اللامركزية في القوانين العراقية

م.د. كمال حسين أدهم
Kamhu@ tu.edu.iq
جامعة تكريت/ كلية العلوم السياسية

Decentralization in Iraqi Rules

Lecturer. Dr. Kamal Hussein Adham
Tikrit University/ College of Political Science

المستخلص / اللامركزية عرفت في العراق وفق العديد من المستويات في الماضي وحتى في الوقت الراهن . واللامركزية تم النظر لها لحل وادارة العراق في العاصمة والمحافظات قبل وبعد تغير النظام في العراق في العام ٢٠٠٥، فهي كنظام للإدارة والحكم طبق منذ فترة العهد الملكي . ولكنها اتخذت مجال اوسع في ظل النظام السياسي الحالي، لكن هناك مشاكل في العديد من التفاصيل الخاصة بالإدارة بين المركز والسلطات في الاقليم والادارات المحلية وكذلك وجود اختلافات في الادارة بين الوزارات في عملها مع المحافظات، فالمشاكل والاختلافات تتدرج من وجود الفساد وعدم وضوح السلطات التي يمكن ان تعمل في اطارها الوحدات البلدية، فالبحث هذا يحاول التطرق الى النظام اللامركزي في العراق من خلال قراءة النظام اللامركزي وبداية تشكلت في العراق كمبحث الاول، اما المبحث الثاني يسعى لدراسة العلاقة المتغيرة بين المركز واطراف العراق .والمبحث الثالث يحاول اعطاء بعض الحلول لمشاكل وازمات تطبيق النظام اللامركزي في العراق الى جانب الخاتمة والمقترحات.

الكلمات المفتاحية: القوانين, اللامركزية, العراق

Abstract /Decentralization was known in Iraqi in many levels in Iraq has from past and even in the recent day .Decentralization were looks in Iraq as a solution to run the administration and rule . in the Iraqi capital and the governorates . before and past Iraqi political change in 2005. There fame :this system of ruling and administration worked with It since the royal period in Iraq monarchy. but it has a big scope in our time . How ever problem in many details between the central authority and the local authority and the contradict in ministries work with governorates . there are many problems that face centralization in Iraq like corruption and un clear of the authorities of municipals in Iraq

the research has tried to study the Iraqi centralization in many faces .first chapter try to read the mining of the centralization and the binging of it in Iraqi State . the second chapter read the relationship between the central administration and its position from the social parties in Iraq this relationship faced many changes between the federal and the parts the. third try to lead to some solution to decentralization administration in Iraq and the contention's and conclusions. **Keywords:** laws, decentralization, Iraq

المقدمة

التواصل والاستجابة بين الفرد – المواطن – الانسان العراقي في علاقته مع من يقود ويوجه ويدير دفة الامور في هذا الوطن مع مرور فترة قصيرة بمقياس السنين على تحول النظام السياسي في العراق والمباشرة من جديد بتشريع قوانين محددة للنظام اللامركزي في العراق على مستوى محافظات العراق وإقليم كردستان العراق من اجل تطبيق احكام النصوص الدستورية والتي اقرت وتم تشريعها منذ العام ٢٠٠٥. فاللامركزية المعتمدة منذ العام ٢٠٠٨، والتي عمل بها لم تكن تجربة العراق الاولى فقد سبقتها قوانين وتشريعات لامركزية الادارة الا ان التطبيق والتنفيذ كانت هي الاجابة لكل التجارب السابقة وهو ما يستدعي ان تتحاشى تطبيق اللامركزية حاليا كل الاشكالات السابقة وابرزها الفساد وهو ما تعانيه حالة التجربة في الوقت الراهن .

اشكالية البحث : اللامركزية في واقع ما بعد التغيير في ٢٠٠٣، تواجه مشكلة يعاني منها الانسان في العراق اولا والتي مكمنها واقع وطبيعة ما يؤثر في هذا المواطن العراقي اذ ازدادت المؤثرات على القرار الذي يتخذه أيا كان فقوة ما يعترض الانسان والمؤسسة في العراق من اعتماد الولاءات اولية قبلية وعشائرية وطائفية وقومية والفساد، انعكست سلبا على حياته وواقع تطبيق القوانين وتوفير الخدمات ففي السنوات الاخير كان مع تراجع الخدمات المقدمة للمواطن تصاعدت الاعتراضات والاحتجاجات على طبيعة ما تقدمة الدولة للمواطن العراقي من خدمات اساسية تبدأ من الماء والكهرباء ولا تنتهي بالفساد وسيطرت جهات سياسية على القرار السياسي العراقي تجعل من المصلحة العراقية الوطنية خيارا ثانويا، لتتغير في طبيعة النظرة الى من يدير في العراق في جانبين : اولا: طبيعة الحياة المعقدة التي يعيشها الانسان في مجتمع ودولة تجعل من هذا المواطن يتفاعل مع الادارة التي تتولى توجيه حياة هذا المواطن والمجتمع تخوض في سلسلة طويلة من المعاملات والتي تقوم اولاها على

حق شعور هذا المواطن بالتملك وامتلاكه عقار لتسلسل الى وظيفته ودوره في المجتمع وحقه في اختيار نواب يمثلونه ويديرون مصالحة، وثانيا: تغير النظرة الى الادارة اذ كانت نظرة هذا المواطن الى ادارة مجتمعه في السابق تقوم وتعمل على اساس الانقياد والخوف من هذه الادارة وهذا المسؤول والذي يتم اختياره – سواء ان تم اختياره او فرض فرضا– لعل لنا في العراق وما حدث له أسوه حسنة فمع العودة بذاكرة العراقيين الى فترة حكم رئيس الجمهورية السابق السيد صدام حسين تم اجراء انتخابات شكلية حصل فيها الرئيس السابق على ما نسبته ٩٦،٩٩%، في عام ١٩٩٥، رغم شكلية هذه الانتخابات، لتعبر عن الانقياد الذي يرتفع في العام ٢٠٠٢، فتصل النسبة الى ١٠٠%، ومع العودة الى يومنا، تغير شكل ومحتوى النظام السياسي في العراق واعتمد دستور جديد للبلاد معتمدا على اللامركزية .

فرضية البحث: ان التطبيق العملي لا حكام هذه المواد الدستورية الخاصة باللامركزية الادارية تم تطبيقها مع اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية اعتمدت بقانون في العام ٢٠٠٨، والذي واجه مشكلة تعمل على الاخذ بأكثر من تفسير الى جانب بعض التناقض وعدم الانسجام في ادارة بعض الوزارات في الحكومة الاتحادية وتعارض عملها مع الاتجاه اللامركزية في الادارة في المحافظات في ذات الوقت يواجه العراق كدولة مشاكل داخلية وخارجية فرضتها الحرب الحالية ضد تنظيمات الارهابية للدولة الاسلامية «داعش» ووقوع بعض مساحات الدولة العراقية تحت ادارة هذا التنظيم مما فاقم المسؤوليات والإعمال على كل من الادارات الاتحادية والمحلية بضرورة العمل على تقديم ادارات مناسبة وواضحة الوجوه للمواطن على الصعيد المحلي والمركزي، خاصتا وان مشاكل ومتعلقات تطبيق الادارة اللامركزية ما زالت محل خلاف وتجاذب بين الحكومة الوطنية وحكومة اقليم كردستان وبخاصة في المناطق المتنازع عليها الامر الذي يدعو الى تقديم بعض المراجعات النظرية حول مفهوم ومدلول النظام اللامركزي بشكل عام ومكامن القوه والضعف في التجربة اللامركزية في الدولة العراقية فالبحث يفترض في حال ابدال القائمين على المؤسسات الحالية والذين اعتمدوا على ولاءاتهم القومية والطائفية والعشائرية بدل الكفاءة سيدفع الى تحسين تطبيق الادارة اللامركزية ومخرجاتها في العراق.

اهمية البحث :مع الظروف التي تواجه كامل الدولة العراقية من تراجع الاقتصاد الذي يعتمد النفط وتقليل نسب ما يقدم الى الادارات المحلية من تخصيصات من الموازنة يصبح من

الضرورة العمل على تقديم مقترحات لتحسين واقع ادارت المؤسسات والادارات في محافظات العراق كافه .

اهداف البحث: محاولة تقديم جهد بسيط لا يجاد حلول للواقع المتردي للمؤسسات في العراق والتي اعتمدت اللامركزية لكنها تعاني الاهمال والفساد.

هيكلية البحث: لذلك تم تقسيم هذا البحث الى ثلاثة مباحث : المبحث الاول تحديد معنى النظام اللامركزي بشكل عام وبدايات تجارب النظام اللامركزي في العراق في ذات الوقت سيبحث المبحث الثاني الادارة اللامركزية بين ادارة الاتحاد والاطراف اما المبحث الثالث سيعمل على دراسة المشاكل ومحاولة تقديم بعض الحلول لواقع الادارات اللامركزية في العراق الى جانب مقدمة وخاتمة البحث.

