تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق-(*)-

الباحث ماهر سبهان حمد د. أحمد محمود أحمد الربيعي
مدرس القانون الإداري
كلية الحقوق/ جامعة الموصل

المستخلص

تعد تجربة اللامركزية الإدارية في العراق ضرورة لازمة تزداد أهميتها بازدياد قدرتها على تحقيق متطلبات المواطنين على المستوى المحلي، وأن تبني الدولة لفكرة اللامركزية الإدارية لا يعني استبعاد أسلوب المركزية الإدارية فهناك مصالح عامة لا يمكن ترك إدارتها للسلطات اللامركزية، إلا أن الواقع العملي خصوصاً بعد عام ٢٠٠٣ أثبت وجود العديد من الإخفاقات في التطبيق وسوء في الإدارة، ولعلّ ذلك يعود إلى المعوقات التي تعترض تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق، والتي وُضعت لها الكثير من الحلول التي إذا تم تهيئة الأرضية المناسبة لها فإنها ستحقق الأهداف المرجوة منها.

وقد توصلنا في بحثنا هذا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي كان أبرزها أن تجربة اللامركزية الإدارية هي من التجارب المهمة لكافة مستويات الدولة، إلا أنه لم تكن هناك رؤية واضحة لها، كما أن الأرضية غير مهيأة لتطبيقها بالشكل الأمثل، وتمثل الإدارة الالكترونية إحدى الحلول الإدارية الحديثة التي يجب أن يلجأ إليها العراق في سبيل تحسين الأداء الحكومي في جميع المجالات للقضاء على البيروقراطية والروتين الإداري.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية الإدارية، الإدارة الإلكترونية، البيروقراطية.

Abstract

Administrative decentralization experiment in Iraq is considered is a necessity whose importance increases a long with its ability to fulfill the requirements of citizens on the local level. The adoption of the concept of Administrative decentralization by the state doesn't mean to exclude the technique of Administrative decentralization as there are public interests that can't be Administrative by

(*) أستلم البحث في ٢٠١٩/٣/٢٤ *** قبل للنشر في ٢٠١٩/٤/١٦.

decentralization authorities. However; the actual reality following 2003 in particular, has proven many failures in implementation and mal- Administration, which might be attributed to the obstacles that hinder the implementation of Administrative decentralization in Iraq. A wide range of solutions have been developed that can achieve the desired objectives if an appropriate ground is available.

In this research, a number of conclusions and recommendations have been attained the most important of which is that administrative decentralization is among the most important experiments at all states levels, but there has been no evident vision of it besides no ground is ready for optimal application.

E-administration represents one of the modern administrative solutions that should Iraq appeal to in order to enhance its governmental solutions in all aspects to eliminate bureaucracy and administrative routine.

Keywords: administrative decentralization, emanagement, bureaucracy.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على رسول الله محمد الأمين وآله وصحبه الطيبين...

أولاً: أهمية البحث

تتضح أهمية موضوع اللامركزية الإدارية من خلال التطور الذي تشهده البلدان في السنوات الأخيرة بصورة عامة وفي العراق بصورة خاصة، وكذلك صدور العديد من التشريعات العديدة التي تنظمها، إذ أن هناك صراعاً خفياً بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية فلم تكن هناك رؤية واضحة للامركزية الإدارية وآليات تطبيقها، مما أدى إلى ظهور معوقات عديدة حالت دون ذلك ووضعت لها العديد من الحلول التي إذا ما تم العمل بها ستؤدي إلى نجاح التجربة في العراق.

ثانياً: أهداف البحث

يهدف البحث إلى تسليط الضوء على المعوقات التي واجهت تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق سواءً كانت معوقات ذات طابع دستوري أو سياسي أو أمني أو إداري، بهدف وضع الحلول لتجاوزها والذي يتطلب عمل مؤسساتي على مستوى عالي والأخذ بمبدأ الشفافية والمساءلة وتفعيل الرقابة وتطبيق القانون وذلك في ظل تدني مستوى أداء الحكومات المحلية وعجزها عن تقديم الخدمات للمواطنين بالشكل المطلوب.

ثالثاً: إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث في الإجابة على تساؤلات عدة، ولعلّ من أبرزها:

١- مدى إمكانية تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق بالشكل الأمثل؟

٢- ما هي أهم معوقات تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق والحلول اللازمة لتجاوزها؟

٣- الجهة المختصة بتطبيق اللامركزية الإدارية في العراق وإيجاد الحلول للمعوقات التي تعترض التطبيق؟

٤- هل تمثل الإدارة الالكترونية إحدى حلول تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق من عدمه؟

رابعاً: منهجية البحث

سنتولى بحث المعوقات والحلول اللازمة لتطبيق اللامركزية الإدارية في العراق وفق المنهج التحليلي الذي يقوم على تحليل النصوص القانونية، والمنهج التطبيقي من خلال التطرق إلى ما هو منصوص عليه وما هو مطبق على أرض الواقع.

خامساً: نطاق البحث

سنتناول في هذا البحث المعوقات والحلول اللازمة لتطبيق اللامركزية الإدارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، وذلك لأنها طُبقت في العراق بشكلٍ فعلي بعد هذا العام، أما قبل هذا التاريخ فقد كانت تطبق في نطاق محدود، وعلى هذا الأساس سوف تقتصر دراستنا على اللامركزية الإدارية في العراق في ظل التشريعات التي صدرت بعد عام ٢٠٠٣.

سادساً: هيكلية البحث

في ضوء ما تقدم وللإحاطة بموضوع البحث ارتأينا بتقسيم هذا البحث إلى مبحثين" وعلى وفق الآتي:

المبحث الأول: معوقات تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.

المطلب الثاني: المعوقات الدستورية والسياسية.

المطلب الثالث: المعوقات الأمنية والإدارية.

المبحث الثاني: الحلول اللازمة لتطبيق اللامركزية الإدارية في العراق.

المطلب الأول: الحلول التي تستخدمها الحكومة المركزية.

المطلب الثاني: الحلول التي تستخدمها الحكومات المحلية.

المطلب الثالث: الحلول الإدارية الحديثة (الإدارة الالكترونية).

المبحث الأول

معوقات تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق

هناك العديد من المعوقات التي تقف حائلاً بين اللامركزية الإدارية وتطبيقها في العراق، وقبل البحث فيها لابد من تحديد مفهوم اللامركزية الإدارية، عليه سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب" نبين في الأول مفهوم اللامركزية الإدارية، ونتناول في الثاني المعوقات الدستورية والسياسية، ونتناول في الثالث المعوقات الأمنية والإدارية.

المطلب الأول

مفهوم اللامركزية الإدارية

تعد اللامركزية الإدارية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري التي تعتمدها العديد من الدول لتحقيق أهدافها الإدارية وتلبية الخدمات العامة للمواطنين، وللامركزية الإدارية صور عديدة، لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين" نتناول في الأول تعريف اللامركزية الإدارية، وفي الثاني صور اللامركزية الإدارية.

الفرع الأول

تعريف اللامركزية الإدارية

للوصول إلى حقيقة اللامركزية الإدارية، لابد من تعريفها لغةً واصطلاحاً وصولاً إلى تعريف مانع جامع لها، لذا سنتناول في هذا الفرع التعريف اللغوي والاصطلاحي للامركزية الإدارية على وفق الآتي:

أولاً: التعريف اللغوي:

إن اللامركزية في اللغة هي اسم وأصلها إرتكَزَ، يرتكز (فعل) إرتكازاً، ومرتكز مفهوم ويقال أرتكزّ على الشيء بمعنى اعتمد عليه، ومعناها في اللغة تحويل السلطة إلى الأقاليم والولايات وجعلها تتمتع باستقلالية في تسيير شؤونها الخاصة عكس المركزية، كما تعني عملية تقسيم منظمة كبيرة إلى وحدات تشغيل أصغر[١].

(١) العلامة اللغوي مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط٢، دار إحياء تراث، بيروت، ٢٠٠٣، ص١٤١.

ويأتي أصل كلمة إدارية (إدارة) والإدارة اسم مصدره (أدار)، و (أدار) فعل والمفعول مدار يأتي في اللغة بمعنى التحسين المستمر للخدمة وهي طريقة لإدارة التحسين المستمر باستخدام نظام إدارة الجودة وإدارة الجودة الشاملة ثقافة تشمل الأفراد كلهم في المؤسسة في إطار عملية حرفية وتحسين مستمر[١].

ثانياً: التعريف الاصطلاحي:

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم اللامركزية الإدارية تبعاً لوجهة نظر الفقهاء والمفكرين، ويرجع السبب إلى أن كل مفكر ينظر إلى اللامركزية الإدارية من زاوية معينة تبنى على الفلسفة الفكرية والقانونية والسياسية التي ينتمي إليها، ولاشك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها تدعو إلى التعرف على بعض هذه التعريفات[٢].

فقد عرفها الفقيه الفرنسي "Ander de laubadere"[٣] بأنها: "هيئات محلية لا مركزية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي".

ويؤخذ على هذا التعريف أنه أغفل أهم عناصر اللامركزية الإدارية وهو عنصر الرقابة، ولم يشر إلى آلية إنشاء هذه الهيئات المحلية هل عن طريق الانتخاب أم التعيين.

ويرى د. سليمان الطماوي[٤] أنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية خاضعة لإشراف ورقابة الحكومة المركزية".

