوي الأول عن متابعة تنفيذ البرنامج الحكومي 2018-2022 لغاية نيسان 2019.
9. مقابلة مع الأستاذ الدكتور أحمد سلمان شهيّب (مدير عام سابق في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي).
10. مقابلة مع مدير عام سابق لإحدى الشركات العامة (رفض ذكر اسمه).
11. https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm
12. https://www.mondaq.com/turkey/government-contracts-procurement-ppp/696064/turkish-public-procurement-law-in-practice

تعديل السياسة المرسومة لاستقرار شبكة التجهيز الكهربائية

فيصل الصفار

لمحة عامة:

تقدِّم هذه الورقة البحثية لمحة حول موضوع سوء خدمة توفير الطاقة الكهربائية في العراق، وهذه المشكلة التي تحوَّلت إلى معضلة حقيقية توارثتها العقود المنصرمة في البلاد، وعلى الرغم من عشرات المليارات من الدولارات التي اسْتُثْمِرَتْ في محاولة لمعالجة هذا الوضع، ويُفتَتح البحث موضوعه بتعريف أبرز العراقيل المختلفة التي تواجه هذا القطاع وآثارها المحتملة، ومن ثَمَّ تنتقل إلى تقييم الإجراءات التي اتُّخِذَت للمعالجة، ولن تدفع هذه الورقة باتجاه تحميل المستهلكين مبالغ إضافية، وإنَّما تناقش إعادة هيكلة عملية التعرفة والجباية وصولاً إلى عملية ناجحة، فضلاً عن اقتراحها صوراً تنفيذية أفضل والدروس المستسقاة ممَّا سبق.

اعتمدت الورقة البحثية هذه البحث الكميّ والنوعيّ المعتمدين من قبل الباحث وآراء 13 مستهلكاً من مناطق الـ(PPP)، أي: التي طبَّقت فيها شراكة القطاعين العام والخاص للجباية والخدمة ، فضلاً عن رأي خبيرٍ في القطاع الكهربائي.

وبصورة عامَّة، فإنَّ العمليات المتعلِّقة بشبكة تجهيز الكهرباء تُموَّل من الحكومة، وإنَّ القناة الوحيدة للعائدات من تجهيز هذه الخدمة تعاني من الإهمال ممَّا يثقل من كلفة العملية، وإنَّ الأزمة المالية التي عصفت بالبلاد في 2014 أثَّرت سلباً على تنامي الاستثمارات، ويقابله الطلب المتزايد وبصورة كبيرة، ومع غياب استعادة مبلغ معتدٍّ به إلى الحكومة، وزيادة المبالغ المدفوعة لأصحاب المولدات الخاصة، وأضف إلى ما ذُكِرَ أعلاه سلوكيات الاستهلاك المتباينة والتي غالباً تكون غير كفوءة؛ بسبب عوامل عدَّة، ومن أهمِّها التعرفة القليلة، ممَّا أدَّى ذلك إلى وقوع منظومة العراق الكهربائية في حلقة مفرغة يجب انهاؤها.

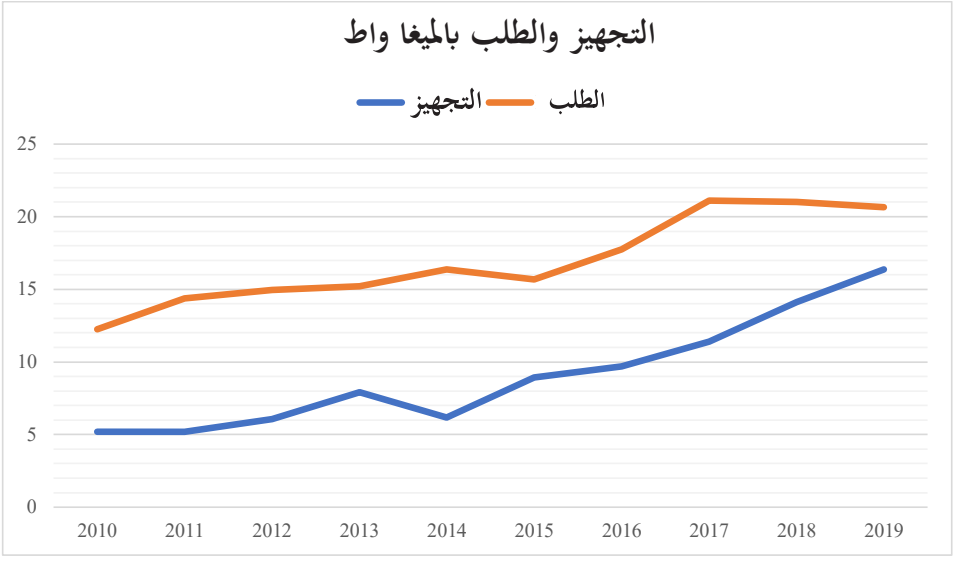
من تلك المحاولات الرامية لكسر هذه الحلقة المفرغة هي مشاريع الشراكة بين القطاعين العام

والخاص (PPP)، وهذه المشاريع تستند إلى مفهوم الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص؛ لتقديم خدمة لشرائح واسعة من المستهلكين بدلا من لشريحة سكانية واسعة ، وسنناقش النتائج الحالية لهذه المنهجية وكيفية تحسينها.

نقص التجهيز:

الجواب البديهي لحل معضلة الطاقة هو توليد المزيد من الطاقة، وقد يبدو الجواب يسيراً، لكنَّ السنوات الأخيرة أثبتت وجود مشاكل في عملية التوليد.

ويبلغ إجمالي التجهيز في العراق حالياً حوالي 16.5 (ميغاواط)، وتبلغ ذروتها عند 19 (ميغاواط)، مقارنة بمتوسط الطلب البالغ 21 (ميغاواط)، تُجَهِّزُ الشبكة من ستة مصادر رئيسة، وتسيطر الحكومة على أربعة من المصادر الستة، أمَّا المصدران الآخران فهو إمَّا من منتجوا الطاقة المستقلون (IPP) أو الكهرباء المستوردة من البلدان المجاورة، فضلاً عن الشبكة الحكومية فإنَّ الناس يعتمدون أيضاً على المولدات الخاصة في الأحياء السكنية حال انقطاع التيار الكهربائي المبرمج أو غير المبرمج، وإنَّ هذا التجهيز من قبل المولدات الخاصة يقع خارج إطار السيطرة الحكومية.



المصدر: التقارير السنوية لوزارة الكهرباء

إنَّ ملف توليد الطاقة الكهربائية في العراق لم يحظَ بتصميم جيّد، وعلى سبيل المثال يستعمل العراق محطات الذروة؛ لتوليد الطاقة أكثر من محطات الحمل الأساسي، ويغطي نقص التوليد في الحمل الأساسي عن طريق محطات الذروة، وهذا النهج له تبعاته إذ غالباً ما تكون محطات الذروة مكلفة للغاية، وحين تصميم ملف توليد الطاقة الكهربائية، من الضروري تغطية متطلبات التوليد الأساسي من محطات الحمل الأساسي (المحطات الحرارية مثلاً)، ولا تُستعمل محطات الذروة إلَّا بظهور طلب يفوق التجهيز الأساسي ولا يتم الاعتماد على محطات الذروة بنسب عالية وانما بنسب اقل لسد الحاجة عند حمل الذروة.

من ناحية أخرى، تَخُصُّ الجانب الاقتصادي فقدِ اشترى العراق سابقاً (توربينات) للسعات العالية، من دون تأمين كميات وقود كافية للتشغيل؛ ممَّا أدَّى إلى الاعتماد الكبير على واردات الغاز الطبيعي، أو استعمال الوقود السائل والغاز الطبيعي، أو ما يسمَّى (توربينات) ثنائية الاستعمال متعددة انواع الوقود حيث يكون لديها القابلية على استهلاك انواع مختلفة من الوقود ولكل نوع من الوقود له تبعاته على عمليات التشغيل و الصيانة، وهذا أدَّى إلى التقليل من كفاءة عملها، وتسبِّب هذه الآلية أيضاً زيادة أوقات توقُّف (التوربينات) عن العمل، فضلاً عن زيادة متطلبات الصيانة.

وكل ذلك جعل من تشغيل وصيانة المحطات أمراً مكلفاً يفوق الأسعار المعتادة، وبما أنَّنا نستورد وقود التشغيل من دول أخرى، فهذا يُشكِّل تهديداً لأمان الشبكة إذ إنَّ أيَّ عرقلة تعترض عملية التجهيز ستؤدي إلى انقطاعات بالتجهيز الكهربائي.

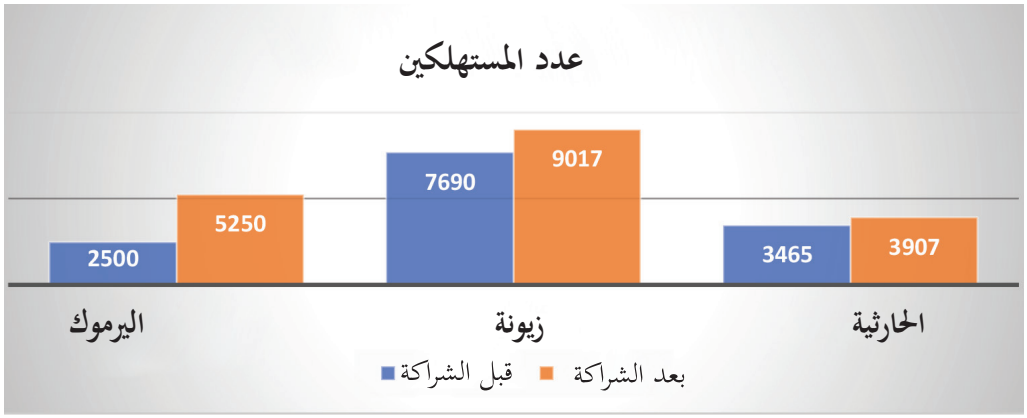
التجاوز على شبكة التجهيز (الخسائر)

كانت شبكة التجهيز فيما مضى مؤمَّنة جدَّاً، وصعبة الاختراق لكن بعد 2003، أدَّى غياب الرقابة الحكومية وزيادة الاستهلاك إلى انتشار حالات التجاوز على الشبكة.

تقع معظم حالات التجاوز ضمن حيّز التوزيع الخاص بالمنظومة الكهربائية، وتحصل معظم هذه التجاوزات في شبكات التوزيع ذات الاسلاك المعلقة كما هو ملاحظ في معظم المحلات السكنية.

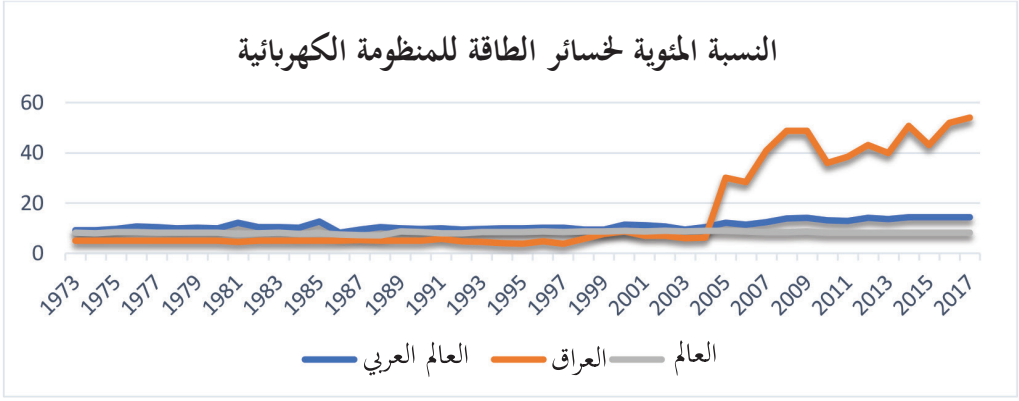
كانت معظم مشاريع الشركة (PPP) في المناطق التي تتمتع بتجهيز الكهرباء من خطوط تحت الأرض، ولكن ووفقاً لمقابلة مع أحد سكنة منطقة اليرموك فقد كانت المنطقة مجهَّزة بالأسلاك

المعلَّقة قبل أن تتحوَّل إلى منظومة تحت الأرض قبل تطبيق المشروع (PPP).



المصدر: معهد العراق للطاقة

إنَّ العائدات الحكومية الوحيدة هي تلك المتأتية من عمليات الجباية وأكثر من 50% من العائدات تُهدر بسبب المشاكل الكثيرة المتعلقة بالمنظومة ومن بينها التجاوز.



المصدر: البنك الدولي

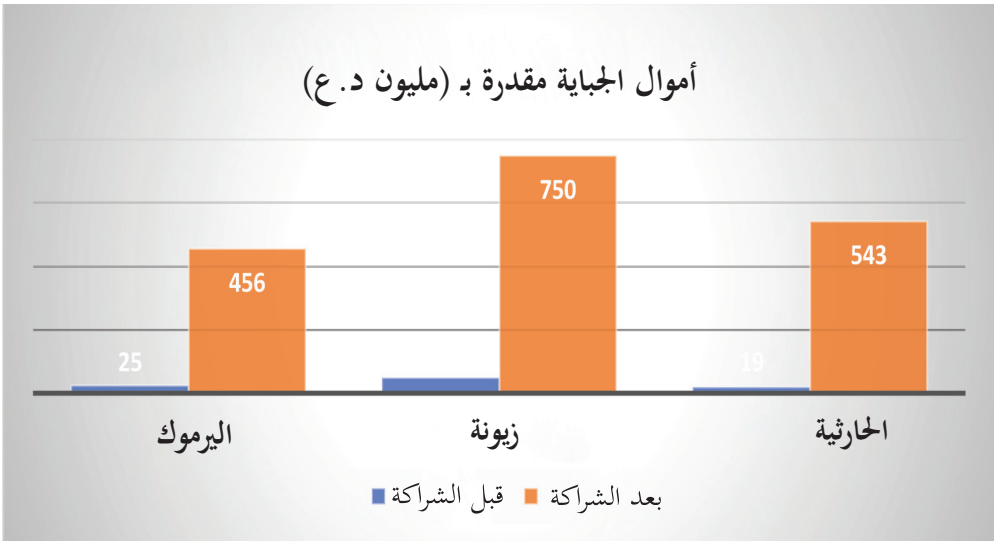
تزايد السلوك الاستهلاكي للمستخدمين؛ بسبب امكانية التجاوز على منظومة التوزيع، إذ لا يجب أن تقلق بشأن ما لا تحاسب عليه مالياً.

عمليات الجباية

مشكلة أخرى وثيقة الصلة بسابقتها هي الجباية، إذ إنَّ بعض المناطق التي تتمتع بيوتها بمقاييس للكهرباء لا تُطالب بالدفع لقاء استهلاكها للطاقة الكهربائية، أي: بمعنى آخر، فإنَّها وإن كانت تملك عدادات للكهرباء فإنَّها لن تفعَّل؛ بسبب خلل منظومة الجباية واستيفاء المستحقات.

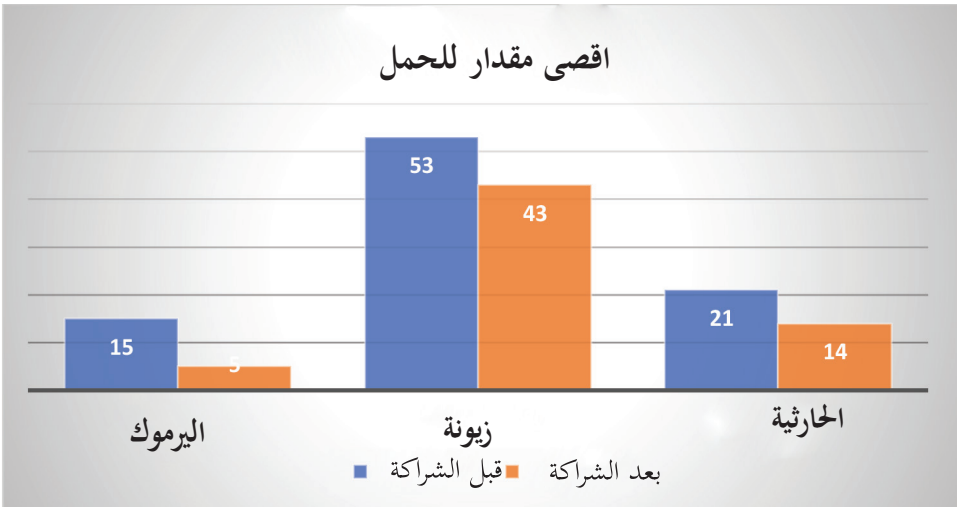
إنَّ منظومة الجباية قديمة جدَّاً، ولم تُعَدْ صالحة للعمل، فما زالت تعتمد على القوى البشرية البطيئة وغير ناجحة.

إنَّ منظومتنا للجباية عالية الكلفة؛ بسبب قلَّة كفاءتها، فلا يمكن استرداد لأموال المصروفة على توليد الطاقة وما يتصل بعمليات التجهيز، وعملية الجباية هي احدى عمليات التجهيز.



المصدر: معهد العراق للطاقة

إحدى المشاكل التي تعترض عمليات الجباية هي غياب الأنظمة والتعليمات الخاصة بمن يمتنع عن الدفع، وفي بعض الأماكن تفاقم الأمر إلى أن أصبح المعتاد هو عدم دفع رسوم الكهرباء، وإنَّ إيجاد حل لهذه الحالة لن يوفِّر قناة تمويل فقط وإنَّما سيجعل الناس أكثر وعياً بأسلوب استهلاكهم للطاقة الكهربائية، وبذلك يقل الحمل الأقصى على الشبكة، و هذا ما تم تأكيده من خلال تجارب الجباية و الخدمة.



المصدر: معهد العراق للطاقة

الدعم الحكومي

إنَّ نظام الدعم الحكومي في العراق غير مدروس أو مخطط له بصورة سليمة، فغالباً ما يوفر الدعم الحكومي للمستهلكين من الشريحة السكنية 87% من كلفة الكهرباء الحقيقية و تشكل الشريحة السكنية 61% من مجمل الطاقة المستهلكة من قبل شرائح المستهلكين كافة، وهذا الدعم الكبير مع غياب التخطيط السليم خاصة ما يتعلق بالمستفيدين سينتهي إلى استخفاف الناس وعدم ادراكهم بمقدار استهلاكهم للطاقة الكهربائية، وبدوره يولِّد طلباً متزايداً خارج نطاق السيطرة، وهذا قد ساهم في خلق زيادة غير مستقرة تتراوح بين 7% إلى 10% سنوياً، وهذه النسبة خارج امكانية التجهيز السنوي إلى حدٍّ كبير ممَّا أدَّى إلى التدهور المستمر في توفير هذه الخدمة.

وعلى الدعم الحكومي التوجه إلى البيوتات ذات الدخل المحدود على عكس ما يحصل حالياً بتساوي السكان على اختلاف أحوالهم المعيشية باستلام دعم متماثل، إذ شكَّلت هذه النقطة –خاصة مع تزايد الدخل والنمو السكاني– طفرةً على مستوى الاستهلاك المحلي.

إنَّ سوء التخطيط لملف الدعم الحكومي للقطاع الكهربائي جعل من هذا القطاع دَيناً إضافياً على موازنة الحكومة العراقية وليس ضمن الموجودات (assets).

المولدات الخاصة

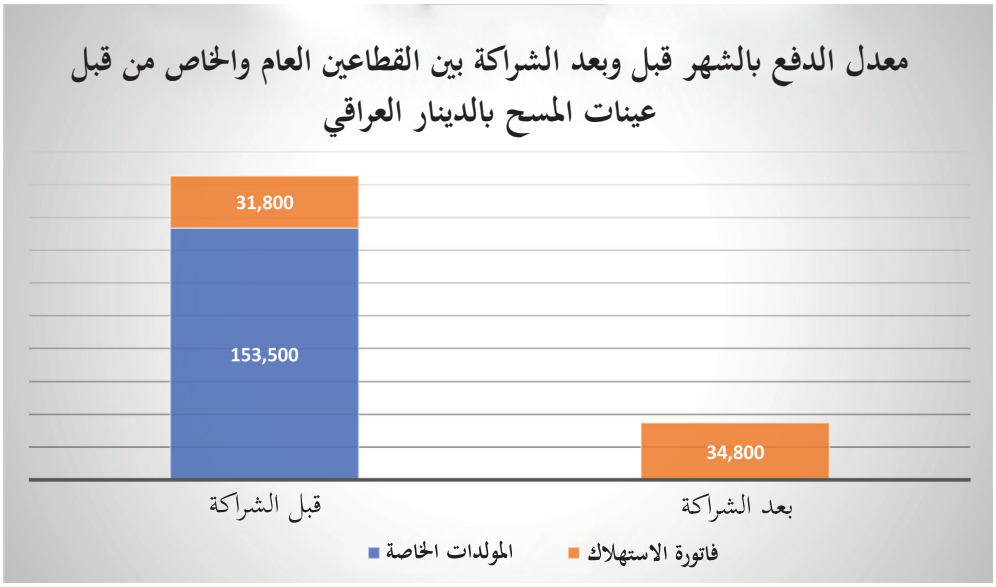
وهي التي توفِّر سعات محدودة للمواطنين بأسعار محدَّدة تصل إلى 25 ألف د.ع للامبير الواحد، لتصبح التكلفة من حوالي 600 إلى 900 دولاراً للـ(ميغاواط/ساعة) ، ويدفع المستهلكون معظم تكلفة التجهيز إلى المولدات الخاصة، و توفر المولدات نسبة معينة من التجهيز مايقارب 25% من الحاجة الاجمالية للطاقة الكهربائية، ويقابلها 20 دولاراً لكل (ميغاواط/ساعة) بالساعة للشبكة الوطنية.

السياسات المتاحة لحل مشكلات ملف الكهرباء:

ينص القانون رقم 53 لسنة 2017 على أنَّ لوزارة الكهرباء الحق في إنشاء الشراكات العامة والخاصة (PPP) الخاصة بعمليات توليد الطاقة الكهربائية، وتوزيعها والتشجيع على استعمال الطاقة المتجددة، وقد شهدت بعض مناطق بغداد تطبيق شراكة القطاعين العام والخاص آنف الذِّكر؛ لمنظومة توزيع الطاقة.

وُسِمَتْ هذه العقود بعقود الجباية والخدمات، وقد سألنا الناس في المناطق التي شهدت تطبيق هذه الشراكة وقالوا: إنَّها أفضل حالاً بصورة عامَّة، مقارنة بالخدمة المقدَّمة من قبل الحكومة وحدها، وفي الوقت نفسه، علمنا من المستخدمين بأنَّ هذه الشراكة لم تكن تنفَّذ بصورة جيِّدة، ففي بعض المناطق السكنية مثل الجادرية والمنصور لم يتمكنوا من الاستمرار بإصدار الفواتير وإدارة الحسابات، وعلى الرغم من ذلك فهذا النظام ما زال معمولاً به في بعض المناطق، ومع ذلك يشهد نظام الجباية تأخُّر الفواتير وخدمات الصيانة.

ومن الفوائد الأخرى لتطبيق نظام (PPP) هي تخفيض الكلفة على المواطن وكما موضَّح في المخطط الآتي:

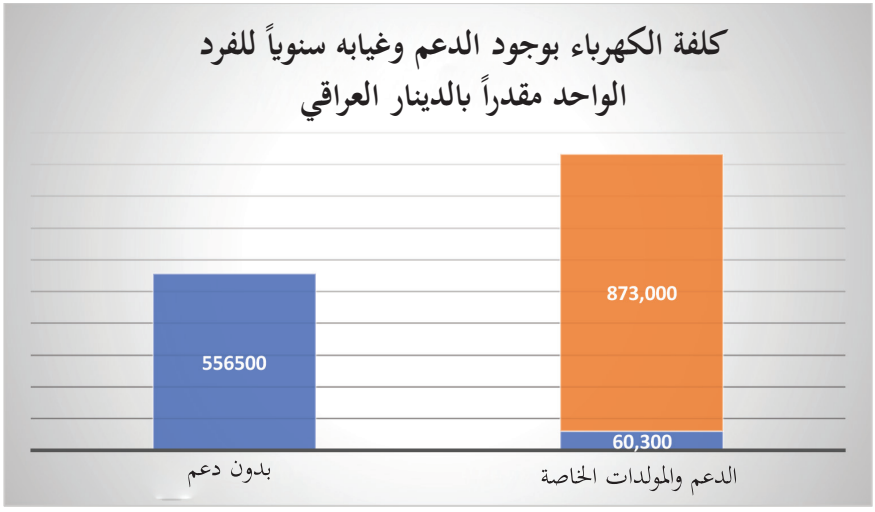


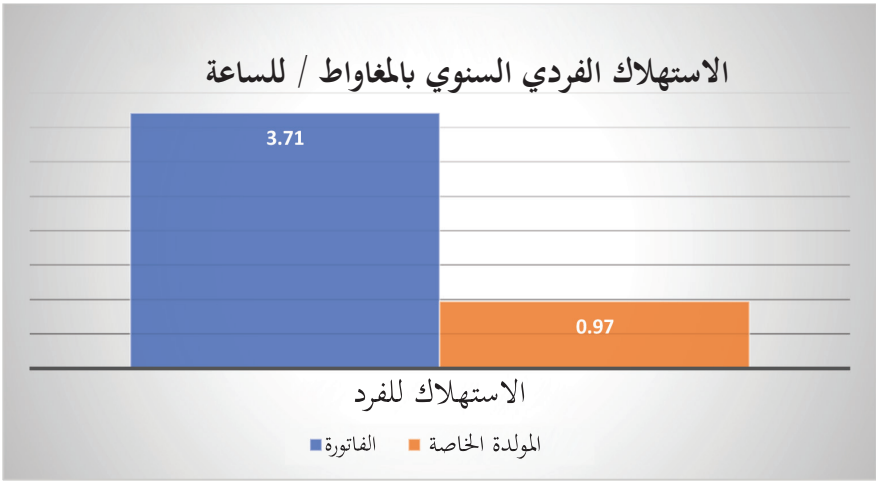
طريق الإصلاح التدريجي

نحتاج إلى استعادة ما يُصرف على منظومتنا الكهربائية وجعلها مربحة، ويجب تطوير نظام الجباية القديم ونستبدله بنظام ذكي بتكنولوجيا جديدة؛ لدعم منظومة الجباية وتقليص التجاوزات بعد الوصول إلى مستوى معيَّن من استرداد النفقات، وبعدها يُلتفتُ إلى إعادة هيكلة الدعم.

وفي حال رفع الدعم الحكومي بصورة كاملة، وجعل المنظومة الكهربائية ذاتية العمل والاستدامة، فستكون تكلفة خدمة التجهيز الكهربائي أقل ممَّا هي عليه الآن؛ بسبب ارتفاع كلفة المولدات الأهلية.

يُبيّن التحليل البياني الآتي: مع السعر والتجهيز الحاليين، بوجود المولدات الخاصة، وسعر الدعم الحكومي الحالي وتجهيزها للخدمة من الشبكة الوطنية مقابل الاعتماد التام على المنظومة العامة غير المدعومة وامكانيتها؛ لتغطية الحاجة للكهرباء.





المصدر: موقع كابيتا:نظرة عامة حول قطاع الكهرباء في العراق

الإجراءات الحكومية المطلوب اتخاذها

- يجب رسم السياسات الخاصة بتغريم المتجاوزين والمتهربين من دفع قيم الجباية.
- نحتاج إلى قوانين تؤمّن الدفع الإلكتروني للفواتير وتطبيق تكنولوجيا المقاييس الذكية المرتبطة بشبكة التوزيع.
- تبني البرامج التحفيزية؛ للارتقاء بالكفاءة واعتماد الطاقة المتجددة؛ للتغذية وحساب التعرفة وقياس الاستهلاك.
- وفقاً لطبيعة أوقات الذروة خاصة في فصل الصيف، فالأفضل الاعتماد على مصادر التوليد الموزعة مثل الأنظمة الكهروضوئية الشمسية وربطها على الشبكة سيكون لها الأثر الأكبر في تقليل الحمل.

المصادر:

- وكالة الطاقة الدولية، قطاع الطاقة في العراق: خارطة طريق نحو مستقبل أكثر إشراقاً. وكالة الطاقة الدولية، باريس. 2019.

https://www.iea.org/reports/iraqs-energy-sector-a-roadmap-to-a-brighter-future

- جمهورية العراق، وزارة الكهرباء. خطة وزارة الكهرباء والطاقة المتجددة. 2018.

https://iraqenergy.org/product/ministry-of-electricity-MOE-plan-renewable-energy-plan/

- البنك الدولي، الوكالة الدولية للطاقة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. خسائر نقل وتوزيع الطاقة الكهربائية (٪ من الناتج).

https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.LOSS.ZS

- موقع كابيتا: نظرة عامة حول قطاع الكهرباء في العراق

http://kapita.iq/content/issue/iraqi-electricity-sector-overview

معالجة العزوف عن المشاركة في الانتخابات العراقية

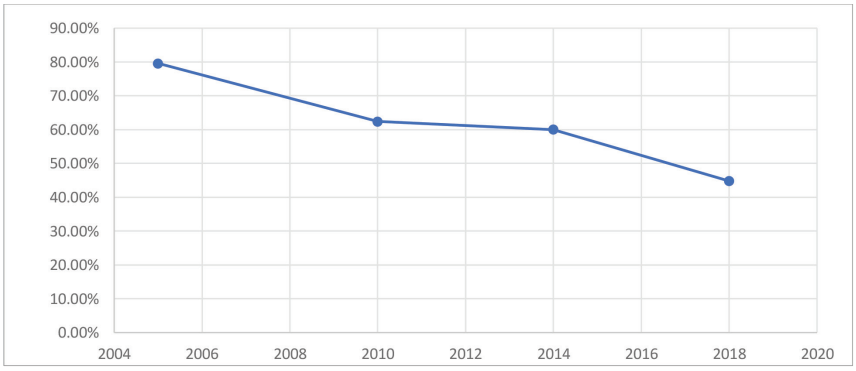
شيماء الكيالي

المقدمة

إنَّ نسب المشاركة تنخفض أكثر فأكثر عمَّا سبقها من استحقاقات انتخابية في العراق، كما موضح في الشكل رقم (1)، ممَّا يعطي مؤشراً بأنَّ هنالك عدم رضًى من قبل أغلب الناخبين، والذين يسعون إلى معاقبة السياسيين عبر مقاطعة الانتخابات، ضناً منهم بأنَّ مقاطعة العملية الانتخابية ستحرم المرشحين من الفوز أو الصعود إلى عتبة التمثيل السياسي أو أنَّها ستؤدّي إلى عدم شرعية الانتخابات وبالتالي خسارة المرشحين جميعهم أو أنَّ مشاركتهم من عدمها لن تجدي نفعاً؛ لاعتقادهم بفوز الشخوص نفسهم وتكرار سياساتها من دون أي تغيير يُذكر.

تعتبر المشاركة في الانتخابات من أهم عناصر نجاح العملية الديمقراطية وتعطي مصداقية لثقافة المجتمع ووعيه كما أنَّها تُضفي طابعاً لمصداقية التمثيل السياسي للكتل أو الشخوص الفائزين في الانتخابات بلا شك كل هذه الأمور تتحقق إذا كان النظام الانتخابي نظاماً عادلاً، وعلى الرغم من أنَّه لا يوجد في العالم نظام انتخابي مثالي، إذ لكل نظام مزاياه وعيوبه، ولكن النظم تكون أكثر ملائمة حسب الطبيعة السياسية والمجتمعية والثقافية للدول.

