الأستقلالية المالية للحكومات المحلية في العراق في ضوء قانون المحافظات مع إشارة لتجربة مصر

أ.م.د. مظفر حسني علي*

إن التحول نحو اللامركزية في الحكم هي عملية معقدة وتحتاج إلى جهود كبيرة ، وكانت بعض البلدان قد تمكنت من التحول نحو اللامركزية بشكل سريع (حالة اندونيسيا – اسلوب الدفعة الواحدة في التحول) ، وفي بلدان اخرى استغرق هذا التحول عدة عقود (حالة الهند).

وفي جميع الأحوال ، إن استقلالية الحكومات المحلية تتطلب في الأساس توافر الهياكل الادارية للحكومات المحلية بحيث تكون قادرة على تقديم الخدمات على مستوى المحافظة والقضاء والناحية والقرية . ومن الضروري معرفة وتحديد أي من الوظائف هي من مسؤولية الحكومة المركزية ، وأيها تتحمله الحكومات المحلية حتى يكون بالإمكان نقل الصلاحيات إلى الحكومات المحلية في المجالات التي جرى تحديدها .

وتركز هذهِ الورقة على موضوع استقلالية الحكومات المحلية في المجال المالي إذ أن الحكومات المحلية في العراق لا تتوفر لديها أية موارد مالية مستقلة وهي تعتمد على الموازنة العامة للحكومة المركزية في مسألة التمويل . كذلك فإن هذه الحكومات تخضع للحكومة المركزية في تدقيق كافة نشاطاتها المالية

و بالرغم من تشريع قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 ، إلا إن الحكومات المحلية لم تحصل على استقلاليتها بموجب هذا القانون ، وترتب على ذلك قيام وزارة الدولة لشؤون المحافظات بإقتراح التعديل الأول على قانون المحافظات الذي صدر بموجب القانون رقم 15 لسنة 2010 ، وكذلك تضمن هذا التعديل اشكاليات قانونية عديدة حالت دون تمكن الحكومات المحلية من تحقيق الاستقلالية المطلوبة . ومن أجل معالجة هذه الاشكاليات تم تشريع قانون التعديل الثاني رقم 13 لسنة 2013 الذي أعطى صلاحيات واسعة للحكومات المحلية بما يعزز استقلاليتها والتوجه نحو اللامركزية .

* عضو هيئة تدريس / الجامعة المستنصرية/ كلية الإدارة والاقتصاد

إن ما ورد في قانون التعديل الثاني بحاجة إلى تعديل تشريعات عديدة منها ما يتعلق بمصادر الإيرادات المحلية وأخرى تتعلق بتعليمات تنفيذ الموازنة ، وغيرها من الاشكاليات القانونية والتشريعية التي لا تزال تواجه مقأومة شديدة من قبل الجهات التشريعية والتنفيذية التي لا تؤمن بحق الحكومات المحلية في اللامركزية في الحكم ... وقد تم اقتراح اعتماد عدد من المؤشرات التي تبين درجة الاستقلالية المالية للحكومات المحلية في العراق ، وهذه المؤشرات على عدة مستويات وهي : مستوى تحصيل الإيرادات المالية ، ومستوى التخطيط والتنفيذ ومستوى الرقابة على التنفيذ .

وتستعين الورقة بتجربة مصر في مشروع مبادرة اللامركزية الذي جرى تنفيذه في ثلاث محافظات مصرية وبشكل تدريجي على مدى سبعة سنوات ونصف وبالرغم من طول هذه المدة إلا أن المشروع تمكن من تحقيق اهدافه .

وبموجب هذا المشروع الذي أستند على أساس ان للحكومات المحلية مهام عديدة في عدد من القطاعات مثل التعليم والصحة والثقافة والرياضة والشؤون الاجتماعية ...وغيرها . وان تنفيذ هذه المهام يتطلب توافر الموارد المالية اللازمة للإنفاق عليها ، وان على الحكومات المحلية ان تقوم بالمهام التي توفر لها الموارد المالية وأن تكون هذه الموارد متزايدة بشكل سنوي لتتناسب مع الاعباء المتزايدة من اجل التنمية المحلية . وعلى هذا الأساس فقد تم تحديد ثلاثة اهداف لهذه المبادرة :

1. الهدف الأول هو إتاحة الموارد المالية للحكومات المحلية وبشكل قابل للزيادة وبما يمكن هذه الحكومات من تلبية متطلبات التنمية المحلية واحتياجات المواطنين .
2. الهدف الثاني هو اعتماد المشاركة المجتمعية في التخطيط وتخصيص الموارد المتاحة ومراقبة استخدامها والإشراف على التنفيذ .
3. أما الهدف الثالث فقد كان يسعى لتوفير جهاز اداري فاعل وإطار قانوني لتمكين الحكومات المحلية من زيادة كفاءتها .

وقد تمكنت الادارات المحلية من وضع ترتيبات لتحقيق هذه الأهداف بشكل مراحل تركزت في بداياتها بالقيام بأنشطة لتحقيق زيادة في الإيرادات المحلية وتطوير قدرة الادارات المحلية في تحصيل هذه الإيرادات . ثم تطوير دور هذه الإدارات في عملية اتخاذ القرارات الخاصة بالإنفاق على الخدمات العامة الرئيسة . وفي المرحلة اللاحقة تم تطوير قدرات العاملين في مجالس

الشعب وفي الدوائر التنفيذية ، وكذلك إشراك عدد اكبر من العاملين على مستويات محلية وتم تشكيل لجان على عدة مستويات وصولا إلى مستوى القرية . وقد ركزت هذه المرحلة على تعزيز دور المؤسسات وإشراك الفئات (المحرومة والمهمشة) في اتخاذ القرارات ومراقبة التنفيذ . وفي المراحل النهائية للمشروع تم التوصل إلى تفاهمات مع الحكومة المركزية ومع الجهات الأخرى في عدة مجالات ن منها تتعلق بإجراء التعديلات على القوانين أو إصدار تشريعات جديدة ضرورية لتعزيز استقلالية الحكومات المحلية ، ومنها في جانب آخر المساهمة مع الحكومة المركزية في وضع خطط التنمية طويلة الأجل التي تستند على اللامركزية .

ان ما ورد في تجربة مبادرة اللامركزية في مصر يمكن ان يساعد في الاستفادة من التوجه نحو تعزيز الاستقلالية للحكومات المحلية في العراق وبشكل خاص عن طريق تعزيز استقلالها من الناحية المالية بحيث تكون متطلبات تحقيق اهداف هذه الحكومات اكثر واقعية وقابلة للتنفيذ.