ونجد أن هذا التعريف قد أغفل تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية ولم يشر إليها إلا أنه قد أبرز بوضوح وجود هيئات محلية منتخبة وخضوع هذه الهيئات لرقابة الحكومة المركزية وإشرافها التي تمثل أهم عناصر اللامركزية الإدارية.

---

(١) محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، ١٩٨٣، ص١١.

(٢) هاوكار عمر أحمد، الأطر التشريعية للامركزية في الإدارة والحكم في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، ٢٠١٥، ص٦.

(3) Ander de laubadere: Trate de droit administrative, tom 1, L.J Paris, 1984, P. 102.

(٤) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط٨، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦، ص٨٣.

أما في العراق فهناك من ذهب إلى تعريفها[١] بأنها: "نظام يقوم على تفريق العمل الإداري وتوزيعه بين السلطات الإدارية المتفرعة وسلطات الإدارة في المركز بحيث لا يكون لهذه سوى الإشراف والمراقبة والتوصية العام".

ويعاب على هذا التعريف أنه قد ركز على تفريق العمل الإداري وتوزيعه على الوحدات الإدارية المحلية تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها وقد أغفل الشخصية المعنوية ولم يتطرق إليها.

يمكننا مما تقدم أن نعرف اللامركزية الإدارية بأنها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والذي ينصب على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإدارية المحلية المنتخبة، كلها أو جزء منها التي تتمتع بالشخصية المعنوية وتتولى إدارة شؤونها المحلية بالتنسيق مع السلطة المركزية تحت إشرافها ورقابتها".

الفرع الثاني

صور اللامركزية الإدارية

لنظام اللامركزية الإدارية صورتان رئيستان هما اللامركزية الإدارية الإقليمية (المحلية) واللامركزية الإدارية المرفقية (المصلحية)[٢].

أولاً: اللامركزية الإدارية الإقليمية (المحلية):

تعرف اللامركزية الإدارية الإقليمية بأنها "طريقة من طرائق الإدارة يتم فيها توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة على أن تباشر هذه المجالس المحلية سلطاتها تحت رقابة السلطات المركزية"[٣].

(١) حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٨، ص٤٣.

(٢) د. محمد يعقوب السعيدي، مبادئ القانون الإداري، ج١، مطبعة الزهراء، بغداد، بدون سنة نشر، ص١٠٢.

(٣) د. إسماعيل صعصاع غيدان و د. رفاه كريم، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، كلية القانون، جامعة القادسية، المجلد الأول، العدد ١، ٢٠٠٨، ص٦٦.

وهي تعني أيضاً منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية لاعتبارات إقليمية أو محلية وتكون هذه التقسيمات معترف بها قانوناً، لذا ينحصر دور الإدارة المركزية في الرقابة والإشراف على وفق القانون، ومن ثم تعكس هذه الصورة الديمقراطية التي تقضي إعطاء سكان كل هيئة محلية الحق في انتخاب وإدارة مرافقهم بأنفسهم(١).

وتقوم اللامركزية الإدارية الإقليمية على أساس جغرافي عندما يعمد المشرع إلى تقسيم الدولة إلى وحدات جغرافية(٢). والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال هل التقسيم الجغرافي كافياً لقيام اللامركزية الإدارية الإقليمية؟

للإجابة على السؤال المطروح نجد أن مجرد هذا التقسيم لا يعني قيام اللامركزية الإدارية الإقليمية وإنما لابد أن تمثلها هيئات مستقلة نسبياً عن السلطة المركزية تتولى إدارة الشؤون والمصالح المحلية بإشراف السلطة التنفيذية المركزية ورقابتها، والتقسيم الجغرافي أملته الظروف العملية إذ تأخذ به الدول ذات النظام المركزي على حد سواء مع تلك التي تتبنى اللامركزية الإدارية.

وتكون المجالس المحلية في معظم الأحوال منتخبة وتتمتع بالاستقلال في مواجهة السلطة المركزية، مع خضوعها لرقابتها وإشرافها في الحدود التي بيّنها القانون(٣).

ثانياً: اللامركزية الإدارية المرفقية (المصلحية):

يعرف توزيع الوظيفة الإدارية (على أساس موضوعي) باللامركزية المرفقية أو المصلحية التي تعني قيام هيئات مستقلة تحدد اختصاصاتها على أساس موضوعي، أو منح مرفق قومي الشخصية الاعتبارية أو قدر من الاستقلال(٤).

---

(١) د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، ط١، ج١، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص٦٢.

(٢) د. سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص٧٦-٧٧.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية، بدون مكان نشر، ١٩٨٦، ص١٥٦.

(٤) أحمد علي أحمد، التنظيم الإداري في الدول الاتحادية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص٤٥.

وتتمثل صورة اللامركزية الإدارية المرفقية عندما يعترف المشرع لمرفق عام بالشخصية المعنوية وبقدر من الاستقلالية في إدارة شؤونها وتصريف أمورها تحت رقابة الدولة وإشرافها ومثال على ذلك مرفق الجامعات والكهرباء لتقديم الخدمات الضرورية على نطاق الدولة، ويتم ذلك من خلال تسهيل ممارسة نشاطها(١).

وإن سبب ظهور هذه الصورة من اللامركزية الإدارية هو حاجة الدول إلى أن تقوم بإنشاء هيئات ومؤسسات عامة تتمتع بالشخصية المعنوية ولها استقلالها المالي والإداري ولابد أن يتم ذلك تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها، وقد تنشأ هذه المرافق والمشاريع لاعتبارات موضوعية وتمارس كل منها اختصاصها التي أُنشأت من أجله والمنصوص عليه في قانونها ومن ثم لا يجوز لها ممارسة أي نشاط غيره، وقد كان الباعث لإنشاء اللامركزية المرفقية هو لاعتبارات فنية وتتمثل في حماية نشاط معين من تعقيدات الجهاز الإداري المركزي والروتين وفسح المجال لأهل الخبرة ليسهموا بإدارته بقدر من الحرية والاستقلالية، ولا تخضع الأشخاص المرفقية لقانون واحد كما هي الحال في الإدارة المحلية التي ينظمها قانون واحد ينطبق على الأشخاص الإقليمية جميعهم، بل يوجد لكل فرع من الأشخاص المرفقية قانونها الذي ينظمها منذ نشأتها ويرجع الأصل في نشأة الوحدات الإقليمية إلى اعتبارات وعوامل سياسية ترتبط بفكرة الديمقراطية للتعبير عن استقلال وحرية الجماعات المحلية لتحكم نفسها بنفسها(٢).

مما يعني عدم استناد هذا الأسلوب على أي فكرة ديمقراطية، بل يقوم على فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق، علماً بأن التعيين وليس الانتخاب هو الطريقة المتبعة في اختيار رؤساء مجالس إدارة المؤسسات العامة وأعضائها(٣).

(١) د. نجيب خلف أحمد، القانون الإداري، ط٢، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، السليمانية، ٢٠١٥، ص١١٠.

(٢) د. خالد خليل الظاهر، النظام الإداري، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٣، ص١٤٩.

(٣) د. فوزت فرحات، مصدر سابق، ص٦٢.

المطلب الثاني

المعوقات الدستورية والسياسية

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين" نتناول في الفرع الأول المعوقات الدستورية، أما في الفرع الثاني فنتناول المعوقات السياسية على وفق ما يأتي:

الفرع الأول

المعوقات الدستورية

هناك العديد من المعوقات[١] التي ظهرت جراء تطبيق مواد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وعلى الرغم من إيجابيات النصوص الدستورية الداعمة لتطبيق اللامركزية الإدارية في المحافظات، إلا أن التعارض وعدم فاعلية بعضها فضلاً عن الحاجة إلى تشريع جديد سواءً بالتعديل أو الإضافة أو الإلغاء تعد من أبرز المشاكل الدستورية والقانونية التي طفت على سطح التنفيذ، مما عزز الواقع السلبي على تطبيق اللامركزية الإدارية[٢].

(١) يمكن تعريف المعوقات بأنها: "وضع صعب يكتنفه شيء من الغموض يحول دون تحقيق الأهداف بكفاية وفاعلية ويمكن النظر إليها على أنها المسبب للفجوة بين مستوى الإنجاز المتوقع والإنجاز الفعلي أو على أنها الانحراف في الأداء عن معايير محددة مسبقاً. أحمد صالح، المعوقات التي توجه مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز ثقافة حقوق الإنسان من وجهة نظر المديرين في محافظة غزة، بحث منشور على الموقع الالكتروني: http://journals.najah.edu. تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٤/١١.

(٢) لقد اشتمل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ العديد من المواد المتعارضة والتي صاحبها غموض وإرباك في تطبيقات قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المنظم لمهام وصلاحيات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ففي الوقت الذي منحت المادة (١٢٢/ثانياً) من دستور سنة ٢٠٠٥ المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات واسعة فقد نصت: "تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون"، خرجت المادة (١١٥) من الدستور نفسه عن هذا الإطار للمادة (١٢٢/ثانياً) لتمنح المحافظات كل الصلاحيات سوى الحصرية منها فنصت على أن: "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم،=

وقد تعود تلك السلبيات التي ظهرت نتيجة تطبيق مواد الدستور المشار إليه أعلاه إلى ظروف كتابة الدستور والتي تختلف عن ظروف كتابة أي دستور آخر، فقد واجه المشرع العراقي العديد من الصعوبات والمعوقات ومنها الصراعات ما بين ممثلي الكتل السياسية في لجنة كتابة الدستور وكذلك ضيق الوقت لكتابته والتدخلات الخارجية وأزمة الحكم التي تلت عام ٢٠٠٣، فلم تكن إدارة هذا الملف بيد إدارة مهنية متخصصة ولم يكن أصحاب الاختصاص هم الفاعلين فيه، مما أثر في إنجاز دستور ناضج وواضح وفاعل يؤسس في تصميم وبناء دولة مستقرة، فقد كان نتيجةً للتجاذبات السياسية التي أعقبت عام ٢٠٠٣ وأزمة الشارع العراقي الذي ابتلى بوضع معقد اتسم بالإرهاب وعدم الاستقرار[١].