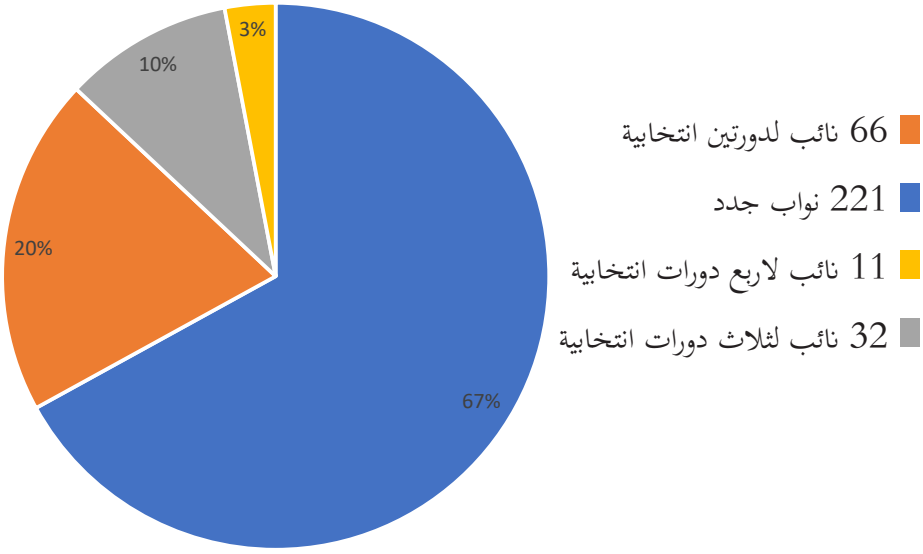
الرسم البياني رقم (1) نسبة المشاركة الانتخابية في العراق [1]



1. "العراق يسجل أعلى نسبة عزوف في أول انتخابات تشريعية بعد دحر الجهاديين،" قناة DW، ايار 2015، https://www.dw.com/ar/a-43759741

فنلاحظ أنَّ نسبة التصويت بدأت تتراجع كثيراً ويمكن أن يُعزى للفهم السائد بأنَّ نتيجة الانتخابات محسومة مسبقاً لصالح الكتل السياسية الكبيرة، ولكن نتائج الانتخابات توضح عدم صحة ذلك، فمثلاً استُبْعِدَ (221) نائب في انتخابات النيابية لعام 2018، وكما موضح في الشكل رقم (2).[2]

الرسم البياني رقم (2) أعضاء مجلس النواب العراقي حسب دورتهم الانتخابية



وكذلك تُعزى إلى نسبة الثقة الشعبية المنخفضة في المؤسسات التشريعية والتنفيذية، إذ نشر موقع الباروميتر العربي في دورته الخامسة (2018 – 2019) نسب الثقة في المؤسسات السياسية في العالم العربي متمثلة بـ (الحكومة، البرلمان، القضاء) ونستعرض بالتحديد ما يخص الثقة بالحكومة والبرلمان، إذ احتل العراق الموقع ما قبل الأخير من بين الدول العربية بنسبة (19 %) والتي تمثل الثقة بالحكومة كما يظهر في الرسم البياني رقم (3)، ونسبة (13 %) التي تمثل الثقة بالبرلمان كما موضح في الرسم البياني رقم (4)،[3] وتعتبر هذه النسب مؤشراً كبيراً على عدم رضى الشعب بأداء

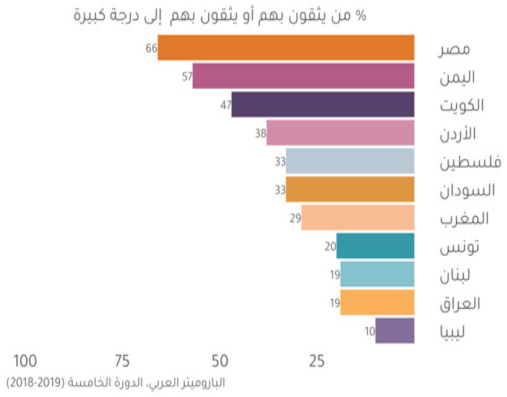
2. المرصد النيابي العراقي، «أعضاء مجلس النواب العراقي حسب دوراتهم الانتخابية»، 2018.
http://www.miqpm.com

3. د. عبد الوهاب الكيالي، "الثقة في الحكومات في العالم العربي ومخاطر التعميم»، 2020.
https://www.arabbarometer.org/ar

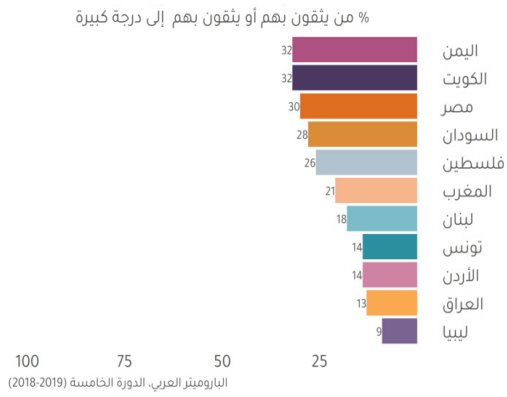
الحكومة والبرلمان وبالتالي هذا أدَّى إلى انخفاض نسبة التصويت.

أضف إلى ذلك تردِّي –وفي بعض الحالات– انعدام الخدمات المقدمة من قبل الحكومة والتي جعلت الناخب العراقي يفقد الثقة شيئاً فشيئاً ويعكس انعدام الثقة هذا في مقاطعته للعملية الانتخابية لتصوره أنَّها عقاب لجميع البرلمانيين أو أنَّ هذه المقاطعة ستكون سبباً في عدم شرعية العملية الانتخابية وإلغاء نتائجها، ولكنَّ هذا الأمر في واقع الحال غير صحيح إذ إنَّ نسبة المشاركة في العملية الانتخابية مهما كنت منخفضة لا تؤثر على نتائج الانتخابات، وهذا ما لاحظناه في انتخابات مجالس المحافظات بعد عام (2003) وفي محافظة الأنبار بالتحديد إذ بلغت نسبة المشاركة أقل من (1 %) وسعر المقعد الواحد لم يتجاوز (100 ناخب) أي: إنَّ نسبة المقاطعة كانت تقريباً (99 %) وهي نسبة مقاطعة مرتفعة جداً لم نعهدها ضمن أي عملية انتخابية لاحقة ، ولكن لم تُلغَ هذه النتيجة وإنَّما صُودِقَ عليها والاعتراف بها دولياً وكذلك من قبل الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والعمل بموجبها في حينها [4].

الرسم البياني رقم (3) الثقة بالمؤسسات: الحكومة



الرسم البياني رقم (4) الثقة بالمؤسسات: البرلمان



ولعل موجات التظاهر السلمي خير مصداق لضعف أو انعدام الثقة بالمؤسسات السياسية، وسوء وتردِّي الوضع العام في البلد، وانعدام التواصل بين الطبقة الحاكمة وأبناء الشعب، ومن أبرز ما ميَّز حراك تشرين الأول 2019 حضور الشباب الطاغي والارتفاع غير المسبوق في نسبة النساء

4. سعد الراوي، «العزوف عن الانتخابات .. أسبابه ومعالجته»، 2019.
http://www.alnoor.se/article.asp?id=358724

المشاركات في المظاهرات، والتأييد الكبير من جانب النقابات المهنية والاتحادات والجمعيات، والسلطات الدينية في «النجف»[5]، وإنَّ تظاهرَ هذه الفئات وبهذه الإعداد الكبيرة ممكن أن يُترجم إلى مشاركة انتخابية أوسع، إلا أنَّ حملات الترهيب والتصفية ممكن أن تعيق ذلك وممكن أن تؤدِّي إلى عزوف بنسبة أكبر.

وفضلاً عمَّا ذُكِرَ سابقاً وبِلا شك فإنَّ أسباب عزوف الناخبين عن المشاركة في العملية الانتخابية عديدة ومتنوعة وسنحاول تسليط الضوء على ما نعتقده مهماً وسبباً مباشراً في قلة مشاركة الناخبين المؤهلين وتدنِّي نسبة المشاركة في كل عملية انتخابية عن التي سبقتها:

أولاً: آلية توزيع المقاعد:

أسلفنا سابقاً في المقدمة أنَّ النظم الانتخابية تختلف من دولة إلى أخرى، وربَّما أيضاً من عملية انتخابية إلى أخرى، ويجري اعتمادها وفق القوانين الانتخابية عادة عن طريق تشريعها من قبل الجهات المعنية ومعظمها يكون من مسؤولية السلطة التشريعية، ففي العراق للمدَّة (2005 – 2018) عُمِلَ بموجب نظام التمثيل النسبي مع تغيير في عدد الدوائر الانتخابية وآلية توزيع المقاعد ونوع القائمة المستخدمة في عملية الاقتراع في كل مرحلة انتخابية وكما مبيَّن في الجدول رقم (1)، وقدَّم الدكتور سعد العبدلي مثالاً توضيحياً على دائرة انتخابية تتكون من (4) منافسين سياسيين وبواقع (5) مقاعد لمقارنة للنتائج المحتملة لآليات تخصيص المقاعد المستخدمة منذ أول عملية انتخابية بعد عام 2003 ولغاية آخر عملية انتخابية عام 2018 [6]، كما يتضح في جدول رقم (2)

5. هاشم الركابي، « تصاعد موجة التغيير في العراق: تقييم الحراك الشعبي الذي يشهده العراق منذ عام 2018»، 2019.
https://www.arab-reform.net/ar/publication

6 سعد العبدلي، ”الموسوعة التشريعية للانتخابات العراقية بعد عام 2003 ، 2016“ .

جدول رقم (1) الأنظمة الانتخابية المستعملة في الانتخابات العراقية [7]

المتغيرات	انتخابات الجمعية الوطنية 30/1/2005	الانتخابات البرلمانية 15/12/2005	الانتخابات البرلمانية 7/3/2010	الانتخابات البرلمانية 30/4/2014	الانتخابات البرلمانية 12/5/2018
النظام الانتخابي	التمثيل النسبي	التمثيل النسبي	التمثيل النسبي	التمثيل النسبي	التمثيل النسبي
عدد الدوائر الانتخابية	العراق دائرة انتخابية واحدة	كل محافظة هي دائرة انتخابية	كل محافظة هي دائرة انتخابية	كل محافظة هي دائرة انتخابية	كل محافظة هي دائرة انتخابية
آلية توزيع المقاعد	الباقي هو الأقوى	الباقي هو الأقوى (معدل)	القاسم الانتخابي	(سانت ليغو) (المعدل) (1.6)	(سانت ليغو) (المعدل) (1.7)
نوع القائمة	قائمة مغلقة	قائمة مغلقة	قائمة شبه مفتوحة	قائمة شبه مفتوحة	قائمة شبه مفتوحة

جدول رقم (2) مقارنة نتائج آليات توزيع المقاعد

اسم الحزب	عدد الأصوات	الباقي هو الأقوى	القاسم الانتخابي	(سانت ليغو) المعدل 1.6	(سانت ليغو) المعدل 1.7
أ	35000	2	3	2 أو 3	2 أو 3
ب	21000	1	1	1 أو 2	1 أو 2
ج	11000	1	1	1	1
د	8000	1	صفر	صفر	صفر
المجموع	75،000	5	5	5	5

نلاحظ أنَّ طريقة الباقي هو الأقوى تُعطي فرصة أكبر للأحزاب الصغيرة لحصولها على مقعد داخل قبة البرلمان وهناك فرق كبير بين سعر المقعد لكل قائمة فالقوائم الكبيرة يكون سعر المقعد فيها أعلى من سعر المقعد في القوائم الصغيرة، أمَّا طريقة القاسم الانتخابي فإنَّ سعر المقعد الواحد يكون

7. فاضل ح. العامري، التطور التأريخي للانتخابات العراقية (1920 – 2014)، دراسات انتخابية، 1 كانون الثاني 2015 .

فيه توازن نوعاً ما بين القوائم الكبيرة والتي تليها، على حين أنَّ طريقة (سانت ليغو) المعدل كانت متوازنة تقريباً من حيث توزيع المقاعد بين القوائم، إذ إنَّ سعر المقعد أيضاً فيه نوع من التوازن كما في طريقة القاسم الانتخابي ولكنَّها تستبعد القوائم الصغيرة من المنافسة.

هذا بنفسهِ يُعتبر سبباً أساساً؛ لعزوف الناخبين خصوصاً، وإنَّ معظمهم لا يفقهونَ هذه المعادلات الحسابية وكيفية تسخيرها لصالحهم أو لضدِّ منهم، فحين يخرج الناخبين ليدلوا بأصواتهم وتنتهي عملية التصويت وتفرز النتائج يتفاجؤون بأنَّ معظم من لا يرغبون بهم قد فازوا في الانتخابات وأنَّ القوائم الجديدة لم تحصل على أي مقعد، وهذا يُولِّد لهم صورة ذهنية بأنَّ مشاركتهم لن تجدي نفعاً، ولو عدنا إلى نتائج انتخابات (2018)، وبغض النظر عمَّا أُثِيرَ حولها فإنَّ الناخبين حتى وإن كانت نسبة مشاركتهم قليلة فقد ساهموا باستبعاد (221) نائب من قبة البرلمان ومنهم من كان يفوز في كل عملية انتخابية سابقة لكن هذا الأمر لم ينتبه الناخبين إليه ليعلموا بأنَّ أصواتهم لها قيمة وتأثير كبير؛ لأنَّها ساهمت في استبدال ثلثي مجلس النواب.

ثانياً: آلية تشكيل الحكومة:

في العراق بعد انتهاء العملية الانتخابية تبدا مرحلة التفاوضات والتوافقات بين الفائزين فالكتل جميعها تطمح بأن تستلم حقائب وزارية وفق ما حققته في نتائج الانتخابات، فتنتج حكومة تفاوضات ومحاصصة لا تختلف عن سابقتها فلكل حزب وزارات معينة يستثمرها لصالحه من دون الالتفات إلى ما يحتاجه الشعب من خدمات هذه الوزارات ومن دون رقابة حقيقية؛ لأنَّ معظم القوى مشتركة في الحكومة واظهار فساد تلك الوزارة أو غيرها يعود سلباً على من يظهرها لذلك يتخذ الجميع طابع الصمت.

أضف إلى ذلك أنَّ عملية التوافق تكاد تجعل السلطة الرقابية خالية من المعارضة فمجلس النواب خلال معظم دوراته لا يمتلك جهة معارضة حقيقية تتابع الحكومة وتتقصَّى أخطاءَها وتحاسبها لذلك لا يكون هنالك شعوراً بالخوف أو التقصير من الحكومة؛ لأنَّ المتابعة معطَّلة والمعارضة لا وجود لها لكي تقوِّم وتراقب عمل الحكومة فتزداد عملية تردِّي الخدمات وسوء المعيشة واحباط المواطن من حكومة لا تقدِّم له سوى أزمات ولا تنظر إلى واقعه الذي يزداد سوءاً يوماً بعد يوم.

هذان السببان تحديداً يعتبرها الناخب جزءاً من نتاج انتخابات كان مشاركا فيها وأنَّ مشاركته لن تجدي نفعاً؛ لأنَّه شارك ولم يتغيَّر شيء لا على مستوى الفائزين ولا على مستوى

الخدمات، ولكن بطبيعة الحال صوته لم يكن السبب فيما ذكر أعلاه، بل طبيعة المنظومة التوافقية ومحاصصة الأحزاب هي السبب الرئيس في ما يجري وبحسب اعتقادنا أنَّ إلغاء هذين السببين وفرض المواطن تصويته بأن يكون الحزب الفائز هو الحاكم يكون أكثر نجاعةً، أي: يكون هنالك شرطاً قبل أن تُشكَّل الحكومة يُمنع حصول أي تحالف أو ائتلاف قبل أن تتشكَّل الحكومة وفق النتائج الحقيقية للكتل جميعها وقبل أن يحدث أي ائتلاف فيما بينهم؛ لأنَّ الأحزاب التي لن تشكِّل الحكومة ستكون مراقبة بقوة لعمل الحكومة وستولد معارضة حقيقية، الأمر الذي يدفع بالحكومة إلى بذل أقصى جهدها للنجاح وكسب ثقة الشارع؛ لضمان عدم ملاحقة المعارضة السياسية لعملها أولاً ولفوزها مرة أخرى ثانياً وهذا ما تسير عليه معظم الدول الديمقراطية فوجود (الحزب الحاكم) سيغير من واقع المشاركة؛ لأنَّ الناخبين وعلى مدى أكثر من عملية انتخابية شاهدوا فشل التوافقات والمحاصصة التي أدَّت إلى عزوفهم سنة بعد أخرى.

ثالثاً: دور الإعلام السلبي:

ومن جانب آخر فإنَّ معظم القنوات الإعلامية تبعث برسائل تشكيك وتحريض ضد مفوضية الانتخابات قبل أشهر من الانتخابات؛ تمهيداً منها لكسب ود الجمهور وتعاطفه معها مع أنَّ هذا التشكيك أخذ طابعه السلبي عند فكر الناخب وكرَّس مفهوم عدم جدوى المشاركة لديه لكثرة ضخ مثل هذه الرسائل السلبية وجعلها مكرره صورةً زُرِعَتْ في ذهنه عُنوةً وعلى الرغم من كل رسائل التوضيح التي أطلقتها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وشرحها التفصيلي للناخب وتثقيفه إلا أنَّ الطابع السلبي بقي هو السائد عند الناخب.

رابعاً: آلية احتساب الكوتة النسوية:

شهدت طبيعة المجتمع العراقي تحركاً إيجابياً تجاه مشاركة المرأة سياسياً، فلقد شهدت قوانين الانتخابات بعد عام 2003 شرط إضافة كوتا النساء البالغة 25 % في القوانين الانتخابية كلِّها، الأمر الذي أعطى فرصة للمرأة بأن تضمن تمثيلاً في المؤسسة التشريعية، لكنَّ طابع المجتمع العراقي يحجِّم من دور المرأة ويقيدها، إذ على الرغم من أنَّ النساء تشكِّل نسبة ما يقارب من (49 %) من عدد السكان، إلَّا أنَّ تمثيلها لا يزال مقتصراً على الحد الأدنى دستورياً ألا وهو 25 %، مع ذلك فإنَّ العراق يحتل المرتبة (72) على مستوى العالم من حيث نسبة النساء في البرلمان من بين (192) دولة تتوفر عنها بيانات، إذ بلغت النسبة (26.4 %)، ممَّا يجعله أعلى بقليل من المتوسط العالمي

(24.3 %) وأعلى من متوسط الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (19 %) [8].

و من جانب آخر فإنَّ قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020 الذي صُودِقَ عليه لانتخابات البرلمان العراقي 2021 وبالتحديد المادة (16) الفقرة (أولاً:) والتي تنص على «تكون نسبة تمثيل النساء بما –لا يقل– عن 25 % من عدد أعضاء مجلس النواب»، أي: إنَّه من الممكن أن تتجاوز نسبة تمثيل النساء في البرلمان أكثر من 25 %، ولكن لو نظرنا إلى الفِقرة (رابعاً:) للمادة نفسها التي نصَّت على «إذا استنفدت الكوتا النسوية وفقاً لنتائج الانتخابات في المحافظة فلن تكون هناك عملية استبدال»، فضلاً عن الفِقرة (تاسعاً:) التي نصَّت على «إذا كان المقعد الشاغر يخص امرأة فلا يشترط أن تحل محلها امرأة إلا إذا كان ذلك مؤثراً في نسبة تمثيل النساء» [9]، وهذا بنفسهِ يُعدُّ انتهاكاً لحقوق المرأة ومخالفاً لما جاء في الفِقرة أولاً من المادة (16) أعلاه، وهذا التناقض في فِقرات القانون قد تؤدِّي إلى انعدام ثقة الناخبات والمرشحات؛ لأنَّ فِقراته متناقضة ومنتهكة لحقوقهن في الوصول إلى مواطن صنع القرار وبالتالي قد يؤدِّي إلى ارتفاع نسبة المقاطعة للانتخابات من قبل الناخبين.

البدائل السياساتية المقترحة وإمكانية تنفيذها

بعد أن تناولنا الأسباب الرئيسة والجوهرية التي أدَّت إلى حدوث مشكلة عزوف الناخبين عن المشاركة في العملية الانتخابية والعملية السياسية والتحديات التي تحول من إمكانية رفع نسبة المشاركة والوصول إلى انتخابات حرة ونزيهة ومقبولة من قبل أبناء الشعب، اقتُرِحَ البدائل السياساتية التالية والتي من الممكن أن تؤدِّي إلى تعزيز المشاركة في العملية الانتخابية.

8. ''المرأة في البرلمانات: المتوسطات العالمية والإقليمية»، الاتحاد البرلماني الدولي.
http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm
''النسبة المئوية للنساء في البرلمانات الوطنية''، الاتحاد البرلماني الدولي.
Monthly ranking of women in national parliaments | Parline: the IPU's Open Data Platform

9. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020.
https://parliament.iq/wp-content/uploads/2020/11.pdf

اولاً: تعديلات قانونية

1. الالتزام بالتعديلات التي تضمنها قانون الانتخابات الجديد، ومنها منع انتقال النواب قبل تشكيل الحكومة، واعتماد الدوائر المتوسطة، واستعمال نظام الصوت الواحد، ممَّا يحد من ظاهرة التشتت السياسي، ويعزز جانب المسائلة الشعبية، ويحقق العدالة الانتخابية.

2. أيجاد رادع قانوني لكل مَن يحاول التشكيك بعمل المفوضية إعلامياً من دون وجود دليل، كإن يُحرمَ من الترشح مدى الحياة لما فيه من ضرر تجاه العملية الديمقراطية، وتكون هنالك حملات إعلامية خاصة بإجراءات المحاسبة والمقاضاة التي سيخضع لها كل من يحاول التشكيك بالعملية الانتخابية أو القائمين عليها.

3. العمل على تعديل قانون الانتخابات بإن يكون هنالك شرطاً أن تستبدل المرشحة بمرشحة أخرى وليس بمرشح في حال استنفدت المرشحات جميعهنَّ، فضلاً عن في حال حصول المرشحة على مقعد نتيجة لحصولها على نسبة أصوات عالية يكون هذا المقعد الذي حصلت عليه خارج حصة الكوتا المخصصة للنساء.

4. العمل على تعديل قانون الانتخابات فيما يخص المادة (12) المشار إليها أعلاه بأن يكون هنالك قيد أو شرط للمرشح إذا ما حصل على مقعد داخل قبة البرلمان واخل بتنفيذ برنامجه الانتخابي، وحسب ما هو ظاهر للعيان، والآن أنَّ هذا التعديل ضروري جداً؛ لأنَّ الانتخابات ستكون على مستوى دوائر انتخابية متوسطة وضمن إطار جغرافي محدد لكل دائرة في المحافظة الواحدة أي: إنَّه ليس من الصعوبة أن يكون المرشح على دراية بمتطلبات الدائرة التي سيرشح ضمنها ويعمل على تلبية بعض المتطلبات أو الاحتياجات الضرورية والجوهرية لهذه الدائرة وادراجها ضمن فقرات برنامجه الانتخابي، ويكون هناك تقييم دوري لأداء البرلمانيين وما قدموه من خدمات أو نسب تنفيذ برنامجهم الانتخابي.

ثانيا: حملات توعية

1. يكون هناك دورٌ إعلامي أوسع وأشمل ولفترات طويله فيما يخص الحملات الإعلامية المقامة من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وتكثيف الندوات والجلسات واللقاءات المقامة

كإن تكون على مستوى كل قضاء أو كل ناحية ومخاطبة كل فئة حسب طبيعتهم الجغرافية وعاداتهم وتقاليدهم لكسب ود الشارع العراقي، على الرغم من أنَّ عملية تكثيف الحملات الإعلامية وتوعية وتثقيف الناخبين تجاه العملية الانتخابية قد تتطلب زيادة في المخصصات المالية عن سابقتها، ولكنَّ هذه الزيادة لو قُورنت مع النتيجة المرجوة منها بانخفاض نسبة مقاطعة الانتخابات ممكن اعتبارها فائدة أكثر من أن تكون هدراً للأموال؛ لأنَّها ستضفي مزيداً من المصداقية على العملية الانتخابية ونتائجها ككل؛ ولأنَّها ستكون من أهم أسباب التغيير المطلوب.

2. بالتعاون بين المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والجمعيات ومنظمات المجتمع المدني يُعَرَّف الناخب بأهمية صوته في العملية الانتخابية وأنَّه كلُّ ما ارتفعت نسبة المشاركة كل ما كانت احتمالية التشكيك بحدوث التزوير أقل؛ لأنَّ الناخب قد مارس حقَّه الانتخابي بنفسه، ولا يمكن إعادة انتخاب شخص آخر ببطاقته الانتخابية ثانية؛ لأنَّ البطاقة التي صوَّت عن طريقها سيُلغى تفعيلها بمجرد استعمالها لأول مرة وستكون غير فعَّالة لأسبوع.

3. تنظيم حملات توعية واسعة بأهمية دور المرأة في المجتمع وأهمية الإدلاء بصوتها بحرية من دون أن يكون هنالك تأثير من أي أحد وخاصة في المناطق المغلقة التي تتبع طابع عشائري أو ريفي أو قبلي، وتكون هنالك جلسات حوارية موسعة بالتعاون مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ومنظمات المجتمع المدني والأكاديميين والمهتمين بالعمل السياسي ومشاركة المرأة تناقش الأمور التي تحول دون مشاركتهنَّ في العملية الانتخابية، والتركيز على أهمية وجود نساء تمثلهنَّ داخل قبة البرلمان.

4. توعية وتثقيف الناخبين بإجراءات وعمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بصورة عامة، وبكل تفاصيلها التي تخص العملية الانتخابية وبيان مدى نزاهة وشفافية هذه الإجراءات، فضلاً عن تثقيفهم على إجراءات وآلية الاقتراع ولمدة طويلة لا تقتصر على المدَّة التي تسبق العملية الانتخابية فقط، ومن الممكن أن يكون هنالك لجان من فئة الشباب أو موظفي دوائر الدولة أو الأكاديميين مثلاً، وتكون مختارة بصورة دوري تتواجد في مدَّة المعايشة مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ولمدَّة محدودة للاطلاع على آلية العمل والإجراءات المتبعة ونقل نتائج مشاركتهم هذه إلى الشارع العراقي وإلى الجهة التي ينتمون إليها.

5. التوجه إلى فئة طلاب الجامعات والمعاهد ككل، فضلاً عن طلَّاب المدارس وتوعيتهم بأهمية مشاركة جيل الشباب في إحداث تغيير للمجتمع نحو الأفضل وأنَّ مجرَّدَ مشاركتهم ستحدُّ

من حالات الشك في عدم نزاهة العملية الانتخابية ومصداقية النتائج، ومن الممكن أن تكون هناك مادة دراسية ضمن المنهاج الدراسي تخص التثقيف الديمقراطي والتوعية الانتخابية؛ لينشأ جيل على وعي ودراية بحقوقه وواجباته، ويتحقَّق هذا البديل عن طريق جهد حكومي منظَّم وبالتنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

وتأكيداً على أهمية ودور الشباب فقد حاولتْ دراسة أجراها (الجليفي) عام 2010 التعرُّفَ على اتجاهات الشباب الجامعي نحو المشاركة في انتخابات المجالس البلدية في السعودية وقامت الدراسة على عينة من طلاب مرحلة البكالوريوس المنظمين لجامعات عديدة، وأوصت الدراسة بزيادة توعية الشباب الجامعي السعودي حول انتخابات المجالس البلدية متضمنة الغرض منها والتعريف بأهميتها ومراحل العملية الانتخابية، فضلاً عن العمل على تعزيز الدوافع والأسباب التي تحفِّز الشباب الجامعي لكي يشارك في انتخابات المجالس البلدية وكذلك تقديم الحلول الفاعلة لتذليل المعوقات التي تواجه الشباب الجامعي السعودي، وتحد من مشاركتهم في انتخابات المجالس البلدية [10].

ثالثاً: تدريب الفاعلين السياسيين (الاحزاب الجديدة)

1. تدريب الأحزاب الناشئة حول كيفية كسب ناخبين جدد من المقاطعين للعملية الانتخابية وكيفية تسويق برامجهم الانتخابية بالطريقة التي تدفع مزيداً من المقاطعين إلى صناديق الاقتراع، فضلاً عن اختيار مرشحين يجيدون معرفة القوانين ولا يتجاوزون حدودها ومحاورة الآخرين، وعندهم ثقافة انتخابية عالية وقادرين على النزول إلى الشارع ومخاطبة وإقناع الجمهور بهم وبأنَّهم مختلفون بكفاءتهم وقدراتهم [11].

10. سامي بن عبدالرحمن الجليفي، «اتجاهات الشباب الجامعي نحو المشاركة في انتخابات المجالس البلدية»، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، 2010.

11. مصدر سابق، سعد الراوي، «العزوف عن الانتخابات .. أسبابه ومعالجته».

http://www.alnoor.se/article.asp?id=358724

الملخص

يقاس مدى مصداقية العملية الانتخابية بمستوى المشاركة الفعلية فيها، وينبغي العمل على زيادة المشاركة الانتخابية في الانتخابات القادمة، بما يكسبها مصداقية أكبر، وذلك عن طريق معالجة أسباب عزوف الناخبين في الدورات السابقة، ألا وهي: آلية توزيع المقاعد، وآلية تشكيل الحكومة، ودور الإعلام السلبي، وآلية احتساب الكوتة النسوية، وإذا عالج قانون الانتخابات الجديد بعض هذه المشاكل، فإنَّ مزيداً من الجهود ينبغي أن تُبذل باتجاه أيجاد تعديلات قانونية تحد من حملات التشكيك، تعزز فرص مشاركة المرأة، وتلزم المرشحين بتنفيذ برامجهم الانتخابية، فضلاً عن حملات التوعية وتدريب الفاعلين السياسيين (الأحزاب الجديدة).

تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في العراق

وسام شاكر السراي

المقدمة

تمثل الأحزاب السياسية قلب وروح الديمقراطية التي تُعدُّ من أفضل الأنظمة السياسية من حيث حل الصراعات بالطرائق السلمية واحترام حقوق الإنسان السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وبما أنَّ نظام الحكم في العراق وفق المادة الأولى من الدستور هو نظام جمهوري نيابي ديمقراطي[1]، فإنَّ الأحزاب السياسية لا غنى عنها إذا ما أردنا بناء تجربة ديمقراطية يمكن أن تحقق تطلعات الشعب العراقي بعد حقب طويلة من الاستبداد.

ويُعدُّ العراق من الدول الرائدة في تشكيل الأحزاب السياسية، إذ أُصْدِرَ قانون الجمعيات في عام 1922 الذي نظَّم عمل الكيانات والأحزاب السياسية آنذاك في عهد النظام الملكي، إلَّا أنَّ هذه التجربة لم يسعفها الوقت للتطور، لاسيَّما بعد الانقلابات المتتالية في تاريخ العراق السياسي، التي أدَّت إلى موت المجتمع المدني بما فيها الأحزاب السياسية، ولعل مقولة «استعمال العنف من أجل تحقيق أهداف سياسية» يمكن أن تختصر أبرز التحولات الكبرى في تاريخ العراق الحديث والمعاصر منذ تأسيس الدولة العراقية عام 1921، بعيداً عن العمل الديمقراطي والحزبي من أجل تحقيق التغيير السياسي المنشود.

ولهذا من الطبيعي أن يكون سقوط نظام صدَّام حسين عام 2003 والتحول من نظام الحزب الواحد إلى التُعدُّدية الحزبية، ومن الدكتاتورية إلى الديمقراطية، عملية لا تخلو من المشاكل، وهذا هو حال معظم الديمقراطيات الناشئة، ويمكن القول أنَّ أبرز المشاكل التي يعاني منها النظام السياسي عدم تطور الحياة الحزبية بسبب افتقارها إلى «الديمقراطية الداخلية»، حتى تكوَّنت عندنا معادلة شاذة وهي نظام سياسي ديمقراطي تشارك فيه أحزاب سياسية تفتقر للممارسة الديمقراطية في صنع قراراتها الحزبية واختيار قياداتها السياسية.