المبحث الاول : ماهية وأصول اللامركزية في الدولة العراقية

اساسا العراق كدولة يرجع اعتماده على تطبيق الادارة اللامركزية الى وقت مبكر من تأسيسه كدولة ولكن بالرغم من مرور فترة زمنية طويلة على اعتماد النظام اللامركزي في العراق والذي يرجع الى بدايات تأسيس المملكة العراقية في العام ١٩٢١، إلا ان النظام السياسي الاداري تم التركيز علية لاسيما بعد العام ٢٠٠٣، و حول مصطلح وأنماط ادارة النظام اللامركزية[١]، داخل أي شكل من أشكال الانظمة السياسية، فاللامركزية كتعريف واضح

١ اتخذ مصطلح اللامركزية الان عدت أنماط ومستويات من اللامركزية فهي تتمثل بعملية التحول والتطور العامة والتي تنقل بموجبها السلطة السياسية والعمليات والإجراءات التنفيذية والإدارية من الهيئات والمؤسسات الحكومية على المستوى الوطني لكامل الدولة إلى هيئات حكومية على المستوى المحلي للمناطق والمحافظات والاقاليم التي تشكل الدولة ، و اللامركزية حسب درجتها وعمقها تتعدد إلى أنماط أربعة تبعًا لمستوى نقل السلطة ولنوع "الوحدة" التي يجري تشاطر السلطة معها، وهذه الأنماط هي:١- التنازل: ويعني نقل السلطة إلى حكومات محلية مستقلة ذاتيا أو شبه مستقلة ذاتيا.٢- التفويض: وهو نقل مسؤوليات الخدمات والإدارة إلى أجهزة الحكم والمؤسسات ألمحلية إبطال المركزية «أو عدم التركُز»: ويعني توكيل تنفيذ البرامج الوطنية لفروع أدنى من الحكومة التجريد: وهو نقل الخدمات والمؤسسات العامة «الحكومية» إلى شركات ومؤسسات خاصة" و حجم ونوع هذه الصلاحيات المحدد لكل جانب من جوانب الإدارة الحكومية والتي تتوزع حسب٣ - البعد المكاني : ويقصد به تشكيل الوحدات الجغرافية اللامركزية فإذا تم ذلك بموجب الدستور تكون اللامركزية قوية، وإذا حصل ذلك وفق قانون تكون اللامركزية متوسطة، أما إذا شكلت هذه الوحدات بموجب قرار إداري فتكون اللامركزية ضعيفة.٢- البعد التنظيمي : ويعني مدى استقلالية الوحدات الإدارية المحلية في وضع نظامها الداخلي، فإذا كانت هذه الوحدات تتمتع في ذلك بالاستقلال الكافي تكون اللامركزية قوية، وإذا ما قامت الحكومة المركزية بتحديد إطار عام للنظام الداخلي للسلطات المحلية فتكون اللامركزية متوسطة، وإذا وضعت الحكومة المركزية النظام الداخلي للوحدات الإدارية المحلية أو حددت تعليمات تفصيلية لهذه الغاية فتكون اللامركزية ضعيفة.٤- البعد المؤسسي : إذا توفر للوحدات الإدارية المحلية البناء المؤسسي المعتاد للحكومات من برلمان وقضاء مستقل فتكون اللامركزية قوية، وإذا توفرت جميع المؤسسات باستثناء القضاء وبعض المؤسسات الأخرى فتكون اللامركزية متوسطة أما إذا كانت الإدارات المحلية مجرد سلطة إدارية عندئذ تكون اللامركزية ضعيفة .ينظر: المركزية الادارية واللامركزية الادارية، الشامل موسوعة البحوث

يمكن ادراج تعريفها على انها تمايز في المعنى والمدلولات بين المركزية واللامركزية وهذا ما حدده تعريف المعجم السياسي إذ جاء فيه مركزية/ لامركزية تشكل ثنائية المركزية / اللامركزية إحدى نقاط الانطلاق الأساسية للتفكير في الدولة وفي علاقتها بالسلطات المحيطية أيضا" . وكلما تمركزت الدولة، عينتا إدارة مرتبة hierarchisee تسيطر على مجمل أراضيها على نحو واحد، ووصلت إلى فرض سياستها الخاصة على التجمعات الاقليمية إتاحة ظهور سلطات سياسية قوية ،لديها جهاز اداري قوي وفاعل، يكون قادرا على ادارة ميزانيتها الخاصة والتي تتحول مع تقادم الزمن الى التضخم اكثر فاكثر وعلية ما يفقد المحافظ سيطرته شيئا فشيئا، فيكون بذلك نقل السلطة والصلاحيات وعدم الرقابة الشديدة من الجهات الوصائية على السلطات المحلية يعطيان دفعا قويا نحو اللامركزية، كما عرفه لامركزية :اللامركزية نوعان: اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية .فالأولى تعتبر نوعا من أساليب التنظيم الدستورية وتنظيم الحكم من الدولة .أما الثانية فهي مجرد أسلوب يتصل بتسيير الوظيفة الادارية في الدولة وتتحقق دولة الاتحاد الفيدرالية أو الاتحاد المركزي. فهذه الدولة تتكون من دويلات او ولايات تفقد كل منها شخصيتها الدولية لمصلحة الدولة الاتحادية التي يكون لها وحدها الشخصية الدولية، ولكن كل دولة او ولاية تحتفظ بقدر كبير او ضئيل من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على اقليمها، حسب ما يعطيه الدستور من صلاحيات كما يكون ايضا" لدولة الاتحاد سلطات تشريعية وتنفيذية و قضائية تشمل اقاليم كل الولايات او الدويلات، ويتولى الدستور الاتحادي توزيع الاختصاصات بين حكومات الولايات والحكومة الاتحادية .ومن أمثلة الدولة الاتحادية :الولايات المتحدة الامريكية والهند و يوغسلافيا–السابقة–. وجاء في تحديد اللامركزية على انها تنظيم اداري موزع على المحليات وخاضع للرقابة المركزية وهذا ما وضحة لامركزية (decentralization) نمط تنظيم إداري تنقل بموجبه سلطات قرار الى أجهزة محلية تكون نسبيا" مستقلة عن السلطة المركزية .وتعني اللامركزية قيام شخصية قانونية ومفهوم الشؤون المحلية الخاصة والانتخاب بشكل عام ،كما تفرض وجود وسائل[1] إنسانية ومالية ملائمة «الاستقلال المالي والإداري. وتخضع الاجهزة

المواضيع المدرسية، الشبكة الدولية: محمد نبيه (٢٠١٩)،*الجهود المتقدمة بين اللامركزية واللاتمركز الجانب القانوني والمحاسبي* ، cross media communication Rabat ، الرباط، متوفر على الشبكة الدولية بتاريخ ٢٠١٩/٤/٥ wwwbouhoot.blogspot.com/2016/10/blog-post_510.html

١ جي هرميه ، وآخرون ، معجم علم السياسة والمؤسسات السياسية ،ترجمة هيثم اللمع ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ط١، بيروت ، ٢٠٠٥، ص٣٤٢.

اللامركزية لرقابة الوصاية من قبل الدولة رقابة مسبقة أو رقابة مؤخرة. تقليديا"، يجري التميز بين اللامركزية الاقليمية مثلا، البلديات في لبنان ،الكومونات والمحافظات والمناطق في فرنسا واللامركزية المرافقية المؤسسات العامة[١]، ففكرة التنظيم اللامركزي من حيث التطبيق العملي في المجتمعات العربية والاسلامية لوحظ ان هذه المجتمعات المعتمدة على مفاهيم الحضارة الاسلامية لم تشهد ابدا" نشاط تعاوني مشترك لهذه الكيانات اللامركزية المعروفة بالبلديات مع ادراك واقع ان هذه البلديات كانت موجودة ومزدهرة في مجتمعات اخرى وفي اوقات سابقة لنهوض الحضارة الاسلامية فهذه البلديات عرفت في عصر الاغريق القدماء وفي روما ومن بعدها اوروبا وفي وقت لاحق كان لهذه اللامركزية وهذه البلديات دور ووظيفة تقوم بها اثناء فترة القرون الوسطى وعصر النهضة فمع وجود الاحتكاك بين الاسلام والمجتمع الاوربي تحديدا" في اسبانيا كان له ان يقود هذا الاحتكاك لظهور دور ونشاط ووظيفة محددة لعدد من المدن مثل طليطلة و قرطبة واشبيلية اذ كان لكل هذه المدن دورا" مستقلا" [٢]، فمن الوضوح ان شكل الفارق الرئيس بين اللامركزية الادارية (كأسلوب لا دارة المصالح العامة) و اللامركزية السياسية (كأسلوب ادارة سياسية للدولة) يكون في امتلاك الوحدات المحلية في الدولة نمط ادارة وحكم الى جانب سلطات تنفيذية وتشريعية الى جانب القضائية على ان لا يكون منفصل بل محدد الواجبات والسلطات ويكون متميز ولكن ليس منفصل عن سلطات العاصمة للبلاد، وبشكل اكثر تحديد يكون للهيئات المحلية مجالس نيابية خاصه بكل وحدة محلية من وحدات الدولة، فمع حقيقة غياب او عدم وجود هذه السلطة التشريعية للوحدات المحلية يكون بذلك الواقع لا يعكس وجود دولة بنظام لا مركزية سياسية وانما وجود دولة موحدة وتكون فيها اللامركزية هي لامركزية ادارية فقط [٣]، واللامركزية الادارية فهي أسلوب من أساليب الادارة ،من مقتضاه توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية في الدولة بين الحكومة المركزية الموجودة في العاصمة وبين هيئات ادارية اخرى محلية او مصلحيه تباشر سلطتها

١ د. احمد سعيفان ، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية .عربي – انجليزي – فرنسي ، مكتبة لبنان ناشرون ، ط١،بيروت لبنان، ٢٠٠٤،ص٢٨٣.