الفرع الثاني

المعوقات السياسية

إن الصراع السياسي في العراق كان سبباً في خلق العديد من المعوقات والتي لا حصر لها ومن ضمنها شكل الدولة ونظام الإدارة فيها بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية[٢]، وأن من نتائج هذا الصراع هو عدم إصدار قانون الإدارة المحلية لحد الآن وإصدار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بهذا الشكل الذي يؤخذ عليه كثير من المآخذ في مواضع عدة كان نتيجة طبيعة هذا الصراع، وأهم ما يؤخذ عليه

=والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما".

(١) يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، ثائر جعفر العصامي للطباعة الفنية الحديثة، بيروت، ٢٠١١، ص١٢٩-١٣٠.

(٢) من أبرز أوجه الاختلاف بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية هو أن نظام اللامركزية الإدارية لا يتعلق بنظام الحكم السياسي في الدولة، وإنما يتعلق بكيفية مباشرة الوظيفة الإدارية فهو نظام إداري لا نظام سياسي، أما نظام اللامركزية السياسية (الفيدرالية) فهو يتعلق بنظام الحكم السياسي، وعلى هذا النحو فأن فقة القانون العام اتجه إلى معالجة نظام اللامركزية الإدارية ضمن موضوعات القانون الإداري ويعالج نظام اللامركزية السياسية ضمن موضوعات الأنظمة السياسية والقانون الدستوري. د. إبراهيم عبد العزيز شيحة، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص١٨٩.

بأنه لا يتوافق جيداً مع روح الدستور المتمثلة بعدم تركيز السلطة وإنما كان يعبر عن روح تسوية توافقية قائمة على أنصاف الحلول وقائمة على الخلط بين واقع الأنظمة الفيدرالية واللامركزية في العالم وبين هواجس سياسية غير واضحة، مما أثر على واقع ومستقبل العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية[١].

ومن المعوقات الأخرى في هذا الجانب هي مسألة التوزيع الحزبي والسياسي للمناصب السياسية والإدارية سواءً على المستوى الوطني أم على المستوى المحلي، فالكثير من المناصب السياسية والإدارية مُنحت على أساس الانتماء الحزبي والطائفي دون التأكيد على عنصر الخبرة والكفاءة والمهنية لموظفي الحكومات المحلية، وذلك لأن العناصر التي شكلت الحكومات المحلية جاءت وفق قوائم حزبية قامت على المحاصصة الطائفية لا على البرامج الانتخابية، فضلاً عن محاولة بعض الجهات السياسية إسقاط وإفشال الجهات السياسية الأخرى مما تسبب ذلك في تأخير الكثير من المشاريع والقوانين والتي كان من المفروض إقرارها وتنفيذها لولا تلك الصراعات السياسية ومحاولة بعض الأطراف إلقاء اللوم على الأطراف الأخرى عند فشل بعض المشاريع الاستراتيجية والخدمية[٢].

المطلب الثالث

المعوقات الأمنية والإدارية

تمثل المعوقات الأمنية والإدارية إحدى الأسباب التي ساهمت في عدم فاعلية نظام اللامركزية الإدارية في العراق وفق ما كان مخطط إليه، عليه سنتناول المعوقات الأمنية في الفرع الأول، أما في الثاني سنتناول المعوقات الإدارية.

(١) يوسف فواز الهيتي، المصدر السابق، ص١٢٧.

(٢) علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص١٦١.

الفرع الأول

المعوقات الأمنية

إن انعدام الأمن يعد سبباً رئيساً في عدم تطبيق اللامركزية الإدارية بالشكل الأمثل في العراق، فالوضع الأمني يواجه تحديات داخلية وخارجية، كما أن عدم وجود رؤية واضحة بعيدة المدى وعدم تحديد الأولويات والانشغال بالمصالح القومية والحزبية أدى إلى الانشغال بالقضايا الأمنية وفرض الإجراءات المشددة أكثر من الاهتمام بالجانب العملي والمهني، مما تسبب في تراجع مؤشرات تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق(١).

فالنظام السياسي يواجه تحديات كبيرة تتمثل في الأحداث التي مر بها العراق، فمعظم مناطق العراق لا تكاد تخلو من العمليات الإرهابية شبه اليومية والتدهور الأمني الواضح، لذا فإن المسؤولين المحليين يلقون السبب في تردي أوضاع المحافظات إلى سوء الواقع الأمني والذي يمثل السبب الرئيس في توقف وتعثر خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظات، فقد أنفقت مبالغ كبيرة من الأموال من قبل الحكومات المحلية داخل المحافظات لدعم الخطط الأمنية حفاظاً على أمن المواطنين، وعليه فإن المشكلة الأمنية مثلت عبئاً إضافياً على الحكومات المحلية، فقد تركزت معظم الجهود والإمكانيات لبسط الأمن في المحافظات وهذا ما تطلب أموالاً هائلة ودعماً كبيراً يفوق قدرة الحكومات المحلية، بينما لو كانت الأوضاع الأمنية مستقرة لتركزت هذه الإمكانيات والجهود نحو تقديم الخدمات وتحقيق الرفاهية للمواطنين(٢).

(١) د. حازم صباح أحميد و سهيل علي عبد المجمعي، الآفاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الإدارية في العراق، بحث منشور على الموقع الالكتروني: https://www.iasj.net. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١٢/١٧.

(٢) علي عبد الرزاق الخفاجي، مصدر سابق، ص١٦٩-١٧٠.

الفرع الثاني

المعوقات الإدارية (البيروقراطية والفساد الإداري والمالي)[١]

إن مشكلة البيروقراطية والفساد على مستوى الحكومات المحلية هي من أبرز أسباب التلكؤ في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية، إذ أن الصعوبات في الإجراءات الإدارية مستشرية في المؤسسات المحلية على اختلاف مستوياتها، فنلحظ هنالك صعوبة في تمرير مشاريع القوانين وحتى المعاملات اليومية وذلك لكثرة الإجراءات البيروقراطية والإدارية المعقدة، كما هناك العديد من المشاريع تؤخذ من جانب واحد وتترك الكثير من الجوانب الأخرى دون معالجة، ويمثل الروتين الحكومي أحد أبرز الأسباب التي تعرقل أعمال المؤسسات الحكومية سواءً المؤسسات المركزية أم المؤسسات المحلية[٢].

كما أن التأخير الذي يرافق عملية إعداد الموازنة العامة الاتحادية وفي مختلف مراحلها والذي يؤدي بدوره إلى التأخر في صرف المستحقات المالية للمحافظات ما يساهم في عرقلة مشاريع البناء والخدمات، فضلاً عن عدم وجود التنسيق والتعاون بين المحافظات

---

(١) المقصود بالبيروقراطية: "ذلك النمط الإداري الذي تسيطر عليه فكرة إخضاع كل تصرف للقوانين والقواعد والإجراءات الدقيقة"، وتتجلى أهم مظاهر البيروقراطية في جهود العمل المكتبي والتعقيدات الإدارية الناتجة عن كثرة القواعد والنصوص واللوائح والتعليمات المنظمة للعمل الإداري وهي توجد في كل الدول والأنظمة على اختلاف درجة تقدمها أو تخلفها أو ايدولوجياتها وأنظمتها السياسية والاقتصادية فتوجد في الدول المتقدمة والمتخلفة. للمزيد ينظر: د. حمدي عطية مصطفى، الوسيط في أصول ومبادئ الإدارة العامة، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٩، ص٣١٨. أما الفساد الإداري: "هو عبارة عن إساءة استخدام السلطة بأي شكل أو معنى أو طريقة أو أسلوب، لتحقيق مآرب نفعية مادية أو معنوية، صغيرة كانت أم كبيرة في غياب المؤسسة الدستورية الفاعلة بالمعنى المعاصر، مع ضعف فاعلية الرقابة بكل أشكالها، ناهيك عن أنه تجاوز صارخ للقوانين، وانتهاك لمنظومة القيم والمعايير الأخلاقية". عمر موسى جعفر القريشي، أثر الحكومة الالكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص٩٨.

(٢) علي عبد الرزاق الخفاجي، مصدر سابق، ص١٦٣.

والوزارات الاتحادية والذي أدى إلى حالة من الإرباك نتيجة تعدد مصادر القرار والجهات المنفذة[١].

ونرى أن المعوقات المذكورة أعلاه قد ساهمت سواءً بشكل مباشر أو غير مباشر في عدم تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية في العراق بأفضل شكل رغم تباينها بين حكومة محلية وأخرى إلا أن أثرها كان واضحاً في عرقلة تنفيذ العديد من المشاريع والخطط التنموية في الكثير من المحافظات.

