Tikrit University Journal For Rights Year (9) Vol (9) NO (3) Part (2) (2025) 146-172

١٤٦

ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

The impact of applying the law of governorates not organized in a region No. 21 of 2008 as amended on administrative decentralization in Iraq

Lect . Qais Jassim Mohammed

Presidency of Diyala University, Diyala, Iraq

qays88kh@gmail.com

Article info.

Article history:
- Received 10 September2024
- Accepted 12 February 2025
-Available online 1 March 2025

Keywords:

-Unorganized Governorates Law.

Abstrac: This research examines the legal and econon implications of applying administrative decentralization in Ir governorates, especially those that are not organized into a region stated in Law No. 21 of 2008, as amended. This research aims study the extent to which the law enables local governments intervene in social, legal and economic activity, and how this reflected in all economic, social and legal variables in t governorates.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

اثر تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على اللامركزية الادارية في العراق

م. قيس جاسم محمد

رئاسة جامعة ديالى، ديالى، العراق

qays88kh@gmail.com

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ١٠/ ايلول/٢٠٢٤
- القبول : ١٢ /شباط/ ٢٠٢٥
- النشر المباشر :١/ أذار/٢٠٢٥

الكلمات المفتاحية :
- **قانون المحافظات غير المنتظمة**

الخلاصة: يبحث هذا البحث في الآثار القانونية والاقتصادية المترتبة على تطبيق اللامركزية الإدارية في المحافظات العراقية، وخاصة تلك التي لا تنتظم في إقليم كما هو موضح في القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل. ويهدف هذا البحث في دراسة مدى تمكين القانون للحكومات المحلية من التدخل في النشاط اجتماعي والقانوني والاقتصادي وانعكس ذلك على مجمل المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية في المحافظات.

© ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة : إن الأداء الفعال للحكومات المحلية يعتمد على الصلاحيات والمسؤوليات الممنوحة لهذه الحكومات على المستويات القانونية والإدارية و وكذلك الموارد المالية الكافية لتقديم الخدمات المحلية.. وهذه الأموال ضرورية لتعزيز الاستقرار الاقتصادي، وتعزيز الرفاهة الاجتماعية، وفي نهاية المطاف تعزيز خلق الثروة وفق مبدا اللامركزية الادارية.. وعلية نلاحظ الحكومات المحلية تستمد سلطتها المالية من مجموعة من التشريعات القانونية والتي تعد حجر الزاوية في تأثير على اللامركزية الادارية والمالية، بما في ذلك الموارد الطبيعية، ورأس المال البشري، والأطر التشريعية.

إن مفهوم الحكم المتعدد المستويات جديد نسبيا في العراق، حيث تم تطبيقه رسميا في دستور عام ٢٠٠٥ حيث تنص المادة (١) من الدستور العراق على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة) وكذلك تنص المادة (١١٦) على العراق الاتحادي يتكون من عاصمة وإقليم وإدارات محلية وفق مبدا اللامركزية الإدارية تتمتع صلاحيات مالية وإدارية واسعة تمكنها من تقديم الخدمات ، ويعترف هذا الإطار بوجود مستويات متعدد من الحكم (الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان والمحافظات

غير منتظمة في إقليم). ولتعزيز الحكم المحلي، قامت الحكومة المركزية تدريجيا بنقل السلطة إلى السلطات المحلية. ووفق ما يحدده القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، المعدل ، للمحافظات غير المنظمة في إقليم. وعلاوة على ذلك، مُنحت حكومة إقليم كردستان العراق قدرا كبيرا من الاستقلال من خلال الأحكام الدستورية، وهو ما يمثل شكلا من أشكال اللامركزية السياسية[١].

مشكلة البحث:

أثر اللامركزية الإدارية على عمل الحكومات المحلية في العراق حيث يهدف هذا البحث إلى دراسة آثار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل. وعلى وجه التحديد، سوف يستكشف البحث:

١. مدى اللامركزية الإدارية التي تحققت من خلال تطبيق القانون.
٢. التحديات والعقبات التي تواجه تنفيذ اللامركزية الإدارية في الحكومات المحلية.
٣. أثر اللامركزية على التنمية الاقتصادية والخدمات العامة والحوكمة على المستوى المحلي.
٤. فعالية الإطار القانوني الذي أنشأه القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في دعم الحكومات المحلية.
٥. التوصيات لتحسين تنفيذ الحكومات المحلية ومعالجة تحدياتها.