1. دستور العراق الصادر عام 2005 ، المادة الأولى.

ولمعالجة هذه الإشكالية تفترض هذه الورقة بأنَّ تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في العراق هو الطريق إلى الأمثل إلى مأسستها؛ لأنَّ الممارسات الديمقراطية تعمل على تغذية التنافس الحزبي للمواطنين، وتخلق ممثلين أكثر مقدرة، وهذا يضمن أنَّ الحزب سيكون قادراً على خلق سياسات وبرامج سياسية متميزة، فضلاً عن إدراك الكوادر الحزبية أهمية وفاعلية الوسائل الديمقراطية في تحقيق الأهداف السياسية بعيداً عن استعمال الوسائل العنيفة.

المحور الأول: واقع الممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب العراقية.

يُمكن تعريف الديمقراطية الداخلية بأنَّها امتلاك الحزب أنظمة وتعليمات تمنع السيطرة التعسفية على الانتخابات الداخلية الخاصة به، فضلاً عن تجنب سيطرة قائد أو مجموعة من الأفراد على عمل الحزب وتوجهاته، وبهذا فإنَّ مكوِّنات الحزب جميعها وموظفيها يتبعون الاجراءات القانونية ويخضعون للمساءلة أمام القواعد الرسمية والأجهزة القانونية المنصوص عليها في النظام الداخلي[2].

ومن دون الحاجة إلى التوسع في المفاهيم النظرية لديمقراطية الداخلية، فإنَّ الأدبيات الأكاديمية قد وضعت معايير عديدة للديمقراطية داخل الأحزاب السياسية، ومنها الآتي[3].

1. الشفافية: وتعني الوصول المفتوح للمعلومات ونشر السجلات الخاصة بالحزب جميعها.
2. نظام اساسي صريح يتضمن القيم الأساسية للديمقراطية مثل التُعدُّدية والمحاسبة والتسامح والمساوة بين الجنسين.
3. التطابق بين القيم الديمقراطية المذكورة للحزب والممارسات الحزبية.
4. وجود آليات ديمقراطية من أجل حل الصراعات أو الصراعات المحتملة داخل الحزب، للحد من مشكلة الانشقاقات الحزبية.
5. تنظيم دقيق ومتكرر للانتخابات الداخلية من أجل اشغال المناصب القيادية.
6. ترسيخ عملية التقدم في المناصب والمراتب الحزبية على أساس قواعد الجدارة بدلاً عن المحسوبية والمنسوبية.

2. A framework for democratic party building, institute for multiparty democracy, Netherlands, 2004,p11
3. I bid,p12

7. عقد مؤتمرات حزبية مع مستوى عالٍ من المشاركة في الانتخابات الحزبية.

8. درجة كبرى من اللا مركزية في الحزب.

9. التناوب في المناصب القيادية بالأوقات المحددة.

وبالحديث عن واقع الممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب العراقية، فإنَّه من الملاحظ أنَّ معظم هذه الأحزاب افتقرت للممارسات الديمقراطية الداخلية نتيجة أسباب مختلفة، بعضها نتيجة خلفيتها الأيديولوجية، وبعضها الآخر نتيجة هيكلها الداخلي التنظيمي، فهذا الأمر الذي ترك آثاراً سلبية كبرى على النظام السياسي، ولهذا فإنَّ الإصلاح السياسي في العراق مرتبط ارتباطاً كبيراً بإصلاح القطاع الحزبي؛ لأنَّ الأحزاب تلعب دوراً رئيساً في تنشيط عمليات الإصلاح في النظام الديمقراطي، فهي تشكل جزءًا مهماً من الحل لتوفير نظام سياسي أكثر استقراراً ويستجيب للاحتياجات الشعبية.

فبعد تشكيل النظام السياسي العراقي بعد عام 2003، هناك نوعان من الأحزاب التي شاركت في العملية السياسية، الأولى: هي أحزاب مؤمنة بالديمقراطية وهذه الأحزاب تجد في نظامها الداخلي «قدراً محدوداً» من الممارسة الديمقراطية، والنوع الآخر: لا يؤمن بالديمقراطية فلسفةً اجتماعيةً، وجاءت مشاركته في العملية الديمقراطية وسيلةً من أجل الوصول إلى السلطة، أي: يؤمن فقط في جانب واحد من الديمقراطية، وهو الانتخاب طالما يضمن له الوصول إلى السلطة، وهذا النوع من الأحزاب من الطبيعي ألَّا تلي اهتماماً كبيراً بتعزيز الديمقراطية الداخلية في الحزب طالما أنَّها غير مؤمنه بها فلسفةً اجتماعيةً للحكم.

وإنَّ طبيعة نشأة الأحزاب العراقية المشاركة في العملية السياسية بعد عام 2003، كان لها دوراً في تعثر الديمقراطية الداخلية، فالأحزاب عموماً تنقسم إلى أحزاب ذات « نشأة خارجية» أو أحزاب ذات « نشأة داخلية أو برلمانية «، وبما أنَّ الأنظمة الدكتاتورية المتعاقبة في العراق عملت على قمع الأحزاب السياسية وإلغاء الحياة البرلمانية، وهذا الأمر الذي جعل معظم الأحزاب التي أُسِّست تكون ذات طبيعة خارجية كأن تكون نتاج حراك سياسي عند النخبة الدينية وهذا هو الحال مع الأحزاب الإسلامية، أو نتاج الكفاح القومي المسلح وهذا هو حال الأحزاب الكردية في شمال العراق، أو حركات سرية تؤمن باستعمال العنف من أجل التخلُّص من الدكتاتورية.

فإنَّ طبيعة العمل في هذه الكيانات الاجتماعية التي أفرزت هذه الأحزاب لم تحتل الإدارة الديمقراطية دوراً كبيراً في إدارة شؤونها الداخلية، الأمر الذي أثَّر على طبيعة الأحزاب التي شكلتها؛ لتعبِّر عن أهدافها وبرامجها السياسية، ولاسيَّما ما يخص العامل الأساس الذي تستمد منه القيادة الحزبية شرعيتها السياسية، فوفقاً لـ «موريس دفريجة» يكون كل مجتمع فكرة ما عن بناء وانتقال السلطة داخل الكتل الاجتماعية، ويحدد هذا الاعتقاد المسيطر شرعية القائد، فكل جماعة تصنع لنفسها عقيدتها عن الشرعية، وغالباً ما تكون عقيدتها مختلفة عن مذاهب الآخرين[4].

وعلى الرغم من أنَّ الدستور العراقي وقانون الأحزاب يشير إلى الديمقراطية مرجعيةً لشرعية القيادة، ناهيك عن أنَّ الأحزاب السياسية التي تعمل في الأنظمة الديمقراطية، غالباً ما تلي عناية كبرى لمسألة اتخاذها لنفسها إدارة ذات مظهر ديمقراطي، إلَّا أنَّنا نجد أنَّ هنالك مرجعيات عديدة أخذت تتعكَّز عليها قيادات الأحزاب العراقية منها الشرعية الدينية، أو شرعية المحاربين القدامى، أو شرعية مستمدة من النضال القومي، أو شرعية مقاومة الوجود الأجنبي، بدلاً عن الشرعية الديمقراطية، وهذا الأمر الذي أدَّى إلى تزايد سلطة القيادة الحزبية والاتجاه نحو أشكال من السلطة الشخصية، «فنمو السلطة وتشخصن السلطة»، ظاهرتان ملحوظتان اليوم عند الكثير من الأحزاب السياسية في العراق، وهذا الأمر الذي يتعارض مع نمو الديمقراطية وفقاً لرأي «كأيم» الذي رأى في ضعف السلطة وسيرها المتصاعد نحو المؤسسة من الخصائص الأساسية لنمو الديمقراطية.

إنَّ المعوقات التي تواجه الديمقراطية داخل الأحزاب في العراق متنوعة، منها أنَّ عدداً كبيراً من الأحزاب المشاركة في العملية السياسية كان في الأصل جماعات مسلحة سواءً الجماعات التي حملت السلاح ضد النظام السابق أم التي حملت السلاح ضد الوجود الأجنبي في العراق ومن ثَمَّ تحولت إلى أحزاب سياسية، فغالباً ما يكون النظام الداخلي لأي جماعة مسلحة يتصف بخاصيتين «الشمولية، والمركزية»، فالأخيرة تجعل للقيادة الحزبية دوراً كبيراً ومهيمناً في السيطرة على الأنظمة الرسمية والديناميكيات غير الرسمية في صناعة القرار الحزبي، فالقيادة الحزبية عادةً ما يكون دورها في الأحزاب التي تتسم بالممارسات الديمقراطية قائماً على «تنسيق والتواصل» بين أجهزة الحزب المختلفة، في حين يكون دور القيادة في الأحزاب «المركزية» التي لا تتمتع بالديمقراطية الداخلية امتلاك ومركزية صناعة القرار الحزبي، أمَّا مِن حيث الشمولية التي تتسم بها أحزاب كانت في الأصل

4. موريس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة، 2011، ص145

جماعات مسلحة نتيجة اعتبارات أمنية وعسكرية، فهي تشير إلى مدى اتساع دائرة المشاركة في صنع القرار الحزبي، فالأحزاب الشمولية غالباً ما تكون عملية صنع القرار فيها مسيطر عليها بوساطة قيادة قوية تحيطها حلقة ضيقة، في حين الأحزاب غير الشمولية فإنَّ للأعضاء والمناصرين دوراً في القرارات اتجاه بعض القضايا المهمة مثل اختيار المرشحين أو اختيار القيادة الحزبية [5].

إنَّ اقتراب الأحزاب السياسية في العراق من الدولة هو الآخر أدَّى إلى اندلاع أزمة على مستوى التجربة الديمقراطية، فنتيجة الثراء الاقتصادي المتزايد، وما نتج عنه من أنماط متغيرة على مستوى المشاركة السياسية، أدَّى إلى فقدان العديد من الأحزاب جذورها المجتمعية، وأصبحت أكثر اعتماداً على الدولة، وبهذا فإنَّ الأحزاب لم تجعل من ممارسة الديمقراطية الداخلية أولوية، طالما أنَّها تعتمد على أجهزة الدولة بدلاً عن المجتمع، فالوصول إلى الأجهزة الحكومية هو من يؤمِّن الوصول إلى الموارد المالية التي بدورها اسْتُثْمِرتْ من أجل الحصول على مزيد من الأصوات الانتخابية.

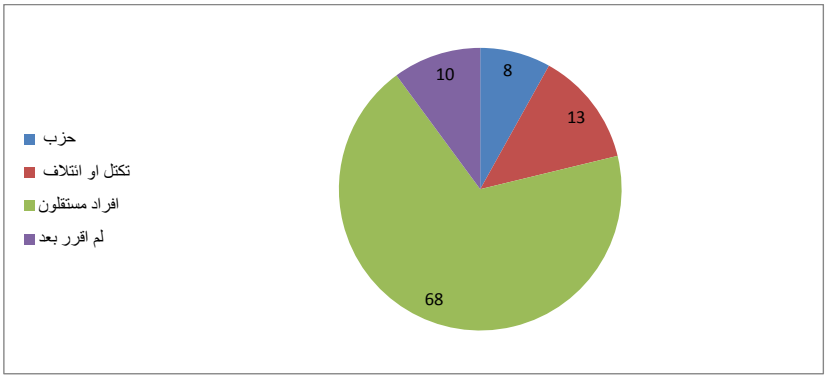
إنَّ العلاقة الطردية بين وجود الحزب في أجهزة الدولة والحصول على الموارد أدَّى إلى هجرة الأحزاب نحو الدولة الأمر الذي خلق «أزمة تواصل» بين الجماهير والأحزاب السياسية، هذا بدوره أدَّى إلى صعود «الخطاب الشعبوي» في العراق، إذ وصل الأمر إلى مطالبة بعضهم بإلغاء الأحزاب المشاركة في العملية السياسية جميعها، ولعل قيام المحتجين في العراق أبان احتجاجات شهر تشرين من عام 2019 «المطالبة بإصلاح النظام السياسي» إلى حرق بعض مقرات الأحزاب السياسية، يفسِّر لنا فقدان الثقة بالأحزاب السياسية باعتبارها وسيلة يمكن عن طريقها إصلاح الوضع السياسي والاقتصادي في العراق.

ففي استطلاع للرأي أجراه مركز البيان للدراسات والتخطيط أظهر أنَّ 8 % فقط من الناخبين في الانتخابات يفضلون التصويت على أساس حزبي، في حين 68 % منهم يفضلون التصويت لمرشح مستقل، وفضَّل 13,4 % التصويت لصالح الائتلافات والتكتلات السياسية[6]

5.Gyda Marås Sindre, internal democracy in militant movement turned political parties: a comparison of partia aceh and fretilin, department of comparative politics, university of berrgen, P5-6

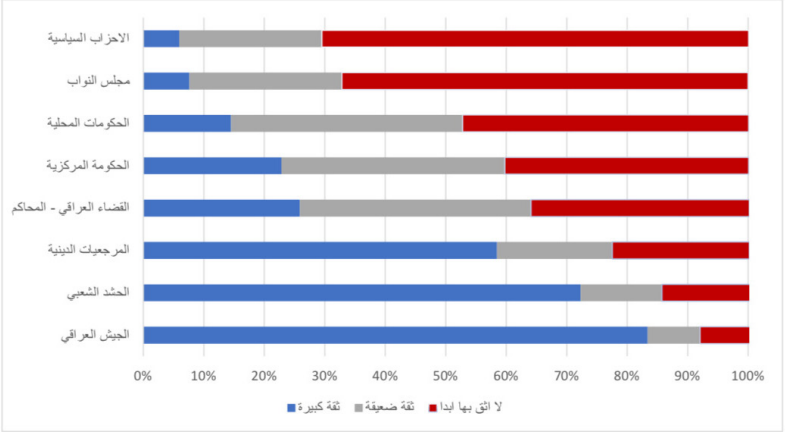
6. استطلاع للرأي: توجهات الناخبين بالاستحقاقات الانتخابية القادمة في العراق (المشاركة، التفضيلات، الأولويات)، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2017، ص34

شكل رقم (1) تفضيلات الناخبين أزاء المرشحين



وفي استطلاع آخر أجرته مؤسسة أفكار عراقية حول مدى ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة العراقية، أظهر أزمة الثقة بين الأحزاب السياسية والمجتمع، إذ بيَّن الاستبيان أنَّ 10 % فقط هم من يثقون بالأحزاب السياسية في العراق، وبهذا جاءت الأحزاب في المرتبة الاخيرة، قياساً مع مؤسسات الدولة الأخرى من حيث ثقة المواطنين بها، على الرغم من أنَّ الأحزاب هي أجهزة مجتمعية وليست حكومية، وبالتي من المفترض أن تكون أقرب للمجتمع والأقدر على نيل ثقته، من الأجهزة الحكومية الأخرى[7].

شكل رقم (2) مستوى الثقة في مؤسسات الدولة العراقية



7. استطلاع للرأي حول الانتخابات النيابية في العراق ، مؤسسة أفكار عراقية ،2018، ص2

إنَّ فقدان الثقة بالتجربة الحزبية في العراق أدَّى في النهاية إلى فقدان الثقة بالنظام السياسي وبالوسائل الديمقراطية في التغيير، ولهذا نجد أنَّ هنالك تراجعاً كبيراً في نسب المشاركة في الانتخابات البرلمانية، فقد سجَّلت الانتخابات النيابية الأولى بعد سقوط نظام صدَّام حسين في عام 2005 نسبة مشاركة 79 %، في حين تراجعت هذه النسبة قليلاً في انتخابات عام 2010 بمعدل مشاركة 62,4 % ، واستمر هذا التراجع التدريجي في انتخابات عام 2014 حينما وصلت نسبة المشاركة إلى 60 % ، وصولاً إلى التراجع الحاد في المشاركة في انتخابات عام 2018 حينما بلغت نسبة المشاركة 44,52 % [8].

لقد استثمرت القوى غير القانعة بالتجربة الديمقراطية في العراق اقتراب الأحزاب السياسية من الدولة بدلاً عن المجتمع، وقفزت إلى الفراغ المجتمعي الذي خلفته الأحزاب التقليدية المشاركة في العملية السياسية، ولهذا فإنَّ عملية الفصل بين الدولة والأحزاب السياسية يُعدُّ أمراً جوهرياً للتنمية الديمقراطية؛ لأنَّ الفصل يجعل من الأحزاب مؤسسات مجتمعية، وليست أجهزة شبه حكومية بيروقراطية[9].

إنَّ افتقار الأحزاب السياسية في العراق للممارسات الديمقراطية له دلائل وأسباب عديدة، و أحد الأسباب التي يمكن ملاحظتها بهذا الشأن هو الأنظمة الداخلية لهذه الأحزاب التي افترضت بأنَّ مركزية وشمولية القيادة هي الطريق الأمثل للحفاظ على وحدة الحزب الأمر الذي أدَّى إلى تشظي الحياة الحزبية نتيجة الانشقاقات التي حصلت بسبب غياب الإدارة الديمقراطية داخل الحزب وفشلها في إدارة الصراعات الحزبية.

إذ إنَّ معظم الأنظمة الداخلية للأحزاب في العراق مثقله بالواجبات المفروضة على العضو الحزبي، من دون الإشارة إلى الحقوق المترتبة على العضوية، فضلاً عن بعض المواد داخل الأنظمة الداخلية تجدها ذات عبارات مرنة، ويمكن أن تنتج تعسفاً بحق العضو الحزبي الذي يختلف مع قيادته الحزبية في الرأي، لاسيَّما تلك المتعلقة بالحفاظ على أسرار الحزب وعدم الافصاح عنها.

8. العراق: الانتخابات التشريعية تسجل أدنى نسبة مشاركة منذ سقوط نظام صدام حسين العام 2003، وكالة فرانس 24، 2018، على الرابط: https://www.france24.com

9.P. (Pepijn) Corduwener, Democracy and the Entanglement of Political Parties and the State: Party–State Relations in 20th-Century France, Italy, and Germany, Comparative Political Studies, sage journals, 2019, P41

الانتخابات الحزبية هي بدورها أيضاً تواجه عدداً من الإشكاليات، أبرزها وجود قائد حزبي منتخب حوله حلقة داخلية غير منتخبة تسيطر على القرار الحزبي، وغالباً ما تكون هذه الحقلة إمَّا حلقة عائلية؛ أو جماعة تجمعهم مصالح وروابط مختلفة، وبالتالي تفقد أجهزة الحزب المختلفة دورها في صناعة القرار الحزبي، على الرغم من أنَّ قانون الأحزاب العراقي في المادة السادسة منه ينص على اعتماد الحزب السياسي الآليات الديمقراطية؛ لاختيار القيادات الحزبية[10]، فالشروط التي تضعها بعض الأحزاب على اختيار المندوبين للمؤتمر العام الذي من المفترض أن يقوم بانتخاب القيادة السياسية للحزب تجعل من الانتخابات مسألة شكلية، فغالباً ما يكون المندوبين في المؤتمر غير منتخبين من قبل القواعد الحزبية، وبالتالي فإنَّ المناخ المحيط بالانتخابات يفتقر للديمقراطية الحقيقية.

من الإشكاليات الجوهرية التي أدَّت إلى تعثر الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب هو مسألة التمويل المالي، فعادةً ما يكون الأشخاص أو المنظمات التي تتحكم في تخصيص الأموال للحزب تتمتع بوضع قوي في تحديد الأولويات والأهداف الحزبية، في حين كلَّما زاد الدور المؤسسي لأجهزة الحزب الوطنية في رفد خزينة الحزب بالأموال، فضلاً عن ازدياد عدد المناطق والأفراد الذين يشاركون في هذه العملية على المستوى الوطني، انعكس ذلك أيجاباً على إضفاء الطابع الديمقراطي على السلطة السياسية الداخلية للحزب[11].

ففي العراق نتيجة عدم وجود ثقافة دفع اشتراك للعضوية في الحزب، فضلاً عن غياب ثقافة التبرع من قبل جماعات الضغط، وعدم دفع إعانات مالية من قبل الحكومة للأحزاب على الرغم من تظمينها في قانون الأحزاب لعام 2015 في المادة رقم 17 ثانياً الفِقرة (ب) والتي أشارت لقيام المفوضية بتقديم مقترح إلى وزارة المالية بالتقدير السنوي للمبلغ الكلي للإعانة المالية للأحزاب السياسية، فإنَّ الحزب ارتكز على تمويله إمَّا على الأموال التي يحصل عليها من المسؤولين التابعين له والعاملين في إحدى أجهزة الدولة، أو عن طريق التمويل الخارجي، وفي الحالتين فإنَّ الأموال تكون بيد الطبقة العليا من القيادة الحزبية، ونتيجة غياب دور القواعد في رفد مالية الحزب فمن طبيعي أن يقل تأثيرها في صناعة القرار الحزبي؛ لصالح تضخم سلطات القيادة العليا للحزب والحلقة الضيقة المحيطة بها.

10. قانون الأحزاب العراقي لعام 2015، المادة 6.

11.A framework for democratic party building, institute for multiparty democracy, Netherlands, 2004,p12

المحور الثاني: آليات تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في العراق

تساهم عملية تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في التطوير المؤسسي للأحزاب، أي: تصبح الأحزاب منظمة بصورة أفضل الأمر الذي يجعلها أكثر فعالية وأكثر نجاحاً في تنفيذ برامجها السياسية، سواءً أكانت في الحكم أم المعارضة، وبالتالي فإنَّ الأحزاب ذات الطابع المؤسساتي تكون أكثر قدرة على الاستجابة لمطالب الناس ومصالح أعضاء الحزب والناخبين[12]، وأنَّ الممارسات الديمقراطية يمكن أن تؤدِّي إلى طول عمر الحزب؛ لأنَّ وجود ممارسة ديمقراطية يعني أنَّ هنالك وسائل مفهومة وشفافة لحل الصراعات الحزبية الداخلية، وهذا الأمر الذي يمكن أن يعالج ظاهرة التشظي في الحياة الحزبية العراقية نتيجة الانشقاقات المتكررة داخل الأحزاب، ولكن في ذات الوقت تُعدُّ عملية تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب بصورة تلقائية من قبل الأحزاب نفسها عملية صعبة طالما لم يثبت أنَّ هنالك علاقة إيجابية ملموسة بين اعتماد الديمقراطية الداخلية، وبين الحصول على أعداد أكبر من الناخبين.

ولهذا فإنَّ الإصلاح المؤسسي للأحزاب السياسية يجب أن يأتي من خارج الأحزاب، وعادةً ما يكون عبر مسارين، المسار الأول: هو إصلاح المنظومة القانونية التي تنظم الحياة الحزبية، والمسار الآخر: يتمثَّل في حملات المناصرة من قبل مؤسسات المجتمع المدني التي تهدف إلى تطوير وإصلاح مؤسسات النظام السياسي الديموقراطي في العراق.

ويُركِّزُ في هذه الورقة على المسار الأول؛ لأهميته وقدرته على تحقيق إصلاح حقيقي للقطاع الحزبي في العراق، إذ يُعدُّ تعديل قانون الأحزاب العراقي لعام 2015 مسألة جوهرية إذا ما أردنا مأسسة الأحزاب عن طريق تعزيز الممارسات الديمقراطية، وذلك بتضمينه المقترحات الآتية:

أولاً: يجب أن يَحدَّ قانون الأحزاب من تشظِّي الحياة الحزبية، من أجل تسهيل عملية تنظيمها، فوجود عدد محدَّد من الأحزاب يمكن أن يجعل من عملية الإعانات المالية التي تدفعها الدولة للأحزاب مجزية من أجل تحفيزها على فك الارتباط بالأجهزة الحكومية، وإنَّ تقليص عدد الأحزاب يمكن أن يسهِّل من ملاحقة التمويل غير المشروع، فازدياد عدد الأحزاب المسجلة لا سيِّما في أوقات الانتخابات والبالغ عددها 230 حزباً مسجلاً حتى الآن جعل من مهمة متابعة المفوضية لهذه الأحزاب أمراً صعباً، ولهذا يرى الرئيس السابق لدائرة الأحزاب السياسية السيد سعد

12. I bid , ,p8

العبدلي بأنَّ هنالك حاجة إلى تفعيل الجهد الرقابي لدائرة الأحزاب السياسية، قائلاً: بعض الأحزاب غير موجودة على الأرض على الرغم من أنَّها ما زالت مسجَّلة في المفوضية، وأضاف: إنَّ قانون الأحزاب لم يتطرَّق إلى الموقف من الأحزاب التي تتوقف نشاطاتها على الأرض وعدم مشاركتها في الحياة السياسية والانتخابية، مشيراً إلى أنَّ تفعيل الجهد الرقابي لدائرة الأحزاب السياسية، فضلاً عن قانون الانتخابات العراقي لعام 2020 الذي قلَّل من دور الحزب في العملية الانتخابية بسبب ارتكازه على الدوائر الصغيرة والترشيح الفردي، يمكن أن يؤدِّي إلى تقليص عدد الأحزاب في العراق على المدى المتوسط [13].

ثانياً: فرض مبدأ التناوب في القيادة الحزبية، إذ من الممكن وفقاً لقانون الأحزاب تحديد مدة القيادة العليا للحزب لدورتين متتالتين فقط، إذ يمكن أن تؤدِّي عملية تحديد مدَّة القيادة الحزبية إلى معالجة مشاكل الحلقات الضيقة، فضلاً عن الحد من تحويل الأحزاب إلى مؤسسات عائلية، فمبدأ التناوب سيسهم في أيجاد أجيال متنوعة من القيادات الحزبية وهو ما يعزز التنافس الديمقراطي داخل الحزب.

ثالثاً: من المهم أن ينص قانون الأحزاب على وجوب تضمين مبدأ «اللا مركزية» في النظام الداخلي للأحزاب المشاركة في العملية السياسية؛ لأنَّ اللا مركزية سوف تشجِّع على تعزيز الممارسات الديمقراطية وتحد من الشمولية أي سيطرة القيادة العليا على كل مفاصل الحزب وقراراته، وتجعل دور القيادة مبني على التنسيق بين أجهزة الحزب المختلفة بدلاً عن السيطرة عليها، فأثناء المقابلة مع رئيس دائرة الأحزاب السياسية في المفوضية المستقلة للانتخابات السيد سعد العبدلي أشار إلى أنَّه عن طريق متابعته للحياة الحزبية في العراق فإنَّ معظم السلطات داخل الحزب تتركز في يد القيادة الحزبية المركزية، وغالباً ما تكون صلاحيات قادة الفروع الحزبية في المحافظات صلاحيات هامشية.

رابعاً: التأكيد على أهمية هيئات التحكيم داخل الأحزاب، التي تُعدُّ وظيفتها الأساسية فض النزاعات داخل الأحزاب وفق القوانين والتعليمات الحزبية، ويجب أن تكون هذه الهيئات منتخبة من قبل المؤتمر العام بدلاً عن تعيينها من قبل القيادة العليا للحزب، مع التأكيد على ضرورة حضور المفوضية للإشراف على جلسات هيئات التحكيم الحزبي، والمصادقة عليها؛ لضمان الشفافية، ومنع جواز التعسف وطرد أي عضو من دون موافقة هيئات التحكيم المنتخبة.

13. مقابلة افتراضية مع المدير العام السابق لدائرة الأحزاب السياسية في المفوضية المستقلة للانتخابات والخبير في الشؤون الحزبية والانتخابية السيد سعد العبدلي ، 3/12/2020.

خامساً: أهمية التركيز على مكافحة التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية؛ لأنَّه أبرز الأسباب التي تؤدِّي إلى افتقار الممارسات الديمقراطية، وهنا لسنا بحاجة إلى تعديل قانون الأحزاب بقدر الحاجة إلى تفعيل المواد الواردة فيه لاسيَّما الدور الرقابي للمفوضية المستقلة للانتخابات وديوان الرقابة المالية[14].

سادساً: على الرغم من أنَّ قانون الأحزاب أكَّد على اختيار قيادة الأحزاب يجب أن يكون بالوسائل الديمقراطية، إلَّا أنَّه من الضروري التأكيد على مراعاة الوسائل الديمقراطية في رسم وصناعة القرارات الحزبية، فضلاً عن التأكيد على أهمية المؤسسات الحزبية المنتخبة لكونها أجهزة لا غنى عنها في رسم سياسات الحزب وتوجهاته السياسية.

سابعاً: التأكيد على أهمية الإعانات المالية من أجل مكافحة التمويل غير المشروع وتعزيز القيم والتنمية الديمقراطية، وذلك بقيام المفوضية بإصدار تقرير سنوي عن الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في العراق، وتقديم «محفزات مالية» عن طريق منح نسبة من الإعانات المالية تخصص للأحزاب التي تعمل على تعزيز الممارسات الديمقراطية في إدارة شؤونها الداخلية، وفقا لمعايير تضعها المفوضية العليا، فضلاً عن توجيه عقوبات للأحزاب التي تضع الممارسات الديمقراطية

14. تضمن قانون الأحزاب العراقي عدداً كبيراً من المواد بشأن مكافحة التمويل غير المشروع ومن هذه المواد هي الآتي: تنص المادة –11– ثانياً– د– على تقديم الحزب تعهداً خطياً بفتح حساب مصرفي للحزب خلال (30) ثلاثين يوماً من اعتبار الحزب السياسي مجازاً ، وهذا الأمر الذي يمكن المفوضية العُلى مراقبة الشؤون المالية للحزب، كما تنص المادة 32 فقرة (3) على ايقاف نشاط الحزب السياسي لستة (6) أشهر بناءً على طلب مسبب من دائرة الأحزاب في حالة ثبوت تلقيه أموالاً من جهات أجنبية خلافاً لإحكام هذا القانون ويحل الحزب السياسي في حال تكرار هذه المخالفة، وقد حدَّد قانون الأحزاب مصادر تمويل الحزب في المادة– –33باشتركات أعضائه، والتبرعات والمنح الداخلية، وعوائد استثمار أمواله وفقاً لهذا القانون، و الإعانات المالية من الموازنة العامة للدولة بموجب المعايير الواردة في هذا القانون، وقد تطرَّقت المادة– 37 – إلى تنظيم التبرعات من خلال تأكيدها على أولاً: لا يجوز للحزب السياسي أن يتسلم التبرعات من المؤسسات والشركات العامة الممولة ذاتياً، من الشركات التجارية والمصرفية التي يكون جزء من رأسمالها من الدولة. ثانياً: تمنع كل التبرعات المرسلة من أشخاص أو دول أو تنظيمات أجنبية، ثالثاً: يمنع التبرع للحزب بالسلع المادية أو المبالغ النقدية المعدة أصلا لكسب منفعة غير مشروعة للحزب أو للمتبرع.، كما ان المادة– 38 – عملت على مكافحة الربح الغير مشروع للأحزاب، حيث نصت على عدم جواز ان يقوم الحزب السياسي مزاولة أعمال تجارية بقصد الربح، ماعدا (نشر وإعداد وتوزيع المطبوعات والمنشورات أو غير ذلك من مواد الدعاية والنشرات السياسية والثقافية، والنشاطات الاجتماعية والثقافية، الفوائد المصرفية، وبيع وايجار الممتلكات المملوكة له)، في حين عززت المادة 39– – د من رقابة الدولة على النشاطات المالية للحزب من خلال تضمينها عدم نقاط مهمة وهي (أولاً: يودع الحزب أمواله في المصارف العراقية، ثانياً: يمسك الحزب سجلات منتظمة للحسابات تتضمن إيراداته ونفقاته، ثالثاً: يقدم الحزب تقريراً سنويا بحساباته يعده مكتب محاسب قانوني مرخص ويرفع تقريره إلى ديوان الرقابة المالية، رابعاً: يرفع ديوان الرقابة المالية تقريراً ختامياً عن الأوضاع المالية للأحزاب إلى مجلسي النواب والوزراء ودائرة الأحزاب.