٢ شارل عيساوي ، الشروط الاقتصادية والاجتماعية للديمقراطية في الشرق الاوسط ، المستقبل العربي ، العدد ٣٢٢، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، لبنان ، كانون الاول ٢٠٠٥، ص٢٢.

٣ د. أزهار محمد عيلان ،تجربة اللامركزية الادارية في مجالس المحافظات مجلس محافظة بغداد –أنموذجا- ،مجلة شؤون عراقية،،مركز العراق للدراسات،العدد:٣،اب ٢٠٠٩،بغداد،ص١٦٥.

في النطاق المرسوم لها بمقتضى القانون، وتحت رقابة الدولة وإشرافها دون ان تكون خاضعة لها خضوعا رئاسيا وهي تقوم بذلك على عناصر اربعة:

المصالح المحلية تربط بين سكان اقليم معين وهي متميزة عن المصالح الوطنية العامة للدولة .قيام هيئات ادارية محلية بإدارة المصالح المحلية عن طريق ادارة المرافق العامة التي تقوم بها يلزم لهذه المصالح. تتمتع هذه الهيئات الادارية المحلية بالشخصية الاعتبارية المتميزة عن الدولة وان يكون لها استقلالها وان يجري تشكيل الاجهزة التي تدير شؤون هذه الشخصية المعنوية عن طريق الانتخاب وليس بالتعيين من السلطة المركزية . أي ان نظام الرقابة تقوم به الحكومة المركزية على اعمال الوحدات اللامركزية، دون ان تكون للأولى على الثانية حق السيطرة الرئاسية مثل التفتيش على اعمالها أو الحق في ايقاف بعض قراراتها أو التصديق عليها .و تكون اللامركزية الادارية على نوعين:

لامركزية ادارية اقليمية، بمعنى ان كل اقليم من اقاليم الدولة «المحافظات او المديريات» يختص بإدارة مصالح محلية طبقا للعناصر السابقة.

لامركزية ادارية مصلحيه او مرفقيه ،أو نظام المؤسسات العامة. بمعنى ان تمنح الدولة مرفقا عاما شخصية معنوية مستقلة فيصبح مؤسسة عامة لكي يدير شؤونه بنفسه مستقلا عن السلطة المركزية التي يتبعها اصلا وذلك لأهمية النشاط الذي يقوم به هذا المرفق.[١]، وفي مجال توضيح اللامركزية، جاء في توضيح المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة على انه مجال أسلوب الحكم والإدارة العامة، ينظر إلى اللامركزية بصورة عامة عملية، يتم من خلالها نقل السلطات والمهام والمسؤوليات والموارد من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية والكيانات لامركزية أخرى. ومن الناحية العملية، فإن اللامركزية عملية تهدف إلى إقامة توازن بين مطالبات الأطراف وطلبات المركز. وعندما توضع هيكلية اللامركزية على نحو ملائم، فأنها توفر ترتيبا يمكن من خلاله التوفيق بين مسائل هامة كالوحدة الوطنية ثابته وعدم التقسيم وسبل حماية المصالح الوطنية وكفالة التنسيق بل و التنمية وقد بذل العديد من البلدان جهودا لتحقيق المساواة في توزيع الموارد والتنوع والحكم المحلي عبر أضفاء اللامركزية على أنظمتها السياسية والإدارية. وشهدت هذه الجهود درجات متفاوتة، من القوة والنجاح وذلك لأن كل بلد يستجيب بطريقته الخاصة به إزاء التغيرات

١ عبد الوهاب الكيالي ،موسوعة السياسة ،المؤسسة العربية للدراسات والنشر،ج٥،ب ت ، ص٣٩٤-ص٣٩٥.

غير المسبوقة والتحديات في أدائه الإداري والسياسية إن اللامركزية مفهوم واسع يمكن أن يكون وسيلة لتحسين كفاءة وفعالية الخدمات العامة، ويمكن أن يكون كذلك وسيلة لتعزيز القيم الأوسع نطاقا المتمثلة في التعددية والمشاركة الديمقراطية. وهي تنطوي على نقل السلطة السياسية والمالية والإدارية والقانونية من الحكومة المركزية إلى الحكومات الإقليمية / دون الإقليمية والمحلية. ويمكن تمييز بين أشكال مختلفة من اللامركزية وفق المدى الذي يتم بموجبه نقل القوة والسلطة و/ أو نوع السلطة التي يجري نقلها أو وضعها، ومثال على ذلك، اللامركزية من إدارات الحكومة المركزية إلى المكاتب المحلية، وتفويض السلطة إلى المنظمات التي تتمتع باستقلال شبه ذاتي، ونقل السلطة إلى الحكومات المحلية، أو نقلها إلى منظمات غير حكومية [١]، وذهب تعريف ثالث الى التأكيد على مقومين هما: الاول توزيع الوظائف والاختصاصات من جانب و الثاني دور الرقابة في ضمان وحدة الادارة داخل الدولة اللامركزية وهو بحد ذاته طريقة من طرق الادارة التي يتم بموجبها تقاسم الوظيفة الادارية بين حكومة المركز وبين هيئات أو إدارات منتخبة محلية تباشر سلطات ومهام ووظائف محلية بالتنسيق مع الحكومة المركزية . ويسمح هذا النظام بتوزيع الاختصاصات بين الجهاز المركزي للدولة والوحدات الادارية المرفقية أو المحلية، إذ تمنح هذه الوحدات سلطة البت والتقرير فيما يتعلق بالاختصاصات التي خولها لها القانون، على أن تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية . ويتركز الهدف من فرض هذه الرقابة أو الوصاية الادارية هو الحفاظ على وحدة البلد، فعند النظر بطريقة شاملة يكون في حال استقلت تلك الهيئات اللامركزية المصلحية أو المحلية استقلالا كاملا وتخلصت من وصاية السلطة المركزية عليها، لتحولت اللامركزية الادارية الى لامركزية سياسية، ولتغير شكل الدولة على الفور من دولة بسيطة الى دولة اتحادية فدرالية [٢]وبذلك فاللامركزية تعمل الى إعادة هيكلة أو إعادة تنظيم السلطة الحكومية بحيث تؤدي إلى تأسيس نظام من المسؤولية المشتركة بين مؤسسات الحكم على المستويات المركزية والإقليمية والمحلية استنادا إلى مبدأ توزيع السلطة مما يزيد من جودة وفعالية نظام الحكم داخل كامل الدولة إجمالا فالى جانب فاعلية الادارة والحكم على المستوى الوطني تزيد في الوقت نفسه من سلطة وقدرات المستويات دون الوطنية

١ مذكرة من الامانة العامة ،المجلس الاقتصادي والاجتماعي ،الامم المتحدة، الدورة الخامسة،٢٧-٣١ اذار /مارس٢٠٠٦،نيويورك،E c/16/2006/4 الشبكة الدولية : بتاريخ ٢٠١٩/٤/٧١
www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022337.pdf

٢ يحي الجمل ، الانظمة السياسية المعاصرة ،دار النهضة العربية ،القاهرة ، ب ت ،ص٣٧.

