



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center For Studies And Planning

الهيأة والسلام والأمن

إدارة الهيأة في العراق تتيح تغيير قواعد اللعبة

مجموعة باحثين

ترجمة وتحرير: مركز البيدر للدراسات والتخطيط

المقدمة: تحديات غير مسبقة لقطاع المياه

يجد العراق نفسه وسط أزمة مياه تتجاوز بكثير التجارب السابقة مع ندرة المياه والنقص الحاد. أدى انخفاض كمية ونوعية المياه، والبنية التحتية القديمة والمتضررة، والاستخدام غير الفعال للمياه إلى الكشف عن أوجه القصور في إدارة المياه الحالية، مما أثر بشدة في الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والأمني للبلد. في السنوات الأخيرة، انهارت خدمات إمدادات المياه الأساسية في الجنوب مراراً وتكراراً خلال أشهر الصيف، مما ساهم في انتشار الاحتجاجات المناهضة للحكومة، خاصة في عام 2018. يجب فهم الوضع الحالي لقطاع المياه في العراق على خلفية تاريخ بلد مضطرب تشوبه أنظمة استبدادية تعطي الأولوية لسياسات القوة على الحكم الرشيد، والحروب المتتالية، والتدخلات العسكرية الأجنبية، والأمن الهش وعدم الاستقرار السياسي. وقد منع هذا البلد من مواجهة تحديات المياه بشكل فعال على الرغم من الاهتمام المتزايد الذي أولي لقضايا المياه (المتعلقة) في السنوات الأخيرة.

وعلى أساس مراجعة شاملة للأدبيات، ومقابلات شبه منظمة، وورش عمل للخبراء، تقدم هذه الورقة صورة نقدية لإدارة المياه في العراق. وبشكل أكثر تحديداً، يبحث المؤلفون في كيفية إدارة موارد المياه وإدارتها عبر محافظات العراق الثماني عشرة. إن التكبير في الممارسات والتحديات الحالية يكشف عن هياكل مجزأة وعفا عليها الزمن وغير مناسبة ولكنه يسمح أيضاً بإجراء تقييم أولي لخيارات التدخل لتحقيق إدارة مياه أكثر فاعلية وكفاءة.

تم تحديد وتحليل عاملين رئيسيين يقوضان الحوكمة الرشيدة للمياه في العراق: أولاً، إطار تخصيص المياه غير المطبق بشكل كافٍ والذي لا يمكّن العراق من تلبية احتياجاته من المياه ولا يعالج بشكل فعال تحديات المياه الخبيثة. والثاني، اختلال اللامركزية التي تقوض إدارة المياه المحلية، وفي نهاية المطاف، يعيق الإدارة الوطنية للمياه. وكما تحد كلتا العوائق الهيكلية من تنفيذ الاستراتيجيات القائمة وتساهم في تصور مشترك على نطاق واسع بأن إدارة المياه غير رسمية وغير شفافة وغير فعالة.

ومع ذلك، فإن كلا العاملين المقوّضين يوفران أيضاً فرصاً لتحسين الوضع الحالي وبالتالي التخفيف من التحديات الأمنية المتعلقة بالمياه. إن تطوير وتنفيذ نظام فعال وشفاف لإدارة المياه أمر ضروري للغاية، بما في ذلك التخصيص المناسب والعدال لموارد المياه. ستساهم سلسلة من

الإصلاحات أيضاً في المساواة والمساءلة وستكون مفيدة للغاية من خلال تأثيرها على الأولويات الأخرى المتعلقة بالمياه للحكومة العراقية، أو زيادة كفاءة استخدام المياه. بالنسبة لقرارات إدارة المياه المستقبلية، تحتاج الحكومة العراقية أيضاً إلى تحديد ما يجب تحديده من بين العديد من التحديات المتعلقة بالمياه وتحديد نقاط البداية الأكثر فائدة وفعالية. وتتطلب هذه العملية التشاور مع مختلف المجاميع المنتفعة والمجتمعات وأصحاب المصلحة الأكثر تأثراً بهذه القرارات.

الإعداد التاريخي والإداري

لفترة طويلة، منع الوضع الاقتصادي والسياسي والأمني حكومة العراق من تنفيذ إصلاحات إدارة المياه المطلوبة بشدة وتعديل الممارسات العرفية لإدارة المياه واستخدامها. كان للحكم الاستبدادي والحروب المتتالية والتدخلات العسكرية الأجنبية والاحتلال منذ الثمانينيات عواقب وخيمة على قطاع المياه في العراق، خاصة فيما يتعلق بالبنية التحتية (المادية) وأنماط استهلاك المياه وإطار الحوكمة. سيطرت التهديدات الأمنية الفورية على الأجندة السياسية، واستنزفت الموارد المالية، وقللت من القدرة على الاستثمار في (إعادة) بناء البنية التحتية للمياه التي عفا عليها الزمن، والتي لم تتم صيانتها بشكل كافٍ، والتي تضررت بصرف النظر عن سنوات الصراع العنيف، أعاقت العقوبات المفروضة على العراق صيانة وتحديث البنية التحتية للمياه بينما قللت أيضاً من عائدات الدولة من صادرات النفط، مصدر الدخل الرئيس لبغداد.

ويوفر الإطار الدستوري أيضاً عقبات أمام الإدارة الكفوءة للمياه. بعد الإطاحة بصدام حسين عام 2003، وضع النظام السياسي الجديد وعمليات اللامركزية ضغوطاً إدارية على قطاع المياه. وفقاً لدستور 2005، كان من المقرر أن يحكم العراق في إطار هيكل فيدرالي، مع تقاسم السلطة بين الحكومة الفيدرالية العراقية والأقاليم والمحافظات.

يحدد الدستور مسؤوليات وميزانيات وسلطات خاصة بكل منطقة بهدف تجنب صعود نظام استبدادي آخر وخلق توازن داخلي للقوى، بناءً على الاحتياجات المتباينة لإقليم الحكم الذاتي الكردي و 19 محافظة عراقية. أصبح تقاسم السلطة بين الحكومة (الحكومات) الفيدرالية والإقليمية مبدأ أساسياً لإدارة المياه وهيكل الحكم في العراق. لتنشيط عملية اللامركزية، قام القانون 21 لعام 2008¹ بنقل بعض وظائف الوزارات إلى المحافظات²، مثل تلك الخاصة بوزارة البلديات والأشغال

1. القانون 21، المعروف أيضاً باسم قانون المحافظات غير المدمجة في منطقة ما (دخل حيز التنفيذ في 2015).

2. وتشمل هذه وزارات الإسكان والتعمير، والبلديات والأشغال العامة، والصحة، والتعليم، والعمل والرعاية الاجتماعية، والرياضة والشباب، والزراعة والمالية.

العامّة والصحة والتعليم. في حين أن القانون 21 لا يشير صراحةً إلى إدارة المياه، فإن مادته 74 لا تناول اللامركزية في تقديم الخدمات بشكل عام وتمكن المحافظات من إعداد خطط الاستثمار وتنفيذ المشاريع داخل المحافظة.

الإطار التشريعي لإدارة المياه

تشير إدارة المياه إلى الأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية التي تحدد وتنظم وتؤثر في استخدام وإدارة موارد المياه. تساهم الوزارات المختلفة في إدارة المياه في العراق على الرغم من أن المسؤولية الأساسية، بما في ذلك تطوير البنى التحتية للمياه وتخصيص الموارد المائية المطلوبة، يتم تقاسمها بين وزارة الموارد المائية (MoWR) ووزارة المالية (MoF) ووزارة التخطيط. (جايا، 2015). أنشأ القانون رقم 50 لعام 2008 وزارة الموارد المائية وخلق أساساً قانونياً وفتياً لإضفاء الطابع المؤسسي على إدارة الموارد المائية في البلاد. تشرف وزارة الموارد المائية على إدارة الموارد المائية مع المهام الأساسية بما في ذلك التنمية الشاملة للموارد المائية والتخطيط استثمارات موارد المياه، وتنظيم استخدام المياه الجوفية والسطحية، وإنشاء مصادر واستخدامات المياه (منظمة الأغذية والزراعة، 2008). بالإضافة إلى وزارة الموارد المائية، تلعب وزارة البيئة (MoE) ووزارة الصحة (MoH) أيضاً دوراً في تقييم الآثار البيئية لمشاريع المياه في العراق. تهدف وزارة البيئة إلى ضمان، على سبيل المثال، عدم إلحاق أي ضرر بالبيئة والتنوع البيولوجي من قبل الشركات والأفراد الذين يقومون بتصريف المياه في المجاري المائية في العراق. وزارة الصحة مسؤولة عن تقييم الآثار الصحية على المواطنين. وأخيراً، فإن وزارة البلديات والأشغال العامة هي المسؤولة عن ترميم وتحسين خدمات المياه البلدية، والتي تتراوح من إمدادات المياه إلى معالجة مياه الصرف الصحي والإدارة المحلية عبر المحافظات، باستثناء بغداد. يمكن القول إن وزارة القوى العاملة والشؤون الاجتماعية هي الكيان الأكثر أهمية في معالجة مياه الشرب والصرف الصحي من حيث التأثير المحلي حيث أنها مسؤولة عن وضع الاستراتيجيات ووضع الميزانية وتنفيذ المشاريع الممولة مركزياً.