جانباً، ويمكن أن يتحقق ذلك بتعديل المادة 32 ثانياً من قانون الأحزاب والتي تنص على حجب الإعانة من الحزب السياسي لستة أشهر بطلب مسبب من دائرة الأحزاب وبناءً على قرار قضائي في حالة ارتكابه إحدى الحالات الآتية:

أ. قيامه بعمل من شأنه الاعتداء على حقوق وحريات مؤسسات الدولة والأحزاب الأخرى والنقابات والاتحادات والمنظمات غير الحكومية.

ب. التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى بما يضر بالمصالح العليا للعراق.

إذ يمكن إضافة الفقرة ج عدم مراعاة معايير الممارسات الديمقراطية داخل الحزب.

ويمكن أيضاً تعديل المادة –44 – من قانون الأحزاب والتي تنص على توزيع الإعانات المالية على الأحزاب السياسية بنسبة: 20 % بالتساوي على الأحزاب السياسية المسجلة وفق أحكام هذا القانون، 80 % على الأحزاب الممثلة في مجلس النواب، وفقاً لعدد المقاعد التي حاز عليها مرشحوها في الانتخابات النيابية، إذ من المهم تخصيص نسبة إضافية للأحزاب التي تراعي الممارسات الديمقراطية في تنظيماتها الداخلية وفقاً للتقرير السنوي الذي تصدره المفوضية بشأن الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية المسجلة في العراق.

ولكن الإشكالية أنَّ المحكمة الاتحادية طعنت في المادة 44 بشأن الإعانة المالية المقدمة للأحزاب بناءً على الطلب الذي تقدَّمت به بعض منظمات المجتمع المدني، والقانون الذي يُطْعَنُ به يجب أن يعود من جديد إلى مجلس النواب من أجل تشريع قانون بديل بحسب ما تفضَّل به الرئيس السابق لدائرة الأحزاب السياسية السيد سعد العبدلي الذي أكَّد على أنَّ هنالك مقترحاً جديداً؛ لتوزيع الإعانة المالية قائم على الربط بين عدد الأصوات التي يحصل عليها الحزب في الانتخابات، والحصص المالية المقدمة للحزب، وبهذا يمكن تضمين مبدأ «الممارسات الديمقراطية» في المقترح الجديد لتعديل المادة 44 الخاصة بآليات توزيع الإعانة المالية والتي من المفترض أن يقوم مجلس

النواب بإعادة التصويت عليها[15].

المحور الثالث: تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب العراقية التحديات والفرص

أولاً: التحديات المحتملة:

1. إن تعديل قانون الأحزاب عملية ليست سهلة؛ من الصعب موافقة قيادات الكتل السياسية المتنفذة في البرلمان على مقترحات قانونية من شأنها تقليص سلطتها على الأحزاب التي تديرها وتتحكم في قراراتها ورسم سياساتها.
2. يُعدُّ ضعف مؤسسات الدولة عائقاً أمام تنفيذ القوانين حتى في حال تشريعها، ولهذا نجد أنَّ قانون الأحزاب تضمن مواد رصينة في ما يخص مكافحة التمويل المالي غير المشروع، ولكن لا

15. تعد عملية الإعانات المالية خياراً جوهريًا؛ لمكافحة التمويل غير المشروع وتعزيز القيم والممارسات الديمقراطية، وقد وضعت دائرة الأحزاب برئاسة السيد سعد العبدلي في عام 2017 عدد من المعايير تم تقديمها الى مجلس المفوضين، لابد من أخذها بعين الاعتبار، وهي الآتي:

1. إنَّ هدف التمويل الحكومي في كل التجارب الدولية هو تخصيص أموال من الميزانية العامة؛ لغرض تمكين الأحزاب من القيام بنشاطاتها المعتادة والعمل على تعزيز التنمية السياسية والحزبية والديمقراطية حتى لا تضطر تلك الأحزاب للجوء إلى مصادر مشبوهة للتمويل أو للتغول على المال العام
2. أن يكون مبلغ الإعانة المالية الحكومية كافياً؛ لتحقيق الهدف المبين في الفقرة (1) أعلاه ، وكما يقال فإنَّ (الديمقراطية سعرها غالي)، أمَّا إذا كانت المبالغ المخصصة للإعانة هي مبالغ قليلة، فإنَّ الهدف من المنحة الحكومية سوف يتلاشى ولن يتحقق .
3. ألَّا يكون مبلغ الإعانة المالية الحكومية كبيراً جداً أو مبالغاً به، للأسباب الآتية :

أ- إنَّ تخصيص مبالغ كبيرة سيؤدِّي إلى إثارة النقمة الشعبية بلحاظ أنَّ هذه المبالغ هي من أموال دافعي الضرائب، وأنَّها ستستقطع من الأموال المخصصة للخدمات والصحة والتعليم والأمن .

ب- إنَّ تخصيص مبالغ كبيرة سيشجع على نشوء العديد من الأحزاب الوهمية أو ما يسمى بـ (الدكاكين الحزبية)، على أمل الحصول على أموال الإعانة المالية الحكومية .

4. إن أُخِذَ بنظر الاعتبار عدد الأحزاب المجازة ، فإنَّ الوضع بوجود (80) حزب مجاز (لحد الآن) ، سيختلف حينما يكون عدد الأحزاب المجازة (270) حزب سياسي (استناداً إلى عدد الطلبات المقدمة إلى الدائرة).
5. ضرورة مراعاة الوضع الاقتصادي والمالي للبلد في سنوات منح الإعانة المالية الحكومية .
6. الأخذ بنظر الاعتبار أنَّ هذه الإعانة هي إعانة سنوية، بمعنى أنَّها سوف تقدِّم ليس فقط في سنة الانتخابات (والتي تزداد فيها النفقات الحزبية)، إنَّما ستقدم للحزب السياسي في السنوات التي تلي سنة الانتخابات، مع ملاحظة انخفاض الإنفاق الحزبي في السنوات الثلاث التي تقع بين انتخابات وأخرى .

يوجد عمل جاد في تفعيل هذه المواد على أرض الواقع سواءً من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات أو من جانب ديوان الرقابة المالية، وإنَّ التدخلات السياسية في عمل المفوضية أضعف من قدرتها على تنظيم الحياة الحزبية في العراق.

3. عدم تطور النظام المصرفي والمالي في العراق، يمكن أن يضعف الجهود التي من شأنها ملاحقة التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، ففي المقابلة مع الرئيس السابق لدائرة الأحزاب السيد سعد العبدلي أشار إلى أنَّه على الرغم من أنَّ المفوضية الزمت الأحزاب جميعها بفتح حساب مصرفي يكون خاضع لديوان الرقابة المالية، إلَّا أنَّ الواقع يقول بإنَّ معظم نشاطات الأحزاب لا تمر عبر الحسابات المصرفية بسبب عدم تطور النظام المالي والمصرفي في العراق، إذ إنَّ معظم التعاملات المالية في العراق هي عن طريق الدفع العادي من دون استعمال البنوك والمصارف وبالتالي هي خارج إطار رقابة المفوضية وديوان الرقابة المالي.

ثانياً: الفرص المحتملة:

1. يمكن أن يشكل مزاج الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني في العراق عاملاً مساعداً وضاغطاً باتجاه تعديل قانون الأحزاب بما يتوافق وتعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية، وتُعدُّ تجربة الضغط الشعبي في تغيير قانون الانتخابات مثالاً يمكن تكرراه مع قانون الأحزاب، شرط قيام منظمات المجتمع المدني بحملات مناصرة لتعريف الرأي العام بأهمية قانون الأحزاب وتأثيره على الإصلاح السياسي.

2. من المحتمل أن يكون للأحزاب الصغيرة والأعضاء المستقلين في مجلس نواب صوتاً مؤيداً لتعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية، لا سيّما في ملفات مكافحة التمويل غير المشروع، والتأكيد على مبدأ التناوب في القيادة الحزبية الذي يمكن أن يحد من هيمنة شخصيات محددة على المشهد السياسي العراقي.

3. يمكن أن يجذب مبدأ «اللا مركزية» في التنظيمات الحزبية بعض نواب الأحزاب الكبيرة الممثلين للمحافظات في مجلس النواب، إذ يشتكي بعض النواب من سيطرة المكاتب الحزبية في بغداد على بعض القرارات الاستراتيجية بصورة عامة، وعلى القرارات التي تخص مدنهم خاصة، وقد شاهدنا بعض نواب المحافظات المنتمين إلى أحزاب مختلفة يُنَسِّقُ في ما بينهم بشأن بعض

الملفات التي تخص مدنهم، وهو الحال التنسيق بين نواب محافظة البصرة؛ لزيادة نسبتها في الموازنة الاتحادية، أو التنسيق بين نواب المحافظات المتضررة من الإرهاب.

4. يمكن أن تؤدّي حملات المناصرة حول تعريف المجتمع والقواعد الحزبية بأهمية تعزيز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية إلى توليد رأي عام داخل الأحزاب نفسها، فهنالك عدد كبير من الشباب الذي انتمى للأحزاب السياسية بعد عام 2003، وهؤلاء الشباب لا ينحدرون بالضرورة من النخب الدينية، ولم يعايشوا حكم الكفاح ضد الدكتاتورية، وبالتالي ستكون الشرعية الديمقراطية عاملاً حاسماً من أجل وصولهم إلى المواقع المتقدمة في الأحزاب التي ينتمون إليها.

الخاتمة

يواجه النظام السياسي في العراق تحديات كبرى على مختلف المستويات، ولذلك فإنَّ عدم إجراء إصلاحات سياسية يعني: إنَّ الديمقراطية ستواجه تحدياً وجودياً في بلد عاش عهوداً طويلةً من الاستبداد، فالنظام السياسي يعيش حالة من انعدام ثقة المجتمع بمؤسساته المختلفة، وهذا الأمر أدَّى إلى انعدام الاستقرار السياسي، ولهذا يمكن أن تستثمر القوى غير القانعة بالنظام سواءً في «داخل أم خارج العراق» أزمة انعدام الاستقرار للإطاحة بالديمقراطية، وجر البلد إلى الفوضى.

فالعراقيُّون مطالبون اليوم أكثر من أي وقت مضى بإجراء إصلاحات عاجلة على مختلف المستويات؛ من أجل تعزيز ثقة المجتمع بمؤسسات الدولة ومن ضمنها الأحزاب السياسية، ويمكن أن يكون تعزيز الممارسات الديمقراطية مدخلاً لإصلاح القطاع الحزبي بالصورة التي تتحوَّل الأحزاب إلى مؤسسات قادرة على انتاج برامج من شأنها تعزيز التنمية الاقتصادية، وإعادة بناء جسور الثقة بين المجتمع ومؤسسات النظام السياسي الديمقراطي.

وعلى الرغم من أنَّ قانون الأحزاب العراقي لعام 2015 شكَّل تحولاً ذا أهمية كبرى في تنظيم الحياة الحزبية، ولكنَّه بحاجة إلى تعديلات من شأنها أن تجعل الأحزاب السياسية أكثر مؤسساتية عن طريق مقترحات يمكن أن تعزِّز الممارسات الديمقراطية داخل الأحزاب، ولكنَّ هذه المقترحات من المتوقع أن تُواجَه بمقاومة كبرى من قبل الأحزاب المستفيدة من بقاء الوضع الراهن، إلَّا أنَّ ضغط الرأي العام ومؤسسات المجتمع المدني والأحزاب الصغيرة قد يدفع السلطة التشريعية إلى الموافقة على

بعض مقترحات هذه الورقة التي سيكون لها تأثيراً كبيراً ليس على مسار التجربة الحزبية فقط، وإنَّما على مسار النظام السياسي الديمقراطي في العراق.

قائمة المصادر

اولاً : مصادر اللغة العربية:

1. دستور العراق الصادر عام 2005
2. قانون الأحزاب العراقي لعام 2015
3. موريس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة، 2011
4. مقابلة افتراضية مع المدير العام السابق لدائرة الأحزاب السياسية في المفوضية المستقلة للانتخابات والخبير في الشؤون الحزبية والانتخابية السيد سعد العبدلي ، 3/12/2020.
5. العراق: الانتخابات التشريعية تسجل أدنى نسبة مشاركة منذ سقوط نظام صدام حسين العام 2003، وكالة فرانس 24، 2018، على الرابط: https://www.france24.com
6. استطلاع للرأي: توجهات الناخبين بالاستحقاقات الانتخابية القادمة في العراق (المشاركة، التفضيلات، الأولويات، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2017.
7. استطلاع للرأي حول الانتخابات النيابية في العراق، مؤسسة أفكار عراقية، 2018

ثانياً: مصادر اللغة الانكليزية:

1. A framework for democratic party building, institute for multiparty democracy, Netherlands, 2004
2. P. (Pepijn Corduwener, Democracy and the Entanglement of Political Parties and the State: Party–State Relations in 20th-Century France, Italy, and Germany, Comparative Political Studies, sage journals, 2019
3. Gyda Marås Sindre, internal democracy in militant movement turned political parties: a comparison of partia aceh and fretilin, department of comparative politics, university of berrgen.

الأمن الانتخابي

زهراء كاظم الصدر

مقدمة

في أي انتخابات، تتّخذ السلطات خُطوات عديدة؛ لتضمن أنَّ الناخبين، والمرشَّحين، والعاملين في مكاتب الاقتراع، والمراقبين، وغيرهم من الأشخاص المشاركين في الانتخابات لا يختبرون أي شعور بالخوف أو الأذى؛ نتيجة المشاركة في العملية الانتخابية، ولتحرص على حفظ المواد الانتخابية الحسّاسة في مكانٍ آمن، تختلف الشروط الأمنية المحدَّدة لانتخابات معيّنة، اختلافاً واضحاً، تبعاً للسياق، ففي الأماكن التي تشهد نزاعاً متواصلاً، أو حيث يكون احتمال العنف كبيراً، يجب التنبّه لعوامل عديدة لحفظ الأمن، ومن الأرجح أن ينطوي هذا الأمر على نشر أعداد كبيرة نسبياً من الموظَّفين الأمنيين، كالشرطة أو الجيش؛ لحماية مكاتب الاقتراع والأفراد، وفي كلِّ دورة انتخابية، يجب وضع خطط لنقل المواد الانتخابية وحفظها بصورة آمن، لاسيَّما الأوراق الاقتراعية وصناديق الاقتراع، ويجب أيضاً اتخاذ التدابير الاحتياطية؛ لحماية الوسائل التكنولوجية المستخدمة في العملية الانتخابية للوقاية من أي عملية تلاعب أو قرصنة، وهو جانب أمني معنوي ومادي يختلف عن الجانب الأمني الخاص بفرض السلطة وهو مشروع مهم يساهم في التعبير عن الإرادة الشعبية بعيداً عن الضغوط التي ستُدْرَجُ في هذه الورقة والتي نعتقد أنَّ الاهتمام بهذه النقط ضروري في هذه المرحلة والعراق مقبل على انتخابات مبكرة بقانون جديد.

بعد الانتخابات الأخيرة عام 2018 وما حدث فيها من تشكيك بالنتائج واعتراضات وضبط حالات تزوير على الرغم من اعتماد العد والفرز الإلكتروني وبأجهزة حديثة ومتقدمة تدعم البطاقة البارومتري التي تضمن تقليل نسبة التزوير بدرجة كبرى كان لابد من إحداث تغيير جذري للانتخابات القادمة مع الأخذ بنظر الاعتبار تراجع نسبة المشاركة بصورة ملحوظة ومتزايدة في كلِّ دورة انتخابية.

إنَّ التشكيك بنتائج الانتخابات له ماله من نتائج سلبية كثيرة، أولها: تأخير تشكيل الحكومة والطعن بالحكومة المشكلة وما حدث من مشكلة تحديد الكتلة الكبرى كان له التأثير نفسه؛ بسبب

عدم وضوح المساحات والجماهير وظهور بورصة مقاعد البرلمان التي جعلت المعقد البرلماني له سعر معين من أجل تشكيل الكتلة الكبرى، ومع أنَّ بعض القوى استطاعت أن تشكِّل كتلة أكبر، إلَّا أنَّها انحلَّت واضمحلَّت بعد مدة قصيرة من التشكيل وفُضِحَ معظم الصفقات التي أُبرمت، ولأنَّها تشكَّلت على أساس مصلحي ومادي فإنَّ استمرارها كان مستحيلاً وتهاوت بعد أشهر يسيرة من الثورة، إذ إنَّها انتهت باستقالة رئيس الوزراء والمطالبة بتشكيل حكومة جديدة تمثِّل الشعب لا الكتلة الكبرى.

هذه المطالبات نتجت عن فكرة أن يكون أعضاء مجلس النواب ممثلين حقيقيين عن جمهورهم والتمثيل السابق الذي كان عبر قوائم ومرشحين بات يخدم القوى الكبرى فقط، وعلى الرغم من أنَّ المصلحة الديمقراطية تقتضي أن يكون هنالك أحزاب عديدة لكن كبرى ومؤثرة، إلَّا أنَّ التطبيق بالعراق أخذ منحًى آخر، إذ بات عدد الأحزاب العراقية حسب بيان مفوضية الانتخابات عام 2018 (204) حزباً مسجَّلاً وتزايد هذا العدد ليصل اليوم إلى ما يقارب (438) حزباً بين معترف ومكتمل التسجيل وبين قيد التسجيل.[1]

يكمن الحل في تغيير قانون الانتخابات وهو ما حدث فعلاً، لكنَّه مع تغير القانون هنالك أمور عديدة يجب مراعاتها والاهتمام بها؛ لتلافي الأخطاء السابقة أو أخطاء جديدة متوقعة وهو ما سنتعرف عليه من اقتراحات تساعد على شرح وتبيان المشكلة والحلول المقترحة لها.

ما الفرق بين الدوائر المتعدِّدة والدائرة الواحدة؟

منذ تطبيق النظام الديمقراطي بالعراق بعد عام 2003م تطور التعامل مع النظام على تعاقب الحكومات حيث بدأت بداية خجولة بما يسمى القائمة المغلقة، وجعل العراق دائرة انتخابية واحدة والقائمة التي تفوز تمكِّن مرشحيها الذين تختارهم هي في مجلس النواب، بعدها دُمِجَتِ القائمة المفتوحة والمغلقة عبر اختيار كلٍّ من القائمة والمرشَّح في قائمة الاقتراع.

وحينها طُبِّقَتِ الدوائر المتعدِّدة في العراق لأول مرة، لكنَّها على مستوى المحافظات فقط، إذ تُعتبر كل محافظة بأقضيتها ونواحيها دائرة انتخابية واحدة، بعد ثورة تشرين و تحقيق استقالة

1. "مفوضية الانتخابات تكشف عن عدد التحالفات والأحزاب المسجلة لديها،» وكالة الأنباء العراقية، 18 كانون الثاني 2021، https://bit.ly/3c19CXV

وفرض واقع انتخابات جديدة مبكّرة وبواقع قانون انتخابي جديد يوسمُ بالدوائر المتوسطة، إذ يعتمد هذا القانون على تقسيم المحافظة الواحدة إلى دوائر عديدة بناءً على عدد مقاعد الكوتا النسوية؛ لضمان الحد الأدنى من التمثيل النسوي ومراعاة الكثافة السكانية داخل الدائرة على ألَّا تقل عن ثلاثة مقاعد أو تزيد عن خمسة.

هذا القانون نقلة نوعية في تطبيق الديمقراطية في العراق وهو نتاج تطور العملية السياسية، إذ سيكون الترشيح فردي وبمنطقة محددة ضمن المحافظة ممَّا سيجعل الاحتدام والمنافسة على أوجِها بين الشخوص لا بين الكتل السياسية، بل من الممكن أن يكون ترشيح الكوادر الوسطية للأحزاب من دون ذكر الجهة السياسية لإعطاء طابع الاستقلالية، خصوصاً الوجوه الجديدة التي لا يعرف بانتماءاتها السياسية لأي تيار أو حزب أو كتلة.

لكن هناك بعض المحاذير من هذا القانون والتي يمكن إيجازها كما هو متوقع حسب الأهمية

1. بما أنَّ الترشيح فردي فسيكون تشكيل الحكومة أصعب لا سيّما بعد تجربة تشكيل الحكومة في الانتخابات الأخيرة والتي تأخرت؛ بسبب تحديد الكتلة الكبرى، أي: إنَّ ضمان بقاء الأفراد ضمن تحالفاتهم أصعب، وهو تحدٍّ حقيقي إذ إنَّ القوى المنظمة سوف تحتاج إلى ضمانات؛ لدعم المرشحين ولن تستطيع الكثير من القوى فرض سيطرتها على المرشحين بعد الفوز خصوصاً إذا كانوا مستقلين، وقد ذهبت العديد من القوى إلى إنشاء تحالفات وتوقيع مواثيق فيما بينها من أجل التحالف بعد الانتخابات أو توقيع مواثيق معينة مع المرشحين محولةً ربط المرشح بالتحالف الذي يسانده للفوز.

2. احتدام المنافسة المناطقية والخوف من حالات الترهيب أو التهديد للمرشحين النافذين مقابل المرشحين الأقوياء أو ممَّن ينتمي لقوى لديها فصيل مسلح ممكن أن يسبب الأخير ضغطاً نفسياً أو حتى تهديداً بالحياة على المرشحين الآخرين في الدائرة نفسها، وهذا الأمر قد يمنع الكثير من أن يخوض في هذه الحرب أو تلافي مسألة الاحتكاك والصدام مع تلك القوى المتنفذة هناك.

3. من مصلحة القوى المنظمة أن تكون نسبة المشاركة قليلة بالانتخابات، وهذا الأمر سيضمن لهم صعود مرشحيهم في معظم الدوائر، وعليه قد تكون هناك حالات تثبيط للذهاب إلى

الانتخابات قدر الإمكان، والمحذور الأكبر إن انتجت الانتخابات بقانونها الجديد حكومة تشبه الحكومة السابقة والأرقام والمعادلات نفسها، فستكون ضربة قاضية لثقة الشعب بالنظام السياسي العراقي وهو الخطر الأكثر ضرراً.

جوانب الأمن الانتخابي المطلوب

1. حرية الترشيح للمرشح: قد تقوم بعض القوى بالضغط على السياسيين الذين كانوا ضمن قائمتها سابقاً وفازوا بمقعد برلماني أن يكون نزولهم مشروطاً بالانتماء لكتلتهم وتوثيق الانتماء بمعاهدات خطية حتى يمنع أي تحويل لكتلة أخرى (حسب القانون الجديد لحين انتهاء تشكيل الحكومة، إذ يجب على المرشح أن يشعر بالأمان، وهذا الطريق الذي يختاره ولا يكون أمام خيارين إمَّا تمثيل الجهة السياسية أو عدم الترشيح، ناهيك عن عواقب التحكم بالمرشحين من قبل تلك الكتل حتى وإن كانوا مستقلين.

2. حرية التعبير عن الرأي في البرنامج الانتخابي: ستُعْرَضُ برامج انتخابية عديدة ويجب أن تضمن الدولة حرية التعبير عن البرنامج الانتخابي لكل مرشح من دون ترهيب له، إذا ما قدَّم برنامجاً يتعارض مع جهات سياسية أخرى.

3. حرية اختيار المرشحين: من حيث المراقبة الدقيقة والنزيهة أثناء الاقتراع يجب ضمان عدم حدوث خروقات مشابهة لإجبار بعض الناخبين على اختيار مرشح دون آخر، حتى وإن لم يكن مقتنعاً أو راضياً عنه، لكنَّ الترهيب أو الترغيب يلعب دوراً أساسياً في سلب هذا الحق من المقترعين.

4. قراءة صناديق الاقتراع كما هي من دون التلاعب بالمخرجات: شفافية العملية الانتخابية مهمة جداً، إذ إنَّ التزوير يُفقدُ الثقة بالعملية الانتخابية ككل، ويوسِّع الفجوة بين الحكومة والشعب، وإنَّ التلاعب بصناديق الاقتراع يكون عبر طرائق عديدة، يجب الانتباه لها وتلافيها بقوانين وضوابط معينة تفرض على القائمين بالعملية الانتخابية من إكمال البطاقة البايومترية إلى العد والفرز.

a. يجب أن تعتمد البطاقة البايومترية بدلاً عن البطاقة الإلكترونية والمشكلة المعروضة هي أنَّ الناس لا تقدم على تحديث معلوماتها البايومترية حينما تكون المفوضية وفرقها مستعدَّة وجاهزة

لذلك، لكن قُبَيلَ الانتخابات يهرع الناس لتحديثها بعد تحفيز القوى السياسية والمرشحين وهنا يصطدمون بواقع عدم وجود إمكانية لذلك من قبل المفوضية؛ لتفرغها التام لإجراءات العملية الانتخابية، ولتحقيق ذلك يمكن للحكومة اعتماد البطاقة البايومترية وثيقةً رسميةً في دوائر الدولة خلال المعاملات الرسمية للمواطنين ممَّا يضطرهم إلى تحصيل البطاقة وضمان تحديث سجلهم، الأمر الذي سيقلِّل حتى من مسألة التزوير عن طريق استعمال البطاقات الإلكترونية لمن لا يذهب للاقتراع أو لمن هو عازف عن الانتخابات ولا يريد أن يدلي بصوته لأي كان.

b. جعل صناديق الاقتراع الخاص شاملة لمعلومات العراق كله؛ لضمان انتخاب الشخص للمرشح من دائرته من دون تأثير، الأمر الذي يمكنه استحصال عدد كبير من الأصوات وهم ينتمون لمناطق مختلفة في العراق.

c. إلغاء انتخابات الخارج إلَّا لمن لديه بطاقة بايومترية.

1. السلاح والمال السياسي: يتحكم السلاح والمال السياسي بجزء كبير من إرادة الناخبين بعلمهم أو من حيث لا يعلمون وهذه الأساليب اتبعت بصورة واضح بالانتخابات السابقة، من لجوء المليشيات إلى العنف والترهيب لفرض أسماء مرشحين دون آخرين، أو ترهيب مرشحين منافسين أقوياء وإجبارهم على الانسحاب، إلى استعمال بعض المرشحين مواقعهم التنفيذية في الحكومة وتجيير الأموال العامة أو الخدمات بصورة خاصة باسم المسؤول الحكومي طمعاً في كسب أصوات الجمهور في الانتخابات وهذا يعتبر استعمال سيء للمال العام.

آليات مقترحة:

الاهتمام بموضوعة تحديث بطاقة البارومتري ونهضة المفوضية العليا بكامل موظفيها؛ لتحقيق التغطية الشاملة للناخبين جميعهم، وكانت هنالك مبادرة مقترحة من سماحة السيد عمَّار الحكيم رئيس تيار الحكمة الوطني نَصَّت بأن تكونَ البطاقة البارومتري وثيقة رسمية في المعاملات الحكومية؛ لضمان توجه الناس إليها والحرص على استحصالها فنسب التزوير سوف تقل كثيراً، حتى مع تدني نسب المشاركة إذا كان الجميع قد حصل على بطاقته، وإنَّ هذه المبادرة اعْتُمِدَت من قبل الحكومة والتي ألزمت موظفي الدولة بالحصول على البطاقة البايومترية خلال مدَّة أقصاها شهرين.

إنَّ تحقيق هذا الغرض سيضمن أمور عديدة، منها تحديد وتحديث سجل الناخبين ومعرفة التوزيع الجغرافي لهم وتقليل نسبة التزوير وتحفيز حقيقي للمشاركة بالانتخابات.

أمَّا باقي المحاذير؛ فهي تحتاج إلى إرادة شعبية أكبر تضغط على الحكومة الحالية أو المستقبلية لحصر السلاح بيد الدولة وكشف الفساد المالي في استعمال المال العام أو النفوذ الحكومي لترويج الشخوص انتخابياً على حساب الدولة.

الخطاب الطائفي للانتخابات في المناطق المتنازع عليها (كركوك نموذجاً)

د. معراج الحديدي

إذا كان من المسلَّم به أنَّ الدستور العراقي وقانون الأحزاب والقوانين الأخرى كافَّة المتعلقة بالعملية الانتخابية تحضر وتمنع الخطاب الطائفي بكل أشكاله وألوانه، بيد أنَّ الوضع في كركوك كان وما يزال قائماً على هذا الخطاب، وعلى مدار سبعة عشر عاماً لم يتغير، وما الانتخابات إلَّا بيئة حاضنة وخصبة لهذا الخطاب ووسيلة أثبتت فاعليتها في الوصول إلى هرم السلطة، والأمر الذي أدَّى إلى تجذر هذا الداء بين أبناء المجتمع متعدِّد الأطياف والقوميات، إذ أصبحت واحدة من أكثر المشاكل التي تعانيها المناطق المتنازع عليها بصفة عامة وكركوك بصفة خاصة، وهذه الخصوصية تكمن في أنَّ المناطق المتنازع عليها في باقي المحافظات عبارة عن غالبية سكانية واضحة من المجتمع في المحافظة ومع ذلك توجد مناطق محددة فيها نسيج مختلف ومتنازع عليه ضمن هذه المحافظة، في حين أنَّ كركوك محافظة بكلِّ حدودها الإدارية تُعتبر منطقة متنازع عليها وفيها ثلاث مكوِّنات أساسية، كل واحدة تنسب لنفسها الأحقية في كركوك، ومن هنا بدأ التنازع يلقي بظلاله على أبناء المجتمع في كركوك، فتعالت الأصوات القومية وانطمست الهوية الوطنية على المستويات كافَّة، سواءً الأداء أم الخطاب أم المساءلة .

التركيبة الانتخابية للمناطق المتنازع عليها

تقوم هذه الأحزاب من أجل كسب أصوات الجمهور بتحديد برنامج انتخابي تعمل على نشره؛ ليصل إلى أكبر عدد ممكن من الناخبين، وهذا الأمر متعارف عليه في كل دولة من دول العالم، أمَّا العراق فلم يختلف عمَّا تقدَّم من حيث المبدأ في معظم المحافظات، بيد أنَّ الوضع مختلف تماماً في بعض المحافظات خصوصاً تلك التي يوجد فيها لفيف مشترك من أبناء المجتمع وهو ما يطلق عليه المناطق المتنازع عليها.

إذ إنَّ هذه المناطق لا تحكمهما برامج انتخابية ولا أيدولوجية حزبية، إنَّما المعيار الأساس في اختيار المرشح يعتمد تماماً على التوجه القومي أو المذهبي بغض النظر عن شخصية المرشح، حتى لو كان غير مؤهَّلٍ للانتخاب، ومن هذا المنطلق فإنَّ الرؤية الانتخابية في هذه المناطق تقوم على فكرة انصر أخاك ظالماً أو مظلوماً.

وبالتأكيد أنَّ السير في هذا الاتجاه وعلى مدار 17 عاماً، أمر غير مرحَّب به، ولا يمت للديمقراطية، بصلة ؛ لأنَّ الأخيرة جاءت من أجل مبادئ سامية أهمها اختيار الشخص المناسب في المكان المناسب، بغض النظر عن لونه ودينه ومذهبه وقوميته، إذ إنَّ كلَّ هذه الصفات ما هي إلا روابط شخصية تتصل بالإنسان رغماً عنه، ولا دخل لإرادته في تحديدها، بالتالي لا تعني بالضرورة أن تكون هذه العوامل عاملاً مؤثراً في الناخب للعزوف عن انتخاب من يختلف معه قومياً في كركوك.

غير أنَّ العرف الذي سرى في المناطق المتنازع عليها بصورة عامة وكركوك بصفة خاصة، كان قد ألقى بظلاله على هذه البدعة السيئة على أقل تقدير لوصفها، وبالنظر للمركز الاجتماعي الذي يولده العرف عن طريق الشعور بإلزاميته وضرورات اتباعه، أضحى موضوع التصويت على الأساس المكوّناتي من ثوابت هذه المدينة اتباعاً لنهج العرف السائد في هذه المحافظة منذ تغيير النظام السياسي في العراق.