المبحث الثاني

الحلول اللازمة لتطبيق اللامركزية الإدارية في العراق

إن تجربة اللامركزية الإدارية من التجارب المهمة لكافة مستويات الدولة، لأنها تعمل من أجل تحقيق النمو بشكل عادل لجميع طبقات المجتمع العراقي أي جعل الشرائح الاجتماعية كافة في دائرة المستفيدين ولا يوجد أي إقصاء لأي فئة من الفئات، وأن هذه التجربة إن طُبقت وفق الخطط المدروسة بالإضافة إلى تجاوز العقبات ووضع الحلول اللازمة فأنها ستحقق الهدف من تطبيقها، وعليه سنبين هذه الحلول في ثلاث مطالب وكالآتي:

المطلب الأول

الحلول التي تستخدمها الحكومة المركزية

ينبغي على الحكومة المركزية أن تضع حلولاً جذرية من أجل نجاح تجربة اللامركزية الإدارية في العراق وهذا ما سنتناوله في فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول

ترسيخ مفهوم المواطنة وتعزيز المصالحة الوطنية

إن من أهم الحلول التي يجب على الحكومة المركزية أن تعمل على تنفيذها هي ترسيخ مفهوم المواطنة والعمل على تعزيز المصالحة الوطنية وهذا ما سنبينه في الفقرات الآتية:

(١) عادل حاشوش جابر الركابي، الفيدرالية واللامركزية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٣، ص١٨٧.

أولاً: ترسيخ وبناء مفهوم المواطنة[١]:

وذلك يتم من خلال تعزيز روح الانتماء إلى البلد لدى جميع مكونات المجتمع العراقي وهذا ما يساهم في بناء مجتمع متماسك وأن الشعور بالانتماء يعزز الوعي وينميه لدى أفراد المجتمع وما يدعم ذلك هو تحقيق مبدأ المساواة بين الأفراد والعمل على إلغاء كل أشكال التميز العنصري على أساس الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو القومية وهذا يمثل تجسيداً لنص المادة (١٤) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والتي جاء فيها: "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي"[٢].

ثانياً: تعزيز المصالحة الوطنية[٣]:

تتحقق المصالحة الوطنية الحقيقية وذلك عندما تشمل الجميع باستثناء من ارتكب جرائم بحق الشعب وينبغي أن تقوم على الحوار بوصفه وسيلة أساسية لتفاهم أبناء المجتمع فيما بينهم، وهذا يعني أن المصالحة يجب أن تتم بين الأطراف الفاعلة في العملية السياسية وقوى المعارضة داخل العراق وخارجه، وتعزيز فكرة السلم المجتمعي بين

---

(١) المقصود بالمواطنة: "هي الحرية والعدل والمساواة بين المواطنين أمام القانون بصرف النظر عن انتمائهم القومي أو جنسهم أو عرقهم أو أي وجه من أوجه التنوع بين الأفراد والجماعة وأن يعزز كرامة واستقلال واحترام المواطنين وأن تقدم الضمانات القانونية لمنع أي تعدي على الحقوق المدنية والسياسية وتوفير الشروط اللازمة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والصحية.....إلخ". للمزيد ينظر: سعد عبد الحسين نعمة، دور مبدأ المواطنة في تعزيز المشاركة السياسية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية الدراسات الإنسانية الجامعة، النجف الأشرف، العدد ٣، لسنة ٢٠١٣، ص١٣٩-١٤٠.

(٢) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) يمكن تعريف المصالحة بأنها: "عملية شاملة تضم البحث عن الحقيقة، والعدالة، والعفو، والتعافي من قبل جميع الأطراف التي قد تكون قد نشبت بينها صراعات لهذه الأسباب أو تلك وهكذا". د. عيسى إسماعيل عطية، دور المصالحة الوطنية في تفعيل السياسة الخارجية، بحث منشور في مجلة مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد ٤٤، لسنة ٢٠١٠، ص١٠٥.

مكونات المجتمع العراقي المختلفة، وتشريع القوانين التي تجرم الطائفية أو العرقية بكل أشكالها وصورها، وترسيخ مبدأ الحوار من خلال دعم منظمات المجتمع المدني لنشر ثقافة التعايش السلمي[١].

الفرع الثاني

بناء دولة القانون ومحاربة الفساد

إن توجه الحكومة إلى بناء دولة القانون والمؤسسات ومحاربتها للفساد المالي والإداري يمثلان حلول جوهرية نحو إنجاح تجربة اللامركزية الإدارية في العراق، عليه سنوضح الحلول المشار إليها أعلاه في الفقرات الآتية:

أولاً: بناء دولة القانون والمؤسسات[٢]:

وهذا ما يستدعي إعادة النظر في الكثير من القوانين والأنظمة[٣] والمناهج التربوية والتعليمية[٤] وذلك لتخليصها من النعرات العنصرية، مع التأكيد على النقد الذاتي

---

(١) د. حازم صباح أحميد و سهيل علي المجمعي، مصدر سابق، ص٣١.

(٢) المقصود بالمؤسسة بأنها: "منشآت القطاع العام والخاص من وزارات وهيئات وشركات سواءً كانت تابعة للحكومة أو لشركات عامة أو تابعة للأفراد أو لوحدات مساهمة كالبنوك". شارلي عرض عبد الفضيل، فاعلية العلاقات العامة في تطوير أداء المؤسسات الحكومية، بحث منشور على الموقع الالكتروني:
www.repository.sustech.edu. تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/٤/١٠.

(٣) يختلف القانون عن الأنظمة، إذ يصدر القانون عن السلطة التشريعية، أما الأنظمة فتصدر عن السلطة التنفيذية، فمن غير الممكن أن تأتي الأنظمة مخالفة لأحكام القانون أو معدلة له، لأن الأنظمة في مرتبة أدنى من القانون من حيث التدرج الشريعي على عكس القانون، إذ يستطيع أن يلغي الأنظمة أو يعدلها عدا حالة اللوائح المستقلة. للمزيد ينظر: د. محمد علي جواد كاظم و د. نجيب خلف أحمد، القضاء الإداري، ط٦، مكتبة يادكار، بغداد، ٢٠١٦، ص١١ وما بعدها.

(٤) وهناك من يذهب إلى أن اللامركزية في التعليم هي أحد الحلول التي تستخدمها الحكومة المركزية، فقد أوصت الدوائر المهتمة بواقع التعليم في العالم بضرورة التحول من المركزية إلى اللامركزية في التعليم كضرورة حتمية في ظل التغيرات العالمية الجديدة مع الحفاظ على المشتركات العامة التي لا تؤدي إلى تفتيت وحدة الدولة ونظامها الفكري=

والمعارضة السليمة، وإتباع أساليب مهنية محترفة بعيدة عن المحاصصة الفئوية والحزبية قائمة على أساس مبدأ سيادة القانون، وبذلك تتهيأ الأرضية المناسبة لتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية، مما يجعل الحكومة المركزية تتفرغ لحل المشاكل المستعصية في البلاد، وترك المشاكل الداخلية للأقاليم والمحافظات وذلك بإعطائها المزيد من الصلاحيات وهذا ما يساهم في قيام شراكة حقيقية تتلاءم مع أوضاع المحافظات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والعمل على بناء مؤسسات فاعلة ومؤثرة في سلوك الجميع بما فيهم نخب السلطة، فضلاً عن الشفافية والعدالة والتي تتطلب توفر قوة رادعة، إضافةً إلى العمل على عدم تركيز السلطة بيد شخص أو فئة معينة والعمل عل التداول السلمي للسلطة، الأمر الذي يجعل تحقيق اللامركزية الإدارية بأبعادها كافة أمر إيجابي[1].

ثانياً: محاربة الفساد المالي والإداري:

كثيراً ما يتفشى الفساد في البلدان التي تمر بمراحل انتقالية وتشهد تغيرات سياسية متمثلة بالانتقال من الحكم الشمولي إلى الحكم المعتمد على مقومات الديمقراطية وركائز الحكم الصالح، وإذا كانت الإدارة السياسية قوية وفاعلة فأنها تسعى إلى تحجيم هذه الظاهرة وتتعالى الأصوات والمطالبات من الجمهور بالمساءلة والمحاسبة لجميع الفاسدين، وفي مختلف مستويات الحكم والوظيفة العامة، وقد انتشرت هذه الظاهرة بشكل واضح في العراق بعد أحداث ٢٠٠٣/٤/٩، وعلى أثرها سُرقت وتبددت الكثير من ثروة البلد وسادت مظاهر عدم احترام هيبة القانون، ويتم مكافحة الفساد من خلال منظومة متكاملة

=الواحد، فقد أدت الخطوات المتسارعة لبروز النظام العالمي الجديد والعناية العالمية بجودة التعليم، بتحول الصراع التقليدي بين الدول إلى المنافسة على الأداء المبدع والأفكار المبتكرة وصولاً إلى التميز والتأكيد على أن الثروات البشرية لن تصل للمكانة المتميزة إذا انفصلت رسالة التعليم عن التغيرات العالمية المعاصرة، فكلما كانت الدولة قريبة من الشعب كلما كانت= =أكثر استجابة لمطالبه واهتماماته. د. ضياء صالح مهدي العطار، اللامركزية ودورها في تطوير التعليم العام بالعراق، بحث منشور في مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، العدد ٤٠، ٢٠١٨، ص٥٠٣.

(١) د. حازم صباح أحميد وحسين علي المجمعي، مصدر سابق، ص٣١.