«المحلية والاقليمية»[١]. وفيما يتعلق باللامركزية الادارية والتي في جوهرها اعادت اتخاذ القرارات بمستوى دون الوطني فهي توجد في كل الدول المركبة منها والموحدة على السواء ووجودها في الدول المركبة هو من قبيل تحصيل الحاصل لان اللامركزية السياسية فيها تشمل اللامركزية الادارية واما بخصوص وجود اللامركزية الادارية في الدول الموحدة فهو يرتبط في وقتنا الحاضر باتجاه اغلب الدول والمجتمعات السياسية المعاصرة نحو الديمقراطية والمشاركة بمفهومها الموسع السياسي والاداري والاجتماعي والاقتصادي وبرغبة اكثر للدول الموحدة في توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية الاقليمية أو المصلحية المرفقية تمارس سلطاتها مستقلة في المسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والخدمية فضرورات تطبيق اللامركزية الادارية في داخل الدولة متعددة ومنها العمل على زيادة فعاليات توصيل واداء الخدمات العامة وزيادة الاستغلال الاداري من خلال تقليل التدخلات الادارية المركزية والسماح بزيادة المشاركة المجتمعية في الشؤون العامة وزيادة العدالة في توزيع الموارد وزيادة درجة الرقابة المحلية للبيروقراطيين والممثلين المنتخبين للمؤسسات السياسية في عموم مساحة الدولة[٢]. ان واقع اللا مركزية الادارية كنصوص قانونية وتشريعات في الدولة العراقية عرفت واقع دستوري ملموس وهذا ما كان مدون في الفقرات الدستورية والتي احتواها الدستور العراقي الاول القانون الاساسي الصادر العام ١٩٢١, والذي اشارت فيه المادة رقم ١٠٩، والتي نصت على " تعيين المناطق الادارية و انواعها و اسماؤها و كيفية تأسيسها و اختصاص موظفيها و ألقابهم بقانون خاص"[٣]، وفق هذه المادة الدستورية تم تحديد التنظيم اللامركزي للدولة العراقية مرحلة التأسيس، ولتعريف شكل اللامركزية الادارية للدولة العراقية في حينه نصت المادة رقم ١١١ من دستور المملكة على توصيف محدد بالإدارة اللامركزية وحددتها بالوحدة البلدية في عموم المملكة العراقية وفي تعريف وحدة المجلس البلدي في المملكة العراقية ب:"هو كل هيئة منصوبة بالانتخاب لا داء الوظائف البلدية المعينة لها بهذا القانون"[٤]، مما دفع الى سعي المملكة العراقية الناشئة

١ نفس المصدر اعلاه،،ص٧٢

٢ جاسم محمد دايش ،مظاهر اللامركزية السياسية والادارية ،٦/تشرين الثاني/٢٠١٥، الشبكة الدولية :بتاريخ ٢٠١٩/٥/٢ wwwkitabat.com/ar/page/06/11/2015/63654

٣ المادة ١٠٩،الباب السابع ،إدارة الاقليم، القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥، دساتير الدولة العراقية للفترة من عام ١٨٧٦ لغاية عام ٢٠٠٥،جمع وائل عبد اللطيف الفضل، دار الشؤون الثقافية العامة ،ط٢،٢٠٠٦،بغداد،ص٨١.

٤ قانون رقم ٨٤،لسنة ١٩٣١،

تنظيم الادارة بشكل تطبيقي تعتمد أسس اللامركزية الفعلية في الادارة مما أستوجب صدور قانون ادارة البلديات التابعة للدولة العراقية و بناء على ذلك فقد صدر القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١. والذي كان يؤخذ عليه على الرغم من اعتماده اسس الوحدات الادارية اللامركزية إلا انه لم يكن مكتمل من حيث المراحل الاجرائية في التطبيق تضمن هذا القانون على عدم اعتماد حق الاختيار والانتخاب في تثبيت المناصب الادارية " من حيث النصوص القانونية فحق الانتخاب كان منصوص عليه في القانون الا ان التطبيق الفعلي فلم يكن مطبق"، فعبر اعتماد التعيين لمناصب رؤساء البلديات وعدم انتخابهم من قبل المواطنين كما كان معمول به في زمن الحكم التركي والتي اتبعها اصدار القانون الخاص الوارد ذكره في المادة الدستورية ١٠٩، والذي كان تنظيم قانوني للإدارة الالوية و الذي بداء العمل به في العام ١٩٢٧.[١] و اتبعه القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ الى حين صدور قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ .والذي تضمن عدت مواد منها المادة ١٨،من قانون ادارة البلديات والذي اشترط انتخاب اعضاء المجلس البلدي بعد ان قسم البلديات في العراق الى ستة أصناف اولا: بلديات الصنف الخاص ‹بلدية بغداد› والمكونة من ١٧، عضوا ثانيا: بلديات صنف ممتاز ١٣عضوا ثالثا: بلديات صنف الاول ١١،عضوا رابعا: بلديات صنف ثاني ٩ اعضاء خامسا: بلديات صنف ثالث ٧ اعضاء سادسا: بلديات صنف رابع ٥ أعضاء [٢] وعلى طرف مقابل فمن حيث الادارة المالية للنظام اللامركزي المتع في الدولة العراقية فلم يأخذ القانون العراقي الخاص بالإدارة المحلية للدولة في اول قانون لإدارة الالوية كان برقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧، توفير استقلال اداري او مالي واضح للنظام اللامركزي المتبع في العراق فمجالس الالوية عبارة عن هيئات استشارية لا تتمتع بالنظام اللامركزي الفاعل فلم يكن لها استقلالا ماليا و لا اداريا، غير انه بعد صدور قانون الخاص بإدارة الالوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥، والذي هذا القانون أكثر وضوح في التنظيم الاداري اللامركزي و ويتضح هذا عبر منح الادارة المحلية والتي اعطاها الشخصية المعنوية . فلم يعد مجلس اللواء العام هيئة استشارية مركزية كما كان سابقا وانما هيئة محلية لها شخصية معنوية مسؤولة عن الادارة و تنظيم المسائل و الشؤون المحلية ولقد كان الامر كذلك الا ان تطبيق هذا القانون و الادارات المحلية لم

١ قانون ادارة الالوية رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧، الجمهورية العراقية، قاعدة التشريعات العراقية، الشبكة الدولية: www.iraqld.iq/LoadLawBook.aspx?SC=150920054252984

٢ قانون ادارة البلديات رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٤،الشبكة الدولية www.wiki.dorar-aliraq net/iraqilaw/law/3407.html. كذلك انظر الوقائع العراقية ،وزارة العدل ،قانون البلديات ،ص١٢٨

تزاول اعمالها بوصفها ممثلة للسلطات المحلية الا في نطاق ضيق بعد سنة ١٩٥٠، ومع قيام الاتحاد العربي بين مملكة العراق ومملكة الاردن الهاشمية لم يفصل دستور الاتحاد العربي نصوص تفصيلية عم حقوق او أدارة النظام اللامركزي للدولة والاتحاد الناشئ وانما اقتصر على النص الدستوري من المادة ١٠الفقرة ب والتي نصت على «ب- يمثل كل لواء من الوية المملكتين بعضوا واحد على الاقل ويجري انتخاب هؤلاء وفق القانون» [١]. ومع قيام النظام الجمهورية في الدولة العراقية في العام ١٩٥٨، و الغاء النظام الملكي صدر القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٩ اجرا تعديلات وبعض الالغاءات على قانون وتعديل قانون ادارة الالوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥، والذي كان معمول به في عهد الدولة العراقية فترت الملكية و هذا القانون الملغى بعد انتهاء الملكية اتسم بعدم من وجود فقرات حق الانتخاب اعضاء مجلس اللواء العام والتي كانت تطبيقها غير واضح او مفعل فقد تم تجميد النصوص التي تنص على انتخاب اعضاء في مجلس اللواء العام و ابقى فقط على الاعضاء المعينين بحكم وظائفهم وهم الاعضاء الدائميين [٢].ومع العهد و الفترة الاولى من عمر الجمهورية استمر ضعف الدور الموكل للامركزية الادارية في الدولة على الرغم من وجود نصوص قانونية اعتمدت منح حق الاختيار والانتخاب في اختيار اعضاء المناصب داخل الدولة وهو ما اوضحته النصوص القانونية التي درجت في الاتفاق الدولة العراقية مع سوريا ومصر لتشكيل اتفاق الوحدة الثلاثية بين الدول الثلاث عبر تحديد اللامركزية السياسية المعتمدة على الانتخابات الحرة كأساس في العمل والى دعم المنظمات الشعبية العاملة في الدولة وجاء ذلك في الاتفاق الثلاثي، والذي اعلن عنه في القاهرة بتاريخ ١٩٦٣/٤/١٧، ضمن المقومات الاساسية في الاتفاق على إنّ التنظيمات الشعبية والسياسية التي تكون و تقوم بالانتخاب الحر المباشر ،لابد وأن تمثل – بحق وبعدل–القوى المكونة للأغلبية . ومن يجب أن نضمن للعمال والفلاحين نصف مقاعد هذه التنظيمات على الاقل وفي جميع المستويات بما فيها مجلس الامة[٣]، وبعد انقلاب ١٩٦٨, صدر قانون جديد بالرقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الذي الغى قانون القرى رقم ١٦ لسنة ١٩٥٧ و قانون ادارة الالوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥. وبعد العام ١٩٦٨ وصدور دستور العام ١٩٧٠ المؤقت صدر قانون المحافظات رقم ٣٦ لسنة ١٩٦٩ الذي ظل

١ دستور الاتحاد العربي ، دساتير الدولة العراقية للفترة من عام ١٨٧٦ لغاية عام ٢٠٠٥،جمع وترتيب وتعليق القاضي وائل عبد اللطيف الفضل ،دار الشؤون الثقافية ،ط٢،بغداد ،٢٠٠٦،ص١٢٤

٢ دساتير الدولة العراقية للفترة من عام ١٨٧٦ لغاية عام٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره ،ص١٢٥

٣ دساتير الدولة العراقية للفترة من عام ١٨٧٦ لغاية عام٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره ،ص١٦٢.