الخطاب الطائفي أولوية في كركوك

تتصاعد وتيرة الدعاية الطائفية في كل دورة انتخابية ممَّا يزيد من تعقيد المشهد السياسي، ففي الوقت الذي يقترب موسم الدعاية الانتخابية، يحتدم الصراع بين القوى السياسية بمختلف توجهاتها المذهبية والقومية والمناطقية، وفي حمى التنافس الانتخابي ودعاياته باستعمال الطائفة والدين والقومية، كهويات تمييزية، يعتقد المرشحون لهذه الانتخابات، أنها ستمنحهم عضوية البرلمان لأربع سنوات، يصل الصراع الانتخابي في العراق إلى تبادل الاتهامات بين المرشحين، والاستعراض التمييزي، ومحاولة اللعب على إحساس المظلومية، واستنهاض الغبن التاريخي، ومحاولة اللعب على مشاعر المظلومية التي كانت نتيجة حتمية لتدهور والواقع السياسي الذي يمر به البلد.

وفي معرض الحديث عن عينات من الدعاية الانتخابية وطريقة الخطاب الدعائي للمكوّنات في كركوك نلاحظ أنَّ أحد مرشحي المكوّن التركماني في إحدى الدعايات الانتخابية له مكتوب فيها (انتخبوا التركماني الذي أثبت قدرته للدفاع عن حق التركمان في كركوك[1].

1. مقالة موضوعة على صورة للمرشح التركماني جاسم محمد البياتي في انتخابات 2018.

(انتخبوا التركماني) تعبير يعطي تصورًا واضحًا عن شكل الدعاية الانتخابية التي يتحرك فيها عدد من المرشحين بالانتخابات في كركوك، فهي تأتي في سياق مناطقي وقومي.

وبالمقابل فالمرشح العربي تحديداً في الانتخابات الأخيرة ودخول الجيش إلى كركوك زاد من حدَّة الخطاب الطائفي، فهو يخاطب جمهوره بنظرة المظلوم وضرورة نصرته وأنَّهم مواطنون من الدرجة الثانية ويزيد بعضهم في تجمع انتخابي لناخبيه بالقول: (العكال العكال) وهو يعني احفظوا (العكال) بعد إهانته[2]، ملمحاً بتلك الإشارة إلى ممارسات الكرد باتجاه العرب وتهميشهم فترة النزوح قبل دخول الجيش إلى كركوك.

أمَّا الخطاب الكردي فمازالت عبارة (كركوك دلي كردستان)[3] أو (كركوك كردستانية وستبقى كردستانية) هي التي تسيطر على معظم اللوائح الدعائية للمكوِّن الكردية ناهيك عن تزينها بالعلم الذي يثير حفيظة باقي المكوِّنات.

وليس هذا فحسب بل حتى صور المرشحين من المكوِّن الكردي مثلاً، لا تجد لها مكاناً في مناطق عربية أو تركمانية وعلى العكس من ذلك حينما كانت كركوك دائرة واحدة، وهذا يُعزى لسببين:

الأوَّل: قناعة المرشح عدم فائدة وجود الصورة؛ بسبب الخطاب المتوفر في دعايته الانتخابية وبالتالي لا تجد من يصوِّت له.

الثاني: هو مشكلة مجتمعية، إذ تجدها ممزقة بعد وضعها ببرهة يسيرة.

وعند مقارنة هذه الخطابات مع خطابات انتخابية أخرى تجد الفارق واضح والنبرة الأثنوطائفية هي الغالبة على كركوك، فمثلاً لو أخذنا ائتلاف النصر فنجد في معظم صور المرشحين عليها عبارات عابرة للطائفية وللقومية ومنها بوحدتنا العراق يتقدَّم والمواطن أولاً، وكذلك الأمر لدى ائتلاف الوطنية التي جاء فيها الوطنية لكل العراقيين، ومن هذه المقارنات يتبين خطورة الموقف في كركوك فهو عبارة عن جوٍّ متوتر ومشحون دائماً.

2. كلام منسوب للشيخ مهيمن الحمدانى مرشح التحالف العربى في كركوك في انتخابات 2018.
3. عبارة موجودة في اغلب المقرات الكردية ودعاياتهم وتعني كركوك قلب كردستان.

الدوائر المتعدِّدة لكركوك مشكلات بصورة حلول

وبعد إقرار مجلس النواب قانون الانتخابات الجديد رقم 9 لسنة 2020 الذي أخذ بمبدأ الدوائر المتعدَّدة، نزولاً عند رغبة التظاهرات الشعبية التي كانت قد أكَّدت على مطلب تقسيم المحافظات إلى مجموعة دوائر، بغية الحيلولة من هيمنة الأحزاب الكبرى، وإفساح المجال للشباب للدخول في المعترك الانتخابي، وإذا كان الكلام عن إقرار الدوائر المتعدَّدة سهل جداً في المقال، غير أنَّ الوضع يختلف تماماً قبل إقراره وفترة النقاشات حوله؛ لأنَّ الخلاف كان محتدماً بين النواب على صياغة دوائر تُفصَّل على قياس الأحزاب ومصالحها وجماهيرها، فكل جهة تطالب الحصول على دائرة يكون الثقل الجماهيري فيها تابعاً لها وضامنة للحصول على مقاعده، إلى أن حصل اتفاق على تقسيم دوائر المحافظة حسب عدد استحقاق كوتا النساء فيها وهذا الأمر غير متعارف عليه في الأنظمة التي تأخذ بهذا النظام، فالمعروف أنَّ هنالك نظاميين بهذا المجال؛ الأول: يكون على حسب الكثافة السكانية، والآخر: يكون على حسب الإدارات المحلية في المحافظة، فجاءت بغداد بأعلى الدوائر إذِ اشتملت على 17 دائرة، وهكذا باقي المحافظات، إلَّا كركوك فقد تأجَّل التصويت على الدوائر فيها لمرتين؛ بسبب الخلافات حول آلية التقسيم، فكل مكوِّن يريد الحصول على أكثر عدد من المناطق التي يتواجد فيها جمهوره، وذلك للحيلولة للخروج بأقل الخسائر والحصول على أعلى المكاسب.

وبعد المحاولات في الخروج بخارطة طريق متفق عليها قُسِّمَت كركوك على ثلاث دوائر انتخابية؛ أولها: يتكون من قضاء المركز شرقاً مضافاً إليها قضاء الدبس وجزء من ناحية التون كوبري وجزء من قضاء داقوق بالتحديد مركز تسجيل داقوق واحد، وعدد المقاعد المضافة لهذه الدائرة 5 مقاعد؛ أربعة مقاعد للرجال ومقعد للنساء.

أمَّا الثاني: فيتمثل في قضاء المركز وسطاً ويتمثل بعمق المحافظة مضافاً إليه قضاء داقوق وأجزاء من ناحية التون كوبري وتازة ويأيجي وبشير، وجزء من ناحية الرشاد، وعدد المقاعد 4؛ ثلاثة للرجال ومقعد للنساء.

أمَّا الدائرة الثالثة: فهي قضاء الحويجة والرياض وناحية الزاب وأجزاء متفاوتة من قضاء الدبس، وناحية تازة، وناحية الرشاد، وعدد المقاعد 3؛ اثنان للرجال ومقعد للنساء.

وفي إطار السياسي لتقسيم الدوائر المتعدِّدة ذهب العرب والكرد إلى أنَّ التوزيع الجغرافي والكثافة السكانية واقع حال، غير أنَّ التركمان لم ترتضِ إلى حدٍّ ما هذا التقسيم، واقترحت حلاً للأزمة، وهو أن تكون كركوك حالة استثنائية من 4 دوائر أو 3 بحسب القوميات؛ لحل النزاعات، وذلك بتعديل عدد المقاعد، إذ تكون الدائرة الشمالية 4 مقاعد بدلاً من 5، والغربية تبقى 3، وتكون الوسطى وهي محل الخلاف الأكبر 5 بدلاً من 4 مقاعد للحصول على الإنصاف، وهو التعديل الذي يلتزم الكرد الصمت عن المطالبة به؛ لأنَّها ربَّما تفقده مقعد انتخابي، أمَّا العرب فلم يحركوا ساكناً لهذا المقترح؛ لأنَّهم ضامنون ثلاثة مقاعد ويرجَّح حصول الرابع ضمن دائرة الوسط، بالتالي لم يأخذِ المقترح أي توافق مكوِّناتي.

وهذا ما يؤكده بعضهم[4]، إلى أنَّ خطوط الدوائر ذهبت لحدٍّ كبير لمصلحة الكرد والعرب، وهذا ما يؤشر على أنَّها رسمت على أسس المصالح بين القوى السياسية بعيداً عن المبدأ العلمي، بما يتعلق بعدد السكان من حيث الوجود، وهو ما يثير مشاكل كبرى في كركوك، وإنَّ التقسيم المقرَّر، لن يصنع الحل إذ ما تزال النظرة الحزبية والمكوِّناتية هي المسيطرة، ولذلك لا بصيص أمل ما دامت الهويات النوعية هي الحاكم على مستوى النفوذ والمصالح، وإنَّ نظام الدوائر الانتخابية ليس خلاصاً من الأزمات بقدر ما هو خدمة للقوى السياسية المتنفذة، التي رسمت حدود الدوائر في المحافظة حسب منافعها، وقد تزيد الدوائر من أزمة كركوك المكوِّناتية.

ولا تقتصر الأزمات على تأسيس الدوائر على أسس المصالح فحسب، فقد توجد أسباباً أخرى؛ يتقدمها غياب الممثل الحقيقي لكركوك ممَّا غيَّب ثقافة انتخاب الناخب الكردي أو العربي للتركماني وبالعكس، إلى جانب استمرار التخندقات الطائفية والحزبية في هذه المحافظة.

والمتتبّع لهذه الدوائر من ذوي الاختصاص يجد نفسه أمام تقسيم مكوِّناتي بحت، وإن كان لهذا التقسيم أسبابه ودوافعه، إلَّا أنَّه يحمل في طيَّاته مشاكل مجتمعية على المستقبل ولو استعرضنا أهم المشاكل لهذا التقسيم فهي:

1. تقسيم خارطة كركوك إلى مناطق محدَّدة لكل قومية من قومياتها ممَّا يلقي بظلاله على حصول الانقسام المجتمعي بين أطياف كركوك، وهو ما يجب العمل على إلغاء المناطقية وإبراز روح المواطنة.

4. د. احسان الشمري تقرير منشور على الرابط التالي: https://www.aljazeera.net/news

2. يعتبر هذا التقسيم وسيلة وبيئة خصبة للمرشحين من أجل إثارة الخطاب الطائفي والعزف عليه بين أبناء المكوِّن واستعطافهم؛ من أجل حث الجمهور على انتخابه ممَّا يزيد من الكراهية ضد أبناء المكوِّن الآخر الأمر الذي ينذر بكارثة حقيقية، وإذا سلَّمنا بأنَّ الخطاب التحشيدي ضرورة لا مناص منها لكسب صوت الجمهور، إلَّا أنَّ مثل هذا الخطاب سبب من أسباب شرخ المجتمع وانقسامه.

3. العزوف وبدرجة كبرى للانتخابات؛ بسبب وجود بعضهم من المكوِّن في دائرة ذات غالبيَّة، يجتمع فيها مكوِّن آخر وأعطيت الدائرة لهذا المكوِّن ممَّا يتنبأ مقدماً بعدم فاعلية صوته في انتخاب مرشحه الذي ينتمي له؛ لأنَّه خاسر لا محالة؛ ولأنه ضمن مناطق غالب عليها مكوِّن آخر بالنتيجة سوف يدفعه إلى العزوف عن الانتخابات.

4. أخيراً؛ ولعل أهم الأسباب التي دفعت إلى هذا التقسيم هو انعدام الثقة بين المكوِّنات سواءً على المستوى الممثلين السياسيين أم المجتمع، وهذا الأمر دفع إلى العمل على التقسيم بهذه الكيفية.

الأداء النيابي لممثلي كركوك –اجتماع ظاهري وتقسيم باطني–

بِلا شك أنَّ واحدة من مخرجات النظام الانتخابي في كون المحافظة دائرة انتخابية واحدة تدفع لأن يكون نوابها متحدون _بغض النظر عن الخلافات داخل المحافظة فيما بينهم _ في المركز من أجل الحصول على أكبر قدر لازم من المنافع والامتيازات للمحافظة التي يمثلونها، وهذا الأمر حقيقة لا مناص منها على العمل البرلماني لنواب معظم المحافظات باستثناء كركوك، إذ إنَّها منذ 2010 إلى 2018 كانت دائرة واحدة، لكنَّها لم ينصفها ممثليها؛ بسبب التشتت الحاصل عند ممثليه في بغداد – فكيف بهم وهي مقسمة على دوائر مناطقية–، إذ إنَّهم لم يكونوا على قدر مسؤولية تمثيل كركوك مجتمعة إنَّما كل نائب يطالب باستحقاق مكوِّنه في المحافظة، بعيداً عن المكوِّنات الأخرى، والأمر نفسه يجري على النواب الآخرين، ممَّا انعكس سلباً على المحافظة فكانت النتيجة إهمالاً واضحاً على أفضل مشاريع كركوك، ولعلَّ أهمها المستشفى التركي المعطَّل العمل فيه منذ 2009، وبالتالي فإنَّ ممثلي المحافظة التي تنتج اثنا عشر مقعداً لا تجد لهم صوت مجتمع فيما بينهم في المركز، إنَّما تذوب العضوية لصالح أحزاب المكوِّن الذي يمثله، فنواب الكرد وهم الأكثرية في الانتخابات

الأخيرة أصبحوا جزءاً من التحالف الكردستاني الذي يضم ممثلين عن الإقليم باعتبارهم القوى المهيمنة على القرار الكردي، والأمر نفسه بالنسبة للمكوّن العربي الذي ما إن يصل بغداد نجده ضمن مشروع عربي أكبر من كركوك، والأمر نفسه ينطبق على التركمان الذين يشكّلون تحالفاً قومياً لهم في البرلمان يهتم بشؤون مكوّنهم، فالأداء الخدمي مقيَّد على نطاق ضيّق ومحدود ضمن مناطق جمهورهم وهكذا الأمر يسري على ممثلي كركوك جميعهم.

وممَّا يؤكّد هذا التناثر بين نواب كركوك فلو تتبعت الأحداث على مدار معظم الدورات النيابية لن تجد لنواب كركوك الاثني عشر، أي: تواجد مشترك في الدائرة الإعلامية الخاصة بالمؤتمرات لأعضاء مجلس النواب بشيء يخص المحافظة هذا من جانب، ومن جانب آخر فيما يتعلق باستحقاق المحافظة في الكابينة الوزارية فلم يكن لكركوك في الدورات السابقة وزير باستثناء 2010 كان النائب محمَّد تميم وزيراً للتربية الذي كان مرشَّح ائتلاف العراقية، وهذا يعني عدم وجود إرادة مشتركة لنواب كركوك فيما يتعلق بتمثيل وزاري لهم في الكابينة الوزارية، وعلى الرغم من جود استحقاق وزاري لهم غير أنَّ هذا لم يكن بإرادة نواب كركوك، إنَّما هي إرادة الاتحاد الوطني الكردستاني في ترشيح وزير العدل من كركوك في حين نجد لنواب البصرة دوراً كبيراً، وليس كأحزاب في المطالبة بالحصول على استحقاقات المحافظة، ففي التشكيلة الأخيرة للكابينة الوزارية قد وقفوا موقفاً واحداً من أجل إعطاء منصب وزير النفط لمحافظة البصرة، وقد رشَّحوا مجموعة من الأسماء لرئيس الوزراء مصطفى الكاظمي باختيار واحد منهم، فكان الموقف واضحاً، وكان لسان الحال يقول: البصرة أولاً وليس الانتماءات.

وفيما يتعلق بالخدمات وتحديداً المستشفى التركي الذي عُرِضَ في 2009 وكان واحداً من خمس مستشفيات في العراق، إذِ افتُتِحَ المستشفى التركي في بابل في عام 2016 نتيجة جهود نواب محافظة بابل، في حين المشروع نفسه في كركوك إلى هذا اليوم عبارة عن هيكل متهالك، لم يكن لممثلي كركوك بصمة في هذا الجانب.

البدائل السياساتية

بعد عرض مشكلة الخطاب الطائفي كان من اللازم أن نبحث عن بدائل أو حلول لما عُرِضَ من إشكاليات، ولعل أهم هذه البدائل يكمن في الآتي:-

1. إضافة نص قانوني يجرّم الخطاب الطائفي بكل أشكاله في قانون الانتخابات النافذ رقم 9 لسنة 2020 ضمن باب الجرائم الانتخابية، إذ خلا هذا القانون من أي نص بهذا الشأن.

2. ضرورة العمل على الوعي المجتمعي وتثقيف الجمهور للمشاركة السياسة باختيار مَن يراه الأفضل، بغض النظر عن المكوّن والدين والمذهب وهذا يعتمد على نشر ثقافة المواطنة وبيان أهميتها وإزالة كل ما يتعلق بالقومية الدينية والمكوّناتية وهنا يتجلى الدور الكبير من قبل منظمات المجتمع المدني والأكاديميين في عقد الورشات والندوات للتوعية بهذا الخصوص.

3. من المهم؛ جعل كركوك دائرة انتخابية واحدة؛ لتفادي العزوف عن الانتخابات في ظل الدوائر المتعدِّدة الذي هو حق وواجب على الدولة في تذليل كل المعوقات من أجل تحفيز المواطن على التصويت، إذ إنَّ فكرة الدوائر في كركوك لا تنجح في بعض المناطق التي هي خليط متجانس، ففي زقاق معين توجد فيه ثلاث مكوّنات، لكن هنالك مكوّن ذو غالبيَّة هو الغالب ضمن هذه الدائرة، بالتالي هذا سوف يكوّن عند أبناء المكوّن الآخر تقاعساً عن الذهاب إلى صندوق الاقتراع؛ بسبب قناعته بعدم فوز من يريد ترشيحه بسبب محدودية جمهوره.

4. نجد من اللازم اعطاء دور للأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني في الرقابة على الانتخابات عن طريق إصدار تشريع يحمي عناصر هذه المؤسسات عند متابعتها لعملية الانتخاب وليس الاكتفاء بالمراقبة الصورية للانتخابات؛ لتفادي حصول التزوير ولضمان انتخابات حرة نزيهة في الانتخابات.

إطار تنظيمي للمناطق المتنازع عليها (سنجار نموذجاً)

فرحان ابراهيم الشنكالي

مقدمة

منذ سقوط نظام حزب البعث في عام 2003، أصبحتِ المناطق المتنازع عليها وخاصةً سنجار, وفقاً للمادة 140 من الدستور العراقي موضع تنازع بين الحكومة المركزية في بغداد وحكومة إقليم كردستان، ممَّا أثَّر سلباً على تقدُّمِها الاقتصادي والاجتماعي، على الرغم من أنَّها منطقة استراتيجية، وغنية بالكثير من الموارد، سواءً أكانت موارد طبيعية كالنفط أم أراضي زراعية أو وجهات جذب سياحية، وإنَّ هذه المشاكل الأمنية و الإدارية خلقت ثغرة واسعة أدَّت إلى سيطرة تنظيم (داعش) عليها وقيامه بإبادة الأيزيديين، ممَّا يتطلَّب إطاراً تنظيمياً جديداً يمكن عن طريقه معالجة هذه الأزمات، ولعلَّ ذلك يتجسَّد بجعل سنجار محافظة اتحادية، وإطلاق المشاريع اقتصادية، وتعزيز الجهود الدولية، إلَّا أنَّ الصراعات داخلية وإقليمية ودولية تحد من إمكانية تحقيق هذا الإطار التنظيمي.

(سنجار) مدينة عراقية تقع في الجزء الشمالي الغربي من البلاد وتقع على الشريط الحدودي مع سوريا وتبعد بمسافة 125 كيلومتر عن مدينة الموصل مركز محافظة نينوى التي تتبعها, سكَّان مدينة سنجار حوالي 400 آلاف نسمة, يشكِّل الأيزيديين فيها نحو 86%-85% مع أقليات عربية سنية وكردية وشيعية ومسيحية, وتُعتبرُ من المناطق الاستراتيجية المهمة للعراق، إذ تربط العراق ببلاد الشام من جهة وتربط الخليج العربي بتركيا وشمال العراق عبر خط الحرير الدولي من جهة أخرى, وإنَّ منطقة سنجار غنية بثرواتها الطبيعية خاصة النفط، والذي لم يُسْتَثْمَرْ إلى اليوم، فضلاً عن العشرات من ينابيع المياه والوديان التي تشكِّل نسبةً كبيرةً من مياه التي توصل لبحيرة ثرثار, أمَّا بخصوص الزراعة والأشجار تشتهر مناطق سنجار بزراعة الحنطة والشعير والتين والتبغ والبلوط والطماطم والخيار والباذنجان والبصل ...وغيرها, ومن حيث موقع الجبل الاستراتيجي الذي ترتفع تقريباً 1465 متراً عن سطح الأرض يعتبر موقع مسيطر على المنطقة.

إنَّ الصراعات المحلية والإقليمية والدولية أدَّت بالنتيجة إلى تعرض الأيزيديين إلى إبادة جماعية،

راح ضحيتها أكثر من 12 ألف شخص بين شهيد ومخطوف، وخلَّفت أكثر من 86 مقبرة جماعية، وهُدِّمَتِ المدينة بصورة كاملة، ونزح أكثر من 360 ألف نسمة، وتهجَّر أكثر من 120 ألفاً، إلى الدول الأوربية وكندا وأستراليا، ودُمِّرَتِ البُنى التحتية بصورة كاملة، وبعد ست سنوات من التهجير والنزوح لا تزال هنالك آمال للمواطن بالعودة إلى مناطقهم، وبناء منازلهم التي دُمِّرَتْ بصورة كاملة أبان سيطرة التنظيم الإرهابي (الدولة الإسلامية في العراق والشام – (داعش)) على المنطقة وتنظيم حياتهم من جديد على الرغم من فقدان معظم العوائل أفراداً من أسرهم، إلَّا أنَّ هذا الحلم يصطدم بعقبات عديدة، منها:

- الجانب الاقتصادي: بصورة عام متدهور نتيجة هذه الصراعات، ولم يتمكن الأهالي من الاعتماد على الزراعة والمواشي التي كانت مصدر معيشتهم وامتناعهم عن تصدير منتوجاتهم إلى خارج مناطقهم.

- الوضع الاجتماعي: هو أيضاً هشٌّ، فالنسيج الاجتماعي متفكِّك، إذ وصل المجتمع إلى درجة فقدان انتماءاتهم الوطنية والجغرافية، وعدم قدرتهم الحفاظ على هويتهم الثقافية والتراثية التي تعتبر من بقايا المجتمعات البابلية والسومرية التي حافظت على الكثير من العادات والتقاليد، وهذا بعينهِ إرث وطني يجب الافتخار به والحفاظ عليه.

- الوضع الأمني: سيء لدرجة أنَّ المواطن النازح غير قادر على العودة؛ بسبب وجود الكثير من الفصائل المسلحة في هذه المناطق.

- الجانب الإداري: لم يخرج من دائرة الصراع العربي_الكوردي، ممَّا أدَّى إلى ازدواج الإدارة المحلية –حكومة محلية– مرجعها الحكومة المركزية، وحكومة محلية أخرى مرجعها حكومة إقليم كوردستان.

- الصراعات الإقليمية والدولية لاتزال قائمة بين الدول المختلفة التي تحاول السيطرة على هذه البقعة الاستراتيجية ، وأهمها تركيا وإيران وإسرائيل، فكل دولة تحاول مد نفوذها بالصورة التي يحقق أهدافها المتمثلة بالقضاء على حزب العمال الكردستاني (تركيا)، وفق المد الإيراني نحو سوريا ولبنان (إسرائيل)، وتشكيل جبهة لتهديد إسرائيل (إيران).

الخيارات المقترحة لحل مشكلة سنجار:

1. تحويل قضاء سنجار إلى محافظة اتحادية:

أحد أفضل الحلول الواقعية والقانونية للمشكلات العالقة في قضاء سنجار والتي أصبحت معضلة حقيقية فشلت في حلها الحكومات العراقية المتعاقبة منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة؛ هي جعل سنجار محافظة اتحادية، ممَّا يمكنها من تدبير شؤونها السياسية، والاقتصادية، والأمنية، والاجتماعية، بعيداً عن الصراعات بين بغداد وأربيل، واحتكار القرار السياسي في محافظة نينوى، وإن لهذا الخيار تبعات إيجابية على مختلف الأصعدة، منها:-

على المستوى الاقتصادي: إنَّ للإقليم ميزانية مالية خاصة من بغداد من دون المرور بمحافظة نينوى، ممَّا يمكِّن أبناء سنجار من التصرف بالموازنة بعيداً عن احتكار القرار السياسي والتخصيصات المالية من قبل محافظة نينوى، وهذا يعني استحداث وحدات إدارية جديدة من أقضية ونواحٍ ومجمَّعات، ممَّا يسهم بتوفير خدمات أفضل، وييسِّر تنفيذ المشاريع الاستثمارية والتجارية التي توفِّر فرص العمل وتعظِّم الموارد المالية.

على المستوى الاجتماعي: إنَّ بناء اقتصاد مستدام يسهم في تحقيق الوحدة الوطنية والتماسك الاجتماعي القوي، وإنَّ غيابه قد يكون سبباً في انهيار المجتمعات، ولهذا السبب فإنَّ تنمية اقتصاد سنجار عن طريق تحويلها إلى محافظة سيكون عاملاً أساسياً في تحقيق الاستقرار المجتمعي, وإنَّ الاستقلال الإداري سيكون سبباً في تعزيز الانتماء عند المواطن السنجاري إلى منطقته من جهة وتقوية علاقته مع المكوِّنات الأخرى في المحافظة من جهة أخرى؛ لأنَّ في ذلك الوقت سيكون لديهم مصيراً ومستقبلاً واحد في مواجهة التأثيرات والمخاطر.

على المستوى السياسي والأمني: من الناحية السياسية تحويل سنجار إلى محافظة سيكون سداً منيعاً أمام أطماع الأحزاب السياسية التي تتلاعب بمصيرها السياسي من سرقة أصوات الناخبين واختيار المرشحين حسب مصالحهم وحرمان المجتمع السنجاري من التمثيل في مؤسسات الدولة, وسيزيد من عدد مقاعد المنطقة في السلطة التشريعية، والمواطن السنجاري سيكون حراً في الانتخاب والترشيح؛ لتمثيل منطقته بعيداً عن ابتزازات الأحزاب التي تأتي من خارج المنطقة, أمَّا من الناحية الأمنية في هذه الحالة سيكون للمحافظة أجهزة أمنية مستقلة من الجيش والشرطة

والاستخبارات، وتكون تابعة لوزارتي الداخلية والدفاع, بدلاً من فوضى انتشار المجاميع المسلحة، ممَّا يُعيدُ ثقة للمواطن السنجاري بالأُطر المؤسساتية ويشجع على عودة العوائل المهجَّرة.

2. تحقيق نهضة اقتصادية في سنجار

إنَّ الموقع الجغرافي المميَّز والموارد لمنطقة سنجار تمكِّن من تحقيق نهضة اقتصادية شاملة، إذا ما توفرت الإرادة السياسية، وذلك عبر فتح منفذ حدودي رسمي؛ لتيسير التجارة الدولية، وتفعيل الجانب الزراعي خصوصاً أنَّ غالبية الأراضي صالحة للزارعة، وتشجيع السياحة عبر استثمار التنوع الثقافي والمواقع الأثرية والأماكن الخلَّابة في جبل سنجار، فضلاً عن استثمار الموارد الأولية، ومنها النفط.

3. تعزيز الجهود الدولية:

إنَّ تعافي سكَّان منطقة سنجار من الإبادة، ومعالجة آثارها النفسية والاجتماعية والقانونية، ومنع تكرارها في المستقبل يتطلَّب تعزيز الجهود الدولية، عن طريق الضغط لتأسيس قوة أمنية من سكَّان المنطقة، مع ضمان تقديم الدعم والاستشارة والتدريب لها، ويفضَّل ارتباط هذه القوات بالوزارات الاتحادية (الدفاع والداخلية والأجهزة الأمنية الأخرى)، ويجب أن تكون هذه القوة مستقلة ومنضبطة وملتزمة بالدستور العراقي وتُدرَّب باحترافية حتى لا تتدخل في أمور ليست من اختصاصها؛ لأن واجبها حماية المواطنين وأراضي الدولة العراقية.

الحد من العنف الأسري

أشرف كامل عزيز و رنا منذر خضير

المقدمة:

يُعدُّ العنف إحدى المشكلات الاجتماعية التي تواجه المجتمعات، وتتزايد مشكلات العنف بصورة ملحوظة في المجتمعات لأسباب متعدِّدة؛ منها: أسباب اجتماعية، وثقافي، واقتصادي، فجرائم العنف الأسري ضد المرأة تُعدُّ مشكلة معقَّدة ترتبط بالعديد من العوامل والمتغيرات التي يسهم كلًّا منها بدور واضح في ارتكابها؛ كالعوامل الاقتصادية والاجتماعية، وتكمن خطورة جرائم العنف الأسري ضد المرأة في نتائجها غير المباشرة والأكثر خطورة على الفرد والمجتمع، ومنها علاقات القوة غير المتكافئة داخل الأسرة في المجتمع بصفة عامة، وخلل في نسق القيم؛ لانتشار القيم الفردية والسلبية التي شوَّهت القيم الأسرية وأفسدت العلاقات الأسرية بين الأزواج والزوجات وبين الآباء والأبناء، وفقدت الأسرة قوتها الضابطة والرادعة لسلوك أفرادها، والتي أدَّت إلي ظهور ألوان عديدة من جرائم العنف ضد المرأة التي تحدث داخل محيط الأسرة، كالقتل والاغتصاب والسرقة والتهديد ...الخ.

تشير الإحصاءات الحكومية إلى أنَّ امرأة من كلِّ خمس نساء عراقيات تتعرض للتعنيف الجسدي (14% من النساء منهن كنَّ حوامل في ذلك الوقت)، إذ أجرت وزارة التخطيط العراقية مسحاً بشأن العنف الموجَّه ضد المرأة في البلاد، يمكننا عن طريقه إلقاء نظرة على التعنيف الجسدي، ونسبته في المجتمع العراقي:47.9 ضرب الزوجة إذا خرجت من المنزل من دون إذنه، 44.3 % ضرب الزوجة إذا خالفت أوامره، 69.5 % يمنع الزوجة من زيارة أقاربها،[1]، هذه الأرقام الرسمية لم تحدث منذ 2012، واليوم بالتزامن مع الضغوطات التي تعيشها الأسر العراقية المصاحبة لإجراءات العزل الاجتماعي بسبب فيروس كورونا، فإنَّ مؤشرات العنف الأسري تتصاعد بوتيرة مخيفة، فقد تعرضت المرأة إلى جرائم بشعة هزَّت المجتمع العراقي، إذ سُجِّل اغتصاب لامرأة من ذوي الاحتياجات الخاصة، والانتحار بسبب العنف المنزلي وجرائم قتل وخنق الزوجات من أزواجهن

1.وزارة التخطيط العراقية ، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية (2019-2018) منشورة على الموقع الرسمي للجهاز المركزي للإحصاء على الموقع http://cosit.gov.iq/ar/ ، تاريخ الدخول الى الموقع 7 / 12 / 2020.