في الوقت الحالي، لا يوجد قانون وطني شامل للمياه ساري المفعول - تم تعميم مسودة منذ سنوات ولكن لم يتم التصديق عليها بعد. وبدلاً من ذلك، هناك قوانين منفصلة ومتباينة تهدف إلى الحفاظ على الموارد المائية وتنظيمها، بما في ذلك القانون رقم 50 لعام 2008 المتعلق بوزارة المياه والموارد المائية، والذي يضع إطاراً لإضفاء الطابع المؤسسي على إدارة الموارد المائية (منظمة الأغذية والزراعة، 2008). تتطلب هياكل إدارة المياه المجزأة تفاعل الوزارات المختلفة وفقاً لمسؤولياتها.

على الرغم من عدم وجود قانون وطني للمياه، توفر الخطط والاستراتيجيات إرشادات لقرارات إدارة المياه. تحدد إستراتيجية 2014 لموارد المياه والأراضي في العراق، بناءً على دراسة كمية ونوعية شاملة لنظام المياه في العراق، المبادئ الأساسية التي تهدف إلى إرشاد حوكمة المياه بين عامي 2015 و 2035. تحدد الإستراتيجية حصص المياه، التي توزعها وزارة الموارد المائية، كآلية رئيسة لتخصيص المياه. عادة ما تكون قرارات الوزارة المتعلقة بتخصيص المياه تتماشى مع حصص المياه المقترحة في SWLRI (استراتيجية موارد المياه والأراضي في العراق). يعتمد تخصيص المياه والبنية التحتية والمشاريع على الطلبات التصاعديّة من المحافظات وفقاً لخطط التنمية الإقليمية الخمسية (البنك الدولي، 2016). تقوم المحافظات بتطوير خطط التنمية الشخصية من خلال المشاورات مع الجهات الفاعلة على مستوى المديرية والمديرية العامة على حد سواء، ويتم تقديمها إلى وزارة الموارد المائية. بشكل جماعي، تهدف وزارة المالية ووزارة التخطيط ووزارة الموارد المائية إلى تقييم هذه الطلبات الإقليمية وستقبلها عادةً إذا كانت متوافقة مع SWLRI والميزانية وخطط الاستثمار، وطالما أنها لا تؤثر سلباً على حصص المياه في المحافظات الأخرى. إذا وافقت وزارة التخطيط على الخطة والمشاريع، فسوف تتخذ وزارة المالية قراراً إضافياً بشأن الميزانية والتمويل. يجب أن تتماشى هذه القرارات الشاملة مع خطة التنمية الوطنية للعراق للفترة 2018 - 2022، والتي تحدد كيفية إنشاء تنمية فعالة في سياق القيود السياسية والمالية والاقتصادية والاجتماعية المستمرة. ويشمل خططاً لتعزيز سياسات أنشطة البنية التحتية (بما في ذلك المياه والصرف الصحي والبناء والتشييد والكهرباء) من خلال تخصيص الاستثمارات عبر القطاعات المختلفة بما يتماشى مع معيار الميزة النسبية. تتضمن هذه الخطة أيضاً استئناف العمل لإنجاز ما يصل إلى 4000 مشروع تم تعليقها منذ عام 2014.

تحديات إدارة المياه

على الرغم من مختلف الوثائق والاستراتيجيات والرؤى المتداولة، إلا أن العراق ليس لديه رؤية وطنية أوسع وطويلة الأجل بشأن حوكمة وإدارة واستخدام الموارد المائية المتقلصة. على سبيل المثال، على الرغم من أن SWLRI تقدم توصيات من أجل إدارة أكثر فاعلية للمياه والأراضي وتعالج الندرة المتزايدة لموارد المياه، إلا أن تأثيرها محدود. على الرغم من إحراز بعض التقدم في تبني الاستراتيجية، إلا أنها لم يتم تنفيذها بالكامل بعد، وتنتشر أوجه القصور والتناقضات الصارخة في النظام الحالي لإدارة المياه. نتيجة لذلك، يفتقر العراق إلى خطة قابلة للتنفيذ مع تفويض حول كيفية المضي قدماً بشكل منهجي في معالجة القضايا الملحة في قطاع المياه. من بين العديد من

التحديات الهيكلية التي تساهم في هذه الفجوة. هناك عاملان شاملان ساهما مراراً وتكراراً في التوترات والصراعات حول المياه: أولاً، إطار تخصيص المياه الضعيف، وثانياً، الإدارة اللامركزية التي لا تدعم المؤسسات والقدرات المحلية بشكل كافٍ.

التنفيذ غير الكافي لنظام تخصيص المياه

يجمع نظام تخصيص المياه الموضح في SWLRI بين نهج من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى، حيث يعتمد التخصيص على طلبات المياه من قبل المحافظات التي تعكس احتياجاتها الحالية وتقييم شامل لجميع احتياجات المحافظات على المستوى الاتحادي. ومع ذلك، فإن ما هو على الورق لا يترجم بالكامل إلى ما يتم القيام به في الممارسة العملية - فثمة أوجه قصور في قرارات التخصيص وغالباً ما يتأخر التنفيذ. أحد الأسباب الكامنة وراء ذلك هو أن الوزارات تسعى في كثير من الأحيان إلى حلول سريعة المكاسب لمشاكل المياه بدلاً من متابعة مشاريع المياه واسعة النطاق التي، وإن كانت مكلفة، يمكن أن تقدم نتائج طويلة الأجل تعود بالنفع على نظام المياه بأكمله. ويرجع ذلك جزئياً إلى التدني الشديد في الاستثمارات العامة في قطاع المياه. على الرغم من التحديات الملحة، لا تستحوذ وزارة الموارد المائية إلا على أقل من 1% من إجمالي الميزانية الوطنية، بينما تحصل القطاعات الأخرى (مثل الأمن) على نسبة أكبر بكثير. بالإضافة إلى ذلك، يستفيد القادة السياسيون أكثر من المكاسب قصيرة الأجل التي تظهر في إطار ولايتهم السياسية، مثل الحفاظ على مجاري الري في المحافظات ذات النشاط الزراعي المكثف أو إجراء اختبارات جودة المياه في المحطات الهيدرولوجية الرئيسية ونتيجة لذلك، لم يتم التعامل مع القضايا المعقدة للغاية والواسعة النطاق مثل تلوث المياه، لا سيما في الجنوب، مع استثمار الأموال والموارد في كثير من الأحيان في تلك التحديات التي يسهل حلها بشكل أسهل وأسرع.

علاوة على ذلك، لا تزال العقلية وهياكل صنع القرار في قطاع المياه متحيزة نحو التشغيل والتعامل مع الفيضانات، التي كانت تمثل التهديد الرئيس في الماضي، حيث كانت الميزانيات والمشاريع تركز بشكل مفرط على التخفيف من آثار الفيضانات على الرغم من أن العراق يواجه الآن في الغالب ندرة المياه. بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما تكون سياسات المياه تفاعلية وليست استباقية، مما يعني أنها تسعى إلى معالجة حالات الطوارئ بدلاً من الوقاية والاستعداد للقضايا المستقبلية. إن دفع تعويضات للأسر أو الصناعات بعد فترات الجفاف الموسمية بدلاً من الاستثمار في تدابير الصمود التي من شأنها أن تخفف من آثار الجفاف هو مثال على مثل هذه السياسة التفاعلية.

فضلاً عن ذلك، فإن الآلية الحالية ليست مرنة بما يكفي لاستيعاب إعادة خلط الاحتياجات المائية. لا يتم الالتزام بالقواعد على أرض الواقع، حيث يخضع التخصيص أيضاً للقوانين الدينية والكوارث وحالات الطوارئ والتوقعات غير الواقعية و / أو الآليات المختلة. على سبيل المثال، إذا احتاجت مقاطعة معينة إلى كمية أقل من المياه في وقت معين، فيمكن للمقاطعة «التجارة» بالمياه بأخرى على الرغم من عدم وجود نظرة عامة من الحكومة حول من يحصل على ماذا وما إذا كان ذلك عادلاً. الحقيقة هي أن الناس سيفعلون كل ما يلزم للتعامل مع الإجهاد المائي، حتى لو كان ذلك يعني القيام بأنشطة غير مشروعة، مثل الحفر غير القانوني والتنصت على الأنهار.