واستراتيجية شاملة من الآليات والإجراءات المتكاملة في مقوماتها[١]، والتي كان آخرها إنشاء مجلس أعلى لمكافحة الفساد يتولى العديد من المهام أهمها إعداد استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها والإشراف على استكمال الأطر القانونية وسد الثغرات التي ينفذ منها الفساد والإشراف على استكمال الأطر المؤسساتية لمنظومة مكافحة الفساد وتوحيد ودعم جهود مكافحة الفساد، وكذلك مناقشة المشكلات والصعوبات التي تواجه جهود مكافحة الفساد والقضاء عليها[٢].

المطلب الثاني

الحلول التي تستخدمها الحكومات المحلية

إن الحكومات المحلية كذلك تمتلك من الآليات ما يؤهلها لوضع حلول يكون هدفها الأساس إنجاح تجربة اللامركزية الإدارية في العراق وهذا ما سنتناوله في فرعين وكما يأتي:

(١) تغريد داؤد سلمان، الفساد الإداري والمالي في العراق وأثره الاقتصادي والاجتماعي، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، المجلد ١٠، العدد ٣٣، لسنة ٢٠١٥، ص١٠٣-١٠٤.

(٢) تم تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد بموجب الأمر الديواني رقم (٧٠) في ٢٠١٨/١٢/٣١ وذلك استناداً للصلاحيات المخولة لرئيس مجلس الوزراء بموجب المادة (٧٨) من الدستور العراقي النافذ ويكون المجلس المشار إليه أعلاه برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية مجلس القضاء الأعلى/عضوين ورئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي ورئيس هيئة النزاهة وممثل عن مكاتب المفتشين العموميين وممثل عن مكتب رئيس الوزراء/مقرراً وتتولى هيئة النزاهة مهام إعداد واقتراح مواضيع الاجتماعات ومتابعة تنفيذ التوصيات بشأنها وعرض أية مقترحات بشأن السياسات والخطط والبرامج الخاصة بمنع الفساد ومكافحته. منشور على الموقع الالكتروني: http://www.alsumaria.tv. تاريخ الزيارة ٢٠١٩/١/٥.

الفرع الأول

حلول تشريعية وسياسية

من ضمن الحلول التي يمكن أن تساهم في إنجاح تجربة اللامركزية الإدارية في العراق والتي تضعها الحكومات المحلية هي الحلول التشريعية والسياسية وكما يلي:

أولاً: حلول تشريعية:

إن وضع أي تشريع يجب أن لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة، وهذا ما نص عليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وأن أي عملية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية يتطلب صياغة تشريعية ومتطلبات عديدة لبناء النظام الداخلي للهيئات المحلية والتي تقوم على آليات متنوعة هادفة وبناءة، والهدف الرئيسي هو خلق نوع من التوازن بين سلطة المركز والسلطة المحلية(١).

ولعلّ من أهم التشريعات المحلية هي التي تتعلق بدعم الموارد المالية للوحدات المحلية لغرض تطوير الموازنات المحلية من خلال إنشاء أوعية جديدة للتمويل دون تحميل المواطنين أعباء مالية إضافية(٢)، وعلى سبيل المثال صدور تشريعات محلية تسهل عمل المنظمات الدولية التي تعمل في عموم محافظات العراق والتي تقدم الدعم المالي من أجل إنشاء مشاريع للمحافظات وفي مختلف المجالات ومنها منظمة (Voca) ومنظمة (أطباء بلا حدود) التي تعمل في مجال الصحة، وكذلك التشريعات المالية التي تتعلق بتوزيع ميزانية المحافظات لتنمية الأقاليم(٣).

ثانياً: حلول سياسية:

إن الهدف الأساسي للدولة هو تحقيق الوحدة السياسية والإدارية على حدٍ سواء، ويتم ذلك عن طريق تشديد القيود على استقلال الهيئات اللامركزية حرصاً من أن يؤدي

---

(١) د. حازم صباح أحميد و سهيل علي عبد المجمعي، مصدر سابق، ص٢٩.

(٢) طه محمد عبد المطلب، آفاق تطوير نظام الإدارة المحلية، بحث منشور على الموقع الالكتروني: http://www.democracy.ahram.org.eg.
تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١/١٢.

(٣) أمير عبد الله أحمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١١، ص٤٥.

استقلالها بشكل مطلق إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية، فينبغي الحرص والحذر من خلال التأكد من سلامة تصرفات الهيئات اللامركزية وعدم ارتكابها أي مخالفة للدستور لأن الحكومة المركزية تراقب النشاط الإداري في عموم الدولة ولكون اللامركزية الإدارية قد تكون مدعاة للانفصال السياسي من خلال انقلابها إلى لا مركزية سياسية وانتهائها إلى استقلال تام إذا كان غرض تجربة اللامركزية الإدارية أهداف عنصرية أو دوافع خارجية، كما أن تطبيق اللامركزية الإدارية يضمن عدم حصول اضطرابات سياسية وذلك لأن إعطاء الهيئات اللامركزية الحرية المطلقة دون وجود رقيب أمر غير مرغوب فيه، فحرية تلك الهيئات المحلية في إدارة شؤونها الداخلية تنتهي عندما تتعارض مع المصلحة العامة للسلطة الاتحادية ومن ثم إعطاء الأولوية دوماً للمصلحة العامة، وهذا لا يتحقق إلا من خلال تجربة اللامركزية الإدارية[١].

الفرع الثاني

حلول إدارية

فيما يتعلق بالصعيد المركزي فتتحقق اللامركزية الإدارية من خلال تخويل الصلاحيات للوزارات والتي تؤدي بعض المهام الفرعية والمتعلقة بوضع الخطط وأساليب التنفيذ وقد تكون لهذه الوزارات دوائر فرعية في المحافظات والأقاليم والتي تكون مرتبطة بها وتتقيد بالقرارات والتوجيهات الصادرة من الوزارات، أما على الصعيد المحلي (الأقاليم والمحافظات) فتجربة اللامركزية الإدارية تكون أشمل وأوسع وذلك بوجود الهيئات المحلية والتي تشترك فيها مختلف شرائح المجتمع، فلابد من الاهتمام بالإدارات المحلية ورفع كفاءتها وتقويتها من خلال ممارسة الدور القيادي المتميز ضمن نموذج اللامركزية الإدارية ويعود ذلك إلى اتصالها المباشر بالمواطنين سواءً عن طريق تقديمها للخدمات المتنوعة أو عن طريق ملائمتها لمتطلبات وحاجات المواطنين الضرورية ووفق الخطط المناسبة طويلة كانت أم قصيرة، ودعم الهيئات الحكومية من أجل الاستمرار بتنفيذ الخطة وتوسيع المشاركة الشعبية في وضع الخطط المستقبلية المناسبة[٢].

(١) د. حازم صباح أحميد و سهيل علي عبد المجمعي، مصدر سابق، ص٢٧-٢٨.

(٢) د. حازم صباح أحميد و سهيل علي عبد المجمعي، المصدر السابق، ص٢٣-٢٤.

ولابد أن يكون الدور الرقابي فاعلاً، إذ أن استقلال مجالس المحافظات هو استقلال نسبي كما أشرنا سابقاً، إذ توجد رقابة مركزية تمارسها السلطة المركزية على المجالس المحلية بالإضافة إلى وجود رقابة لا مركزية تقوم بها المجالس المحلية الأعلى على المجالس المحلية الأدنى[١].

المطلب الثالث

الحلول الإدارية الحديثة (الإدارة الالكترونية في العراق)

يعتبر برنامج الإدارة الالكترونية عامل مهم لإصلاح القطاع العام في العراق، حيث اعتمدت الحكومة العراقية على نهج متكامل للإدارة الالكترونية، والهدف من ذلك هو لتنمية العراق على المستوى الوطني والمحلي بالتماشي مع استراتيجية التنمية الوطنية العراقية[٢].

ففي عام ٢٠٠٤ وقّعت وزارة العلوم والتكنولوجيا عقد بمبلغ (٢٠) مليون دولار مع إحدى الشركات الإيطالية لتنفيذ مشروع الإدارة الالكترونية، وكانت خطة الوزارة تتكون من ثلاثة مراحل: الأولى قصيرة المدى وعمرها (سنتان) وتضمنت البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات وتقديم الخدمة إلى موظفي وزارة العلوم والتكنولوجيا، أما الثانية ومدتها (خمس سنوات) فتضمنت تقديم الخدمة إلى موظفي الوزارات وإلى القطاع الخاص، والثالثة فهي بعيدة المدى وتهدف إلى تقديم الخدمة إلى الأفراد[٣]، وللإحاطة أكثر بهذا الموضوع فأننا سنتناوله في فرعين وكما يأتي:

(١) د. إسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول، ٢٠١٢، ص٣٦.

(٢) مريم خالص حسين، الحكومة الالكترونية، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، بغداد، العدد الخاص بمؤتمر الكلية، لسنة ٢٠١٣، ص٤٥٥.

(٣) عمر موسى جعفر القريشي، مصدر سابق، ص٤٧.