وجرائم تحرُّش بالقاصرين وغيرها من الجرائم، وهذا الأمر دفع الأمم المتحدة وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، لحث البرلمان العراقي للإسراع بإصدار قانون مناهضة العنف الأسري[2]

وقد حاولتِ الدراسة الكشف عن آثار مجمل العوامل الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها الأسرة العراقية الآن، وعلاقة ذلك بشيوع العنف الأسري ضد المرأة، فقد شملتِ الدراسة تساؤلات عديدة حول مدى تأثير انتشار العنف الأسري ضد المرأة في المجتمع العراقي، والعوامل التي تسهم في انتشار جرائم العنف الأسري ضد المرأة سواءً كانت عوامل أسرية أم اجتماعية أم اقتصادية، مع تحديد الوزن النسبي لتلك العوامل ومدي انتشارها؛ بهدف التعرُّف على الملامح العامة لجرائم العنف الأسري ضد المرأة، وانعكاساتها وآثارها، فضلاً عن تداعياتها في المستقبل.

مفهوم العنف الأسري:

شاع في الآونة الأخيرة بين أبناء المجتمع العراقي ما يعرف بالعنف الأسري بعد انتشاره بصوره ومستوياته المختلفة في الكثير من الأسر العراقية، إذ يُعرَّف العنف الأسري بأنَّه كلُّ اعتداء جسدي أو جنسي أو نفسي أو فكري أو اقتصادي يُرتَكَب، أو يُهَدَّد بارتكابه، من قبل أي فرد من أفراد الأسرة ضد الآخر[3]، إذ حدَّد القانون المدني العراقي في المادة 40 أطراف الأسرة بالأب والأم والأولاد والجد والجدَّة فقط، لذا فإنَّ أيَّ صورة من صور التصرفات المسيئة (كالضرب، والركل، والعض، والصفع, والرمي بالأشياء, والاعتداء الجنسي، والسيطرة, والاستبداد, والتخويف، والملاحقة والمطاردة, والاعتداء السلبي الخفي كالإهمال، أو الحرمان الاقتصادي)، الصادرة من قبل أحد أو كلا الشريكين في العلاقة الزوجية أو الأسرية عُدَّ عنفاً أسرياً مباشراً[4]، وهنالك ما يُوسمُ بالعنف الأسري غير المباشر الذي عمدت الكثير من الدول إلى تجريمه بقوانينها منها: تجريم تعرُّض الأطفال إلى العنف غير المباشر، أي: حينما يقوم الأب بضرب الأم بوجود الأطفال، فيصبح الجرم مضاعفاً (حتى وإن لم يكن الأطفال جزءًا منه)؛ لأنَّه يصيبهم بالضرر، وقد أصدرتِ الأمم المتحدة

2.زينب الملاح ، العنف الأسري في العراق أسباب الظاهرة المستفحلة وطرف خيط النجاة ، مقال منشور في موقع نون بوست https://www.noonpost.com/content/36786 ، تاريخ الدخول إلى الموقع 7 / 12 / 2020.

3. إجلال إسماعيل حلمي، العنف الأسري ، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، ط1 ، 1999 ،ص23.

4.القانون المدني العراقي المادة (40) لسنة 1951 المنشور في جريدة الوقائع العراقية ،العدد 3015 بتاريخ 8 / 9 / 1951 ، ص243.

عام (1993) وثيقة أكَّدت فيها على الدول الأعضاء، عدَّ العنف الأسري جريمة وطالبت بسن قوانين لتجريمه بحسب منظمة الصحة العالميةWHO ، يعرَّف العنف الممارس ضد المرأة على أنَّه «أي فعل عنيف تدفع إليه عصبية الجنس ويترتب عليه، أو يرجح أن يترتب عليه، أذًى أو معاناة للمرأة، سواءً من الناحية الجسمانية أم الجنسية أم النفسية، بما في ذلك التهديد بأفعال من هذا القبيل أو القسر أو الحرمان التعسفي من الحرية، سواءً حدث ذلك في الحياة العامة أم الخاصة" [5].

تكمن خطورة العنف الأسري في ما يترتب على ذلك العنف من ردود أفعال مختلفة لدى الضحايا, أو أضرار الصحة البدنية مثل كسور العظام، وإصابات الرأس، وتمزقات العضلات، والنزيف داخلي؛ ممَّا يتطلب عناية طبية ونفسية, فضلاً عن الوقوع في براثن الفقر والتشرد وغيرها من الآثار في حال افتقار الضحية الكامل للموارد المالية، وقد يواجه الأطفال الذين نشأوا في أسر ينتشر فيها العنف العديد من الاضطرابات السلوكية والعاطفية، إذ يمكن أن تؤدي بهم إلى اقتراف ذلك العنف أو الوقوع ضحية له في مرحلة لاحقة من حياتهم.[6]

أسباب العنف الأسري في العراق:

1. النظام الاجتماعي والقيم المجتمعية: قيم البداوة المتجذرة في المجتمع العراقي، بمفاهيمها الذكورية التي تفضل الذكور على الإناث ، فالإحصاءات تشير إلى أنَّ 50.7 % من الفتيات العراقيات يتلقين معاملة غير متساوية مع إخوانهم الذكور في العائلة نفسها، وثلث الفتيات بأعمار 10 – 14 سنة يعنفن جسدياً من إخوانهنَّ و59 % من النساء العراقيات يبررنَ العنف الجسدي)، ومنذ اليوم الأول لولادة الطفل، إلى إعطاء الفرص والصلاحيات للذكور من دون الإناث، إلى مفاهيم الشرف والعار، فهذه الأفكار السائدة في المجتمع، جعلتِ الزواج فرصة للحفاظ على الفتيات، ووضعتِ الزواج أولوية من دون التعليم وأخذ الدور الفاعل في المجتمع، ففتاة من أصل عشر فتيات في العراق تعتقد ضرورة زواج الفتاة قبل سن الـ18 (5 % من المتزوجات تزوجنَ قبل سن 15 سنة، و22 % قبل سن 18 سنة)[7].

5. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 104 / 48 الصادر بتاريخ 20 / 1 / 1993 ، منشور على موقع الأمم المتحدة لحقوق الأنسان على الموقع الألكتروني https://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx ، تاريخ الدخول إلى الموقع 7 / 12 / 2020 .

6.عبد المحسن بن عمار المطيري ، العنف الأسري وعلاقته بانحراف الأحداث لدى نزلاء دار الملاحظة الاجتماعية بمدينة الرياض ، رسالة ماجستير (منشورة) ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، 2006 ، ص61.

7.وزارة التخطيط العراقية ، الجهاز المركزي للاحصاء ، المجموعة الاحصائية (2018 – 2019)، مصدر سابق.

2. التعليم: لا تزال نسب الأمية بين النساء مرتفعة بصورة كبرى في العراق، فمعدل الأمية بين النساء في الريف 36.5 %، أمَّا في المناطق الحضرية فتبلغ النسبة 15.9 %، ويعود ذلك في جزء منه إلى حرمان النساء من فرص التعليم، إذ أشارت الإحصاءات إلى أنَّ 69.4 % من النساء في العراق تزوجنَ قبل أن يصلنَ إلى مستوى التعليم الذي يطمحنَ إليه[8].

3. الفَقْر: على الرغم من الثروة النفطية الهائلة في العراق، فإنَّ شخصاً واحداً من بين كل خمسة أشخاص لا يزال يعيش تحت خط الفقر، إذ تُشير البحوث إلى أنَّ الفقر هو الوقود المحرِّك للعنف الأسري، إذ سُجِّلَت نسب أعلى بكثير للعنف ضد المرأة والطفل في الأسر الفقيرة[9].

4. ضعف دور الدولة وانعدام القوانين الرادعة: فعلى الرغم من أنَّ الدستور العراقي ينص على أنَّ «الأسرة أساس المجتمع، وتحافظ الدولة على كيانها وقيمها الدينية والأخلاقية والوطنية،» وكذلك «تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة والشيخوخة، وترعى النشء والشباب، وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم»، إلَّا أنَّ قانون العقوبات يعدُّ بعض الممارسات العنيفة حق لـ«تأديب الزوج لزوجته، وتأديب الآباء والمعلمين ومن في حكمهم الأولاد القصر في حدود ما هو مقرر شرعاً أو قانوناً أو عرفاً»، وعلى الرغم من زيادة التمثيل السياسي للمرأة، لكنَّ هذا التمثيل لم يُترجم إلى تشريعات أو أداة ضغط على المؤسسات التشريعية، إذ لا تزال مسودة مشروع قانون مناهضة العنف الأسري التي عُرِضَت قبل 8 سنوات، معلقةً تنتظر الإقرار من البرلمان العراقي منذ 2015، ومشروع القانون نصَّ على تشكيل «مديرية حماية الأسرة» التي تتولى البحث والتحقيق في شكاوى العنف الأسري وتشكيل محكمة متخصصة بالأسرة تتولى التحقيق في قضايا العنف الأسري وتمنح القاضي المختص حق إصدار قرار حماية للضحية وإيداعها بملاجئ آمنة، إذا استشعر أنَّ هنالك خشية على حياتها وسلامتها، وقد ألزم المشروع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بإنشاء المراكز الآمنة لضحايا العنف الأسري في محافظات العراق عمومها، وتقديم الدعم والمساعدة للضحية عن طريق توفير العلاج وإعادة تأهيلها نفسياً، إذ حاولتِ الحكومة العراقية استحداث مديرية حماية الأسرة والطفل من العنف الأسري سنة 2009، إلَّا أنَّ دورها على الأرض لا يزال

8.وزارة التخطيط العراقية ، الجهاز المركزي للاحصاء ، المجموعة الاحصائية (٢٠١٨-٢٠١٩)، مصدر سابق.

9.شيلان سلام محمد ، المعالجة الجنائية للعنف ضد المرأة في نطاق الأسرة (دراسة تحليلة مقارنة) ، المركز العربي للطباعة والنشر واتوزيع ، القاهرة ، ط1 ، 2017، ص89.

محدوداً جداً[10].

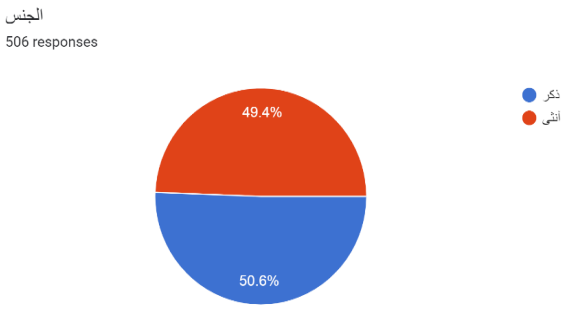
5. انعدام الاستقلالية المادية: الزواج المبكّر في المجتمع العراقي يحرم الفتيات من فرص التعليم، ويجعل إمكانية الاستقلال المادي للفتاة شبه مستحيل، وبالتالي حينما تجد المرأة المعنَّفة أنَّها غير قادرة على إعالة نفسها وإعالة أطفالها تستمر بتحمُّل تعنيف الزوج؛ لتضمن وجود المأوى لها ولأطفالها[11].

6. أسباب أخرى: منها غياب الخطاب الديني المؤثّر، إذ تتذرَّع بعض الأحزاب الدينية ببعض الآراء الفقهية؛ لعرقلة تمرير قانون مناهضة العنف الأسري، ، وإنَّ انتشار التنمر والتحرش والابتزاز الإلكتروني على شبكات التواصل زاد من استفحال الظاهرة بدلاً من أن تكون تلك المنصات ساحات نقاشية إيجابية ونوافذ توعية، فضلاً عن بؤس خطاب التيار النسوي في العراق الذي من المفترض أن يكون دوره أساسياً في تفكيك هذه المأساة[12].

نتائج الدراسة:

أجرى الباحث استبياناً حول موضوع العنف الأسري في العراق، إذ أطلق استمارة إلكترونية على منصة التواصل الاجتماعي (الفيس بوك) لـ 72 ساعة ، وشارك 506 شخص في الاستبيان، توزعت بين 50.6 % ذكور و 49.4 % إناث، كما يظهر في الشكل رقم (1).

الشكل رقم (1): توزيع العينة حسب النوع الاجتماعي



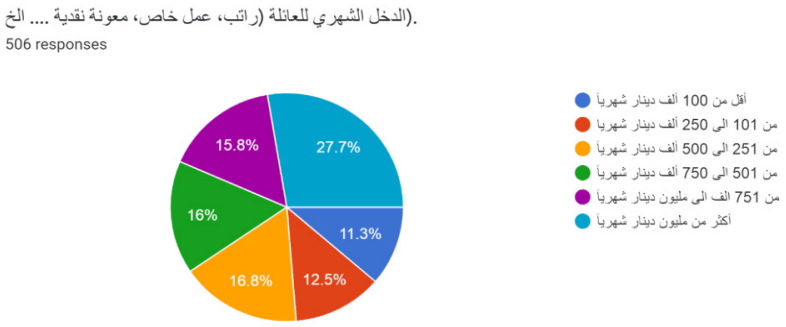
10. شيلان سلام محمد ، المصدر السابق ، ص93.

11.أحمد مصطفى علي و ياسر محمد عبد الله ، جرائم العنف الأسري وسبل مواجهتها في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) ، مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد (15) ، العدد 55 ، 2012، ص359.

12.زينب الملاح ، مصدر سابق.

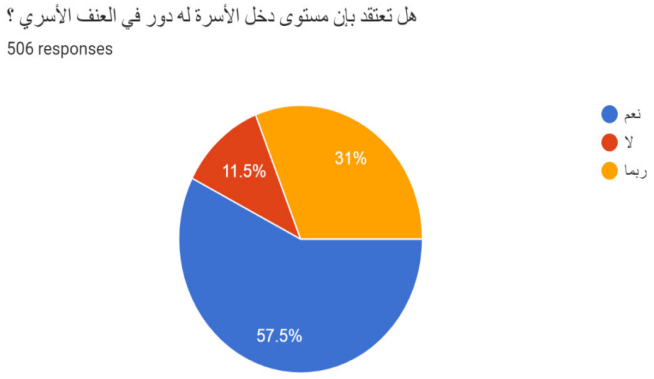
أظهرت العينة تدنِّي المستوى المعاشي، إذ إنَّ أكثر من 39 % يتقاضون أقل من 500 ألف دينار شهرياً، وفقط 27.7 % يزيد دخلهم الشهري على مليون دينار، وكما يتضح في الشكل رقم (2).

الشكل رقم (2): توزيع العينة حسب الدخل الشهري

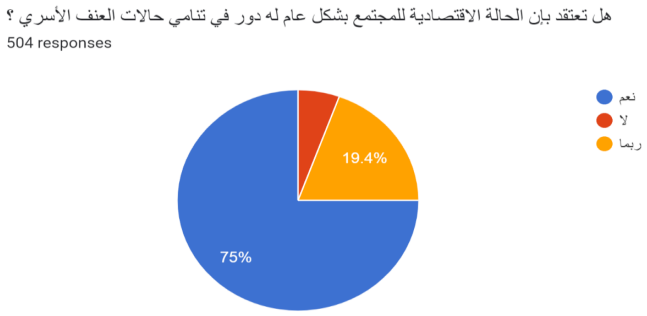


إنَّ معظم المبحوث عنهم (57.5 %) يعتقدون بأنَّ مستوى دخل الأسرة له دور في العنف الأسري، حسب ما يظهر في الشكل رقم (3)، وأُكِّدت أهمية العامل الاقتصادي، إذ اعتقد 75 % بأنَّ العامل الاقتصادي له دور في تنامي العنف الأسري، حسب ما يظهر في الشكل رقم (4).

الشكل رقم (3): آراء المبحوث عنهم تجاه دور المستوى المعاشي في العنف الأسري

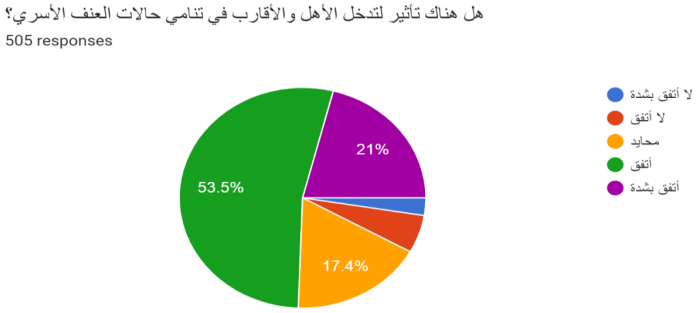


الشكل رقم (4): اراء المبحوثين ازاء دور العامل الاقتصادي في العنف الأسري



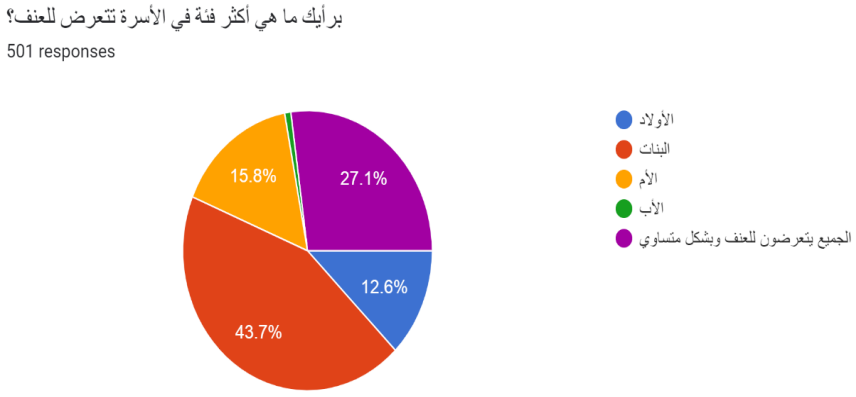
حسب ما أكَّدت العينية (74.5 %) على دور التدخلات الأسرية في تنامي العنف الأسري، حسب ما يظهر في الشكل رقم (5).

الشكل رقم (5): آراء المبحوث عنهم تجاه دور التدخلات الأسرية (الأهل والأقارب) في تنامي حالات العنف الأسري



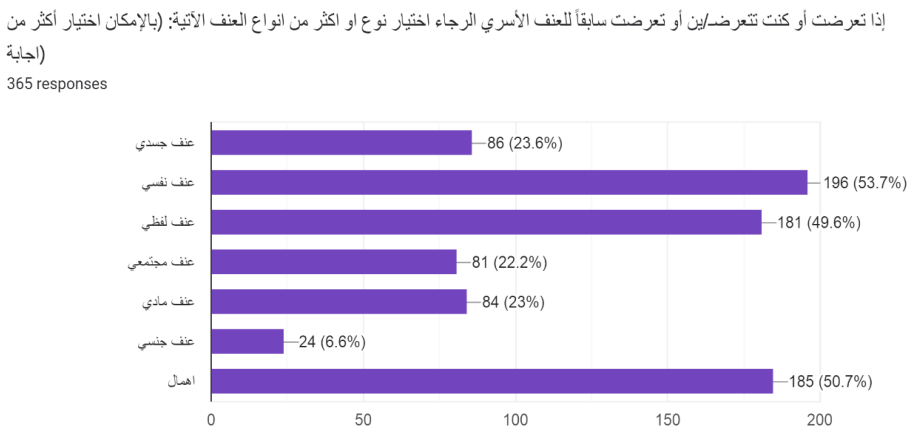
واعتقد معظم المبحوث عنهم أنَّ النساء هنَّ الأكثر عرضة للعنف الأسري، 43.7 % فتيات و15.8 % الأمهات، مقارنة بـ 12.6 % ممَّن اعتقدوا أنَّ الأولاد هم الأكثر عرضة للعنف الأسري، حسب ما يظهر في الشكل رقم (6).

الشكل رقم (6): آراء المبحوثين عنهم تجاه الفئات الأكثر تعرضاً للعنف الأسري



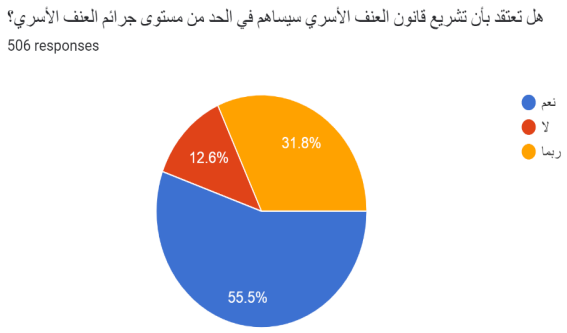
واشرت اجابات المبحوثين الانتشار الواسع للعنف الأسري في العراق، اذ تعرض 23.6 % إلى عنف جسدي ، و 53.7 % إلى عنف نفسي ، 49.6 % إلى عنف لفظي، 22.2 % إلى عنف مجتمعي، 6.6 % إلى عنف جنسي، 50.7 % إلى الإهمال، وحسب ما يظهر في الشكل رقم (7).

الشكل رقم (7): ممارسات العنف الأسري التي تعرَّض لها المبحوث عنهم



إنَّ معظم المبحوث عنهم (55.5 %) يعتقدون أنَّ تشريع ما يُعرف بقانون العنف الأسري يُسهم في الحدِّ من الممارسات العنيفة، وحسب ما يظهر في الشكل رقم (8).

الشكل رقم (8): آراء المبحوث عنهم حول فاعلية تشريع قانون العنف الأسري



واقترح المبحوث عنهم مقترحات عديدة للحد من حالات العنف الأسري، تمثلت بتشريع وتفعيل قانون مكافحة العنف الأسري، وإعداد برامج وورش توعوية وتثقيفية، وتوفير فرص العمل بصورة متساوية، وزيادة دخل الأسرة، ومنع زواج القاصرين، وتفعيل دور منظمات حقوق الإنسان؛ للحد من الخروقات التي تحدث داخل الأسر، فضلاً عن توجيه الإعلام لإشاعة روح الألفة والمحبة داخل الأسرة ومنع القنوات والمنصات التي تشيع روح العنف داخل المجتمع، فضلاً عن ذلك فقد اقترح بعض من المشاركين بحاجة ضحايا العنف الأسري إلى العلاج عن طريق تأهيلهم بمراكز خاصة مخصَّصة لهم وإعادة دمجهم مع المجتمع.

الحلول المقترحة التي من شأنها معالجة العنف الأسري.

1. إقرار قانون العنف الأسري وما يرتبط به من عقوبات وفق القانون، وإصدار تعليمات ملزمة يُعْمَلُ بها من قبل الجهات ذات العلاقة.
2. العمل بالقوانين التي تختص بحماية المرأة والطفل.
3. الحد من زواج القاصرات.

4. وجود دار آمن في كل محافظة للنساء المعنَّفات.
5. تعطيل العمل بمادة ٤١/١ في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.
6. تواجد مرشد نفسي في قطاعات الدوائر الحكومية كافة.
7. توعية الأسر العراقية حول التنشئة السوية لأطفالهم من دون تعريضهم للعنف.
8. الاهتمام بإلزامية التعليم؛ للقضاء على الأمية، ومحاسبة الوالدين في حال تخلفهم عن التحاق أبنائهم في المدارس.

المصادر:

1.أ. جلال إسماعيل حلمي، العنف الأسري، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 1999.

2.أحمد مصطفى علي و ياسر محمد عبد الله، جرائم العنف الأسري وسبل مواجهتها في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد (15)، العدد 55، 2012.

3.حيدر التكرلي، الأيام القادمة، مقال منشور في صحيفة المثقف، العدد 5207، بتاريخ 7 /12/ 2020 .

4.زهير المالكي، نظرة تحليلية على مسودة قانون مناهضة العنف الأسري، مقال منشور، موقع كتابات https://kitabat.com/ ، تاريخ الدخول إلى الموقع 7 / 12 / 2020.

5.زينب الملاح، العنف الأسري في العراق أسباب الظاهرة المستفحلة وطرف خيط النجاة، مقال منشور في موقع (ن) https://www.noonpost.com/content/36786، تاريخ الدخول إلى الموقع 7 / 12 / 2020.

6.سعد الدين بو طبال و عبد الحفيظ معوشة، العنف الأسري الموجَّه ضد الطفل، بحث منشور، الملتقى الوطني الثاني حول الاتصال وجودة الحياة في الأسرة 9 – 10 نيسان 2013، جامعة قاصدي مرباح، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية ، ورقلة، الجزائر.

7.شيلان سلام محمد، المعالجة الجنائية للعنف ضد المرأة في نطاق الأسرة (دراسة تحليلية مقارنة)، المركز العربي للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ط1 ، 2017.

8.عبد المحسن بن عمار المطيري، العنف الأسري وعلاقته بانحراف الأحداث لدى نزلاء دار الملاحظة الاجتماعية بمدينة الرياض، رسالة ماجستير (منشورة)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2006.

9.قانون العقوبات العراقي رقم 111 المادة (41 /1) لسنة 1969 المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 1778 بتاريخ 15 / 9 / 1969.

10.القانون المدني العراقي المادة (40) لسنة 1951 المنشور في جريدة الوقائع العراقية ،العدد 3015 بتاريخ 8 / 9 / 1951 .

11.قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 104 / 48 الصادر بتاريخ 20 / 1 / 1993، منشور على موقع الأمم المتحدة لحقوق الإنسان على الموقع الإلكتروني

https://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx،

تاريخ الدخول إلى الموقع 7 / 12 / 2020 .

12.وزارة التخطيط العراقية، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية (2018 – 2019) منشورة على الموقع الرسمي للجهاز المركزي للإحصاء على الموقع http://cosit.gov.iq/ar/،

تاريخ الدخول إلى الموقع 7 / 12 / 2020.

معالجة محو الأمية في العراق

زيدون الكناني

يواجه الاقتصاد العراقي والقطاع العام والاستقرار السياسي تحديات مختلفة مثل الفساد والاقتصاد الريعي والبطالة والعنف السياسي، وان التعليم بصورة عامة، والأمية بصورة خاصة، هي نتيجة لكلٍّ هذه العوامل، يُعتقد أنَّ محو أمية الكبار في العراق يصل إلى حوالي 50 % منذ العام 2018، وفقًا لمصادر مختلفة[1]، ويُمكن تعريف المتعلم بأنَّه شخصٌ عنده المهارات الأساسية للقراءة والكتابة والمهارات العددية، أمَّا في العراق يُشار إلى أيِّ شخصٍ يبلغ من العمر 15 عاماً فما فوق ويفتقر إلى هذه المهارات بأنَّه أمِّي.

إنَّ التأثيرات التي طرأت على مجالات التعليم والعلوم والبحوث في العراق من النظام الاستبدادي السابق والحرب العراقية الإيرانية والعقوبات في التسعينيات، والغزو واحتلال العراق بقيادة الولايات المتحدة، والفساد المستشري الناتج واضحة وضوحاً كبيراً.

للعراق تاريخ طويل في التعامل مع الأمية، إلا أنَّ الظروف السياسية المختلفة أدَّت إلى تصعيد المشكلة على مرِّ الأزمان، إذ كانت الأمية مؤشراً على نقص القوى العاملة الماهرة والمدرَّبة في العراق، وكان لذلك انعكاسات كبيرة على اقتصاد البلاد، إذ كان العراق الدولة العربية الوحيدة الغنية بالنفط التي لم تَعتمدْ على العمالة الأجنبية، وخدمت حملة محو الأمية النظام البعثي الاستبدادي في تعزيز أيديولوجياته السياسية.

في العام 1971، أصدر العراق قانوناً لمحاربة الأمية، وخفضه إلى 20 % بحلول العام 1987 وفقاً لمنظمة اليونسكو، وكان هنالك ما يقدَّر بنحو 2.2 مليون أمِّي تتراوح أعمارهم بين

1.العراق – معدل محو الامية، إجمالي البالغين (% من السكان 15 سنة فأكثر) – بيانات 2000 – 2018 | توقعات عام 2020 ". أن دي Tradingeconomics.com

https://tradingeconomics.com/iraq/literacy-rate-adult-total-percent-of-people-ages-15-and-above-wb-data.html

سعدون مصطفى. 2018. "لماذا ارتفعت نسبة الأمية في العراق؟" المونيتور. 10 ديسمبر 2018.

https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/12/iraq-illiteracy-education-culture.html

15 و 44 في البلاد في العام 1974، وقدم مؤتمر بغداد لمحو الأمية الإلزامية في أيار 1976 خطةً لحملة وطنية؛ لمكافحة الأمية، نُفِّذَ القانون العام رقم 118 في العام 1978 لتوفير التعليم الإلزامي المجاني للجميع: الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 و 15 عاماً يستمرون في مدرسة ابتدائية أمدها 6 سنوات ثم مرحلة التعليم الثانوي المتوسط لـ(3) سنوات، ومزيد من التفاصيل حول لوجستيات الحملة الجماهيرية متوفرة في الملحق.

تُترجم معدلات الأمية المرتفعة إلى عقبة رئيسة أمام التقدم الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للأمة، وتحصل المجموعات الأمية على إمكانيات وصول محدودة الى عدد من الفرص مثل التعليم وتنمية المهارات الحياتية واستعمال التقنيات والأساليب الفنية التي يمكن أن تحسن نوعية حياتهم من أجل التكيف مع التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية المتنامية[2]، وبصورةٍ إحصائية، فمن المرجَّح أن تعاني الأسر ذات آباء أمِّيون من نقص المياه والصرف الصحي والغذاء والدخل المعاشي والكهرباء وزيادة فرص الإصابة بالمرض.

للأمية تأثير مباشر على المشاركة الاجتماعية والآفاق المدنية، إذ تحرُم الشباب العراقي من أن يكون لهم صوت في المؤسسات الاجتماعية والسياسية[3].

تهدف ورقة السياسات هذه إلى تقديم نهج مستدام لمحو الأمية والتعامل معها بعدِّها مسألة ملحَّة، ولا تهدف الورقة إلى تعزيز قطاع التعليم في العراق بعد العام 2003 فحسب، وانَّما تهدف أيضاً إلى تطوير التطورات الاجتماعية والمؤسسية والبيئية لهذه القضية.

لماذا هذه القضية مهمة؟

- ستعمل على تطوير مجتمع متعلم ومبتكر.
- ستحد من التطرف والتجنيد في الجماعات المتطرفة.

2.«الإطار الاستراتيجي الوطني لمحو الأمية في العراق». 2011.
http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/Iraq.pdf

3.«تعلم القراءة والكتابة بالحقائق والأرقام: عنصر رئيس في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (MDGs) 2010».
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F654A7976C-363DE28525779F0074DDA0-Full_Report.pdf

- ستزيد من المساواة بين الجنسين في المناطق الريفية والفقيرة.
- ستتطلب حملة محو الأمية مشاركة نشطة من المجتمع المدني، ممَّا سيعزز المؤسسات المدنية والمنظمات غير الحكومية.
- ستعمل جهود محو الأمية على تحسين عمل المؤسسات على المدى الطويل.
- ستعمل مبادرات محو الأمية على تطوير المعرفة اللغوية والقانونية والثقافية للمواطنين.
- ستساعد برامج التعليم غير النظامي ومحو الأمية الأمِّيين على تطوير مواقف ثقافية واجتماعية واقتصادية أكثر استنارة.
- ستشجِّع محو الأمية وتوجِّه المواطنين؛ لممارسة حقوقهم ومسؤولياتهم نحو المواطنة النشطة.

مؤشرات الأمية

الأمية في العراق هي نتيجة لأسباب سياسية واقتصادية واجتماعية مختلفة، وتنبع الأمية من التسرب من المدرسة، ولفهمها يجب أن نتحرى أسباب عدم الالتحاق بالمدارس:

- أدَّت المراحل الأولى من الغزو الى انتقال سريع وغير منظم لمنهج التعليم، إذ كان مليئاً بالدعاية السياسية البعثية.
- كان لموجات النزوح منذ اندلا ع الفتنة الطائفية في البلاد عام 2006 أثر خطير.
- يَمنع بعض الآباء أطفالهم من الذهاب إلى المدرسة؛ لأسباب ثقافية أو أمنية أو مالية، وهذا يتجلَّى تجلياً أكبر بين الاناث.
- التمويل والعمل: تعتمد بعض العائلات مالياً على رواتب أبنائها ممَّا يؤدِّي لأنْ يترك العديد من الطلاب المدرسة من أجل العمل.
- المدرسة البعيدة: لا تزال العديد من المناطق الريفية والفقيرة تعاني من بعد المسافة عن المدارس.