نظراً لأن إطار تخصيص المياه المركزي في العراق حالياً لا يلبي احتياجات وتوقعات المياه في البلاد، فإن تخصيص المياه بحكم الواقع يرتبط بنظام مرجعي لأنماط الاستخدام التاريخية التي تعطي الأولوية للمحافظات ذات الطلب المرتفع على المياه. في حين تم التطرق إلى نظام تخصيص المياه في العراق في SWLRI، فإن التوزيع الأمثل بعيد كل البعد عن الواقع على الأرض، حيث يواصل المواطنون العراقيون استخدام تقنيات الري التي عفا عليها الزمن والتي تستهلك الكثير من المياه والتي تؤدي إلى مزيد من الضرر للأراضي الصالحة للزراعة. على سبيل المثال، تظل تقنيات الري بالغمر واحدة من أكثر الأنظمة شيوعاً في جميع أنحاء البلاد، على الرغم من مساهمتها في زيادة التملح والاستخدام غير الفعال للمياه بسبب الجريان السطحي والتبخر وترشيح المياه غير المزروعة.

المزيد إلى ذلك، فإن المقاطعات التي تستضيف تقليدياً قطاعاً زراعياً كبيراً تتطلب كميات كبيرة من المياه تميل إلى تلقي المزيد من المياه. يمكن أن يؤدي ذلك إلى تشجيع أنماط الاستخدام غير الفعالة مثل تقنيات الفيضانات كثيفة الاستخدام للمياه (منظمة الأغذية والزراعة). وبالمثل، فإن المقاطعات التي تنتج النفط على نطاق واسع تتلقى كميات كبيرة من المياه في بعض الأحيان على حساب، على سبيل المثال، الأسر أو القطاعات الاقتصادية الأخرى.

يمكن أن يكون هذا الوضع مصدر توتر بين محافظات المصب والمصب في فترات الإجهاد المائي. فهي تضع المحافظات والأقاليم المختلفة في مواقع مختلفة ومن المحتمل أن تكون متنافسة، حيث يمكن أن يترجم موقع جغرافي مفيد و / أو استضافة صناعات معينة إلى مزيد من التحكم في توزيع المياه. كردستان العراق هي مثال بارز وتوضيحي لكيفية الدور الأكثر قوة للمحافظات والمناطق يمكن أن يخلق «حالة مائية» حساسة سياسياً. تجد منطقة الحكم الذاتي نفسها في موقع جغرافي واستراتيجي مواتٍ عند منبع نهر دجلة في العراق. أيضاً، توجد هنا بعض البنى التحتية

الرئيسة للمياه في البلاد، مثل سد دربندخان أو سد دوكان - وهما من أكبر السدود الكهرومائية في العراق. يمنح هذا الإعداد كردستان العراق سيطرة كبيرة على إمدادات المياه والطاقة في البلاد ويمكن أن يَمَكِّن من إعطاء الأولوية لاحتياجات المياه الكردية، وبخاصة ذات الصلة بالري وإنتاج النفط. علاوة على ذلك، يمكن استخدام الوضع كرافعة محتملة لتعزيز الموقف الكردي تجاه الحكومة المركزية - حتى لو كان السياق السياسي العام والقدرات المحدودة للاحتفاظ بالمياه لفترات أطول تجعل هذه ورقة مساومة نظرية إلى حد ما.

وعلى العكس من ذلك، فإن «الموقع المائي» للجنوب قد أضعف. هنا، تقع المحافظات في موقع محروم جغرافياً على مجرى نهري دجلة والفرات عند مصب شط العرب. بالتالي، استهلاك مياه المنبع قد يضر بالحصص المخصصة للمحافظات الجنوبية. تعاني محافظة البصرة، على سبيل المثال، سنوياً من نقص حاد في المياه وتحتاج إلى التعامل مع التلوث المائي المتراكم في النهر بالإضافة إلى زيادة الملوحة والتصحر. تؤثر حالة المياه الرهيبة على الحياة اليومية في المنطقة من خلال تهديد صحة الناس وسبل عيشهم القائمة على الزراعة ومصايد الأسماك. فشلت الحكومة الإقليمية في مواجهة هذه التحديات الهائلة بسبب القدرات المحدودة والاعتماد على الدعم الإضافي للحكومة الفيدرالية.

على الرغم من وجود SWLRI، فقد تم تخصيص أموال غير كافية لتنفيذه والإصلاحات ذات الصلة، مما أدى إلى تخصيص المياه بشكل جزئي وغير رسمي وغير فعال وقرارات تحكمها في الواقع عوامل مثل الاعتبارات السياسية أو أمط الاستخدام التاريخية. وبناءً على ذلك، كان توافر المياه وحصص التخصيص والحصول على المياه وخدمات الإمداد الأساسية من القضايا الرئيسة التي ساهمت في التعبئة الجماهيرية والاحتجاجات المناهضة للحكومة على مدار العقد الماضي. منذ عام 2018 على وجه الخصوص، احتج المواطنون بشدة على المياه من بين مظالم أخرى، في العديد من المحافظات بما في ذلك البصرة وذي قار والمثنى والديوانية. وبينما كانت هذه الاحتجاجات جزءاً لا يتجزأ من استياء أوسع نطاقاً من الحكومة وأكثر تحديداً فيما يتعلق بخدمات إمدادات المياه، فقد أظهرت قدرة المياه على تقويض شرعية الدولة والمساهمة في إثارة العنف. على سبيل المثال، اندلعت احتجاجات عنيفة في سبتمبر / أيلول 2018 أثناء أزمة المياه في البصرة بسبب نقص المياه وتلوث المياه، مما تسبب في أزمة صحية كبيرة، ودخل ما لا يقل عن 118 ألف شخص إلى المستشفيات بين أغسطس / آب وأكتوبر / تشرين الأول (هيومن رايتس ووتش، 2019). في أكتوبر 2019، شارك

مواطنو ذي قار في احتجاجات واسعة النطاق للمطالبة بفرص العمل، والإصلاح السياسي، وتحسين تقديم الخدمات العامة، ووضع حد للفساد العام.

اللامركزية الضعيفة والدعم المحدود للسلطات المحلية

يوجد في العراق عدة قوانين منفصلة للمياه والبيئة تحمي الموارد الطبيعية للبلاد. فيما يتعلق بالمياه بشكل خاص، يهدف قانون الري رقم 83 لسنة 2017 إلى الحفاظ على عمل الموارد المائية والتخفيف من مخاطرها، إلى جانب منع انتهاك حصص المياه وتحديث العقوبات في حالات الانتهاك (منظمة الأغذية والزراعة، 2017). مثل القانون رقم 50، فإنه يحدد أيضاً مسؤوليات معينة لوزارة المياه والموارد من حيث دورها في ترميم الموارد المائية العامة والحفاظ عليها والإشراف عليها، فضلاً عن صيانة السدود وشفاف الأنهار (منظمة الأغذية والزراعة، 2017). تتناول قوانين أخرى صيانة أنظمة الري، والحفاظ على الموارد المائية، والبيئة على الرغم من أن الآليات القانونية واللامركزية لديها القدرة على تحسين تقديم الخدمات، فقد أعيقت فعاليتها بسبب عدم كفاية التخطيط، وعدم وضوح القواعد والمسؤوليات، وتشتت الدعم من قبل السلطات الفيدرالية. أدت الطريقة التي تم بها تطبيق اللامركزية في العراق إلى تكثيف المشاكل الموجودة مسبقاً المتعلقة بهياكل الحكم وخلق أوجه قصور جديدة، بما في ذلك الصعوبات في مساءلة السلطات المحلية / الإقليمية. أحدثت اللامركزية تباينات بين توزيع المسؤوليات والموارد المالية والسلطة التنفيذية. نتيجة لذلك، تتمتع المحافظات بسطة اتخاذ القرار والموارد والقدرات البشرية غير الكافية لإدارة موارد المياه بشكل فعال وتظل معتمدة على الحكومة المركزية لإدارة النظام.

يوفر القانون 21 لعام 2008 والمادتان 114 و 115 من الدستور العراقي الإطار القانوني للامركزية في تقديم الخدمات، بما في ذلك الخدمات المتعلقة بالمياه. لكن في الممارسة العملية، تفتقر المحافظات إلى الاستقلالية والسيطرة على العمليات اللازمة لتنفيذها. على الرغم من القانون.

تنص المادة 21 التي تتناول أدوار ومسؤوليات المحافظات، على التنسيق مع الوزارات الفيدرالية المناسبة (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبرنامج الحكم المحلي العراقي، 2008). وتحدد المادة 114 من الدستور الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والسلطات الإقليمية، مع اختصاص واحد يتعلق على وجه التحديد بصياغة وتنظيم سياسات موارد المياه الداخلية التي تدعم التوزيع العادل الذي ينظمه القانون. علاوة على ذلك، تشير المادة 115 إلى الصلاحيات التي

تتمتع بها الأقاليم والمحافظات، وتنص صراحة على أن الصلاحيات التي لا يشار إليها كصلاحيات حصرية للحكومة الاتحادية هي من اختصاص سلطات الأقاليم والمحافظات. تهدف هذه القوانين إلى السماح للمحافظات بتقديم الخدمات بشكل أكثر فعالية، بما يتناسب مع الاحتياجات والأولويات ذات الصلة³. ومع ذلك، لم يتم تحديد كيفية ممارسة المسؤوليات الفيدرالية والمحافظات بشكل واضح أبداً ولا تزال غير واضحة جزئياً.