الفرع الأول

مفهوم الإدارة الالكترونية[١]

لقد شاع استخدام مصطلح الإدارة الالكترونية نتيجة تطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الذي أدى إلى تحقيق نقلة نوعية هائلة في مجال تطور العمل وكفاءته وأمنه وزيادة إنتاجيته، ولإيضاح ذلك نتناول هذا الفرع في فقرتين وكالآتي:

أولاً: التعريف بالإدارة الالكترونية:

هناك العديد من المفاهيم للإدارة الالكترونية والتي لا تقف عند اتجاه معين، وعلى الرغم من الجهود المبذولة من قبل العاملين والباحثين في هذا المجال، إلا أنه لم يتم التوصل إلى تعريف دقيق لها، وهناك من ذهب إلى تعريفها بأنها: "الانتقال من العمل الإداري التقليدي إلى تطبيق تقنيات المعلومات والاتصالات في البناء التنظيمي واستخدام التقنية الحديثة بأشكالها المختلفة وتسهيل الحصول على البيانات والمعلومات لاتخاذ القرارات المناسبة داخل وخارج هذه الأجهزة وإنجاز أعمالها وتقديم الخدمات للمستفيدين بكفاءة وفاعلية وبأقل تكلفة وبأسرع وقت ممكن"[٢].

ومن خلال التعريف أعلاه يتبين أن نظام الإدارة الالكترونية يتضمن مجموعة من العناصر والتي تعد أساسية لنجاحه، إذ أن الانتقال من نظام الإدارة التقليدية إلى نظام الإدارة الالكترونية يتضمن تغيراً شاملاً في الأجهزة المستخدمة ونوعية العاملين وحتى في طرق توصيل الخدمة للمواطنين، وعليه فأن أهم عناصر هذا النظام تتمثل بالآتي[٣]:

١- الأجهزة التقنية المتطورة والحديثة.

٢- نظام إدارة موارد المؤسسة.

---

(١) لابد من الإشارة إلى أن للإدارة الالكترونية عدة تسميات أُطلقت عليها من قبل البعض مثل: الحكومة الالكترونية أو الحكومة الذكية أو حكومة عصر المعلومات أو الإدارة بلا أوراق أو المنظمة العامة الالكترونية وغيرها من المسميات. للمزيد ينظر: عبد السلام هابس السويفان، إدارة مرفق الأمن بالوسائل الالكترونية، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص٥٠.

(٢) أمل لطفي حسن جاب الله، أثر الوسائل الالكترونية على مشروعية تصرفات الإدارة القانونية، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص٣٨.

(٣) د. عبد السلام هابس السويفان، مصدر سابق، ص٥٤-٥٥.

٣- العنصر البشري المؤهل.

٤- الخدمات المقدمة الكترونياً.

ثانياً: مميزات تطبيق نظام الإدارة الالكترونية:

إن المعطيات التكنولوجية والتطورات الكمية والنوعية التي شهدها العالم مؤخراً في مجال الاتصالات الالكترونية والخدمات الالكترونية المختلفة أدى إلى إقبال الإدارات المختلفة عليها، كما أن تطبيقها له العديد من المزايا وهي كالآتي:

١- تعزيز التعاون بين المؤسسات الحكومية المختلفة وتبادل المعلومات والبيانات فيما بينها، مما يؤدي إلى زيادة الفاعلية في تحقيق الأهداف الحكومية وكما تحقق الاستثمار الأمثل لموارد المؤسسة وذلك من خلال تقليل تكلفة الخدمات والأعمال والمعلومات الحكومية وما يصاحبها من إجراءات معقدة، كما تعمل على تسويق المنتجات والخدمة عالمياً واجتذاب الاستثمارات من خلال تحديد الفرص الاستثمارية القائمة[١].

٢- تطوير العمل الإداري وذلك نتيجة استخدام التقنيات الرقمية الحديثة ومما يؤدي إلى رفع كفاءة الإنتاج وخلق جيل جديد من الكوادر الكُفء وكذلك القضاء على الروتين والبيروقراطية، كما يؤدي هذا النظام إلى القضاء على العطل والإجازات لإنجاز المعاملات، وبالتالي يساهم في تلبية احتياجات المواطنين في أي وقت وأي مكان محتاجين فيه الخدمة وفي أسرع وقت ممكن[٢].

٣- إن أهم مزايا نظام الإدارة الالكترونية هو الحد من الفساد الإداري، وذلك كون المعاملات تنجز بطريقة الكترونية من خلال المواقع الالكترونية الخاصة بجهة الإدارة، فلا توجد أي علاقة مباشرة بين أي موظف وطالب الخدمة، مما يؤدي إلى عدم انتشار جرائم الفساد ويعود ذلك إلى طبيعة نظام الإدارة الالكترونية الذي يقوم على العدالة في تقديم الخدمات والمساواة في المعاملة والتقدير والاحترام دون تفرقة بين أي شخص وآخر، كما يسهل نظام الإدارة الالكترونية للأفراد الحصول على الخدمات التي تقدمها الإدارة التي يعمل بها دون تكبد لمشقة انتقال الأفراد إلى الجهة الحكومية، أي أنه يساهم في

---

(١) د. سحر قدوري الرفاعي، الحكومة الالكترونية وسبل تطبيقها، بحث منشور على الموقع الالكتروني: www.univ-chlef.dz. تاريخ الزيارة ٢٠١٩/١/١٧.

(٢) أمل لطفي حسن جاب الله، مصدر سابق، ص٣٨.

استيعاب عدد كبير من العملاء في وقت واحد ودون الانتظار أمام المكاتب وهذا يوفر الوقت والجهد كما يوفر للإدارة تكاليف تزويدها بمكاتب ومقاعد لاستقبال العملاء[١].

الفرع الثاني

متطلبات الإدارة الالكترونية وعوائق تطبيقها

لابد من توفر متطلبات عديدة ومتكاملة لتطبيق مفهوم الإدارة الالكترونية وإخراجها إلى حيز الواقع العملي، إلا أن ذلك يواجه كثير من العوائق والتحديات وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

أولاً: متطلبات الإدارة الالكترونية

لابد من توفير متطلبات عديدة لتطبيق نظام الإدارة الالكترونية ومن أهمها:

١- وجود الرؤية الاستراتيجية:

يتطلب تحقيق الرؤية الاستراتيجية للإدارة الالكترونية العديد من الخطوات والتي تتمثل في وضع الرؤية الاستراتيجية لمشروع الإدارة الالكترونية من قبل جهة عليا، ووضع الخطط الفرعية لمشروع الإدارة الالكترونية ومشاركة الجهات الاستشارية في المشروع وكذلك تحديد منافذ الإدارة بالوسائل الالكترونية، ولابد من مشاركة القطاع الخاص في تنفيذه وكذلك التوافق مع أكثر من جهة حكومية أو أهلية[٢].

٢- المتطلبات التنظيمية:

لابد من الاهتمام بالبناء التنظيمي، فيجب أن توصف كل وظيفة وتحديد متطلبات عملها من تأهيل وتدريب ويتم ذلك وفق الهيكل الوظيفي كما يجب تهيئة الموظفين للتعامل مع المستجدات من التقنيات والوسائل من خلال توفير فرص التدريب وإعادة التأهيل لتطوير أدائهم وتحفيزهم على التفاعل الإيجابي ولكون المستفيدين طرف أساسي في التعامل مع الإدارة الالكترونية لذلك لابد من تنمية الوعي لديهم عن طريق إرشادهم وتوجيههم وتثقيفهم قبل البدء بتطبيق نظام الإدارة الالكترونية[٣].

---

(١) عمر موسى جعفر القريشي، مصدر سابق، ص٥٨-٦٠.

(٢) د. عبد السلام هابس السويفان، مصدر سابق، ص١٣٣.

(٣) د. أمل لطفي حسن جاب الله، مصدر سابق، ص٤٠.

٣- المتطلبات الفنية والتكنولوجية:

فمن الناحية الفنية لابد من توفير بوابة على شبكة الانترنيت يمكن للأفراد من خلالها الوصول منها إلى كافة الدوائر الرسمية بسهولة، والبوابة عبارة عن موقع على شبكة الانترنيت يشمل كل ما تريد الحكومة توفيره وتقديمه لأفرادها بموجب سياسة يتم بموجبها تحديد جميع الوثائق والمعلومات والنماذج الحكومة مباشرةً عبر الانترنيت، فيجب استخدام أحدث تكنولوجية المعلومات والاتصالات، لذلك من المهم التركيز على توفير البنى والاستراتيجيات الكفيلة بإنجاح عمل النظام وبناء المجتمعات(١).

٤- المتطلبات الاقتصادية والمالية:

قبل المباشرة بتطبيق نظام الإدارة الالكترونية يجب دراسة العائد والتكلفة، حيث تعتبر المتطلبات الاقتصادية والمالية من العوامل الرئيسية التي قد تعوّق أو تؤخر تنفيذ تلك المشاريع كون التحول للإدارة الالكترونية يتطلب مبالغ طائلة من بناء بنوك للمعلومات إلى بنية تحتية مطورة للشبكات، بالإضافة إلى إعادة تأهيل العاملين وكل هذا بدون جدوى إذا لم يتحول المجتمع إلى مجتمع معلوماتي، لذلك نجد أن عدد كبير من دول العالم لم تتحول حكوماتها إلى حكومة الكترونية وإنما تنتظر التجارب الأخرى(٢).

٥- المتطلبات القانونية:

إن عملية الانتقال من الحكومة التقليدية إلى الحكومة الالكترونية تشكل عملية تغيير جوهري، ولذلك لابد من إجراء التغييرات اللازمة لمواكبة وملائمة هذا التغيير، وتتلخص المتطلبات القانونية في تطوير التشريعات واللوائح المنظمة للعمل في الأجهزة الحكومية بهدف تبسيطها وتوفيقها مع متطلبات التعامل الالكتروني من خلال شبكة الانترنيت(٣).