من خلال معالجة هذه الأسئلة البحثية، ستساهم هذه الدراسة في فهم أفضل لأثر الحكومات المحلية على الحوكمة والتنمية في العراق، وتوفير رؤى قيمة لصناع السياسات والباحثين.

هدف البحث :-

بيان مدى اثر تطبيق قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على قدرة الحكومات المحلية على تقديم الخدمات المحلية وكذلك في تنويع مصادر الايرادات المحلية لدى الحكومات المحلية مما يعزز من قدرتها وفق مبدا اللامركزية الإدارية والمالية.

أهمية البحث:-

[١] قانون وزارة التخطيط لإقليم كوردستان – العراق رقم ٧ لسنة ٢٠٠٦.

تكمن اهمية البحث في بيان مدى فائدة تطبيق قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم قدرة الحكومات المحلية على تقديم الخدمات المحلية وتنويع مصادر التمويل البديل للحكومات المحلية واثر ذلك في عجز الموازنة للمحافظات.

فرضية البحث :-

ان تطبيق فقرات قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل تساعد على تثبيت اللامركزية الإدارية والمالية في تنويع مصادر الايرادات الحكومات المحلية على تحقيقه العديد من المزايا من أهمها تقليل الاعتماد على الموازنة الاتحادية في تقديم خدمات العامة ، والكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية في توزيع الموارد المالية وتشجيع القطاع الخاص".

منهجية البحث:-

لقد اعتمد البحث على الجمع بين المنهجين الاستنباطي والمنهج التحليلي الوصفي بجمع البيانات بمدى امكانية استغلال مصادر التمويل البديل لكل حكومة محلية (محافظة)

المبحث الاول

الإطار النظري لمفهوم السلطات ومسوولیات المحلية

المطلب الاول :- مفهوم الحكومات المحلية:-

وتمثل الحكومات المحلية بأنه الجانب الموضوعي المتعلق بصنع القرارات الإدارية ... والجانب العضوي (الجهاز الإداري والتنظيم العام) والجانب لهدفي في تحقيق وتنفيذ السياسة العامة والجانب البشري والمالي ، يعتبر الجانب المالي احد أساسيات الإدارة العامة إدارة والذي يكتسي أهمية بالغة لاقترانه بالأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية ... الخ ، وعلية فان الحكومة المحلية هي الإدارة العامة للبلدات والمدن والمقاطعات والمناطق. وهي فرع من فروع الحكومة المركزية يتمتع بسلطة تشريعية وصلاحيات محدودة ويعمل ضمن منطقة جغرافية وقانونية محددة بوضوح. والسمة المميزة للحكومة المحلية هي القدرة على سن التشريعات ضمن نطاق قانوني محدد. وعادة ما تكون الحكومات المحلية تابعة لحكومات الولايات والحكومات الفيدرالية.[١] وهي مسؤولة عن الأنشطة اليومية للمجتمع، مثل إدارة أقسام الشرطة والإطفاء والمدارس وجمع القمامة وإصدار التراخيص والتصاريح وصيانة الطرق والأماكن العامة وتوفير المرافق البلدية[٢].

فالحاجيات العامة هي تلك الحاجات التي يتم إشباعها بمعرفة الهيئة (الحكومة ، الوزارات ، الحكومات المحلية ... الخ) ، وفق ممارسة أنشطة ، ومنه النشاط المالي بالحصول على مصادر إيرادات متنوعة ومقابلتها بالنفقات المختلفة ، وبهذين المحورين أصبحت تشكل الآن الهدف الأساسي في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، حتى ولو أدى ذلك إلى حدوث عجز مؤقت في الميزانية والذي يطلق عليه العجز المؤقت أو المخطط بهدف الوصول إلى التوازن في الميزانية ، وهو ما قد يشكل مشكلا لبعض الحكومات في تنفيذ المشاريع الخدمي والاقتصادية وهذا ما يستدعي تنويع مصادر الايرادات بهدف تمويل النفقات العادية أو بغرض التخفيف من الديون .

أ- وظائف الحكومات المحلية

تتضمن الوظائف الرئيسية للحكومات المحلية عادةً ما يلي:

أ- تقديم الخدمات العامة: ويشمل ذلك خدمات مثل التعليم والرعاية الصحية والبنية الأساسية والسلامة العامة.

---

[1] Ishwor Thapa, Local Government: Concept, Roles and Importance for Contemporary Society, Public Administration Campus, Tribhuvan University, Nepal, 2020, pp3.