في السنوات الأخيرة، قلّصت الحكومة المركزية تدريجياً دور السلطات المحلية. في حالة محافظة ميسان، على سبيل المثال، كان هناك عدم انتظام أو غياب كامل للمدفوعات من قبل الحكومة لموظفي مديرية الزراعة، مما قوّض قدرتهم على تنفيذ الأدوار الموكلة إليهم بشكل صحيح. أعادت التعديلات التي أُدخلت على القانون 21 في 2019 بعض السلطات الفيدرالية التي كانت لا مركزية في السابق، مثل إعادة سلطة العاصمة.

السلطة الكاملة على وزارتي الصحة والتعليم. وهذا يعني أيضاً أن الطعون القانونية التي تثيرها سلطات المحافظات يتم الحكم عليها بشكل متزايد لصالح الحكومة الفيدرالية ويمنح الحكومة المركزية مزيداً من السلطة للتدخل في النزاعات السياسية داخل المحافظات. على الرغم من الدفع نحو تحقيق اللامركزية في تقديم الخدمات، إلا أن قطاع المياه والصرف الصحي في البلديات لا يزال شديد المركزية. تعتمد الموافقة على المشاريع وتمويلها بشكل كبير على دعم وزارة التخطيط (للموافقة على تخطيط المشروع) ووزارة المالية (لضمان ملاءمة المشاريع للميزانية). وبهذه الطريقة، فإن نظام الإدارة العامة العراقي، من حيث علاقته بقطاع البلديات والمياه والصرف الصحي، يحد من مستوى الاستقلالية في صنع القرار على المستوى المحلي.

3. وتتراوح القوانين الأخرى ذات الصلة من «القانون المتعلق بصيانة أنظمة الري والصرف» (رقم 12 لعام 1995) إلى القانون رقم 2 لعام 2001 بشأن الحفاظ على الموارد المائية، والذي يهدف إلى إدارة الاستخدام غير المنزلي للمياه. فيما يتعلق بالبيئة العامة للعراق، فإن القانون رقم 27 لسنة 2009 بشأن حماية البيئة وتحسينها يعزز هذا الهدف من خلال التركيز على الحفاظ على الصحة العامة والموارد الطبيعية وإدارة الأضرار التي تلحق بالبيئة. كما يشمل حماية الموارد المائية، ومنع التلوث من خلال تنظيم التصريف من الجهات الفاعلة المنزلية أو الصناعية أو الزراعية. انظر منظمة الأغذية والزراعة، «القانون المتعلق بصيانة أنظمة الري والصرف» (رقم 12 لعام 1995) منظمة الأغذية والزراعة، 12 أغسطس / آب 1995، <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC014045>؛ منظمة الأغذية والزراعة، «القانون رقم 2 لعام 2001 بشأن الحفاظ على الموارد المائية»، منظمة الأغذية والزراعة، 25 يوليو / تموز 2001، <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC146993>؛ منظمة الأغذية والزراعة، «العراق (المستوى الوطني) - قانون رقم 27 لسنة 2009 بشأن حماية البيئة وتحسينها»، منظمة الأغذية والزراعة، 13 ديسمبر / كانون الأول 2009، 27، <https://www.fao.org/faolex/results/details/ar/c/LEX-FAOC100188>

يحدد الاعتماد على تمويل الحكومة المركزية ما إذا كان بإمكان المحافظات التوقيع على عقود جديدة. يصبح هذا الاعتماد التزاماً عندما لا يتم تسليم مبالغ التمويل في الوقت المحدد أو تصبح غير مؤكدة تماماً، مما يحد من قدرة المحافظات على الدفع للمقاولين ويؤدي إلى مزيد من التأخير. يحد التمويل غير المؤكد من قدرة المديریات على إعداد وإدارة وتنفيذ المشاريع المتعلقة بالمياه وتقديم الخدمات المناسبة. أحد الأمثلة على ذلك خلال أزمة البصرة في عام 2019، عندما اشتكى محافظ البصرة من أن الحكومة الفيدرالية لم ترسل التمويل الكافي في الوقت المناسب لمعالجة الأزمة. كما أدى النقل السريع للمسؤوليات من المستوى الاتحادي إلى مستوى المحافظات والتوسع الناتج في عدد الموظفين إلى إثقال كاهل الميزانيات المتاحة للمحافظات والقدرة على استيعاب الموظفين الجدد. بالإضافة إلى ذلك، لا تتمتع السلطات المعنية والموظفون داخل المحافظات دائماً بالخبرة والمهارات الكافية للاضطلاع بمسؤولياتهم والتخطيط لإدارة المياه بكفاءة وفعالية.

تؤدي ممارسات التمويل غير الموثوقة إلى تفاقم تدهور البنية التحتية للمياه، مما يزيد من أساليب الري غير المستدامة التي تساهم في نهاية المطاف إلى الإجهاد المائي العام. بعد العديد من الحروب والاضطرابات الاجتماعية، أصبحت البنية التحتية في القطاع الأكثر كثافة للمياه في العراق، الزراعة، في وضع سيء للغاية - عفا عليها الزمن وتضرر وغير فعال. تشير التقديرات إلى أن 20% فقط من المزارعين يمكنهم الوصول إلى الري الكامل. إلى جانب تدهور النظام البيئي، أدت أنظمة الصرف السيئة إلى زيادة تملح الأراضي الزراعية في العراق. وقد تسبب ذلك في تدهور كبير للأراضي وتآكل التربة، فضلاً عن خسائر المحاصيل.

النهج من أعلى إلى أسفل في صنع السياسات الحكومية ليس مدعوماً بشكل كافٍ بجمع بيانات محدثة وتحليلات للاحتياجات المحلية من المياه. على هذا النحو، تدعم الأطر المؤسسية والتشريعية في كثير من الأحيان تدابير غير فعالة وقصيرة الأجل، مثل الدعم الثقيل. من المفترض أن تضمن الإعانات الأمن الغذائي وتجنب المجاعات ولكنها لا تدعم بشكل كافٍ تنمية القطاع الخاص أو تنويع النظم الزراعية. وبالتالي، يصبح القطاع الزراعي أكثر اعتماداً على التمويل من الحكومة المركزية، مما يكمل حلقة مفرغة. أدت كل هذه العوامل مجتمعة إلى التدهور التدريجي للنظام الزراعي في العراق واستخدام المياه غير الفعال للغاية في هذا القطاع. يمكن التخفيف من حدة المشكلات إذا كان لدى المحافظات استقلالية كافية لتحديد أولويات المشاريع، وتخصيص الموارد، ومن ثم تنفيذ الخطط لزيادة إنتاجية القطاع.

تنطبق القضايا المتعلقة بتفويض المسؤولية والتداخل بين مستويات الحكم المختلفة على تطوير وتشغيل وصيانة البنى التحتية للمياه. بينما يتم اتخاذ القرارات المتعلقة بالأولويات والتخطيط والتمويل على المستوى الاتحادي، غالباً ما يتم تفويض التنفيذ الفعلي إلى مستوى المحافظة. وبعبارة أخرى، فإن مسؤولية وزارة الزراعة والأشغال العامة على المستويات الاتحادية هي تخطيط مشاريع المياه في المحافظات، والتي بدورها مسؤولة عن تنفيذ المشروع في البلديات التابعة لها (البنك الدولي، 2016). ومع ذلك، في حين أن المحافظات يمكن اقتراح مشاريع متعلقة بالمياه على المستوى الفيدرالي، فهي في الواقع غير مُمكنة لتنفيذها لأنها قد تعتمد على الأموال الفيدرالية.

تؤدي هذه العملية إلى الخلافات وألعاب اللوم. خلال أزمة المياه في البصرة، ألقى مكتب محافظة البصرة باللوم على وزارة المياه والموارد المائية لفشلها في توفير مخصصات كافية من المياه. في الوقت نفسه، حولت الوزارة هذا اللوم إلى السلطات المحلية لعدم إدارة مواردها المائية بشكل أكثر فعالية. هذا النقص في النهج التعاوني بين الحكومة الاتحادية وسلطات المحافظات واضح أيضاً في حالات أخرى. على سبيل المثال، عندما قدمت السلطات المحلية في البصرة مقترحاً لبناء وابل جديد لمنع المزيد من الملوحة ولتحسين وضع إمدادات المياه، رفضت الحكومة الفيدرالية المشروع. على الرغم من أن هذا المشروع كان محل جدل وانتقاد واسع النطاق، إلا أن الحكومة الفيدرالية فشلت في تقديم الدعم أو الخيارات البديلة للتغلب على التحدي، مما أحبط المزيد من المحاولات من قبل السلطات المحلية للابتكار وطرح أفكار جديدة مستنيرة من السياق المحلي.