نافذاً حتى سقوط النظام عام ٢٠٠٣ وبموجب هذا القانون بقت التقسيم الادارية في العراق دون تغيير في التسميات محافظة وقضاء وناحية . ومن الانتقادات الموجه لا دارات البلدية والقانون البلديات التي شرع النظام الهيكلي وصلاحيات البلديات هو من حيث التطبيق العملي لم يتمكن من خلق ادارة فعلية عملية كما انه لم يتمكن من خلق ادارات بلدية فعالة وقادرة بالقيام بوظائفها الفعلية في الادارة والتنظيم على المستوى الجغرافي للدولة العراقية فمنصب المحافظ في المحافظات داخل الدولة العراقية كممثلاً للسلطة المركزية في المحافظة ويتم تعيينه من قبل السلطة المركزية وبمرسوم جمهوري. وكذا الحال التطبيقي على سلسلة المناصب الادارية الاخرى [١].فهذه اللامركزية تم اقرارها اصلا باعتراف اولا بان شعب العراق ليس نموذج او نسيج واحد متشابه وانما متعدد الالوان من خلال المادة ٢ من دستور العام ٢٠٠٥، ان للعراقيين حرية العقيدة والممارسات على اختلافاتهم الدينية والقومية والمذهبية وتعددهم اللغوي [٢]،وفق دستور الدولة الساري تم تحديد اللامركزية في عدة فصول الا انها كانت موسعة في الفصل الاول والذي اخذ عنوان الاقاليم والتي تمتد مواده من المادة ١١٥–١٣٠،اذ تسلسلت المادة ١١٥التي اعطت تعريف الدولة بامتلاك محافظات لامركزية وادارات محلية، واجراءات تكوين الاقاليم المادة ١١٧–١١٨، لتنتقل النصوص الدستورية الى فصل المحافظات التي لم تنتظم في اقليم حيث منحت كمحافظات صلاحيات ادارية ومالية واسعة وفق اللامركزية الادارية لينتقل الى انتخاب المحافظ ومجلس المحافظة والصلاحيات التي تمنح لهما ومن ثم ينتقل لتفويض الصلاحيات ما بين الحكومة الاتحادية والمحافظات حيث تفوض الصلاحيات بشكل متبادل بين الطرفين [٣].

المبحث الثاني: اللامركزية بين المركز والاطراف

ان الادارة اللامركزية في المنظورين السياسي والاداري العراق انموذجا كنصوص دستورية وتشريعات قانونية تواجدت في الدساتير والتشريعات العراقية الا أنها من حيث التطبيق الفعلي عانت من الركود وعدم التطبيق، فبعد التغيير السياسي والعسكري الذي حدث في بنية الدولة العراقية في العام ٢٠٠٣،وتأسيس النظام السياسي القائم على أساس الدولة الاتحادية اللامركزية في التوجيه السياسي والاداري والذي كان مماثل بالتوجه الاداري والسياسي في

١ نفس المصدر،ص١٦٢.
٢ دساتير الدولة العراقية ، مصدر سبق ذكره،ص٤٠٦.
٣ دساتير الدولة العراقية للفترة من عام ١٨٧٦ لغاية عام ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، ص٤٥٥-٤٥٨.

عموم بلدان العالم في الوقت الراهن يدور حول محاولات التخفيف من البيروقراطية المركزية في المجتمعات المحلية في محاولة للتماشي العالمي والتي اعترفت بها عدت نصوص لمواثيق دولية منها المادة ٢١ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان التي نصت على « ان لكل شخص حق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة »[١] والصادر ١٠/١٢/٤٨ ١٩، ومع التحول للنظام الجمهوري ادرجت بعض القوانين والتشريعات الخاصة بالإدارات المحلية الا انها كانت غير فاعلة من حيث التطبيق ومنها – ما كان وعلى سبيل المثال لا الحصر– قانون مجالس الشعب المحلي رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥[٢]، فكان توجه الادارة في العراق نحو ادارة وانشاء نظام حكومي قائم على اللامركزية كانت بداياتها مع تشكيل سلطة التحالف المؤقتة و ممارسة الحاكم المدني للعراق سلطات تشريعية اختلفت توجهات التشريعات التي صدرت بخصوص الادارة المحلية, ففي قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٣، حدد الباب الثامن للقانون والمخصص للأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية، تم منح حق الادارة اللامركزية للمحافظات والاقليم ومجالس الاقضية والنواحي حسب المادة ٥٦ كوظائف ومهام وحتى صلاحيات تشترك فيها مع الحكومة الاتحادية سيتم منحها في وقت لاحق فنصت على أ– تساعد مجالس المحافظات الحكومة الاتحادية في تنسيق عمليات في الوزارة الاتحادية الجارية داخل المحافظة .....يجري تمويل مجالس المحافظات من الميزانية العامة للدولة ولهذه المجالس الصلاحية كذلك بزيادة ايراداتها بشكل مستقل .....ب تساعد مجالس الاقضية والنواحي وغيرها من المجالس ذات العلاقة في اداء مسؤوليات الحكومة الاتحادية وتقديم الخدمات العامة .... ج تتخذ الحكومة الاتحادية كلما كان ذلك عمليا" اجراءات لمنح الادارات المحلية والاقليمية والمحافظات سلطات اضافية ....[٣]، فحسب الفقرة ج من المادة الدستورية ارتبطت الحكومة في العراق بتوجه العمل على منح الهيئات الحكومية في العراق بالقوانين والسلطات اللازمة لتمكينها من القيام بدور لامركزي فاعل في الادارة و الاعمال المختلفة لتسهيل عمل مواطني هذه المناطق المحلية بعيدا عن الروتين والإدارة المركزية البطيئة، الا ان تفسير هذه الفقرات جاءت في توجهات

١ المادة رقم ٢١ للإعلان العالمي لحقوق الانسان ص١٢٢

٢ د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق،ط١،بيت الحكمة ،بغداد،٢٠٠٤،ص٢٠٢.

٣ المادة السادسة والخمسون، قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٣، الدساتير العراقية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية ،المعهد الدولي لحقوق الانسان كلية الحقوق بجامعة دي بول،ط١، ٢٠٠٥،ص ١٨٥ –ص١٨٦.

التفسير فظهر هذا الاختلاف في التفسير وطبيعة منح الصلاحيات والسلطات جليا و اضح في القرار رقم ٧١ الذي صدر عن الحاكم المدني – حين إذ– في العراق في ٦ نيسان ٢٠٠٤, فكان من نصوص هذا القرار ما يخص عمل الوحدات الادارية والمواطن في الدولة العراقية إذ منح هذا القرار الحق للمواطنين في المشاركة في اختيار مجالس تمثلهم تمارس الاشراف و الرقابة على الدوائر الحكومية في الوحدة الادارية بل و تقوم بانتخاب رئيس الوحدة الادارية نيابة عن الشعب و تلزم الحكومة المركزية بتعيين من تنتخبه هذه المجالس في المركز الذي انتخب له، الا ان هذه التشريعات المنشئة للنظام اللامركزي جابهت من حيث التطبيق بعض الصعوبات بسبب عدم وجود الفئة الادارية والسياسية في المحافظات والقادرة على الادارة وغياب كوادر متمكنة و مؤهلة للقيام بواجبات الادارة المحلية بما يتلاءم مع التوجه اللامركزي الجديد[١]، فكانت العلاقة المحددة بين المركز والاطراف في العراق معتمدة بشكل رئيس في الدولة العراقية بعد العام ٢٠٠٣، تعتمد على الدستور العراقي وتحديدا" الباب الخامس المقسم الى فصل اول يحدد أطار العلاقة بين المركز والاقليم من المادة ١١٥ الى الفصل الرابع المنتهي بالمادة ١٢٤، المنشأ لحقوق ادارية وسياسية وثقافية وتعليمية للقوميات المكونة لعموم المجتمع العراقي [٢] ومع البداء بتطبيق بنود وفقرات الدستور كتطبيق واقعي جابهت مجلس النواب في الدولة الاتحادية بعض المشاكل بشأن وضع حدود تفسيرية لتحديد اطر قانونية فتم اصدار القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، كقانون ينظم عمل المحافظات فعمد هذا القانون الى اعتماد وجهة تفسيري محدد وللعديد من الصلاحيات والسلطات التي منحها الدستور للمحافظات من المادة ١٢١ الى المادة ١٢٤،[٣] فمن حيث تقدير مدى سعت هذه الصلاحيات الممنوحة والواجب تقديرها للسلطات والحكومات المحلية في العراق حددت الفقرة ثانيا" من المادة ١٢١،من الدستور مدى تقدير هذه الصلاحيات الادارية والمالية للمحافظات بكونها صلاحيات واسعة في النص ثانيا":– تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية المالية الواسعة ،بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية ،وينظم ذلك بقانون[٤], فحسب القانون رقم ٢١ اعتمد المادة ٢ من القانون والتي

١ الادارة اللامركزية في العراق بعد ٢٠٠٣ نظرة تحليلية ،الشبكة الدولية : www.vision4iraq.blogspot.com/2011/10/2003.html

٢ الدستور العراقي للعام ٢٠٠٥،مصدر سبق ذكره ،ص٤٥٥-ص٤٥٩.