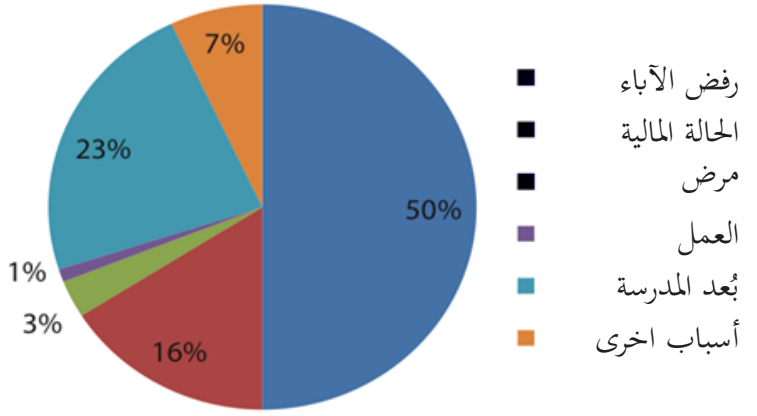
مؤشرات ما بعد حرب داعش

إنَّ النزوح من الحرب ضد داعش وتدمير المدارس في المحافظ التي احتلها داعش هما مؤشران إضافيان:

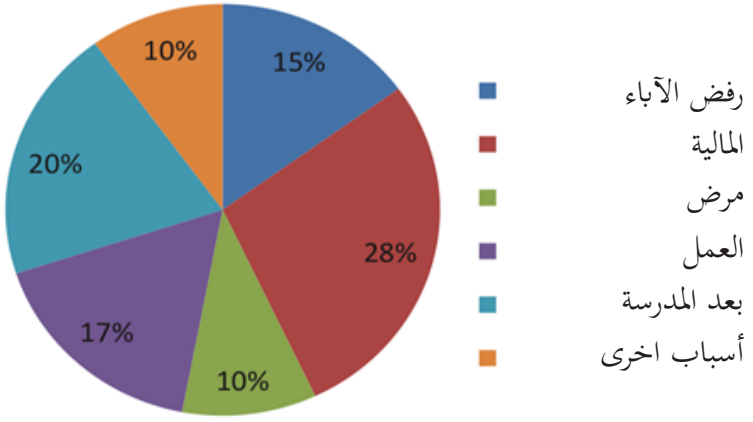
- لعبت موجات النزوح جراء حرب داعش (2014-2017) دوراً حيوياً في زيادة معدلات الأمية.
- يعيش أكثر من 3.5 مليون شخص في مخيمات مع فرص محدودة للتعليم، وعند عودتهم إلى مناطقهم في نينوى والأنبار وصلاح الدين، استمرت محدودية الوصول إلى التعليم بسبب تدمير المدارس من قبل داعش.
- تفتقر المدارس في المناطق المحررة إلى التمويل والقرطاسية، كما أنَّ الصفوف مكتظة بعددٍ كبيرٍ من الطُّلَّاب.
- دُمِّرَتْ 89 مدرسة في الموصل في أعقاب الحرب في العام 2017.
- المدارس والمراكز الثقافية للأقليات بحاجة إلى إعادة إعمار.

أسباب عدم الذهاب إلى المدرسة

الشابات الأميات



الشباب الأميون



المصدر: الحكومة العراقية ، المسح الوطني العراقي للشباب والمراهقين (GOI NYS 2009)

بدائل سياساتية

أ: توصيات سياساتية:

أولاً: وضع خطة إستراتيجية وطنية تهدف إلى محو الأمية على مختلف المستويات (الوطنية والإقليمية والمحلية) لضمان آلية ذات أهداف مشتركة.

- يتطلب تنفيذ خطة محو الأمية دعماً على أرض الواقع على المستويات كافَّة – إذ يجب أن يكون لكلِّ محافظة وقضاء ومحلة استراتيجيات تناسب احتياجاتها وواقعها.
- سيسمح ذلك للجنة العليا لمحو الأمية بفهم محدودية فرص التعليم في مختلف المجالات، ممَّا سيؤدِّي لإعادة بناء مدارس دائمة ومراكز محو الأمية في المناطق الريفية والفقيرة.

ثانياً: توظيف الخريجين العاطلين عن العمل للمشاركة في الحملة بصفة معلمين أو إداريين

- سيسمح هذا للحملة أيضاً بمعالجة البطالة وتوفير الخبرة العملية للعديد من الخريجين غير المتمرسين.
- القيام بتدريبات خاصة لمعلمي محو الأمية؛ لأنَّهم هم الجسر بين طلاب محو الأمية وعالم المعرفة والقيم والمناهج.

ثالثاً: ضم الهيئة العليا لمحو الأمية الى مجلس الوزراء

- توفير الشفافية الكاملة لمجلس الوزراء بأكمله والسماح لرئيس الوزراء بالإشراف على البرنامج بانتظام.
- سيضمن ذلك حصول الحملة على التمويل الذي تحتاجه.

ب: خارطة الطريق:

يتطلب نجاح حملة محو الأمية الجماعية في عراق اليوم تخطيطاً فعالاً للتأكد من أنَّها تلبي كل عنصر على حدة، بدءاً من النظر في كل منطقة مستقلة وتنوع طرق التدريس مع البالغين والمراهقين.

1. البيانات: تطوير قاعدة بيانات متقدمة تكون مسؤولة عن جمع البيانات والتخطيط والنشر، والأهم من ذلك، مراقبة وتقييم التقدم والنتائج.
2. الحساب / القياس: لحساب معدلات محو الأمية الدقيقة ونشرها على أساس المؤشرات والأعمار
3. الشراكات والتمويل: الوصول إلى أصحاب المصلحة المحليين والإقليميين والدوليين المحتملين للحصول على الدعم التنظيمي والمالي الممكن. (أمثلة: الأمم المتحدة، اليونسكو، اليونيسف، الاتحاد الأوروبي، دول مجلس التعاون الخليجي، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، كندا، مؤسسة قطر، مؤسسة التعليم فوق الجميع).
4. منهج محو الأمية: إنشاء برامج محو الأمية المختلفة؛ لتلبية احتياجات مختلف الأعمار والمهن ومستويات معرفة القراءة والكتابة.
5. التوظيف: توظيف الخريجين العاطلين عن العمل؛ ليصبحوا معلمين أو مديرين لحملة محو الأمية.
6. تدريب المعلمين على محو الأمية: وضع طرائق ومواد التدريس، وإجراء حملة مصغرة من التدريب وورش العمل لمعلمي محو الأمية المختارين؛ لإعداد أنفسهم من أجل ضمان اتباع نهج وطريقة تدريس متناسقة.
7. التوظيف طويل الأجل: التواصل مع أصحاب المصلحة المحليين المحتملين جميعهم؛ لتقديم قائمة بالوظائف التي تتطلب مهارات القراءة والكتابة الأساسية، من أجل تقديم قيمة طويلة الأجل للعديد من الأمِّيين العاطلين عن العمل وتعزيز فرص العمل.
8. عدم وجود مدارس في المناطق الريفية: ضمان بناء مباني مدرسية دائمة ومستدامة في المناطق الريفية، إذ يُشكِّل نقص المدارس عاملاً كبيراً في معدلات التسرب من المدرسة.
9. القوى العاملة والأماكن الحالية: ستكون المباني المدرسية الموجودة بالفعل مفتوحة أيضاً؛ لفصول محو الأمية المسائية والمعلمين مدعوون أيضاً للمشاركة.
10. الإنفاذ الحكومي: تعديل القانون القائم بالفعل بطريقة تقدم نوعاً من التنفيذ للمشاركة.
11. الرواتب: تخصيص رواتب للمشاركين (مدرسون ، وإداريون ، وطلاب).

ج: السياسات القائمة:

حملة العراق الشاملة لمحو الأمية (السبعينيات):

يمكننا أن نتعلم دروساً مختلفة من المناهج المتنوعة تجاه الأمية في العراق، مع مراعاة الظروف والديناميكيات الحالية، فمنذ حملة محو الأمية في السبعينيات، نلاحظ أنَّها حركة جماهيرية تتطلب جهداً وطنياً عن طريق التعاون بين الدولة (بصفتها الراعي والمنظم) والمجتمع (بصفتهم متطوعون على مستوى القاعدة)، ومن المهم أيضاً ملاحظة أنَّ الحملة الجماهيرية الشاملة في السبعينيات قد أولت اهتماماً لأهمية استمرار حملة محو الأمية إلى أضيق مستويات الحكم الذاتي المحلي (انظر الملحق ب).

الإطار الوطني لإستراتيجية محو الأمية في العراق (2011 – 2015):

إنَّ أهم نهج سياسي وأكاديمي تجاه الأمية في العراق كان عن طريق «الإطار الوطني لإستراتيجية محو الأمية في العراق»، وإستراتيجية محو الأمية هي إطار عمل أُنشِئ بين وزارة التربية ومكتب اليونسكو – العراق، ويهدف الإطار إلى تحقيق خطة إستراتيجية من شأنها الحد من الأمية بين الذكور والإناث في العراق بنسبة 50 % بنهاية العام 2015، وتأتي نتيجة للعديد من ورش العمل واللقاءات والندوات التعاونية، إذ تتطلب الإستراتيجية سبع طرائق للتدخل:

أ. الحكم.

ب. بناء القدرات.

ت. الشراكة والمشاركة المجتمعية.

ث. إذكاء الوعي وتعبئة المجتمع.

ج. رصد وتقييم.

ح. برامج تعليمية معادلة.

خ. بيئة الفصل الدراسي، إذ كل مجال من مجالات التدخل هذه يشكل تحدياً في حد ذاته.

أصحاب المصلحة / الكيانات اللازمة للمشاركة:

- وزارة التربية.
- دائرة محو الأمية.
- منظمات المجتمع المدني.
- مجالس المحافظات.
- مراكز محو الأمية.

قانون محو الأمية البرلماني العراقي (2011):

أقرَّ مجلس النواب العراقي قانون محو الأمية في 8 أيلول 2011 خلال جلسته التشريعية السابعة والعشرين.

وبحسب القانون، يُعرَّف الأمِّي بأنَّه «كلُّ مواطن أتم الخامسة عشرة من عمره، ولا يعرف القراءة والكتابة، ولم يبلغ المستوى التعليمي المطلوب»، كما يعرِّف القانون مستوى الحضارة على أنَّه «امتلاك الفرد لمهارات القراءة والكتابة والحساب، بوصفهنَّ وسيلة لتطوير حياته المهنية، ورفع مستويات معيشته الثقافية والاجتماعية والاقتصادية، وممَّا يؤدِّي إلى تمكينه من ممارسة حقوق المواطنة والمشاركة في عملية أخذ القرار وأداء الواجبات العامة».

يهدف القانون البرلماني العراقي لعام 2011 أيضاً إلى إجراء حملة محو الأمية عن طريق هيكلٍ مكوَّن من ثلاثة مستويات: (المحافظة، والمديرية، والنواحي)، ويأخذ القانون أهمية أخذ القرار المستقل والتنظيم داخل كل إدارة. أنشأ القانون الهيئة العليا لمحو الأمية والهيئة التنفيذية لمحو الأمية ومجالس محو الأمية في كل من الإدارات المذكورة آنفاً.

الارتقاء بالواقع السياساتي

يجب أن تكون الهيئة العليا لمحو الأمية تحت إشراف رئيس الوزراء نفسه، ويجب أن تكون جزءاً من مجلس الوزراء، وإنَّ تنوع المستشارين من مختلف الوزارات والإدارات يعكس بالفعل ضرورة

التقارب بين الهيئة ومجلس الوزراء، وإنَّ ارتفاع معدلات الأمية في العراق وانعكاساتها على المجتمع والاقتصاد يكفي لتحويل ذلك إلى شأن وطني مُلِح[4].

يجب التعامل مع قانون محو الأمية بعدِّه دعوة لبدء حملة جماهيرية، إذ قد يؤدي دفعه ليصبح مشروعاً آخرَ له لجانه الخاصة به ووضع توقعات لاحتياجه لسنوات لتحقيق أهدافه إلى إبطاء العملية، ويجب أن تكون الخطة الإستراتيجية الوطنية بمثابة تنفيذ إلزامي لحملة محو الأمية التي يجب مراقبتها والإشراف عليها مباشرة من قبل مجلس الوزراء عن طريق المشورة الصادرة عن الهيئة العليا المنضمة حديثاً.

يجب أن يأخذ القانون في الاعتبار زيادة تمويله؛ لأنَّ تدريب الخريجين العاطلين عن العمل ليصبحوا معلمين وإداريين لمحو الأمية، وتزويدهم بالمواد والمعدات التعليمية هو عامل حاسم لنجاح هذا المشروع – والنقص الواضح في التمويل خلال حملة محو الأمية في جميع أنحاء العالم، ومراكز محو الأمية في الدولة أو تلك التي لم تُبنَ بعد على الرغم من تلقي التمويل يعكس سوء إدارة التمويل أو نقص التمويل أو كلاهما.

الخاتمة

واجهت أزمة الأمية أوجه قصور سياسية وإدارية؛ بسبب تفشي الفساد وعدم كفاية الاهتمام الحكومي والأزمات الاقتصادية التي أثَّرت أيضاً على البطالة والكهرباء والبنية التحتية وشحة المياه وانعدام الأمن والعديد من المشاكل الأخرى، وتعزيز محو الأمية في بلد ما أمر بالغ الأهمية لتنمية الفرد، ويؤدي تمكين الأفراد إلى إنشاء مجتمع مؤهل يلعب دوراً في تنميته الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

تهدف ورقة السياسة هذه إلى معالجة مشكلة الأمية في العراق عن طريق عناصر مختلفة، فهي تبدأ بالتخطيط لحملة محو الأمية والتأكد من عدد الأميين والمواد التعليمية المطلوبة، إذ يجب أن تتضمن الخطة المتطلبات الدائمة لمحو الأمية والتعليم على المدى الطويل، مثل بناء مدارس جديدة في المناطق الريفية، وتركز ورقة السياسة هذه أيضاً على تمكين الخريجين العاطلين عن العمل بصفة

4. قناة افاق الفضائية. 2019. "شاهد .. ما هي الحلول لإنجاح الهيئة العليا لمحو الامية في العراق وجعلها مثل الدول المجاورة. https://www.youtube.com/watch?v=1T8ON9GEYIg

معلمين وإداريين حكوميين جزءاً من حملة على مستوى الدولة، إذ ستمكنهم من بناء الخبرة ودمجهم في قطاع التعليم والمجالات الأخرى المتوافقة مع حملة محو الأمية، ومن المحتمل أن تُموَّل عن طريقِ تخصيص ميزانية حكومية، وجمع الأموال من أصحاب المصلحة التربويين الخارجيين، فضلاً عن دعم الصناعات المهتمة التي تحتاج إلى عمال متعلمين (ممَّا سيزيد أيضاً من قابلية التوظيف).

وأخيرًا، فإنَّ دمج الهيئة العليا لمحو الأمية في مجلس الوزراء سيؤكد ويغني قطاع التعليم بوصفهِ ركيزة في تنمية العراق بعد العام 2003 على المدى الطويل.

هل يستطيع العراق المساعدة في منع مخاطر الإبادة الجماعية في المستقبل؟

هاجر باقر

مقدمة:

ترافقت سيطرة تنظيم (داعش) على مساحات شاسعة من شمال العراق في العام 2014 ، مع أفعال شنيعة لا يمكن تصورها، ارتكبها المنتمون للتنظيم ضد الأيزيديين، وهم مكوِّن أصلي عرقي ديني يسكن العراق منذ قرون [1]. إنَّ مجزرة جبل سنجار التي حدثت في 3 آب 2014 والجرائم التي ارتُكبت بحق هذا المكوِّن شملت قتل رجاله وفتيانه، وتعريض نسائه وفتياته للعبودية الجنسية والحمل القسري[2]، والاتجار بالبشر وتجنيد الأطفال واعتناق القسري لغير دينهم[3].كما شملت الفظائع ضد الأيزيديين تدمير مواقعهم الثقافية والدينية، وتدمير روح الشعب الأيزيدي[4] . إن ما يقرب من 3000 امرأة وفتاة لا يزلنَّ في عِداد المفقودين حتى الان، ولا تزال المقابر الجماعية غير مستخرجة من القبور[5]، كما لم يُقاضَ الجناة على جريمة الإبادة الجماعية؛ بسبب عدم وجود الإطار القانوني المناسب للمحاكمة[6].

1. «تقرير: تدمير روح الأيزيديين » (رشيد الدولية) ص. 29.
</https://rashid-international.org/publications/report- destroying-the-soul-of-the-yazidis>
تمت الزيارة في 13 كانون الثاني (يناير) 2021.29.

2. ديف فان زونين وخوجير ويريا، «الإيزيدية ومجتمعها في العراق» (معهد أبحاث الشرق الأوسط 2017)
<https://www.jstor.org/stable/resrep13635.5> وُصِلَ إليه في 13 نوفمبر 2020.

نادية الدايل وأندرو مومفورد وكيفن باليس، «لم يمت بعد: تأسيس وتنظيم العبودية من قبل الدولة الإسلامية» [2020] دراسات في الصراع والإرهاب1 https://www.tandfonline.com/doi/full /10.1080/1057610X.2020.1711590
وُصِلَ إليه في 24 نوفمبر 2020.

3. فاليريا سيتوريلي وساريتا أشرف، «توثيق ديموغرافي لهجوم داعش على قرية كوجو الأيزيدية» 25.

4. «تقرير: تدمير روح الأيزيديين» (رقم 1).

5. «ست سنوات بعد الإبادة الجماعية، يجب على المجتمع الدولي إعطاء الأولوية للعدالة للمجتمع الإيزيدي/ أخبار الأمم المتحدة»
<https://news.un.org/en/story/2020/08/1069432> تمت الزيارة في 13 يناير/ كانون الثاني 2021

https: // news. un.org/en/story/2020/08/1069432 https://news.un.org/en/story/2020/08/1069432.

6. هاجر م. باقر ، «سمها وأنت تعيبها: تقييم الرد القانوني للعراق على جرائم داعش» (شبكة أبحاث العلوم الاجتماعية 2019)
<https://papers.ssrn.com/abstract=3509679 SSRN Scholarly Paper ID 3509679> وُصِلَ إليه في 13 يناير 2021.

ومع الأخذ بعين الاعتبار تعريف الإبادة الجماعية بمفهومها القانوني،[7]وكذلك الأدبيات والوثائق الناشئة التي تُثْبِتُ أنَّ الأيزيديين قد تعرضوا للإبادة الجماعية وفقاً لتعريفها القانوني[8]، يُمكنُ أيضاً فَهْمَ الإبادة الجماعية على أنَّها ظاهرة تدمير جماعي.[9] إذ بينما اسْتُعْمِلَ مصطلح الإبادة الجماعية على نطاق واسع عند الإشارة إلى الفظائع التي ارتكبها تنظيم(داعش) ، إلا أن الأيزيديين أنفسهم يستعملونه أيضاً للإشارة إلى حوادث الاضطهاد التي تعرضوا لها منذ عقود[10].

لقد أقرَّ المجتمع الدولي بأنَّ الجرائم التي ارتكبها (داعش) ضد المجتمع الأيزيدي في العراق تشكِّل جرائم إبادة جماعية [11]، وأصدر مجلس الوزراء العراقي مرسوماً تنفيذيًا يعتبر الجرائم ضد الأيزيديين، فضلاً عن الجرائم الأخرى التي ارتكبها تنظيم (داعش) ، على انها جريمة إبادة جماعية[12]. إلا انه وعلى الرغم من هزيمة(داعش) ، فإنَّ خطر الفظائع والإبادة الجماعية ضد الأيزيديين وغيرهم من السكَّان المعرضين للخطر في العراق مستمر[13].

يُشير البروفيسور (جريجوري ستانتون) ، الرئيس المؤسس لمنظمة مراقبة الإبادة الجماعية، إلى أنَّ الإبادة الجماعية تحدث خلال عملية مكوَّنة من 10 مراحل[14]، ولا تحدث مراحل الإعداد للإبادة الجماعية والإبادة ذاتها إلَّا قرب نهاية عملية الإبادة الجماعية. إذ تسبق هذه المراحل عملية تصنيف المجموعة المستهدفة إلى ''هم'' في مقابل ''نحن''، وتجريدهم من إنسانيتهم، واضطهادهم

7. إيمانويل غيماتشا، «الإبادة الجماعية ضد الشعوب الأصلية: تجارب لجان الحقيقة في كندا وغواتيمالا» (2019) 10 مجلة سياسات الشعوب الأصلية الدولية.

8. تقرير الشاهد العراقي 111215. بي دي إف‹ <https://www.ushmm.org/m/pdfs/Iraq-Bearing-Witness-Report-111215.pdf> وُصِلَ إليه في 9 يناير 2021، 21-18.

9. ديفيد موشمان، «نحن وهم: الهوية والإبادة الجماعية» 22.

10. غالبًا ما يزعم اليزيديون أنهم تعرضوا لـ 74 إبادة جماعية عبر التاريخ. انظر جونش مراد تيزكور وزينب كايا وبايار مصطفى سيفدين، «البقاء والتعايش والاستقلالية»: 24.

11. يزدا | الاعتراف ب الإبادة الجماعية (Yazda) <https://www.yazda.org/genocide-recognition> وُصِلَ إليه في 25 نوفمبر 2020.

12. قرارات مجلس الوزراء – الجلسة العادية الثانية عشرة لعام 2015 (مكتب رئيس الوزراء العراقي، 24 آذار 2015). متوفر في http://www.pmo.iq/press2015/24-3-20151.htm [تم الدخول في يناير 2019].

13. «رحل جيلنا، استهداف الدولة الإسلامية للأقليات العراقية في نينوى -تقرير الشاهد العراقي - 111215.Pdf» (رقم 9).

14. غريغوري اتش ستانتون، ‹10 مراحل للإبادة الجماعية <http://genocidewatch.net/genocide-2/8-stages-of-genocide/> الوصول 13 يناير 2021 8. /http://genocidewatch.net/genocide-2 مراحل من الإبادة الجماعية /

.كما تبيّن عمليات الإبادة الجماعية عبر التاريخ أنَّها تكون مسبوقة عادة بانتهاكات لحقوق الإنسان تكون أقل انتشاراً أو منهجية ، والتي ترتبط بأنماط من التمييز أو الإقصاء على أساس العِرق أو الجنسية أو الخلفية الدينية[15].

تُظْهِرُ الدراسات المقارنة للإبادة الجماعية أنَّها لا تحدث بين عشية وضحاها، إذ سبقَتِ الإبادة الجماعية في (سريبرينيتشا) سنوات من حملات التضليل والدعاية [16] ، كما تعود جذور الإبادة الجماعية في (رواندا) إلى تفضيل الأقلية(التوتسي) ضد (الهوتو) خلال الفترة الاستعمارية لرواندا التي حكمها البلجيكيون [17]،كما ان (الهوتو) صوروا (التوتسي) على أنَّهم '' صراصير'' قبل الإبادة الجماعية. [18] وفي هذا الصدد يُلاحظ (ديفيد موشمان) بحق أنَّ '' الهوية هي جوهر أي إبادة جماعية''، وأنَّ ''الإبادة الجماعية هي نتيجة متطرفة لعمليات الهوية الطبيعية'' [19].

وفي حين أنَّ كل من الإبادات الجماعية التي حدثت عبر التاريخ تكون فريدة من نوعها، فإنَّ أنماط حدوثها تُقدِّم دروساً للمساعدة في فهم ما كان من الممكن تفاديه من الإبادة الجماعية ومظالمها التي لا يمكن إصلاحها، سواء في المجتمع ذاته او في حالات أخرى.

يقدم هذا البحث توصيات سياسية لتفادي حدوث إبادة جماعية مستقبلاً في العراق، بالاعتماد على الإبادة الجماعية الأيزيدية وغيرها من الأمثلة المقارنة. يقدِّم البحث أولاً لمحة عامة عن العوامل

15. «تقرير عن منع الإبادة الجماعية – تقرير الأمين العام (A / HRC / 41/24) (نسخة مسبقة غير محررة) – العالم» (موقع الإغاثة) <https://reliefweb.int/report/world/report-prevention – تقرير الإبادة الجماعية – الأمين العام – ahrc4124 – نسخة مسبقة غير محررة> وُصِلَ إليه في 13 يناير 2021.

16. «البوسنة والهرسك: الذكرى الخامسة والعشرون لمذبحة سربرنيتشا هي تحذير قاتم من التاريخ» <https://www.am-nesty.org/en/latest/news/2020/07/bosnia-and-herzears-25th-anniversary-of- وُصِلَ إليه في 2 كانون الأول (ديسمبر) 2020.

17. تور سيلستروم ولينارت ويجيموث، «المنظور التاريخي: بعض العوامل التفسيرية» 88. https://www.oecd.org/derec/unitedstates/50189653.pdf ،انظر أيضاً مشمان (رقم 10).

https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1086&context=edpsychpapers p 119.

18. مشمان (ن 10). https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1086&context=edpsychpapers ص 21.

19. المرجع نفسه

السياسية والاجتماعية والتاريخية التي ربما تكون قد شكَّلت أساس المراحل المبكرة من الإبادة الجماعية ضد الأيزيديين في العراق. تبعا لذلك ، يقترح البحث توصيتين بشأن السياسة العامة لحكومة العراق يمكن أن تساعد في منع المخاطر المستقبلية للإبادة الجماعية ضد المكوِّنات المعرَّضة للخطر، وهذه التوصيتان هما: (أ) إنشاء لجنة للحقيقة، و(ب) الإصلاح التربوي.إنَّ بحث السياسة هذا يرى الإبادة الجماعية لعام 2014 نتيجةً لعدد من العوامل التي تسببت في حدوثها وإنَّ خطر تكرار الإبادة الجماعية في المستقبل يبقى مستمراً مع غياب معالجة الأسباب الجذرية للإبادة الجماعية واستمرارها.

خلفية عن اضطهاد الأيزيديين

إن الهوية الأيزيدية تأثَّرت بمصالح سياسية مختلفة على مدى تاريخهم. يعود اضطهاد الأيزيديين إلى عهد الإمبراطورية العثمانية، إثر تعرضهم للاعتناق القسري للإسلام [20] . وخلال النظام البعثي، تعرَّض الأيزيديون لسياسة تعريب ممنهجة عُرِّفُوا خلالها على أنَّهم عرب [21]؛ ولهذه الغاية، ادعى النظام البعثي زوراً أنَّ الأيزيديين هم من نسل يزيد بن معاوية، محاولاً بذلك إبعادهم عن الأكراد عن طريق الزعم بأنَّهم من أصل عربي، وكذلك ابعادهم عن الشيعة [22]. وفي حين أنَّ سياسات النظام البعثي [23] إلى جانب موجات التطرف وإخفاقات الحكم بعد عام 2003 قد أثَّرت على المكوِّنات العراقية جميعها تقريبًا في أوقات مختلفة، فإنَّ تأثير مثل هذه الإخفاقات والاضطهاد يكون أكبر على بعض الفئات المعرضة للخطر، بما في ذلك الأيزيديين [24].إنَّ الشعور بالعزلة بين الأيزيديين ليس

20. تزكور وكايا وسيفدين (رقم 11). متاح على https://www.mei.edu/publications/social-change-amidst-terror-and-discrim-yezidis-new-iraq

21. التغيير الاجتماعي وسط الإرهاب والتمييز: الأيزيديون في العراق الجديد (معهد الشرق الأوسط) وُصِلَ إليه في 13 كانون الثاني 2021. https://www.mei.edu/publications/social-change-amidst-terror-and-discinction-yezidis-new-iraq

22. زاك بوشامب، «الأيزيديون العراقيون: ما تحتاج إلى معرفته» (Vox ، 8 أغسطس 2014)

<https://www.vox.com/2014/8/8/5982421/yazidis-yezidis-iraq-crisis-bombing>

وُصِلَ إليه 25 نوفمبر 2020. الأقليات في العراق بي دي اف. وُصِلَ إلى «" http://masaratiraq.org/wp-content/uploads/2013/04/Minorities-in-Iraq.pdf> في 24 نوفمبر 2020.

23. «التغيير الاجتماعي وسط الإرهاب والتمييز: الأيزيديون في العراق الجديد» (رقم 23).

24. بينما يركز البحث السياسي هذا على الأيزيديين حالةً بسبب تعرضهم الفعلي للإبادة الجماعية، هناك أمثلة أخرى قابلة للتطبيق لا ينبغي إهمالها. البهائيون على سبيل المثال حتى الآن لا يُسمح بتعريفهم ديناً في العراق.

أمراً غير مألوف، وغالباً ما يتمحور حول الشعور بتخلي الحكومة عنهم وتجاهلها [25].

يُعدُّ سوء الفهم المحيط باللاهوت الأيزيدي ''السبب الجذري'' لاضطهاد الأيزيديين [26]، إذ غالباً ما تُنشرُ الصور النمطية ضد الأيزيديين، مثل الإشارة إليهم باسم ''عبدة الشيطان''،على انها من الحقائق. إنَّ تداعيات مثل هذه التصريحات أكثر إثارة للقلق، بما في ذلك عدم قبول طعامهم وتجنب أي اتصال جسدي بهم. وبينما اعتمد (داعش) على عوامل مختلفة لتجنيد السكان المحليين،إلا أنه لا يمكن الإنكار أنَّ أحد العوامل التي استثمر فيها (داعش) من أجل نشر أيديولوجيته وتبرير أعمال الإبادة الجماعية هو التصور الموجود عن الأيزيديين على أنَّهم '' عبدة الشيطان'' . وفي حالة الإبادة الجماعية في (رواندا)، يُلاحظ البروفيسور(أليكس هينتون) بحق أنَّ ''الإبادة الجماعية ضد (التوتسي) تكشف عن كيفية تعبئة الهويات التي بنيت اجتماعياً وشكلت تاريخياً؛ لتحقيق غايات كارثية'' [27]. شهد صعود التطرف بعد العام 2003 خطاب كراهية ضد الأيزيديين مثل ما كان الحال ضد المكوّنات الأخرى، إذ عُرِفَ الأيزيديين أنَّهم كفَّار وخارجون عن القانون [28]، وطالبوا بإعدامهم إذا ما رفضوا اعتناق الإسلام[29]. وحينما سيطر (داعش) ، تطوَّر مستوى الاضطهاد ضد الأيزيديين بصورة واضحة، مبررين استعبادهم وفق أيديولوجية دينية متطرفة، فضلاً عن إبادتهم، والتبرير لفظائعهم ضد هذا المكوّن [30].

وفي حين ارْتُكِبَتْ أعمال الإبادة الجماعية بصورة مباشرة من قبل الجماعات التابعة لـ (داعش) ووفقاً لأيديولوجية (داعش)، فقد وفرت هذه العوامل التاريخية والسياسية والاجتماعية على الأقل أرضاً خصبة لارتكاب (داعش) للإبادة الجماعية ضد الأيزيديين. وتشير البيانات إلى أنَّ ارتكاب هذه الجرائم لم تكن دخيلةً تماماً، فقد ارتكبت جرائم (داعش) ضد الأيزيديين من قبل

25. فان زونين ويريا (رقم 2).
26. بوشامب (رقم 24).
27.https://en.unesco.org/news/critical-thinking-and-learning-about-past-are-key-preventing-future-genocides
28. «العنف الطائفي: حالة الأيزيديين في العراق وسوريا» (معهد الشرق الأوسط)
https://www.mei.edu/publications/sectarian-based-violence-case-yezidis-iraq-and-syria> وُصِلَ إليه في 25 نوفمبر 2020.
29. تم استخدام لغة تمييزية مماثلة ضد الأقليات الأخرى، بما في ذلك المسيحيين والشبك. انظر تقرير الشاهد الصفحة 9.
30. https://www.nytimes.com/2015/08/14/world/middleeast/isis-enshrines-a-theology-of-rape.html

مقاتلين أجانب، وكذلك من قبل محليين، بمن فيهم جيران وزملاء في المناطق التي سيطروا عليها [31].