اليوم، الفيدرالية واللامركزية لا تحظى بشعبية كبيرة في العراق. نظراً لعدم تنفيذها بشكل صحيح، فقد فشلوا في تحسين تقديم الخدمات الأساسية على المستوى المحلي. وقد أدى ذلك أيضاً إلى تقويض الثقة بين الحكومة المركزية وسلطات المحافظات والسكان. في ذي قار، على سبيل المثال، يشعر المواطنون بعدم التمثيل السياسي وإهمال الحكومة الفيدرالية، مما أدى إلى احتجاجات مدنية. كما تقل احتمالية التزام المحافظات الجنوبية بقواعد وقوانين المياه الموضوعة في بغداد - ويرجع ذلك جزئياً إلى وضعها الاقتصادي الذي يدر معظم عائدات النفط، كما هو الحال في البصرة، وجزئياً بسبب وضعها اليائس عندما يتعلق الأمر بتوافر المياه النظيفة. يؤدي انعدام الثقة والشعور بالتمثيل الناقص في نهاية المطاف إلى تقويض شرعية الحكومة الفيدرالية وساهم في موجات الاحتجاجات المناهضة للحكومة، والتي بلغت ذروتها في عام 2018.

فرص التغيير

يعد التنفيذ الكامل لإطار تخصيص المياه ونظام اللامركزية الفعال أمراً ضرورياً لمواجهة تحديات المياه الهائلة في العراق اليوم وغداً. من التحليل الوارد في الفصول السابقة، يمكن استنباط مجموعة من التوصيات الملموسة للتدخلات لمعالجة أوجه القصور الحالية وتعديل هياكل الإدارة في هذه المجالات. مثل هذه التدخلات في إدارة المياه لها مكاسب كبيرة، حيث تؤثر في العديد من أوجه القصور الهيكلية في وقت واحد. يمكن للتدخلات الموصى بها أن تضمن أيضاً أن حوكمة المياه في العراق تقوم على اعتراف عام بأن توافر المياه سيستمر في الانخفاض بسبب مجموعة من العوامل، مثل تغير المناخ، وزيادة استهلاك المياه، وكذلك تطوير البنى التحتية للمياه. خارج العراق.

يقدم SWLRI المذكور من عام 2014 إرشادات ويوفر استراتيجية لإدارة المياه، ولكنه يتطلب تحديثات إضافية لمراعاة بعض الاتجاهات والتطورات سريعة التغير في الوقت الحاضر، بما في ذلك تغير المناخ. يتطلب الوضع المائي والأمني المتغير والتحديات المرتبطة به إعادة تقييم عامة للتدخلات المحتملة لتحسين إدارة المياه في العراق. إن إطار وعملية تخصيص المياه الجديدة والشفافة والمنفذة بالكامل وكذلك الإدارة اللامركزية المتسقة التي تعزز القدرات المحلية هما ركيزتان أساسيتان في معالجة أوجه القصور الحالية في هيكل إدارة المياه.

عملية واضحة وشفافة وديناميكية لتخصيص المياه

يجب أن يعكس تخصيص المياه احتياجات المياه الحالية والفعالية ومعالجتها وأن يعترف بأنماط الاستهلاك الفعلية، مع إعطاء الأولوية في نفس الوقت لمستخدمي المياه. يجب أن يعتمد نظام تخصيص المياه الأكثر ملاءمة على بيانات محدثة بانتظام تعكس الاحتياجات على الأرض، والتي قد تتعارض مع الممارسات التاريخية والحالية. يمكن أن تشجع الأساليب على استخدام المياه بكفاءة أكبر ولكنها تتطلب أيضاً تغييرات وإصلاحات لاحقة في قطاعات أخرى. لا تزال الزراعة هي المستخدم الرئيس للمياه، حيث تستهلك ما يقرب من 91% من إجمالي المسحوبات بينما الصناعات والأسر منخفضة إلى حد ما (منظمة الأغذية والزراعة، بدون تاريخ). أحد الأمثلة على تحديد الأولوية بين مستخدمي المياه هو ضمان حق الإنسان في المياه من خلال ضمان حد أدنى معين من كمية المياه ونوعيتها للأسر المعيشية. وفي الوقت نفسه، قد يؤثر هذا الإجراء على الممارسات المتعلقة بالمياه في مجالات وقطاعات السياسة الأخرى؛ في الزراعة، على سبيل المثال، قد تزداد تكاليف الري وبالتالي

إنتاج القمح، وفي قطاع النفط، قد يصبح تلوث المياه المرتبط بالإنتاج محظوراً. يمثل الإصلاح، بالطبع، تحدياً نظراً لأن الجماعات أو الصناعات القوية قد تعارض أو تحاول تخريب التغيير لمنع فقدان أو تراجع فوائدها.

من خلال نهج متكامل لإدارة التحديات في قطاعات المياه والغذاء والطاقة المترابطة بشكل وثيق في وقت واحد - كما هو الحال في المياه والطاقة والغذاء (WEF Nexus)، يمكن لإطار تخصيص المياه أن يعالج بشكل أفضل أو يتحمل التحديات الناشئة، على سبيل المثال، الناجمة عن المناخ يتغير. المياه المستخدمة في الري، على سبيل المثال، لا تقلل من توافر المياه فحسب، بل تضر أيضاً بجودة الموارد المتاحة. المبادئ التوجيهية للإدارة المتكاملة للموارد المائية (IWRM)، التي تسلط الضوء على القيمة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للمياه، ضرورية لتطوير وتنفيذ نظام تخصيص مناسب وعادل للمياه.

يتطلب نظام التخصيص المناسب تغييرات في العادات والتقنيات، على سبيل المثال تقليل الري بالغمر والري في المناطق التي لا يزال لديها ما يكفي من الأمطار، وكذلك الاستثمار في استعادة النظام البيئي للاحتفاظ بالمياه (على سبيل المثال، مكافحة فقدان الغطاء النباتي، وإعادة شحن المياه). علاوة على ذلك، من المهم تحديد الأولويات داخل القطاعات، وليس فقط بين مستخدمي المياه؛ على سبيل المثال التمييز بين المنتجات الزراعية المعدة للتصدير أو المنتجات الغذائية للسوق المحلي.

يحتاج تخصيص المياه أيضاً إلى مراعاة الاختلافات الهيدرولوجية والاقتصادية بين المناطق - والتي ربما تغيرت أو ازدادت حدة في السنوات الأخيرة. في الشمال، على سبيل المثال، يتوفر المزيد من الموارد المائية مقارنة بالجنوب، لكن الزراعة أصبحت أكثر عرضة لتغير وتناقص هطول الأمطار بشكل متزايد. مع بناء المزيد من السدود في المنبع وتوسيع الري في تركيا، قد تنقل الموارد المائية في الشمال. تعتمد الزراعة في وسط وجنوب العراق على الري، مما يجعلها شديدة الاعتماد على تناقص تصريف المياه في نهر دجلة والفرات.

في الوقت نفسه، تحتاج الحكومة الفيدرالية إلى تقديم الدعم، على سبيل المثال، عندما تهدد حدود المياه والمياه المخصصة الدخل وسبل العيش. في الماضي، كانت المحافظات الجنوبية مهملة نسبياً في تخصيص المياه - ويرجع ذلك جزئياً إلى أن الشمال كان قادراً على تجاوز حصته

بسهولة أكبر. يُعزى ذلك بشكل أساسي إلى الميزة الجغرافية عند المنبع في حوضي الفرات ودجلة، لكن التنسيق غير الكافي على مستوى الدولة والتهemis السياسي للجنوب يسهمان أيضاً في هذه الممارسة. مثل هذا التوازن (الهيدرولوجي والسياسي)، بالطبع، يحتاج إلى أن ينعكس في قانون شامل جديد للمياه، والأهم من ذلك، أن يتم تنفيذه بشكل عادل. بنفس القدر من الأهمية هي آلية إنفاذ القوانين البيئية (القواعد، واللوائح، والعقوبات، وما إلى ذلك)، والتي كانت ضعيفة في حالة، على سبيل المثال، القانون رقم 50 (منظمة الأغذية والزراعة، 2008).

بالإضافة إلى ذلك، يجب تطوير وتنفيذ قانون مياه شامل محدث يعمل كإطار قانوني رسمي لجميع عمليات إدارة المياه وتخصيصها. سيتطلب هذا التطور إطاراً قانونياً ومؤسسياً يحدد ويميز بوضوح الأدوار والمسؤوليات بين الكيانات الحكومية، ويستخدم التخطيط الاستراتيجي لتقديم خطط إدارة المياه بناءً على عمليات ومعايير محددة بوضوح (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2015؛ يوسف وآخرون، 2018). تمارين التخطيط المشترك لممثلي المحافظات والحكومة المركزية وورش العمل التي توضح تأثير تخصيص المياه لمحافظة على أخرى يمكن أن يدعم تنفيذ إطار تخصيص المياه. إن بناء تصور مشترك لتحديات المياه عبر المحافظات يعزز موقفاً تعاونياً وليس تنافسياً بين المحافظات - والعكس صحيح. هنا تعد أنظمة الإنذار المبكر والاستجابة للطوارئ نقاط دخول أقل إثارة للجدل - يمكن إنشاء الهياكل والآليات الوقائية التي توضح كيفية تخصيص المياه ومن يتم منحه الأولوية في حالة الظواهر الجوية الشديدة، مثل حالات الجفاف.