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال ما علاقة الإدارة الالكترونية بالقانون الإداري وموضوعات القانون الإداري؟

---

(١) عمر موسى جعفر القريشي، مصدر سابق، ص٧٩.

(٢) المصدر نفسه، ص٨٠-٨١.

(٣) مثنى فائق العبيدي، الحكومة المحلية بين النظرية والتطبيق، بدون مكان نشر، ٢٠٠٩، ص١١٢.

وللإجابة على التساؤل هناك من يرى أن القانون هو ترجمة حقيقية لحال الشعب لأنه وُضع من أجل الشعب، لذلك يجب أن يكون ملائماً لمطالب ورغبات الشعب، ومن سمات القانون الإداري أنه قانون حديث النشأة وأنه قانون قضائي لأن دور القاضي دور مبدع وخلاق يقوم أساساً على اعتبارات الملائمة والمرونة وهو في تطور مستمر متماشياً مع التطور والتقدم العلمي، كما أنه قانون مرن أي عدم انطوائه على مبادئ جامدة سابقة التحديد، ومن ذلك يتبين أن القانون الإداري هو قانون السلطة التي تباشر شؤون الحكم والإدارة في الدولة من أجل إشباع حاجات المواطنين(١).

ونحن بدورنا نؤيد ما جاء في أعلاه ونرى أن القانون الإداري هو الأكثر استيعاباً للمستجدات الحديثة التي يكشف عنها العلم ويتطلبها واقع الحياة من أجل النهوض بواقع الخدمات المقدمة للجمهور، فهو قانون يحاكي الحاجات المتجددة لمواطني الدولة كونه قانون متطور ومتغير باستمرار وعلى تماس مباشر مع الحياة العامة اليومية للمواطنين.

ثانياً: عوائق تطبيق برنامج الإدارة الالكترونية:

إن تطبيق نظام الإدارة الالكترونية لا يعني زوال جميع المصاعب والمشاكل الإدارية، فمن الطبيعي وجود مشاكل وعوائق تواجه تطبيقه، ويمكن إيجاز تلك العوائق بما يلي:

١- المعوقات المالية والقانونية:

وتتمثل بعدم توافر الموارد المالية اللازمة من أجل تمويل مبادرة الإدارة الالكترونية التي تستلزم توافر الوسائل الالكترونية مثل أجهزة الكومبيوتر والانترنيت والهواتف المحمولة بالإضافة إلى وجود بنية تحتية للاتصالات والمعلومات ودورات تدريبية للموظفين تمكنهم من العمل عبر الانترنيت، وكذلك وضع الإطار القانوني والتنظيمي لنظام الإدارة الالكترونية حتى يكون مشروع، وأن التأخير في وضع التشريعات القانونية المناسبة سوف يؤدي إلى عدم اعتماد الوثائق الالكترونية بدلاً من المستندات الورقية وعدم الاعتراف بها قانوناً سيؤدي إلى تعطيل عمل الإدارة الالكترونية بالإضافة إلى عدم الاعتراف بالتوقيع الالكتروني كبديل للتوقيع التقليدي(٢).

---

(١) د. بشير علي باز، دور الحكومة الالكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الالكتروني، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٩، ص١٩-٢٣.

(٢) د. أمل لطفي حسن جاب الله، مصدر سابق، ص٦٢-٦٣.

٢- المعوقات الإدارية:

إن مشروع الإدارة الالكترونية يرتكز على الفكر الإداري ظهوراً وتطوراً وينبثق منه، وأن نجاحه يتطلب تجاوز العديد من المعوقات التي ترتبط بمفهوم الإدارة الالكترونية وهي ما يلي[١]:

أ- عدم وضوح الرؤية.

ب- ضعف تكامل التخطيط.

ج- صعوبة التحول للتنظيم الالكتروني.

د- مقاومة التغيير[٢].

فنوعية الموظفين القائمين على تطبيق هذا النظام أو التعامل مع هذا النظام لا زالت في طور النمو وتحتاج إلى أموال طائلة وجهود كبيرة في سبيل الارتقاء بهم إلى المستوى المطلوب.

وللإدارة الالكترونية في العراق رؤية خاصة تتمثل في أن العراق يوظف تكنولوجياً المعلومات والاتصالات في تقديم الخدمات العامة لتعزيز الحكم الرشيد[٣]، ومشاركة

---

(١) د. عبد السلام هابس السويفان، مصدر سابق، ص١٠١.

(٢) إن إقامة مشروع الإدارة الالكترونية يحمل في طياته الكثير من التغييرات على الصعيد الداخلي للإدارات، حيث يتطلب إعادة توزيع المهام والصلاحيات مما يستلزم تغييراً في القيادات الإدارية والمراكز الوظيفية والملاكات والتخصصات الجديدة التي يحتاجها مشروع الإدارة الالكترونية، لذا ستكون هناك مقاومة تغيير وهذا التغيير سيطول جميع أركان التنظيم وتبعاً لذلك تنشأ مقاومة للتغيير ويمكن التغلب عليها بشكل تدريجي من خلال التغيير التدرجي للنسيج الثقافي للإدارة وإدخال التغيرات الجزئية شيئاً فشيئاً من دون أن يؤدي إلى الإضرار الكبير في مصالح العاملين ويمكن إعادة تأهيلهم للإيفاء بالمتطلبات الإدارية للحكومة الالكترونية. للمزيد ينظر: عمر موسى جعفر القريشي، مصدر سابق، ص٧٥.

(٣) من الجدير بالذكر أن لتحقيق الحكم الرشيد لابد من تغليب المصالح العامة على المصالح الخاصة وأن يتمتع بالشفافية المطلقة على مستوى المعلومات والعمليات والقرارات، مع الأخذ بضرورة الاهتمام بالتنمية البشرية والمادية والمالية واستخدام تلك الموارد بطريقة سليمة، وأن المقصود بالحكم الرشيد هو: "ممارسة السلطة الاقتصادية=

المواطنين وتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وتأكيد الشفافية والمساءلة والكفاءة والفاعلية في العمل الحكومي وصولاً إلى اقتصاد متنوع تنافسي مبني على المعرفة، ومن أجل تحقيق الوصول إلى هذه الرؤية وتحقيقها فقد تم تحديد الأهداف الاستراتيجية التالية[1]:

١- ضمان مشاركة المجتمع المدني في الشؤون العامة وتعزيز الاندماج الاجتماعي، ويتم ذلك من خلال تعزيز التفاعل بين المواطنين والدولة.

٢- نشر ودعم خدمات الحكومة الالكترونية الجديدة داخل المحافظات حتى يتسنى لجميع المواطنين الوصول إليها لتعزيز تكافؤ الفرص.

٣- تعزيز الكفاءة والشفافية والمساءلة من خلال زيادة قدرات واستجابة المؤسسات العامة عن طريق استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحقيق الحكم الرشيد.

٤- المساهمة في تطوير بيئة مواتية لنمو اقتصاد سليم.

٥- تعزيز تنمية مجتمع قائم على العلم والمعرفة.

ومما تقدم نرى أن الإدارة الالكترونية هي إحدى الحلول التي يمكن أن تعالج الكثير من المشاكل التي تعاني منها الهيئات المركزية والمحلية والتي تمثل عائق أمام نجاح نظام اللامركزية الإدارية وتطبيقه بالشكل الأمثل في العراق على أن يتم تهيئة البيئة والظروف المناسبة لتطبيقها.

=والسياسية والاجتماعية في إدارة شؤون الدولة، بهدف توفير حياة كريمة لكافة أفراد المجتمع وتوسيع قدراتهم وخياراتهم من خلال تأهيلهم وتمكينهم في المجتمع على مستوى الحياة الحالية والمستقبلية". مصطفى موسى أبو حسين، معايير الحكم الرشيد ودورها في تنمية الموارد البشرية بوزارة الداخلية الفلسطينية، رسالة ماجستير، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، جامعة الأقصى، ٢٠١٧، ص٢٠-٢١.

(١) مريم خالص حسين، مصدر سابق، ص٤٥٦.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراسة موضوع تطبيق (اللامركزية الإدارية في العراق – المعوقات والحلول) توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات

١- تُعد اللامركزية الإدارية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري الذي ينصب على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإدارية المحلية المنتخبة، كلها أو جزء منها التي تتمتع بالشخصية المعنوية وتتولى إدارة شؤونها المحلية بالتنسيق مع السلطة المركزية وتحت إشرافها ورقابتها، ولنظام اللامركزية الإدارية صورتان رئيسيتان" هما اللامركزية الإدارية الإقليمية (المحلية) واللامركزية الإدارية المرفقية (المصلحية)، وهما صورتان لمسألة واحدة هي حالة توزيع الوظيفة الإدارية بين عدد من الهيئات الإدارية المتميزة والمستقلة.

٢- هنالك العديد من المعوقات التي تقف حائلاً بين اللامركزية الإدارية وتطبيقها في العراق، وهذه المعوقات قد تكون سياسية أو دستورية أو أمنية أو إدارية وقد ساهمت بشكل مباشر أو غير مباشر في ذلك رغم تباينها بين حكومة محلة وأخرى.

٣- تمثل الصراعات السياسية في العراق أهم المعوقات والتي من نتائجها عدم إصدار قانون الإدارة المحلية لحد الآن وكذلك إصدار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بهذا الشكل الذي عليه الكثير من المآخذ.

٤- لم تكن هناك رؤية واضحة للامركزية الإدارية عدا بعض المحاولات البسيطة، كما أن الأرضية لم تكن مهيأة لتطبيقها بالشكل الأمثل مما انعكس سلباً في التطبيق.