٣ دساتير الدولة العراقية للفترة من عام ١٨٧٦ لغاية عام ٢٠٠٥،مصدر سبق ذكره،ص٤٥٧-ص٤٥٩.

٤ الفقرة ثانيا" من المادة ١٢١ ،نفس المصدر ،ص٤٥٨

نصت على «أولاً: مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية .ثانياً :يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب.[١]، فكان التفسير ضيق مخضعا الادارة اللامركزية للرقابة البرلمانية الاتحادية ومحدد لبعض الاختصاصات وهو ما كان مبين في الدستور العراقي والذي منح العديد من الصلاحيات للمحافظات مع الاولوية لقوانين المحافظات في حال وجود اختلاف في التفسير والتطبيق بين القوانين الاتحادية والقوانين المحلية – في تحديد وظيفة اللامركزية الادارية في الدولة أستوجب عدم الخلط في مفهوم الادارة على مستوى الوحدات المحلية ذلك ان المركزية واللامركزية وصفان من الضروري معرفة انهما يصبا في منطوق العمل الاداري تحديدا" لاعلى العمل السياسي القائم على اساس الحكم فقد تكون الدولة موحدة او اتحادية الا انها تنتهج اللامركزية في الادارة –[٢] ،فحسب المادة ١١٤: من الدستور العراقي والتي نصت على« كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما.[٣]، وكتفيذ بالالتزام القانوني الواجب أصدراه وتطبيقه شرع البرلمان الاتحادي العراقي اصدر القانون المحافظات غير المنتظمة في أقاليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بتاريخ ١٩ /٢٠٠٨/٣، أذ جاء في المادة القانونية رقم ٢،منها رابعاً: تكون الحكومات المحلية والتي هي مسؤولة عن كل ما تتطلبه إدارة الوحدة الإدارية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. خامساً: تمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها بالمادة ١١٠، من الدستور والتي تم تحديدها برسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض للمعاهدات ورسم السياسات الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية .سادساً: تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها بالمواد ١١٢، ادارة النفط والغاز و ١١٣، الجمارك والطاقة الكهربائية

١ القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية،ص٤٨
٢ يحي الجمل ، مصدر سبق ذكره،ص٧٢
٣ الدستور العراقي للعام ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره،ص٤٥٤.

والبيئة والسياسة الصحية للبلاد و ١١٤، من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفقاً لأحكام المادة ١١٥ ،من الدستور[١]، ومع تنفيذ بنود هذا النمط من اللامركزية الادارية تم ايقاف العمل بهذه المادة بموجب المادة ٤٠، من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ رقم ٢٢، لسنة ٢٠١٢، لا سباب منها كانت أداريه ومالية [٢].

المبحث الثالث : الادارة اللامركزية

ان جميع البلاد الفدرالية تتحرك الان نحو نظام اقتصادي واجتماعي موحد يوازي في اتساعه اتساع اقليمها جميعه. ولا يمكن لمشكلة واحدة أن تعزل وينظر اليها من وجهة نظر محلية أو يوجد حل محلي لمشكلات محلية وكلما ازدادت كثافة السكان ونمت الصناعة تعقد نظام الحياة وتشابكت أجزاؤه تشابكا وثيقا وترابطت وجوه النشاط في قطاعات متنوعة حتى أن التنظيم المحلي لم يعد كافيا[٣]، فطبيعة المشاكل التي تواجه المجتمعات المحلية متنوعة ليست جميع المشاكل مشاكل مركزية .... والمشاكل التي لاتعد مشاكل مركزية تتطلب حلا محليا" يتخذه الذين وقعت بينهم المشكلة والذين يشعرون بها شعورا" عميقا"[٤]، ولاجل حل هذه المشاكل التي تظهر على المستوى المحلي وهو ما يتطلب مسؤولين يمتلكون سلطة واضحة ،فعلى المستوى المحلي تستوجب الادارة وجود مديرين منفذين وليسوا حكام فقط تقليدين فوجود المدراء القادرين على التنفيذ توجد الادارة الواضحة فتوجد بذلك سلطة حكم لا مجرد سلطة تنفيذية[٥]، فالإدارة المركزية من حيث الادارة الفاعلة ونجاحها في تحقيق أنماط الخدمة للمجتمعات المحلية تستوجب توافر عدت أسباب : الاسباب السياسية واهمها اشراك الشعب والمجتمع في أدارة شؤونه، الاسباب الاقتصادية وتتمحور حول الاقتصاد بالنفقات، ايجاد مصادر لتمويل الادارة، العمل على تنشيط الاقتصاد القومي من خلال الاقتصاد المحلي،

١ قانون المحافظات غير المنتظمة في أقاليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية ، وزارة العدل ،ص٢٣٢
٢ جليل البصري، في انتخابات مجالس المحافظات، مجلة الحوار والانماء ،مركز كركوك الوطني للحوار والانماء الاجتماعي ،العدد(١٤) ،العراق، صيف ٢٠٠٩،ص١٨
٣ د. محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية ،دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، ١٩٧٣،بيروت،ص ٥٠١-ص٥٠٢
٤ هارولد.جي.لاسكي، نقلا عن، اوستن رني، سياسة الحكم الجزء الثاني، ترجمة د. حسن علي الذنون، الناشر المكتبة الاهلية ،بغداد،١٩٦٦،ص٢٥٧-ص٢٥٨.
٥ د. يحي الجمل ،الانظمة السياسية المعاصرة ،دار النهضة العربية ،بيروت ،ب ت ،ص ٩٠

الاسباب الاجتماعية ومنها تسهيل مبدا المشاركة الاجتماعية بين الافراد تحفيز الطاقات الفكرية والثقافية و الاسباب الادارية تبسيط الاجراءات الادارية وتقليص الروتين الاداري بتقليل المخاطبات بين الوحدات الادارية والمركز مما يؤدي الى سرعة البت في المسائل المحلية الى جانب سهولة القيام بالإصلاح الاداري المحلي بين وحدات محدودة وبسيطة مما يسهل القيام بإجراء اختبارات الاصلاح الاداري [١]،وتعتمد الادارة اللامركزية في أمكانية نجاحها وتحقيقها الاهداف المطلوبة على الصعيد الادارة الفدرالية في بغداد والادارات المحلية في المحافظات والاقليم على مدى الالتزام والتحقق من تنفيذ انماط التفاعل الحر والديمقراطي على كل الصعد في بغداد والمحافظات والاقليم وبشكل محدد في اختيار النواب على الصعيد الوطني والمحلي وفي هذا الجانب يحدد ماديسون* في ورقته الفدرالية ١٠ والتي كانت موجهة في حينة الى اهالي ولاية نيويورك قائلا" «بما أن كل نائب سيختاره أكبر عدد من المواطنين في الجمهورية الكبيرة سيكون من الاصعب على المرشحين غير الكفاءات يمارسوا بنجاح المناورات المشبوهة التي كثيرا" ما يتحقق الفوز في الانتخابات بواسطتها، وحين تكون أصوات الشعب أكثر حرية فان من الارجح أن تذهب الى الاكثر استحقاقا"، والى الممثلين الاوسع شعبية والارسخ مكانة.»[٢]، ان من المأخذ الواضحة على الادارة اللامركزية في العراق هو عدم انتضام وتير اعتماد الانتخابات كأساس لتوالي المناصب الادارية في الوحدات المحلية ففي كل المناطق تم تعيين المجالس المحلية و مجلس المحافظة لم يتم اعتماد أسلوب الاختيار والانتخاب و أنما طريقة التزكية او بطريقة انتخاب النخبة ولم يجري انتخاب حقيقي للمجالس المحلية تحت مسميات وحجج الوضع الاستثنائي الذي يخوض فيه العراق كدولة وحكومات وادارات محلية [٣]. وهو ما حرم الادارات المحلية على العموم من الاعتماد على ركن

١ د. عوف عبد الرحمن الشيخ، اللامركزية الادارية وضرورة تطبيقها، مجلة العلوم السياسية ،العدد ٣٤،كلية العلوم السياسية ،كانون ثاني –حزيران،٢٠٠٧،بغداد،ص١٣٩-ص١٤٠

* جيمس ما ديسون الابن ١٧٥١- ١٨٣٦،هو رابع رؤساء الولايات المتحدة منذ التأسيس والاستقلال ففي عهده اعلنت الحرب على بريطانيا ويعرف بأبي الدستور . ينظر بتاريخ ٢٠٢١/٢/٧: THE WHITE HOUSE JAMES NADISON THE 4TH PRESIDENT OF THE UNITED STATES www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/james-madison

٢ الكسندر هاملتون، جيمس ماديسون، جون جاي، أوراق الفدرالية ترجمة عبد الاله النعيمي ، ،الورقة رقم (١٠)،معهد الدراسات الاستراتيجية ،ج ١،ط١،٢٠٠٦، بغداد- بيروت،ص١٠٧.