علاوة على ذلك، على الرغم من أن العراق قد صاغ استراتيجيات ورؤى وجدول أعمال متعلقة بالمياه بعد تحديد الفجوات والاحتياجات، إلا أن هذه الأساليب لم يتم تنفيذها بعد وتعديلها جزئياً لتحقيق التوازن بين مصالح المياه واحتياجاتها الحالية بين مختلف القطاعات والمجتمعات. تشكل المسؤوليات غير الرسمية والتعاون غير الرسمي عقبات كبيرة أمام رؤية وطنية واضحة للمياه في العراق. وحيثما يكون ذلك مناسباً ووظيفياً، يمكن دمجها رسمياً في العمليات القائمة أو الترتيبات المؤسسية؛ وإلا، يجب استبدالها (البنك الدولي، 2016).

تتمثل إحدى طرق زيادة استجابة السلطات المحلية للأزمة في الوقت المناسب وكذلك المساءلة تجاه المواطنين في زيادة اعتماد المحافظات على الدخل من الإيرادات من مصادرها الخاصة، والتي تُعرّف بأنها «مصادر دخل تحت تصرف الحكومة المحلية، بما في ذلك ضريبة الملكية ورسوم المستخدم والغرامات» (IGI Global، بدون تاريخ). تحدد المادة 44 من القانون 21 لعام 2008

الصلاحيات على مستوى المحافظات لفرض الضرائب المحلية وحقوق تلقي التحويلات من الحكومة الفيدرالية. على الرغم من هذا القانون، لا يزال تطوير الإيرادات المحلية محدوداً في الممارسة العملية، وحرمت وزارة المالية والمحاكم المحافظات من حق فرض الضرائب المحلية.

الآليات الأخرى هي جلسات الاستماع العامة وانتخابات المحافظات، والتي تم عقدها بالفعل في العراق وتساهم في مساءلة السلطات المحلية يمكن استخدام هذه الآليات بانتظام فيما يتعلق بقطاع المياه لمنع ومعالجة مشاركة السلطات المحلية في الممارسات غير القانونية. ولكن، بالطبع، فإن تحويل المزيد من المسؤوليات والموارد إلى المستوى المحلي يجب أن يسير جنباً إلى جنب مع آليات مساءلة أكثر قوة تجاه الحكومة الفيدرالية أيضاً (البنك الدولي، 2016).

اللامركزية المتينة تقوي القدرات المحلية

في حين أن اللامركزية قد شابتها تحديات في الماضي، إلا أنها يمكن أن تصاحب السياق الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والبيئي المجزأ في العراق إذا تم تحسينها وتنفيذها بشكل صحيح. يمكن أن يكون للامركزية العديد من الفوائد لعملية صنع القرار التكميلية والمتماصة، وبالتالي تقوية العلاقات بين المركز والأطراف ومنع التشرذم. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يخدم تلبية الاحتياجات والأولويات المحلية؛ تجاوز الوجود الضعيف للدولة خارج المركز في بغداد. تعزيز وتسريع تقديم الخدمات الحكومية؛ التخفيف من حدة الصراع بين القطاعات والمحافظات والأفراد من خلال تجنب وضع الفائز يأخذ كل شيء (برينكرهوف وجونسون، 2009)؛ وتعزيز التكامل الوطني الهش.

وبهذه الطريقة، يمكن أن تلعب اللامركزية دوراً رئيساً في مواجهة تحديات المياه⁴، حيث إن السلطات الإقليمية هي الأفضل لتحديد احتياجات المياه المحلية والتحقق منها ومعالجتها. لا ينبغي أن تُفهم اللامركزية على أنها نتيجة لعبة محصلتها صفر خسرتها الحكومة الفيدرالية، ولكن بدلاً من ذلك كنهج تكميلي لأحجية معقدة لمعالجة وضع المياه في البلاد بشكل هادف. لكي يكون النظام اللامركزي فعالاً، يجب أن يحدد بوضوح الأدوار والمسؤوليات التنفيذية وسلطات المحافظات⁵ لتطوير وتشغيل وصيانة مشاريع تقديم الخدمات (وكالة البيئة الأوروبية، 2016)؛

4. يمكن أن تضمن المسؤوليات اللامركزية وتعزيز مبدأ التبعية أيضاً إطاراً مؤسسياً قوياً، والذي يعد جزءاً من نهج الإدارة المتكاملة لموارد المياه (IWRM).

فلوريس وآخرون، 2016؛ إيزا وستاين، 2009).

يمكن أن تتحسن أوضاع المياه المحلية إذا كان لدى السلطات الإقليمية القوة السياسية والوسائل المالية للتصرف أثناء كونها تحت إشراف السلطات الفيدرالية التي تنسق السياسات المختلفة. تعدُّ الإدارة الوطنية للمياه والإشراف عليها أمراً ضرورياً بسبب إمدادات المياه الرئيسية التي يتم توفيرها من خلال نهرين يتدفقان من الشمال إلى الجنوب؛ الخصائص الاقتصادية المختلفة والفوائد من استخدام المياه؛ وديناميكيات القوة الحساسة سياسياً بين المناطق الأخرى في العراق (مقابلة الخبراء، 23 حزيران / يونيو 2021). سيؤدي دعم القدرات المحلية والمشاركة إلى اتخاذ إجراءات أكثر استهدافاً لتلبية احتياجات المياه المحلية والأزمات والكوارث ذات الصلة.

إنجاح اللامركزية، تحتاج السلطات الإقليمية إلى دعم فني متسق وتنمية القدرات لإدارة موارد المياه وتوزيعها ومراقبتها بشكل فعال. سيؤدي توفير ذلك إلى زيادة الملكية المحلية لتحسين الوضع المائي، بدلاً من انتظار تنفيذ خطط من بغداد. يمكن تعزيز بناء القدرات، هذا من خلال البيانات وأدوات المعرفة التي يمكن الوصول إليها مثل النماذج القائمة على الوكيل والتي تُظهر التأثير المحتمل لخيارات التدخل المختلفة، أو عن طريق تعزيز التبادل والتعاون السلمي بين أصحاب المصلحة الرئيسيين، أي السلطات المحلية والاتحادية وكذلك المجتمعات المحلية.

إن مشاركة السلطات الإقليمية والمحلية وتمكينها في صنع القرار أمر حاسم لإدارة أكثر كفاءة وفعالية. إن تقديم الخدمات التي تُدار على مستوى المحافظة يقلل من العقبات البيروقراطية داخل الحكومة العراقية لأنها منظمة بشكل أقرب إلى السكان وعلى نطاق أصغر. تراقب اللامركزية الفعالة أيضاً السلطة المركزية وتتحدى قدرة السلطات على تلبية مطالب المجتمعات. بالإضافة إلى ذلك، فإن المسؤولين على مستوى المحافظات هم أقرب إلى السكان الذين يحكمونهم وأكثر قدرة على فهم ومعالجة تحديات واحتياجات المياه المحلية بسبب معارفهم واتصالاتهم المحلية. علاوة على ذلك، فإن هذا التعزيز للسلطات الإقليمية والمحلية يقلل من العوائق التي تحول دون مشاركة المواطنين ويشجع الحوار على مستوى المجتمع - وبالتالي معالجة التخفيف من حدة النزاعات على المياه وحلها بشكل فعال على نطاق يمكن إدارته.

الخاتمة: نحو رؤية بعيدة المدى

يزداد الوضع المائي في العراق سوءاً، مما يضغط على الحكومة المركزية وسلطات المحافظات والمواطنين. تعدُّ الإدارة الفعالة للمياه ضرورية للتخفيف من تحديات المياه في العراق والصراعات المحلية ذات الصلة. يوضح تحليل كيفية إدارة الموارد المائية عبر المحافظات بعض أوجه القصور الهيكلية في البلاد ويوفر خيارات التدخل التي يمكن أن تساعد بشكل فعال في التخفيف من أوجه القصور هذه. ويؤكد على أهمية تعزيز إدارة المياه لأنها محرك مركزي وشامل يمكن أن يساعد في التخفيف من التحديات المختلفة المتعلقة بالمياه في العراق.

تحدد هذه الورقة تحديين رئيسيين للإدارة الفعالة للمياه في العراق - ممارسات تخصيص المياه غير الفعالة بسبب التنفيذ غير المكتمل للقوانين والاستراتيجيات الوطنية؛ واللامركزية الجزئية والمختلة مع عدم كفاية الدعم الحكومي لسلطات المحافظة. تشكل هذه التحديات مدعاة للقلق نظراً لأنها تزيد من مخاطر الصراع بين سلطات المقاطعات، مما يؤدي إلى التنافس على موارد المياه، ويؤدي إلى تفاقم المظالم في ضوء عدم قدرة الحكومة المركزية على معالجة قضايا تخصيص المياه بشكل فعال. إن السياسات المائية بين سلطات المقاطعات والموارد المائية الشحيحة بشكل متزايد تهدد بتقويض الاستقرار المحلي والوطني.