ويمكننا الاسترشاد بمؤشرات وعوامل الخطر المحددة للإبادة الجماعية على النحو المنصوص عليه في إطار الأمم المتحدة ، لتحليل الجرائم الفظيعة في حالة الإبادة الجماعية للأيزيديين. ومن جملة مؤشرات أخرى،فإن التوترات ما بين الجماعات، و أنماط التمييز ضد الجماعات المحمية [32]، فضلًا عن الممارسات التمييزية أو التقييدية أو الإقصائية الخطيرة السابقة أو الحالية، والتوترات الخطيرة أو النزاعات بين المجموعات المحمية أو مع الدولة والعزل والافتقار إلى الآليات أو المبادرات الوطنية للتعامل مع التوترات أو النزاعات القائمة على الهوية، كلها مؤشرات ذات صلة بقضية الإبادة الجماعية الأيزيدية [33].

خطَّة عمل

تناولت التقارير ذات الصلة تقاعس حكومة العراق عن الجرائم التي تعرضت لها الأقليات، وكذلك في معالجة الأسباب الجذرية التي غذت ارتكاب الفظائع [34] ، إذ أنَّ الحكومة العراقية ملزمة بمنع وقمع أعمال الإبادة الجماعية. وعلى الرغم من الجدل الدائر حول حدود واجب الدولة في منع الإبادة الجماعية، ووقت نشوء هذا الالتزام في القانون الدولي [35]، هنالك التزام أخلاقي على دولة العراق لاتخاذ خطوات فعَّالة للتحقيق في الأسباب الجذرية للإبادة الجماعية التي ارتكبها (داعش) ضد الأيزيديين والتصرف وفقاً لذلك واتخاذ الإجراءات لتجنُّب مخاطر ارتكاب فظائع مماثلة في المستقبل [36].

31. فان زونين ويريا (رقم 2).
32. «الوثيقة 1 – إطار عمل تحليل الجرائم الوحشية_ بي دي اف إنكليزي

https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/our-work/Doc.1_Fra> <20Crimes_EN.pdf%20Atrocity%20for%20Analysis%20of%mework وُصِلَ إليه في 3 كانون الأول 2020.

33.https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/about-us/Doc.3_Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf ، ص. 18

34. «تقرير الشاهد العراقي Pdf.-111215» (رقم 9). الصفحة 8.

35. إتيان روفبانا ومارسيل بروس، «قبل فوات الأوان: منع الإبادة الجماعية من خلال تحميل الدولة الإقليمية مسؤولية عدم اتخاذ إجراءات وقائية» (2015) 62 هولندا لمراجعة القانون الدولي 25 <https://doi.org/10.1007/s40802-015-0010-5> وُصِلَ إليه في 21 نوفمبر 2020

36. الوثيقة 1 – إطار عمل تحليل الجرائم الوحشية_ بي دي اف إنكليزي (رقم 34)

يضمن الدستور العراقي لعام 2005 حرية الضمير والعقيدة [37]، وحرية الالتزام بالأحوال الشخصية حسب الدين أو المذهب أو المعتقد للشخص [38]، وحرية العبادة وحماية أماكن العبادة [39].كما أن هناك تشريعات ومشاريع قوانين تحظر الأنشطة الإرهابية [40] وتضمن حرية التعبير [41] والتنوع [42].

ومع ذلك، فإنَّ ضمان عدم التمييز ضد مكوِّنات المجتمع العراقي من غير الأغلبيَّة عند وضع عدسة منع الإبادة الجماعية يتطلب أكثر من مجرد أحكام دستورية وتشريعات. إذيتطلَّب أيضاً هندسة سياسات جديدة ومراجعة السياسات الاقدم منها من أجل تجسيد الالتزام بمبدأ » [43]ابداً بعد اليوم «في خطوات ملموسة لمنع الإبادة الجماعية في المستقبل.

توصية السياسة 1: لجنة الحقيقة

إنَّ لجان الحقيقة – في سياق العدالة الانتقالية– هي هيئات رسمية غير قضائية لمدة محدودة لتحديد الحقائق والأسباب والعواقب لانتهاكات حقوق الإنسان في الماضي. [44]إن مثل هذه اللجان عادة،وليس ضرورة، تُحْرَ بعد انتهاء النزاع،و يمكن إنشاؤها من قبل السلطة التنفيذية،مما يسمح بالتغلب على أوجه القصور في العمليات التشريعية المطولة [45].

وإلى جانب العديد من الإبادات الجماعية المعروفة في التاريخ، مثل(الهولوكوست)، والإبادة

37. المادة 42 من دستور العراق لعام 2005.
38. المادة 41 من دستور العراق لعام 2005.
39. المادة 43 ثانياً ، دستور العراق ، 2005.
40. قانون رقم 32 لسنة 2016 بحظر حزب البعث إلى جانب الكيانات والأحزاب والأنشطة العنصرية والإرهابية والتكفيرية والمتوفر في
41. مشروع قانون حرية التعبير والاحتجاج، متاح على https://bit.ly/3ibpxDX
42. مشروع قانون حماية التنوع ومنع التمييز، متاح على https://bit.ly/2MQmLsf
43
44. ‹المركز الدولي للعدالة الانتقالية–كتاب البحث عن الحقيقة للفصل 2–2013بي دي اف إنكليزي <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Book-Truth-Seeking-Chapter2-2013-English.pdf> تمت الزيارة في 21نوفمبر2020. ‹المركز الدولي للعدالة الانتقالية–كتاب البحث عن الحقيقة للفصل 2–2013بي دي اف إنكليزي <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Book-Truth-Seeking-Chapter2-2013-English.pdf> وُصِلَ إليه في 21 نوفمبر 2020.
45. نفس المرجع

الجماعية في (رواندا) والإبادة الجماعية في (البوسنة) والإبادة الجماعية المعروفة بال»أنفال» في العراق، فإنَّ الدول الحديثة باتت تتطرق لتاريخها بصورة علانية؛ لمراجعة مدى ارتكابها لإبادات جماعية تاريخية ضد مجتمعاتها المحلية وخاصة السكان الأصليين[46].

إن لجان الحقيقة قادرة على خلق وإثارة النقاش العام حول أسباب الإبادة الجماعية، وزيادة الوعي بين الجمهور حول الحاجة إلى تحديد ومعالجة الأسباب الجذرية، فضلاً عن إعداد الجمهور للنتائج والتوصيات المحتملة التي قد تتوصل اليها هذه اللجان، وتسهيل تنفيذ توصياتها، والتي ينبغي بدورها أن تُترجم إلى سياسات[47].

يمكن لنتائج لجنة الحقيقة أيضاً أن تُمهد الطريق لإجراء تشريعي صلب- حيثما يكون الإجراء التشريعي مناسباً- يعزِّز توصيات لجان الحقيقة، وكذلك ممارسة الضغط على الهيئة التشريعية لاتخاذ الإجراءات والتغلُّب على الخلافات السياسية. وفي حين أن برلمان حكومة إقليم كردستان قد أصدر قراراً بالاعتراف بالإبادة الجماعية للأيزيديين في عام2019 [48]، فإن مشروع قانون الاعتراف بالإبادة الجماعية للأيزيديين في البرلمان الاتحادي في تشرين الأول 2020، قد تمت قراءته للمرة الأولى فقط حتى هذا التاريخ[49].

كما يجب أن تقتصر لجان الحقيقة على مسائل محددة وفقاً لاستعداد الواقع السياسي والاجتماعي، حتى لا تقوِّض الغرض الذي تسعى إلى تحقيقه، ومن دون المساس بصدق ومصداقية مهمتها. كما ويجب أن تكون إمكانية هذه اللجان وما يُتَوَقع منها صريحة ومحددة. كما أنه من الأهمية بمكان أن تتبنى لجنة الحقيقة التي تتصدَّى للإبادة الجماعية للأيزيديين نهجاً يركِّز على

46. «لجان الحقيقة وحقوق السكان الأصليين: ما هي المخاطر؟» (المركز الدولي للعدالة الانتقالية، 22 تموز2011) <htt-ps://www.ictj.org/truth-commissions-and-indigenous-rights-what-stake> وُصِلَ إليه في 13 يناير 2021.

47. «المركز الدولي للعدالة الانتقالية-كتاب البحث عن الحقيقة للفصل -2013-2بي دي اف إنكليزي (رقم 46) ص 9

48. 'قرار برلمان كوردستان رقم (11) لسنة 2019 حول تسمية الثالث من اب 2014 بيوم الابادة الجماعية للإيزيديين' (برلمان كوردستان) <https://www.parliament.krd/arabic/شؤون-البرلمان/الأخبار/posts/2019/august/قرار-برلمان-كوردستان-رقم-11-لسنة-2019-حول-تسمية-الثالث-من-اب-2014-بيوم-الابادة-الجماعية-للايزيديين/> accessed 17 January 2021.

49. 'نائب ايزيدي يقدم مشروع قانون الاعتراف بالإبادة الجماعية الايزيدية'(ايزيدي٢٤) <https://ezidi24.com/ar/?p=31355> accessed 13 January 2021.

الضحية[50]، وتعتمد على أدلة وأبحاث موثوقة، وأن تكون محدودة النطاق وتحدد بوضوح حدود ومهام ولايتها وتوصياتها. إضافة الى ذلك، يجب عدم تقديم لجنة الحقيقة بشأن الإبادة الجماعية للأيزيديين على أنَّها لجنة تحقيق في المقام الأول، والتأكيد على أنَّها لا تهدف، في هذه المرحلة، إلى توجيه أصابع الاتهام. إذ أنها يفترض بالأحرى أن تساعد في فهم الممارسات التي حدثت فيها الأخطاء ، وكيفية منع تداعيات هذه الممارسات في المستقبل [51].وقد يؤدي إثبات الحقائق حول الأسباب الجذرية للإبادة الجماعية للأيزيديين إلى توترات حول الإحساس بالضحية والذنب بين المجموعات، ويمكن أن يؤدي إلى تصعيد العنف في المجتمعات المتضررة. ولذا، ففي حين أنَّ النتائج التي تتوصل إليها لجان الحقيقة قد تكون مكملة للعدالة الجنائية، فإنّه يجب استبعاد التوقع أن تكون هذه اللجان ذات مهام قضائية.

فضلاً عن ذلك، فإنَّ كثرة لجان التحقيق في العراق غالباً ما تسببت في شكوك عامة حول مصداقيتها وفعاليتها وصدقها؛ لذلك من الأهمية بمكان التحضير بعناية والضغط وتقديم هذه اللجنة بطريقة لا تكرس الشكوك العامة بشأن هذه اللجان.

وفي حين أنَّ لجنة حقيقة رسمية بشأن الإبادة الجماعية الأيزيدية ستكون ذات فائدة في تسهيل تنفيذ التوصيات بسبب وضعها الرسمي، فمن المرجَّح بدرجة كبيرة أن تتأثر بالتحيز السياسي فضلاً عن العوائق البيروقراطية.قد يكون الخيار البديل هو لجنة حقيقة تتمتع بمستوى من المصداقية وإن لم تكن معتمدة رسمياً من قبل الدولة، وسيكون لهذا ميزة تشجيع الحكومة على المصادقة على توصياتها في المرحلة التالية. ويمكن أن تتكون لجنة الحقيقة من خبرات مختلفة، تمزج بين الأكاديميين والنخب الدينية والاجتماعية، متجنبةً في الوقت ذاته التدخل السياسي.كما ان دور المنظمات الدولية في هذه المرحلة حاسماً بالقدر نفسه، وسيكون الدعم في مجال الخبرة الفنية والموضوعية ضرورياً لدعم جهود هذه اللجنة.

وهنالك تجارب مقارنة كبرى بشأن لجان الحقيقة والتي يمكن أن تكون مفيدة لتشكيل لجنة الحقيقة في العراق، مع مراعاة خصوصيات التجارب المختلفة. وقد أنشأت (كندا، ونيوزيلندا، وأستراليا) لجان الحقيقة للتصدي لإرث الحكم الاستعماري والممارسات المتعلقة بالسكان الأصليين

50. «المركز الدولي للعدالة الانتقالية–كتاب البحث عن الحقيقة للفصل –2013–2بي دي اف إنكليزي (رقم 46)
51. نفس المرجع

في بلدانهم [52]. فعلى سبيل المثال، أنشأت (كندا) لجنة الحقيقة والمصالحة للمدارس السكنية الهندية في العام 2008؛ لكشف الحقيقة المحيطة بممارساتها تجاه مجتمع السكان الأصليين في المدارس الداخلية حتى عام 1982 [53].

لا تقتصر هذه اللجان فقط على معرفة الحقيقة، بل لمعالجة الآثار المترتبة على أفعالها على الوضع الحالي لتلك المجتمعات وتصحيح الخطأ [54]. وفي حين أن مهمة هذه اللجان لم تخلُ من النقد، يمكن للعراق تطوير نموذج مصمم خصيصاً لمعالجة قضية الإبادة الجماعية للأيزيديين.

توصية السياسة 2

الإصلاح التربوي

يمكن أن تساعد المبادرات التعليمية المتضمنة لعدسة الوقاية من الإبادة الجماعية أيضاً في تجنب مخاطر الإبادة الجماعية في المستقبل في العراق. إذ يجب أن تعكس أنظمة التعليم التنوع العرقي والوطني والثقافي لمجتمعها وأن تكون قدوة على التضمينية في سياساتها [55].ويقدِّم نظام التعليم في العراق منذ عقود من الزمان، التعليم الإسلامي فقط، تاركاً التعليم الديني الخاص بالمكوِّنات الأخرى [56].إذ تدَرَّس التربية الدينية للمكوِّنات الأخرى فقط في المناطق التي يشكلون فيها غالبيَّة [57]، ولا يُعَلَّم طلاب الديانات الإسلامية على المكوِّنات العرقية والدينية الأخرى في العراق، كما لا تقَدَّم بدائل للأقليات عند ترك دروس التربية الإسلامية [58]. كان التعليم الديني خاضعاً للخطط

52. «لجان الحقيقة وحقوق السكان الأصليين: ما هي المخاطر؟» (رقم 48).
53. حكومة كندا؛ السكان الأصليين والشؤون الشمالية الكندية، «لجنة الحقيقة والمصالحة في كندا» (14 ديسمبر 2015) <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1450124405592/1529106060525> وُصِلَ إليه في 13 يناير 2021.
54. غيماتشا (رقم 8).
55. الفقرة 22 من «تقرير عن منع الإبادة الجماعية –تقرير الأمين العام (A / HRC / 41/24) (نسخة مسبقة غير محررة) – العالم» (رقم 17).
56. «إصلاح مناهج التعليم الديني في العراق» (معهد دراسات التنمية، 17 سبتمبر 2020) <https://www.ids.ac.uk/opinions/reforming-religious-education-curricula-in-iraq> وُصِلَ إليه في 25 تشرين الثاني 2020.
57. لازجين باراني، «تعليم التربية الدينية في المدارس العراقية الحكومية ووضع الأقليات في العراق: مراجعة نقدية» 16.
58. باراني (59).

السياسية قبل العام 2003، بما في ذلك حظر تدريس الدين الأيزيدي للمكوِّن الأيزيدي[59]. وبعد العام 2003، انتُقدت السياسات التعليمية بسبب غموضها وانقسامها وتحيزها [60].

ومع الأخذ بالعوامل الاجتماعية والتاريخية الأخرى التي تعرَّض لها الأيزيديون، فإنَّ عدم وجود سياسة مناهج تعليمية تعزز التضمينية للمكوّنات الدينية في العراق جميعها، يُمكن أن يؤثر بصورة كبرى على وضعهم ومستوى قبولهم. وقد سلَّطتِ العديد من الدراسات الضوء على تأثير نظام التعليم الديني للدولة على وضع الأقليات في العراق، ممَّا يؤدّي إلى التمييز والتحيز ضد الأقليات الدينية المستبعدة من الفصول الدراسية [61]، فضلًا عن أنَّه» مساهم أساس في تهميش التعليم الديني في العراق وإعاقة حرية الدين أو المعتقد [62].«

ظهر اقتراح تعديل المناهج لتصبح أكثر تضمينية فيما بعد العام 2003 في العديد من المبادرات وتم تأشيره من قبل العديد من الخبراء والمتخصصين والمنظمات. كما كانت الجهود بالمثل على مستوى الجهات الحكومية، بما في ذلك وزارة حقوق الإنسان ووزارة التربية ، ووصلت الموافقة على المراحل النهائية[63].وفي حين دُمِجَ التعليم في مجال حقوق الإنسان في المناهج التعليمية منذ العام 2003، ينبغي زيادة تطوير عدسة الوقاية من الفظائع [64]لإدراجها في فصول التاريخ وحقوق الإنسان والتعليم الديني.

ومن الأهمية بمكان أن تقوم السياسات التي تقودها الحكومة والتي تعالج إصلاح المناهج الدراسية بإجراء مسح شامل للمبادرات التي حصلت، وإجراء دراسات وتقييمات لتحديد العوائق التي أعاقت المضي قدماً في مثل هذه المبادرات واقتراح البدائل الممكنة. ويمكن دمج مبادرات منع الإبادة الجماعية في الآليات والهياكل القائمة عن طريق تحليل المخاطر ووضع استراتيجيات مخصصة اخذين بنظر الاعتبار عدسة الوقاية من الفظائع [65].

59. «التغيير الاجتماعي وسط الإرهاب والتمييز: الأيزيديون في العراق الجديد» (رقم 23).
60. باراني (59).
61. «إصلاح مناهج التربية الدينية في العراق» (رقم 58).
62. «إصلاح التعليم الديني في العراق: النتائج لاستطلاعات الطلاب»، CREID ، فبراير 2021، إعداد يسرى مهد و حيدر لبجة – تقرير غير منشور.
63. «الأقليات في العراق. PDF» (رقم 24). ص 200.
64. الفقرة 45 من «تقرير عن منع الإبادة الجماعية –تقرير الأمين العام (A / HRC / 41/24) (نسخة مسبقة غير محررة – العالم» (رقم 17).
65. نفس المرجع (فقرة 22)

ويشكِّل التعاون مع المؤسسات التعليمية مثل (اليونسكو) للمساعدة في تصميم مناهج ومبادرات تعليمية محددة، مساراً واعداً للإصلاح التعليمي في هذا المجال. ويُمكن أن يكون كرسي اليونسكو المعني بمنع الإبادة الجماعية في العالم الإسلامي في كلية الآداب –جامعة بغداد مفيداً في تطوير البحث التجريبي حول منع الإبادة الجماعية في العراق وتطوير سياسات التنفيذ في هذا الصدد [66]. كما إنَّ معهد دراسة التنوع الديني هو مبادرة أخرى تستهدف المستويات الشعبية؛ لتعزيز القبول الديني في العراق عن طريق إصلاح المناهج الدراسية في المدارس الإسلامية التقليدية وبرامج التعليم العالي للدراسات الإسلامية، إذ أُلِّفَتِ المناهج الأيزيدية من قبل خبير أيزيدي؛ ليكون تقديمها جزءاً من هذه المبادرة [67].وكجزءٍ من التحالف من أجل المساواة الدينية والتنمية التضمينية (CREID)، طورت (مؤسسة الخوئي) منهجاً تعليمياً دينياً مُقوماً؛ لتحسين الوعي بالتنوع الديني والاستجابة لعدم المساواة الدينية [68]. كما أنَّ استعمال تقنيات الواقع الافتراضي للتدريس حول الإبادة الجماعية للأيزيديين في كل من المؤسسات التعليمية والسياسية هو مثال حديث يُمكن تطويره بصورة أكبر في هذا الصدد [69].

يُمكن لحكومة العراق أيضاً مواءمة جهودها لمنع الإبادة الجماعية والحصول على الدعم كجزءٍ من هدف التنمية المستدامة –16 من خطة التنمية المستدامة لعام 2030 ، والتي تهدف إلى» تعزيز المجتمعات السلمية والتضمينية من أجل التنمية المستدامة، وتوفير الوصول إلى العدالة للجميع، وبناء مؤسسات فعَّالة وخاضعة للمساءلة وتضمينية للمستويات جميعها [70].«

قد تُوَاجه العديد من التحديات فيما يتعلق بإصلاح المناهج الدينية في العراق.إذ أن معالجة القضايا الاجتماعية ذات الجوانب الدينية قد تكون صعبة، بما في ذلك الدعوة لإصلاح المناهج

66. «كلية الآداب تستقبل كرسي اليونسكو لدراسات منع الإبادة الجماعية في جامعة العالم الإسلامي في بغداد» <https:// en.uobag Baghdad.edu.iq/?p=23786> وُصِلَ إليه في 9 يناير 2021.

67. مقابلة مع الخبير العراقي سعد سلوم: الاحتفال بالتنوع الديني في العراق – قنطرة (قنطرة –حوار مع العالم الإسلامي) <https://en.qantara.de/content/interview-with-iraqi-expert- سعد سلوم يحتفل بالتنوع الديني في العراق> تم الدخول في 13 يناير 2021.

68. «إصلاح مناهج التربية الدينية في العراق» (رقم 58).

69. https://plus.google.com/+UNESCO ، «تقنية الواقع الافتراضي المستخدمة للتدريس حول الإبادة الجماعية في العراق» (اليونسكو ، 11 ديسمبر 2020) <https://en.unesco.org/news/virtual-reality-technology - used-teach-about-genocide-iraq> تم الدخول في 13 يناير 2021.

70. «تقرير عن منع الإبادة الجماعية –تقرير الأمين العام (A / HRC / 41/24) (نسخة مسبقة غير محررة) – العالم» (رقم 17).

الدينية في العراق.ومع ذلك فيمكن معالجة هذه التحديات عن طريق النشاطات والمبادرات على مستوى القاعدة الشعبية؛ لرفع مستوى الوعي حول أهمية التعليم التضميني الديني والثقافي لمنع الإبادة الجماعية في المستقبل في العراق. كما أن التعاون مع المؤسسات الموثوقة لإجراء البحوث وجمع البيانات والنتائج وإجراءات المتابعة يمكن أن يؤدّي إلى تعزيز نجاح هذه السياسات .وفي حين أنَّ إصلاح المناهج أمر بالغ الأهمية لعكس حالة الأقليات الدينية في العراق وتعزيز التنوع الديني والقبول، إلَّا أنَّ ذلك بحاجةٍ أيضاً إلى أن يقترن بتغيير في مواقف المعلمين [71].كما قد تكون هنالك حساسية فيما يتعلق بتداول بعض النصوص والتعاليم الدينية الأيزيدية [72]. لذا يجب أن يأخذ الأيزيديون زمام المبادرة وأن يُسْتَشَاروا ويُشْرَكوا في إصلاح التعليم ومحتوى المناهج؛ لضمان ملكيتهم ورضاهم وتعزيز الشعور بالانتماء ، فضلاً عن تجنُّب احتمال نشر معلومات مضللة بشأن دينهم وثقافتهم.

71. ''التحالف من أجل المساواة الدينية والتنمية الشاملة'' (CREID) .
72. فان زونين ويريا (رقم 2) ص 8.

الخاتمة

اقترح هذا البحث سياستين للحكومة العراقية بما يتماشى مع التزامها بمنع خطر الإبادة الجماعية المستمرة والمستقبلية ضد الأيزيديين. تشير الأبحاث إلى أنَّ الإبادة الجماعية التي ارتكبها(داعش) ضد الأيزيديين متجذرة في سوء الفهم والصور النمطية المحيطة بالعقيدة الأيزيدية وتعود إلى ممارسات تغيير الدين القسري للإمبراطورية العثمانية وسياسات النظام البعثي وموجات ما بعد العام 2003 من التطرف وفشل الحكم. كما ان انعدام وجود الآليات أو المبادرات الوطنية للتعامل مع التوترات أو النزاعات القائمة على الهوية هي من مؤشراتٍ عوامل الخطر المهدِّدة للإبادة الجماعية المحددة من قبل الأمم المتحدة. ومن دون معالجة الأسباب الجذرية للإبادة الجماعية وممارساتها المستمرة، فإنَّ خطر تكرار الإبادة الجماعية في المستقبل مستمر.

لقد اقترحتِ التوصية السياسية الأولى إنشاء لجنة حقيقةٍ بمهام محدَّدة ونهج يركِّز على الضحية؛ لزيادة الوعي وإثارة النقاش العام حول الحاجة إلى تحديد ومعالجة الأسباب الجذرية للإبادة الجماعية للأيزيديين، ولا تقتصر هذه اللجنة على معرفة الحقيقة فحسب، بل تهدف أيضاً إلى معالجة الآثار المترتبة على الممارسات الحالية على الأيزيديين وتصحيح الخطأ، فضلاً عن إعداد الجمهور للسياسات وفقاً لنتائجها وتوصياتها.

وتألفتِ التوصية السياسية الثانية من سياسة إصلاح تربوي متضمنة لعدسة منع الإبادة الجماعية التي تعكس التنوع العرقي والوطني والثقافي للمجتمع العراقي.إذ يُمكن أن يتكون الإصلاح التربوي من التعاون مع المؤسسات التعليمية، والمبادرات على مستوى القاعدة التي تعزِّز القبول الديني في العراق، وإصلاح المناهج في الحلقات الدراسية الإسلامية التقليدية، واستعمال التقنيات المبتكرة للتدريس حول الإبادة الجماعية الأيزيدية، وكذلك مواءمة أهدافها مع تعزيز المجتمعات المسالمة والتضمينية، كجزءٍ من خطة التنمية المستدامة لعام 2030. كما أن إصلاح المناهج يجب أن يتضمن إجراء مسح شامل للمبادرات جميعها، وإجراء دراسات وتقييمات؛ لتحديد العوائق التي أعاقت المضي في مثل هذه المبادرات، واقتراح البدائل الممكنة.

قد يمثِّل تنفيذ هذه السياسات تحدِّياً على جبهات عديدة، بما في ذلك القبول العام وخطر تصعيد العنف والحساسية فيما يتعلق بتداول النصوص والتعاليم الدينية، من بين أمور أخرى. ومع

ذلك ، فيمكن التغلُّب عليها أو تقليلها عن طريق الهندسة الدقيقة لهذه السياسات، بما يضمن صدقها ومصداقيتها وفعاليتها.وأخيراً وليس آخرَ، فمن الأهمية بمكان أن يتولى الأيزيديون القيادة في مراحل هذه السياسات جميعها، ويُسْتَشَارَونَ بصدق؛ لضمان الملكية والفعالية والرضا.

رأفت البلداوي,حاصل على ماجستير في المالية من جامعة بغداد. يركز على القضايا الاقتصادية ، ولا سيما الإصلاحات النقدية والمالية. نشر في العديد من المنصات وشارك في أنشطة اقتصادية مختلفة، مما مكنه من بناء شبكة واسعة في مجال الاقتصاد.

علي عدنان محمد،حاصل على شهادة البكالوريوس في الدراسات الدولية من الجامعة الامريكية في السليمانية، باحث يعمل حاليا في جامعة البيان الاهلية في بغداد.

فيصل الصفار، طالب هندسة مايكروتنكس، باحث ومهتم بالشأن الاقتصادي، وبالأخص موضوعات تنمية القطاع الخاص والطاقة.

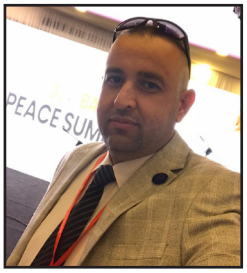
شيماء الكيالي، حاصل على ماجستير في علوم الكمبيوتر، تعمل في مكتب المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في نينوى ، وتركز على الشؤون الانتخابية.

وسام السراي,حاصل على ماجستير في العلاقات الدولية من الجامعة المستنصرية. دبلوماسي في وزارة الخارجية العراقية. يركز على قضايا التحول الديمقراطي.

زهراء الصدر، حاصلة على شهادة البكالوريوس في الاعلام، وتدرس الماجستير الاعلام في جامعة بغداد، ناشطة سياسية تهتم بالتطورات السياسية المحلية، وتركز على موضوعات الانتقال الديمقراطي والاصلاح الانتخابي.

معراج احمد اسماعيل، دكتوراه قانون، مهتم بالشأن السياسي والعدالة الانتقالية متخصص في عمليات بناء السلام وحل النزاع بالوسائل السلمية التي تكفل التضامن الاجتماعي وتعزيز السلم المجتمعي.

فرحان إبراهيم الشنكالي، خريج كلية التربية جامعة دهوك 2016-2017، مؤسس ومدير منظمة جسر الشباب، احد مؤسسي مكتب انقاذ المختطفات الايزيديات في عام 2014، شارك في العديد من الشاطات حول الديمقراطية والمساوة وحقوق الانسان.



اشرف كامل السامرائي، حاصل على شهادة الماجستير في العلوم الزراعية، طالب دكتوراه حالياً، أستاذ جامعي في جامعة تكريت، مدافع عن حقوق الانسان وبناء السلام ومتطوع في العديد من المنظمات والفرق التطوعية والإغاثية منذ 2014.

زيدون الكناني، طالبة دكتوراه في السياسة والعلاقات الدولية بجامعة أبردين. حاصل على ماجستير في السياسة العامة الدولية من كلية لندن الجامعية (UCL)، يركز على قضايا الجغرافيا السياسية ، وسياسات الهوية ، والديمقراطية ، والمجتمعات المدنية ، والقضايا الإنسانية الأخرى في العراق ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

هاجر باقر,حاصل على ماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان. تركز على العدالة الانتقالية والقانون الجنائي الدولي وحقوق الإنسان، خاصة في العراق.

هاشم الركابي

حاصل على درجة البكالوريوس من جامعة بغداد في العلوم السياسية ودرجة الماجستير في النظم السياسية من جامعة ويسترن إلينوي في الولايات المتحدة الأمريكية.

يدرس مادة الانظمة السياسية في البلدان العربية في جامعة الكوفة، ولديه بحوث ومقالات منشورة على عدة منصات، منها مركز البيان للدراسات والتخطيط وموقع افكار عراقية، شارك في زمالة قادة العراق واعد حملة مناصرة حول إصلاح النظام الانتخابي، درب مجموعة من طلبة الدراسات العليا على المنهاج المتقدمة للبحث العلمي في الحقول الانسانية لمدة ثلاث سنوات متعاقبة في مركز البيان

علي المولوي

حاصل على شهادة الماجستير في الدراسات الدولية والدبلوماسية من جامعة لندن في المملكة المتحدة

استشاري ومحلل سياسي لأكثر من 10 سنوات، تولى ادارة قسم البحوث في مركز سياسات في بغداد، مركز البيان للدراسات والتخطيط، وكتب عن العديد من موضوعات السياسة العامة، منها الادارة المالية العامة، اللامركزية، والتخطيط للسياسات، يركز حالياً على موضوعات الاقتصاد السياسي في العراق وإمكانات الإصلاح المؤسسي

علي الصفار

حاصل على الماجستير في الاقتصاد والتنمية

مديراً لبرنامج الشرق الاوسط في وكالة الطاقة الدولية، حيث يتولى ادارة جهودها في المنطقة والعمل بصفته الاستشاري الاساسي للادراة التنفيذية، كان يعمل محلل لموضوعات الطاقة واسهم باعداد سبع تقارير للوكالة الدولية للطاقة حول انماط الطاقة في العالم على المدى البعيد، كما انه تولى بشكل رئيسي اعداد دراسة وكالة الطاقة الدولية حول وضع الطاقة في العراق، والتي تم نشرها في بغداد في نيسان