[٢] - عبد الله النقشبندي : " الرقابة المالية العامة ومشروع مجلس الإشراف والتنظيم" مطبعة العالي بغداد الطبعة الأولى ١٩٦٤ ص ٣.

ب- إدارة الموارد المحلية: الحكومات المحلية مسؤولة عن إدارة الموارد المحلية، مثل الأراضي والممتلكات والمالية.

ت- تعزيز التنمية المحلية: تلعب الحكومات المحلية دورًا حاسمًا في تعزيز التنمية الاقتصادية وتحسين نوعية الحياة لسكانها.

ث- تمثيل المصالح المحلية: تمثل الحكومات المحلية مصالح دوائرها الانتخابية على المستوى الوطني.

ب- أنواع الحكومات المحلية:

أ- الحكومات البلدية: هذه هي النوع الأكثر شيوعًا من الحكومات المحلية، وهي مسؤولة عن حكم المدن والبلدات.

ب- حكومات المقاطعات: حكومات المقاطعات مسؤولة عن إدارة مناطق جغرافية أكبر قد تشمل بلديات متعددة.

ت- الرعايا: الرعايا هي وحدات أصغر من الحكومة المحلية، وغالبًا ما توجد في المناطق الريفية.

ث- المناطق الخاصة: وهي حكومات محلية تم إنشاؤها لأغراض محددة، مثل توفير المياه أو الصرف الصحي أو الحماية من الحرائق.

يمكن أن يختلف مستوى الاستقلال والسلطة الممنوحة للحكومات المحلية بشكل كبير اعتمادًا على نظام الحكم في الدولة. تتمتع بعض البلدان بأنظمة لامركزية للغاية، حيث تتمتع الحكومات المحلية باستقلال وسلطة كبيرين. تتمتع بلدان أخرى بأنظمة أكثر مركزية، حيث تحتفظ الحكومة المركزية بمزيد من السيطرة على الشؤون المحلية.

باختصار، تعد الحكومات المحلية ضرورية لتوفير الخدمات العامة، وتعزيز التنمية المحلية، وتمثيل مصالح دوائرها الانتخابية. يمكن أن يختلف هيكل وصلاحيات الحكومات المحلية على نطاق واسع اعتمادًا على الدولة ونظام الحكم فيها. أما فيما يتعلق بالموارد المالية المحلية، فيمكننا أن نتحدث هنا عن الشروط التي يجب أن تتوفر في هذه الموارد المالية (مقارنة بالموارد الأخرى)، ومن أهم هذه الشروط[١]:

١. جميع الموارد التي يتم إدارتها محليًا.

٢. بحكم طبيعة استقلال الموارد في التسعير والمشتريات حتى معايير معينة.

[١] حسن عواضة : " المالية العامة دراسة مقارنة" دار النهضة العربية بيروت لبنان الطبعة الخامسة ص : ٢٥١-٢٥٢

٣. تقدير الموارد: ما هي الموارد، وكيف يتم جمعها، وما هي تكلفة كل مورد

هذا بالتأكيد ليس لدعم حل المشكلة من خلال النظر ببساطة إلى الاستقلال المالي للحكومات المحلية ككل، بل لإعطاء القوة لتغطية التكاليف المحلية، حيثما أمكن، من خلال إدخال تنويع الإيرادات المحلية مقابل الحفاظ على الإيرادات من الميزانية الفيدرالية. من ما سبق، يمكننا أن نرى أن الحكومة المحلية تواجه الكثير من التحديات.

المطلب الثاني/ خصائص الحكومات المحلية:-

تتميز الحكومات المحلية باستقلال إداري ومالي كبير، مما يمكنها من إدارة الشؤون المحلية بفعالية [١]:- .

أولا. الاستقلال الإداري

إن الاستقلال الإداري يسمح للحكومات المحلية بالعمل بدرجة من الاستقلال عن السلطات المركزية. وهذا الاستقلال أمر بالغ الأهمية لعدة أسباب:

١. تخفيف العبء على الإدارة المركزية : من خلال تفويض المسؤوليات، تستطيع الحكومات المركزية التركيز على القضايا الوطنية الأوسع نطاقًا بينما تتعامل الحكومات المحلية مع الاحتياجات الإقليمية المحددة.
٢. الكفاءة في اتخاذ القرار : يمكن للوكالات المحلية تسريع اتخاذ القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية، مما يقلل من التأخيرات البيروقراطية المرتبطة غالبًا بالحكم المركزي.
٣. تحسين الاستجابة للمواطنين : عادة ما تكون السلطات المحلية أكثر انسجامًا مع احتياجات ورغبات مجتمعاتها، مما يعزز الحوكمة وتقديم الخدمات بشكل أفضل.
٤. تعزيز المشاركة الديمقراطية : تشجع الحوكمة المحلية مشاركة المواطنين في عمليات صنع القرار، مما يعزز المشاركة الديمقراطية والمساءلة على مستوى المجتمع.