تشمل خطوات معالجة هذه التحديات الهيكلية فهماً أفضل و (إعادة) هيكلة إطار حوكمة المياه الحالي في العراق. يجب استبدال الممارسات الحالية غير الرسمية وغير الشفافة والمخصصة في كثير من الأحيان بلوائح وقوانين واضحة ومنصفة ومدعومة وطنياً بشأن تقاسم الموارد المائية وتخصيصها وإدارتها داخل وبين محافظات الدولة. يشمل هذا الإجراء التحديد الواضح لأدوار ومسؤوليات الحكومة والمحافظة والسلطات الأخرى ذات الصلة وتبسيط التنسيق فيما بينها. يجب أن تكون هذه اللوائح والقوانين مدفوعة بالرصد الجيد وتحليل السيناريوهات التي تمكن من الإدارة الفعالة لاستخدام المياه والطلب عبر المحافظات العراقية - مع الأخذ بعين الاعتبار منظور ترابط المنتدى الاقتصادي العالمي ومبادئ الإدارة المتكاملة للموارد المائية. مع تغير احتياجات وأولويات المحافظات مع تغير الوضع المائي والأمني، يجب تعديل هذه السياسات وفقاً لذلك. قد يتطلب ذلك تطوير أوجه التآزر والمقايضات لتحقيق التوازن بين الاحتياجات عبر محافظات العراق والتعامل مع التراجع من مختلف المجموعات القوية. بالإضافة إلى ذلك، يجب تعزيز آليات المساءلة من أجل زيادة مسؤولية السلطات تجاه مجتمعاتها.

علاوة على ذلك، يجب دعم مواجهة تحديات الحوكمة هذه من خلال (إعادة) تقييم و (إعادة) هيكل نظام اللامركزية في تقديم الخدمات.

للتأكد من أن المسؤوليات والميزانيات والسلطات متوائمة ومحددة بوضوح لكل من الحكومة المركزية وسلطات المحافظة. سيكون الدعم التصاعدي من المواطنين وآليات المساءلة الفعالة مفتاحاً لضمان تطبيق اللامركزية بشكل صحيح لصالح السكان. يمكن أن يؤدي تعزيز الملكية المحلية إلى تمكين المحافظات من إدارة موارد المياه بشكل أكثر فعالية. وهذا يتطلب دعماً حكومياً لمبادرات بناء القدرات المحلية والتدريب المهني في القضايا الفنية، بما في ذلك البنى التحتية للمياه وإدارة المشاريع والتخطيط الاستراتيجي.

في حين أن معالجة هذه التحديات ليس بالأمر السهل، فإنه يوفر فرصاً للتحسين تكون مجدية ومناسبة لسياق اليوم. في السنوات الأخيرة، اتخذ العراق خطوات نحو تبسيط إدارة المياه وضمان استخدام موارد المياه بكفاءة ووعي. يعدُّ SWLRI خطوة في الاتجاه الصحيح. ومع ذلك، فإن التنفيذ السليم للعمليات الحالية وتحسينها المستمر وترقيتها ضروريان لمطابقة الحقائق المتغيرة وتوفير صنع السياسات المستنيرة. الفرص الموضحة في هذه الورقة هي جهود هيكلية يمكن للحكومة العراقية القيام بها لتحسين إدارة الموارد المائية على المستوى الوطني والمحافظي والمحلي.

المراجع:

- المولوي أ. (2019 أ). استكشاف أسباب اللامركزية في العراق وقيودها. مبادرة الإصلاح العربي.

https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/pdf/Arab_Reform_Initiative_en_exploring-the-rationale-for-decentralization-in-iraq-and-its-constraints_5939.pdf?ver=0aa29d44bcdbaaca351dc5a2b677150d

- المولوي أ. (2019 ب، 2 كانون الأول). هل يتم عكس مسار اللامركزية في العراق؟ مركز الشرق الأوسط

<https://blogs.lse.ac.uk/mec/2019/12/02/is-the-decentralisation-process-in-iraq-being-reversed/>

- القريشي، ز. (2022، 20 يناير). العراق: ثلاث سنوات من التغييرات الجذرية (-2019-2022). الدبلوماسية الحديثة.

<https://moderndiplomacy.eu/2022/01/20/iraq-three-years-of-draastic-changes-2019-2022/>

- الركابي، حسن (2019). تصاعد موجة التغيير في العراق: تقييم لاحتجاجات 2018 و 2019. مبادرة الإصلاح العربي.

<https://www.arab-reform.net/pdf/?pid=7886&plang=en>

- بي بي سي نيوز. (2018، 25 سبتمبر). نقص المياه يغذي الاحتجاجات المستمرة في البصرة، العراق.

<https://www.bbc.com/news/av/world-middle-east-45626170>

- بيركمان، إل، كول، دي، وسترويكين، إي (2022). تحديات المياه وديناميكيات الصراع في جنوب العراق: تحليل متعمق لأزمة لم يتم البحث عنها بشكل كافٍ. شراكة المياه والسلام والأمن.

<https://waterpeacesecurity.org/files/208>

- برينكرهوف، دي دبليو، وجونسون، آر دبليو (2009). الحكم المحلي اللامركزي في الدول الهشة: التعلم من العراق، المجلة الدولية للعلوم الإدارية، 75 (4)، 585 - 607.

<https://doi.org/10.1177/0020852309349424>

- برينكرهوف، دي دبليو، ويتيربيرج، أ، ودن، س. (2012). تقديم الخدمات والشرعية في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات. مراجعة الإدارة العامة، 14 (2)، 273 - 293.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.657958>

- كاتاروسي، أ. (2021، 13 مارس). تخطيط موارد المياه في العراق وتحليل الاستثمارات: كيف يمكن لإعادة التخصيص المحلي أن تساعد في تحقيق أهداف - إدارة الموارد المائية الوطنية.

<https://baghdadiwc.com/wp-content/uploads/2021/03/Anderea-Cattarossi.pdf>

- تشكل المشروع. (2005). دستور العراق لعام 2005. تشكل مشروع.

https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005.pdf?lang=en

- دنيا فرونتير للاستشارات. (2013). قطاعي المياه والصرف الصحي في العراق: تقرير القطاع - شباط 2013. دنيا فرونتير للاستشارات.

https://www.iraq-jccme.jp/pdf/arc/water_sewage_treatment_iraq2013.pdf

- وكالة البيئة الأوروبية. (2016، 15 يوليو). تعتمد إدارة أحواض الأنهار على المشاركة العامة الفعالة. وكالة البيئة الأوروبية.

<https://www.eea.europa.eu/highlights/river-basin-management-relies-on>

- عويد، س.ح، عابد، س. أ، شوك، أ، الأنصاري، ن. (2021). البصمة المائية للأرز في العراق. IOP أسيوط. السلسلة: علوم الأرض والبيئة، 722.

<https://doi.org/10.1088/1755-1315/722/1/012008>

-مقابلة الخبراء. (2021، 23 يونيو). [اتصال شخصي].

- فَتْكَ للمياه. (2016، 15 نوفمبر). إدارة المياه وتحديات المياه في العراق. فَتْكَ للمياه.

<https://fanack.com/iraq/water-management-and-water-challenges-in-iraq/>

- أف أي أو (اختصار الثاني). قاعدة بيانات AQUASTAT. أكواسات. تم الاسترجاع في 29 يوليو 2020 من

<http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html?lang=ar>

- أف أي أو (2008، 17 نوفمبر). العراق - قانون وزارة الموارد المائية رقم 50 لسنة 2008.

<https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC147092/>

- أف أي أو (2017، 20 ديسمبر). قانون الري رقم 83 لسنة 2017.

<https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC100214> Farm Dynamics Pakistan.

(2019، 4 مايو). لماذا يعدُّ الري بالغمر إهدار للموارد؟ ديناميات المزرعة باكستان.

fdp.com.pk/why-flood-irrigation-is-waste-of-resources/

-ديناميات المزرعة باكستان. (2019، 4 مايو). لماذا يعدُّ الري بالغمر إهدار للموارد؟ ديناميات المزرعة باكستان.

<https://fdp.com.pk/why-flood-irrigation-is-waste-of-resources/>

- فليت، م. (2019). اللامركزية وسخطها في العراق. معهد الشرق الأوسط.

<https://www.mei.edu/sites/default/files/2019-09/20%20and%20%20Discontents%20in%20Iraq.pdf>

- فلوريس، سي سي، فيكولانين، ف، أند بريسر، إتش (2016). اللامركزية في إدارة المياه وإصلاحات إدارة أحواض الأنهار في الأنظمة الهرمية: هل تعمل من أجل سياسة معالجة المياه في حوض تلاكسكالا أتويك الفرعي بالمكسيك؟ الماء، 8 (5)، 210.