٥- إن تجربة اللامركزية الإدارية هي من التجارب المهمة لكافة مستويات الدولة على مستوى الحكومة المركزية والتي عملت على وضع العديد من الحلول من أجل إنجاح هذه التجربة وأهمها ترسيخ وبناء مفهوم المواطنة وتعزيز المصالحة الوطنية وبناء دولة القانون ومحاربة الفساد المالي والإدارة والتي إذا طُبقت على نحو صحيح ستتجاوز تلك العقبات وتحقق أهدافها.

٦- كما أن الحكومات المحلية تمتلك من الآليات ما يؤهلها لوضع حلول يكون هدفها الأساس إنجاح تجربة اللامركزية الإدارية في العراق سواءً كانت حلول تشريعية أم

رقابية أم سياسية أم إدارية على أن تكون تلك الحلول في نطاق الدستور والتشريعات الأخرى بما يضمن مشروعيتها.

٧- تمثل الإدارة الالكترونية أحد الحلول الإدارية التي يلجأ إليها العراق في سبيل تحسين أدائه الحكومي وفي جميع المجالات، وهي تعد من أهم التطبيقات الجديدة التي يجب الاعتماد عليها وخاصةً في الدول النامية، وأن أهم ما يتصف به القطاع الحكومي في تلك البلدان هو البيروقراطية والروتين وذلك من حيث إنجاز الأعمال وهو ما لا يتناسب مع متطلبات المرحلة التي يعيشها العالم في الوقت الحالي.

٨- إن للعراق رؤية خاصة فيما يتعلق بالإدارة الالكترونية باعتبارها إحدى حلول تطبيق اللامركزية الإدارية، وتتمثل هذه الرؤية في أن العراق يعمل على توظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تقديم الخدمات العامة ومشاركة المواطنين والعمل على المساواة والعدالة الاجتماعية والتأكيد على الكفاءة والشفافية في العمل الحكومي على أن يتم ذلك وفق أهداف واستراتيجيات تم تحديدها مسبقاً.

ثانياً: التوصيات

١- نأمل من المشرع العراقي تفعيل الدور الرقابي وخصوصاً فيما يتعلق بالرقابة القضائية على مجالس المحافظات والمجالس المحلية الأخرى من خلال تفعيل التعديل الخامس عام ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ والذي تضمن تشكيل فروع لمحكمة القضاء الإداري في المنطقة الشمالية ومنطقة الفرات الأوسط والمنطقة الجنوبية من أجل التسهيل على الأشخاص مراجعتها والوصول إليها للطعن بالقرارات الصادرة بحقهم.

٢- ندعو المشرع العراقي إلى إصدار تشريع خاص ينظم تشكيل المجلس الأعلى لمكافحة الفساد المالي والإداري والذي تم تشكيله بموجب الأمر الديواني رقم (٧٠) في ٢٠١٨/١٢/٣١ وذلك كونه يمثل منظومة كاملة واستراتيجية شاملة من الآليات والإجراءات المتكاملة في مقوماتها باعتبارها أحد الحلول التي تستخدمها الحكومة المركزية لإنجاح تجربة اللامركزية الإدارية في العراق.

٣- نأمل من المشرع إيجاد الحلول اللازمة للإشكاليات الإدارية والمالية التي ظهرت على أرض الواقع نتيجةً لنقل الصلاحيات التي تمت تنفيذاً لنص المادة رقم (٤٥) من قانون المحافظات النافذ رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل من خلال إلزام الوزارات بإتمام

عملية نقل الوظائف والصلاحيات المشمولة بالنقل بشكل مهني وإلزام المحافظات كافة بالعمل على تطوير كوادرها الإدارية والفنية بما يمكنها من استيعاب الوظائف والصلاحيات المنقولة إليها وبما يضمن نجاح تلك التجربة.

٤- ندعو إلى تفعيل برنامج الإدارة الالكترونية بوصفها إحدى الحلول الإدارية الحديثة ومن الأدوات المهمة التي تساهم في تحسين الأداء الحكومي في المجالات كافة، كما أنها عاملاً مهماً لإصلاح المنظومة الإدارية تماشياً مع استراتيجية التنمية الوطنية العراقية.

المصادر

أولاً: المعاجم

١- العلامة اللغوي مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط٢، دار إحياء تراث، بيروت، ٢٠٠٣.

٢- محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، ١٩٨٣.

ثانياً: الكتب

٣- د. إبراهيم عبد العزيز شيحة، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع.

٤- أحمد علي أحمد، التنظيم الإداري في الدول الاتحادية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.

٥- أمل لطفي حسن جاب الله، أثر الوسائل الالكترونية على مشروعية تصرفات الإدارة القانونية، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٣.

٦- د. بشير علي باز، دور الحكومة الالكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الالكتروني، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٩.

٧- حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٨.

٨- د. خالد خليل الظاهر، النظام الإداري، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٣.

٩- د. سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.

١٠-د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط٨، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦.

١١-عبد السلام هابس السويفان، إدارة مرفق الأمن بالوسائل الالكترونية، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، ٢٠١٤.

١٢- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية، بدون مكان نشر، ١٩٨٦.

١٣- علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤.

١٤- عمر موسى جعفر القريشي، أثر الحكومة الالكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.

١٥- د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، ط١، ج١، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤.

١٦- مثنى فائق العبيدي، الحكومة المحلية بين النظرية والتطبيق، بدون مكان نشر، ٢٠٠٩.

١٧- د. محمد علي جواد كاظم و د. نجيب خلف أحمد، القضاء الإداري، ط٦، مكتبة يادكار، بغداد، ٢٠١٦.

١٨- د. محمد يعقوب السعيدي، مبادئ القانون الإداري، ج١، مطبعة الزهراء، بغداد، بدون سنة نشر.

١٩- د. نجيب خلف أحمد، القانون الإداري، ط٢، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، السليمانية، ٢٠١٥.

٢٠- يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، ثائر جعفر العصامي للطباعة الفنية الحديثة، بيروت، ٢٠١١.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح الجامعية

٢١- أمير عبد الله أحمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١١.

٢٢- عادل حاشوش جابر الركابي، الفيدرالية واللامركزية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٣.

٢٣- مصطفى موسى أبو حسين، معايير الحكم الرشيد ودورها في تنمية الموارد البشرية بوزارة الداخلية الفلسطينية، رسالة ماجستير، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، جامعة الأقصى، ٢٠١٧.

٢٤- هاوكار عمر أحمد، الأطر التشريعية للامركزية في الإدارة والحكم في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، ٢٠١٥.

رابعاً: البحوث والمقالات

٢٥- د. إسماعيل صعصاع غيدان و د. رفاه كريم، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، كلية القانون، جامعة القادسية، المجلد الأول، العدد ١، ٢٠٠٨.

٢٦- د. إسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول، ٢٠١٢.

٢٧- تغريد داؤد سلمان، الفساد الإداري والمالي في العراق وأثره الاقتصادي والاجتماعي، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، المجلد ١٠، العدد ٣٣، لسنة ٢٠١٥.

٢٨- سعد عبد الحسين نعمة، دور مبدأ المواطنة في تعزيز المشاركة السياسية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية الدراسات الإنسانية الجامعة، النجف الأشرف، العدد ٣، لسنة ٢٠١٣.

٢٩- د. ضياء صالح مهدي العطار، اللامركزية ودورها في تطوير التعليم العام بالعراق، بحث منشور في مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، العدد ٤٠، ٢٠١٨.

٣٠- د. عيسى إسماعيل عطية، دور المصالحة الوطنية في تفعيل السياسة الخارجية، بحث منشور في مجلة مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد ٤٤، لسنة ٢٠١٠.

٣١- مريم خالص حسين، الحكومة الالكترونية، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، بغداد، العدد الخاص بمؤتمر الكلية، لسنة ٢٠١٣.

خامساً: الدساتير

٣٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

سادساً: القوانين

٣٣- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

سابعاً: الشبكة العنكبوتية (الانترنيت)

٣٤- أحمد صالح، المعوقات التي توجه مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز ثقافة حقوق الإنسان من وجهة نظر المديرين في محافظة غزة، بحث منشور على الموقع الالكتروني: http://journals.najah.edu. تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٤/١١.

٣٥- د. حازم صباح أحميد و سهيل علي عبد المجمعي، الآفاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الإدارية في العراق، بحث منشور على الموقع الالكتروني: https://www.iasj.net. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١٢/١٧.

٣٦- د. سحر قدوري الرفاعي، الحكومة الالكترونية وسبل تطبيقها، بحث منشور على الموقع الالكتروني: www.univ-chlef.dz. تاريخ الزيارة ٢٠١٩/١/١٧.

٣٧- شارلي عرض عبد الفضيل، فاعلية العلاقات العامة في تطوير أداء المؤسسات الحكومية، بحث منشور على الموقع الالكتروني:
www.repository.sustech.edu. تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/٤/١٠.

٣٨- طه محمد عبد المطلب، آفاق تطوير نظام الإدارة المحلية، بحث منشور على الموقع الالكتروني: http://www.democracy.ahram.org.eg. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١/١٢.

٣٩- http://www.alsumaria.tv . تاريخ الزيارة ٢٠١٩/١/٥.

ثامناً: المصادر الفرنسية

40- Ander de laubadere: Trate de droit administrative, tom 1, L.J Paris, 1984.