٣ عادل اللامي، انتخابات المجالس المحليّة بين الواقع والطموح، شبكة اخبار العراق، الشبكة الدولية: انتخابات المجالس المحليّة بين الواقع والطموح – شبكة اخبار العراق بتاريخ ٢٠٢٠/١١/١٥ www/ aliraqnews.com/%d8%a79

التماس المباشر بالمواطن البسيط [1]، وعلى الجانب الثاني فالدولة العراقية في الوقت الراهن تعمل على حل مجموعة من المشاكل ومنها بشكل اساسي مشكلة عدم تنوع الموارد وتراجع واردات الدولة عموما، فحسب المادة ١٢١خامساً والتي نصت على « لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله ماليةٌ مستقلة.»[2]، فمن ناحية الاستقلال المالي التي نصت عليه هذه المادة الدستورية بإمكانه اتاحة فرص للإدارات المحلية في ابتكار انظمة ومصادر تمويل محلية ثابتة ومستقر – فعلى سبيل المثال لا الحصر– بالنسبة الانتاج واستخراج النفط في العراق فمن الواضح ان الحكومة الاتحادية ووزارة النفط عمدت الى سلسلة من الاتفاقيات والتراخيص النفطية والتي عقدتها مع شركات نفطية دولية عاملة في العراق تاركة مجالات للإدارات المحلية في المحافظات للتعاون مع الشركات العاملة في عمليات التنقيب والاستخراج والتكرير مما يمهد المجال لمرحلة جديدة من الاتفاقيات بين الادارات المحلية المركزية وفروع هذه الشركات العاملة في العراق وذلك عن طريق بنود في التعديل الجديد لقانون المحافظات الذي أقره البرلمان العراقي، من أجل إصدار قانون للنفط والغاز خاص بكل محافظه ونقض عقود وزارة النفط عقود الخدمة وإلغائها بأثر رجعي، وإعادة التفاوض بشأنها، بما يتناسب مع خيارات وأولويات كل محافظة[3]، وفي نفس الاطار فالهيئات والحكومات المحلية يمكنها كإدارة موارد مالية ان تحذو حذوا خطوات النظام الاداري اللامركزية والمتبع في الدول المتقدمة – على سبيل المثال لا الحصر– الخوض في الاعمال ذات الصفة التجارية والتي تتميز بأن نفقات هذه الاعمال تؤخذ من ارباحها ولا يصرف عليها من الميزانية العامة المخصصة للمجالس المحلية، وانما تهدف بالدرجة الاولى كمشاريع الى تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمجتمعات المحلية مع أمكان تشكيل مورد مالي اضافي للإدارات اللامركزية المحلية، ومن أهم «الاعمال التجارية– Trade Services » التي تديرها الهيئات المحلية : مشاريع الماء والكهرباء والغاز، بهدف تحسين الخدمات، وسائل النقل لاسيما السيارات والباصات الترام وقطارات الضواحي حال أنشاء هذه المشاريع في المستقبل ،فهذه المشاريع تدر ارباح على مستوى جيد للإدارات المحلية، فهي

١ نفس المصدر اعلاه.
٢ المادة ١٢٢،دستور العام ٢٠٠٥، دساتير الدولة العراقية ،مصدر سبق ذكره، -ص٤٥٨.
٣ د أسامة مهدي، نص قانون النفط والغاز العراقي الجديد ، أيلاف جريدة يومية الكترونية تصدر من لندن، العدد ٥٧٩٢ الجمعة ٣١ مارس ٢٠١٠ الشبكة الدولية بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/١: www elaph.com/Web/Politics/2007/7/246807.htm

بذلك تكون مصادر جيدة للإدارات المحلية المشرفة على هذه الخدمات وبالتالي تقوم بالصرف وادامة هذه الخدمات و الاملاك فمجالس المدن تملك اغلب الاملاك فيها مما يمهد الى الاستمرار في أدارتها والانتفاع منها وأهم هذه الاملاك الدور والمستشفيات والمخازن وغيرها ،[١]، ومع هذا الاتجاه الخدمي الاداري الربحي تذهب بعض الدول الى تنظيم اداراتها المحلية في هذا الاتجاه، مع ادراك واقع ان تحسين نوعية الخدمات على المستوى المحلي هو رهان مشترك بين المواطن والادارات المحلية فجودة الخدمات العمومية الممنوحة للحكومات المحلية تعتمد في نفس الوقت على مدنية المواطنين. على نحو تصبحُ معه فعاليَّة الحكومات مقترنةً في الغالب بانخراط المواطنين والتزامهم بالشؤون المحلية وارتباطهم بالجماعة. فيما يظلُّ دور حاسم في تأطير المواطنين لتشجيعهم على المشاركة النشطة في وضع تصور وتنفيذ الخدمات العمومية المقدمة لهم وتملكهم لهذه الخدمات[٢]، وعلى اتجاه ثاني مرتبط بالإدارة الاتحادية وحتى المحلية في العراق يمكن ملاحظة بعض السلبيات في العلاقة والادارة لكل من الادارتين الوطنية والمحلية:

* انه لم يتم التعامل مع التوجه اللا مركزي في الادارة الحكومية بشكل صحيح بسبب وجود بعض التداخل في عمل بعض الوزارات الاتحادية كاختصاص مع إدارات بعض المحافظات والإدارات المحلية في ممارسة صلاحيتها ألقانونية .

* يكمن ضعف قدرات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي كإدارات وهيئات محلية هو افتقارها بشكل عام الى الاشخاص والاعضاء الاكفاء وعدم وجود خبرات مؤهلة لم تساعد بدورها على تحقيق انتقال واضح الخطوات كممارسات ومشاريع وأسلوب أدارة وقيادة فاعلة وذات مردودات واضحة.

* فمن المدرك وجود عدد من الاشكالات والمعوقات التي تحول دون وصول بعض مرشحي مجالس المحافظات الاكفاء ووجود حالة تجيير بعض القوانين الانتخابية لصالح بعض القوى والاحزاب في الانتخابات المحلية ومنها محاولة تجيير حصة المرأة «مرشحة امرأة واحده من

١ ذهب اتجاه ثاني الى انتقاد هذا التوجهه التجاري من قبل الهيئات والادارات المحلية وأكد الى ان الواجب الاساس يكمن في تحسين نوعية الخدمات ، ينظر :عبد المجيد حسيب القيسي، الادارة المحلية في انكلترة دراسة للنظام الاداري البريطاني، مطبعة الرابطة – بغداد،١٩٥٦،ص٢٣٩-ص٢٤٠

٢ هشام تسمارت، قمّة الرباط للحكومات المحلية تبحث تحسين جودة حياة المواطنين، هسبريس جريدة الكترونية ، التاريخ: لاثنين ٣٠ شتنبر ٢٠١٣، www.hespress.com/politique/90125.html

كل ثلاثة مرشحين» في المجاس كمحاولة لدعم بعض التكتلات الحزبية وتحويلها الى ملحق عددي في المجالس [١].

* فمن حيث مردودات التعامل والتوجيه لازال تعامل السلطة المركزية يتم عبر نفس وصائي وليس توجيهي وبالتالي عدم تمكن من الانتقال من مرحلة المركزية الادارية الى مرحلة اللامركزية [٢].

فمن حيث الحلول وما يمكن ان يساعد على انجاح النهج اللامركزي هي طبيعة وكفاءة الخدمات المقدمة للمواطن الى جانب الحصول على مردودات حقيقية من الادارات المحلية وتحديدا مردودات اقتصادية افضل للحكومة المركزية وتحديدا بمستوى الادارات في المحافظات ذات الطابع الاقتصادي الزراعي والصناعي العمل على تحقيق الموازنة الاستثمارية للمحافظات لتنشيط القطاع الزراعي و الصناعي [٣] .