<https://doi.org/10.3390/w8050210>

- فورستر، ر، وميشيل، إن. (2011). اللامركزية في العراق: تحديات وحلول للحكومة الاتحادية والمحلية. غير موئل.

<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Decentralization%20in%20Iraq.pdf>

I, Aguilar-Barajas, I, Jorgensen, L, Turley, L, De Stefano, D, Garrick, Schreiner, B, de Souza Leão, R, O'Donnell, E, Horne & (2019). تقسيم المياه، تقاسم المنافع: الدروس المستفادة من إعادة تخصيص المياه من الريف إلى الحضر [ورقة عمل]. بنك عالمي.

<https://doi.org/10.1596/32050>

- حكومة العراق. (2019، 16 يوليو). وزارة التخطيط تواصل تنفيذ برنامج الحكومة العراقية.

<https://gds.gov.iq/the-ministry-of-planning-continues-implementing-the-iraqi-government-programme>

R, Guiu. (2020). عندما تجف القنوات: النزوح الناجم عن الإجهاد المائي في جنوب العراق. مركز رصد النزوح الداخلي

(IDMC). <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/202002-iraq-slow-onset-report.pdf>

- هيومن رايتس ووتش. (2019 أ). البصرة عطشان: فشل العراق في إدارة أزمة المياه.

<https://www.hrw.org/report/2019/07/22>

أزمة-basra-thirsty / iraq-failure-management-water /

- هيومن رايتس ووتش. (2019 ب، 22 يوليو). العراق: أزمة مياه في البصرة.

<https://www.hrw.org/news/2019/07/22/iraq-water-crisis-basra>

IGI العالمية. (اختصار ثاني.). ما هي مصادر الدخل «الخاصة». تم الاسترجاع في 23 نوفمبر 2021 من <https://www.igi-global.com>

- اخبار العراق. (2019، 5 أكتوبر). مقتل خمسة عراقيين آخرين مع استمرار الاحتجاجات الدامية في ذي قار.

<https://www.iraqinews.com/iraq-war/five-more-iraqis-dead-as-dead-calling-continue-in-dhi-qar/>

- إيذاء، أ، وشتاين، ر. (2009). القاعدة - إصلاح حوكمة المياه. IUCN. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2009-002.pdf>

- جايكا. (2015). تقرير حول مسح جمع البيانات عن قطاع المياه في جنوب العراق. الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (جايكا).

<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/1000020477.pdf>

- برنامج تحديد أهداف تحييد تدهور الأراضي (LDN TSP)، الآلية العالمية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، وزارة الزراعة بجمهورية العراق، آلية UNCCD، والبرنامج. (2017). جمهورية العراق وزارة الزراعة تحييد أثر تدهور الأراضي وضع التقرير الوطني.

https://knowledge.unccd.int/sites/default/files/ldn_targets/2019-08/Iraq%20LDN%20TSP%20Country%20Report.pdf

Levkowitz, J., & Kalia, Y. (2021, 17 مارس). يواجه العراق تحديات كبيرة في مجال الحكم - هل يمكن أن تساعد اللامركزية؟ معهد ا- لولايات المتحدة للسلام.

<https://www.usip.org/publications/2021/03/iraq-faces-major-governance->

التحديات- يمكن- اللامركزية- المساعدة

- لوكاني، ب. (2012). العراق - مذكرة قطاع الزراعة. مركز الاستثمار في منظمة الأغذية والزراعة، البنك الدولي.

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Iraq%20Agriculture%20Sector%20Note.pdf>

«ثغرات معالجة المياه في العراق»: تحدٍ لأخلاقيات الصحة العامة. الطب والصراع والبقاء،
20 (2)، 109-119.

<https://doi.org/10.1080/1362369042000234708>

تحديات ومزالق اللامركزية في إدارة الموارد المائية (إدارة المياه).

<https://edepot.wur.nl/430717>

- مينمي، دي تي (2021). المزارعون الأكراد في العراق يعانون من ألم بسبب الجفاف الذي
يقتل موسم الحصاد. عين الشرق الأوسط.

<http://www.middleeasteye.net/news/iraq-drough-kurdish-farmers-agricultural-season>

- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. (2015). مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
بشأن إدارة المياه.

<https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-Principles-on-Water-Governance-en.pdf>

- شفايتسر، م. (2018، 24 يوليو). اشتداد الاحتجاجات في جنوب العراق، هل يتبع ذلك عدم
الاستقرار؟ المرصد العالمي

IPI. <https://theglobalobservatory.org/2018/07/protests-southern-iraq-intensify-is-instability-to-follow>

- سيوي. (اختصار الثاني). إدارة المياه. تم الاسترجاع في 5 يوليو 2022 من

<https://siwi.org/why-water/water-governance>

- سكيلتون، م، وعلي سليم، زد (2019، 29 أبريل). سوق البصرة السياسي: فهم فشل الحكومة
بعد الاحتجاجات. مدرسة لندن للاقتصاد مركز الشرق الأوسط.

<https://blogs.lse.ac.uk/mec/2019/04/29/basras-Political-marketplace->

- وزارة التخطيط. (2018). خطة التنمية الوطنية 2018-2022. وزارة التخطيط.

https://www.iraq-jccme.jp/pdf/archives/nationaldevelopmentplan2018_2022.pdf

- البنك العالمي. (2016). اللامركزية وتقديم الخدمات دون الوطنية في العراق: الوضع والطريق إلى الأمام.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24757/Iraq0De-central0t0Report0March02016.Pdf>

SWLRI - إستراتيجية موارد المياه والأراضي في العراق.

<http://t-zero.it/en/portfolio/swlri-strategy-for-water-and-land-resources-in-iraq/>

- الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وبرنامج الحكم المحلي العراقي. (2008). قانون المحافظات غير المدمجة في منطقة: نص مشروع. أنت قلت.

https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN071.pdf

J.L. Hutson & C.T. Simmons, J. van den Akker (2011). تأثيرات الملوحة الناتجة عن التبخر والنتح تحت الري بالغمر. مجلة هندسة الري والصرف، 137 (12)، 754-764.

<https://ascelibrary.org/doi/10.1061/%28ASCE%29IR.1943-4774.0000364>

فون لوسو، ت. (2016). الماء كسلاح: داعش على نهري دجلة والفرات (ص 8-1).

https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2016C03_lsw.pdf

فون لوسو، ت. (2018). أكثر من مجرد بنية تحتية: تحديات المياه في العراق (ص 1-11). معهد كلينجينديل.

https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-07/PB_PSI_water_challenges_Iraq.pdf

-الإجراء المطلوب: ثلاث أولويات لقطاع المياه في العراق. شراكة المياه والسلام والأمن (WPS) ومعهد كلينجينديل.

<https://waterpeacesecurity.org/files/229#:~:text=In%20support%20of%20such%20efforts.priorities%20for%20Iraq's%20water%20sector.>

- البنك الدولي، مسيح، أن، وجيليكو، ب. (2019). المرصد الاقتصادي للعراق، خريف 2019: تغيير الزاوية - الحفاظ على النمو وخلق الفرص لشباب العراق. بنك عالمي.

<https://documents1.worldbank.org/curated/ar/848371571505101026/pdf/Iraq-Economic-Monitor-Fall-2019-Turning-the-Corner-Sustaining-Growth-and-Creating-Opportunities-for-Iraq-s-shباب.Pdf>

- ورشة عمل خبراء WPS-Clingendael. (2022، 14 مارس). [اتصال شخصي].

- يوسف، م، رابانتوفا، إن، ويونس، ج.هـ. (2018). الإدارة المستدامة للمياه في العراق (كردستان) كتحدى للمسؤولية الحكومية. المياه، 10 (11)، 1651.

<https://doi.org/10.3390/w10111651>

هوية البحث

المؤلفون: توبياس فون لوسو، إيرينا باتراهو، لورا بيركمان، كندرا كوك، دوريث كول، سوزان شمير المساهمون: أليسا أوفوت، إيفا سترويكين

عنوان البحث: المياه والسلام والأمن.. إدارة المياه في العراق تتيح تغيير قواعد اللعبة

تاريخ النشر: تشرين الأول 2022

رابط البحث:

<https://hcss.nl/wp-content/uploads/2022/09/WPS-Water-Governance-in-Iraq-2022.pdf>

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، تأسس سنة 2015م، ومُسجل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

ويسعى المركز للمساهمة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسية التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام، ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. ويسعى المركز لدعم الإصلاحات الاقتصادية والتنمية المستدامة وتقديم المساعدة الفنية للقطاعين العام والخاص، كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص، والنهوض به لتوفير فرص عمل للمواطنين عن طريق التدريب والتأهيل لعدد من الشباب، مما يقلل من اعتمادهم على المؤسسة الحكومية، ويساهم في دعم اقتصاد البلد والارتقاء به.

ويحرص أيضاً للمساهمة في بناء الانسان، باعتباره ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني وتطبيق رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الاخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org