الخاتمة

من خلال دراسة النظام اللامركزي في العراق وفق اطار داخل النظام السياسي– الاداري يمكن ادراك ان الهدف الاساس في العمل بالنظام اللامركزي، والذي اريد من اعتماده تجاوز حالة الفساد والترهيل وضعف الادارة والكفاءة في المصالح العامة والتي كانت من سمات الادارة المركزية في العراق والتي اصبحت هنالك حاجه ملحة لتحطيم قوالبها الإدارية المركزية التي جانب نمط التفكير المركزي الجامد والذي انتقل من فترة الادارة السابقة الى الحالية رغم التشريعات اللامركزية الواسعة والمشرعة فهذه العقلية والروح في التوجيه والادارة هي ما سيطر على طبيعة إدارة الحكومات سابقا وحاليا وهو ما اخل بهدف اللامركزية هو من جانب ثاني اخل بقوانين انسانية واخلاقية معروفة في كل زمان ومكان سواء كانت ظل الادارة المركزية المفرطة أو اللامركزية التفويضية والتي هي في صلب هذه القانون الاخلاقي والانساني عيش الانسان والمواطن العراقي بما يحفظ لهذا للإنسان حريته وخدمات تقدم له في مجتمع يتشارك كافة أبنائه في السلطة والثروة، وهي ذات الأهداف التي جعلت من اللامركزية مطلباً شعبياً ونخبوياً في العراق للتخلص من سيطرة الحكومة المركزية على الحياة والادارة للإنسان العراقي وهو لم يتحقق بشكل ناجز فالترهل والفساد مستشري في أغلب

١ جليل البصري ،في انتخابات مجالس المحافظات، مجلة الحوار والانماء، مركز كركوك الوطني للحوار والانماء الاجتماعي ،العدد(١٤) ،العراق ،صيف ٢٠٠٩،ص٨٠.
٢ التقرير السياسي الحزب الشيوعي.iraqicp.com/index.php/party/from-p 1-21-
٣ نفس المصدر اعلاه.

مفاصل الحكومات المحلية وهو ما جعلها عاجزة عن تحقيق جملة مصالح ووظائف المطالبة والمطلوب منها تحقيقها لذلك جاء هذا البحث كمحاولة لتقديم بعض التوصيات، ففي المبحث الاول تم التطرق الى أدراج بعض التعريفات والتوضيحات لعمل النظام اللامركزي بشكل عام وبداية نشوء النظام اللامركزي في الدولة العراقية منذ العهد الملكي الى النظام الجمهوري ثم تبني هذا النظام في الدولة العراقية بعد العام ٢٠٠٥، في حين تطرق المبحث الثاني الى أسس النظام اللامركزي في العراق والذي اعتمد على محاولة تحقيق وتنفيذ المصالح محلية والتي بشكل عام ترتبط من حيث الادارة والمنافع بين سكان المناطق المحلية والمحافظات والاقليم و المصالح الوطنية والادارية العامة للدولة ككل . ويعتمد ذلك على قيام هيئات ادارية محلية بإدارة المصالح المحلية عن طريق ادارة المرافق العامة في المناطق المحلية . كما ان هذه الهيئات الادارية المحلية بالشخصية الاعتبارية المتميزة عن الدولة وان يكون لها استقلالها وان يجري تشكيل الاجهزة والتي هي من تدير شؤون هذه الشخصية المعنوية عن طريق الانتخاب وليس بالتعيين من السلطة المركزية .

وهو ما افتقرت له التجربة العراقية الحالية في بعض المناطق، الى جانب اعتماد نظام اللامركزية العراقي على نظام الرقابة والذي تقوم به الحكومة المركزية على اعمال الوحدات اللامركزية وهو ما كان معمل به في بعض المجالات ،في حين وضح المبحث الثالث سعى الى أدراك بعض المشاكل التي تواجه اللامركزية الحالية في العراق ومحاولة التغلب على بعض هذه المشاكل، ثم خاتمة توصيات البحث.

التوصيات:

١- الادارات المحلية يشترط حين قيامها بعمل كفوء ان تتعامل وتعمل مع المستويات الادارية والتنفيذية الادنى لضمان جودة التنفيذ واتمام اداء الاعمال .

٢ – حماية الافراد شرط اساسي في التعامل مع السلطات او الهيئات المحلية من خلال ضمان مستوى مقبول من الشرعية في عمل الهيئات المحلية .

٣ – الهيئات المحلية تكون اكثر قدرة من السلطة المركزية في تحديد مكامن الخلل و القصور على المستوى المحلي وكما يقول المثل اهل مكة ادرى بشعابها.

المصادر

اولا: الكتب والملفات:
القواميس والموسوعات
١- د. احمد سعيفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية .عربي – انجليزي- فرنسي، مكتبة لبنان ناشرون،ط١،بيروت لبنان،.٢٠٠٤

٢- عبد الوهاب الكيالي ،موسوعة السياسة ،المؤسسة العربية للدراسات والنشر،ج٥،ب ت.
٣- غي هرميه، وآخرون ،معجم علم السياسة، والمؤسسات السياسية، ترجمة هيثم اللمع، ط١،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،بيروت،٢٠٠٥.
الكتب العربية
٤- د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق،ط١،بيت الحكمة ،بغداد،٢٠٠٤
٥- عبد المجيد حسيب القيسي، الادارة المحلية في انكلترة دراسة للنظام الاداري البريطاني، مطبعة الرابطة – بغداد،١٩٥٦،
٦- د. محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية ،دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٧٣،بيروت
٧- وائل عبد اللطيف الفضل، دساتير الدولة العراقية للفترة من عام ١٨٧٦ لغاية عام ٢٠٠٥،جمع دار الشؤون الثقافية العامة ،ط ٢ ،،بغداد ،٢٠٠٦ .
٨- يحي الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة ،دار النهضة العربية ،القاهرة، ب ت
الكتب المترجمة
١- اوستن رني، سياسة الحكم (الجزء الثاني، ترجمة د. حسن علي الذنون، الناشر المكتبة الاهلية ،بغداد، ١٩٦٦.
٢- الكسندر هاملتون، جيمس ماديسون، جون جاي، أوراق الفدرالية ،،ترجمة عبد الاله النعيمي، ط ١ ،معهد الدراسات الاستراتيجية ،ج ١،٢٠٠٦، بغداد- بيروت
ثانيا: البحوث والدوريات:
١- د. أزهار محمد عيلان، تجربة اللامركزية الادارية في مجالس المحافظات مجلس محافظة بغداد –أنموذجا- ،مجلة شؤون عراقية،،مركز العراق للدراسات،العدد:٣،اب ٢٠٠٩،بغداد
٢- جليل البصري، في انتخابات مجالس المحافظات، مجلة الحوار والانماء، مركز كركوك الوطني للحوار والانماء الاجتماعي ،العدد(١٤) ،العراق، صيف ٢٠٠٩
ثالثا: الوثائق
١- قانون رقم ٨٤،لسنة ١٩٣١
٢- قانون ادارة الالوية رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧، الجمهورية العراقية، قاعدة التشريعات العراقية،
٣- قانون المحافظات غير المنتظمة في أقاليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية ،
٤- الاعلان العالمي لحقوق الانسان
رابعا: الشبكة الدولية
١- مذكرة من الامانة العامة ،المجلس الاقتصادي والاجتماعي ،الامم المتحدة، الدورة الخامسة،٢٧-٣١ اذار /مارس٢٠٠٦،نيويورك،E c/16/2006/4 الشبكة الدولية :
٢- http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022337.pdf
التقرير السياسي الحزب الشيوعي .iraqicp.com/index.php/party/from-p/-1-21
٣- المركزية الادارية واللامركزية الادارية، الشامل موسوعة البحوث المواضيع المدرسية،: wwwbouhoot.blogspot.com/2016/10/blog-post_510.html
٤- جاسم محمد دايش، مظاهر اللامركزية السياسية والادارية ،٦/تشرين الثاني/٢٠١٥: wwwkitabat.com/ar/page/06/11/2015/63654
((الادارة اللامركزية في العراق بعد ٢٠٠٣ نظرة تحليلية)): www.vision4iraq.blogspot.com 03.htm
قانون ادارة البلديات رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٤:
www.wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/3407.html
عادل اللامي، انتخابات المجالس المحليّة بين الواقع والطموح، شبكة اخبار العراق: انتخابات المجالس المحليّة بين الواقع والطموح – شبكة اخبار العراق/ www aliraqnews.com/
د أسامة مهدي، نص قانون النفط والغاز العراقي الجديد، أيلاف جريدة يومية الكترونية تصدر من لندن، العدد ٥٧٩٢ الجمعة ٣١ مارس ٢٠١: www elaph.com/Web/Politics
هشام تسمارت، قمّة الرباط للحكومات المحلية تبحث تحسين جودة حياة المواطنين، هسبريس جريدة الكترونية، التاريخ: لاثنين ٣٠ شتنبر٢٠١٣ www.hespress.com/politique/90125.html