وتؤكد هذه الخصائص على أهمية الحكومات المحلية في تعزيز الحكم الفعال والاستجابة للاحتياجات الفريدة لمواطنيها.

ثانيا:- الاستقلال المالي للحكومات المحلية[٢] :-

[١] المبيضين, د. صفوان د. حسين الطراونة, ود. توفيق عبد الهادي, المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية, دار اليازوري العلمية لنشر والتوزيع, الطبعة العربية,٢٠١١.
[٢] أندراوس, د. عاطف وليم, الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة, دار الفكر الجامعي, الطبعة الأولى,٢٠١٤.

إن الاستقلال المالي يمكّن الحكومات المحلية من إدارة ميزانياتها بمرونة ضمن المعايير التي تحددها السياسة الاقتصادية الوطنية. ومن شأن هذا الاستقلال أن يعزز الكفاءة والاستجابة والمساءلة على المستوى المحلي، مما يساهم في نهاية المطاف في النمو الاقتصادي والتنمية الشاملة.

ولكن من المهم أن نلاحظ أن المستوى الحالي من الاستقلال المالي الممنوح للحكومات المحلية في العراق قد يكون محدوداً بسبب القيود المالية والإشراف الذي تمارسه الحكومة المركزية. ولتحقيق الفوائد الكاملة المترتبة على اللامركزية، قد يكون من الضروري تعزيز الاستقلال المالي للحكومات المحلية بشكل أكبر.

المطلب الثالث/ إيرادات الحكومات المحلية:-

تعتبر الإيرادات الذاتية المحلية ضرورية لتحسين جودة الحياة في المجتمعات من خلال الاستثمار في المرافق والخدمات المحلية. هذه الإيرادات، التي تشمل الضرائب والرسوم المحلية والموارد الخاصة من المرافق المحلية، تمكن الحكومات المحلية من تمويل المشاريع التي تعود بالنفع المباشر على السكان. من خلال الاستثمار في المرافق والخدمات المجتمعية، تستطيع الحكومات المحلية:

١. إنشاء مساحات للترفيه والتسلية،
٢. تعزيز النشاط البدني والتماسك الاجتماعي
٣. تعزيز الإثراء الثقافي والفنون،
٤. تعزيز الشعور بالفخر المجتمعي والتنوع الثقافي
٥. تعزيز الفرص التعليمية من خلال توفير إمكانية الوصول إلى المكتبات ومراكز التعلم والبرامج بعد المدرسة

دعم الصحة والرفاهية من خلال مرافق الرعاية الصحية وبرامج العافية التي يمكن الوصول إليها.

أولا. تنويع الإيرادات الذاتية المحلية

تختلف تنوعات الإيرادات الذاتية المحلية من دولة إلى أخرى بسبب عوامل مثل القدرات المالية والنظام الاقتصادي المتبع. ومن بين المصادر الشائعة للإيرادات الذاتية المحلية ما يلي:

١. الضرائب والرسوم المحلية الأصلية
٢. الضرائب والرسوم الوطنية المخصصة للحكومات المحلية
٣. الموارد الخاصة من تشغيل واستثمار المرافق المحلية

، وتتمثل هذه الإيرادات بالاتي[١]:

- ضرائب والرسوم المحلية.

[١]جورج أندرسون, ، الفدرالية المالية, مقدمة مقارنة, ترجمة مها تكلا, منتدى الاتحادات الفدرالية, كندا,٢٠٠٩.

إن السياسة الضريبية الحكومات المحلية تأخذ دائما في الحسبان أن جباية الضرائب ذات الطابع الوطني أصعب من جباية الضرائب المحلية، في حين أن هذه الأخيرة تهدف أساسا إلى زيادة الحصيلة الضريبية الوطنية من خلال تغطيتها لجملة الاستثمارات المحلية .وهكذا تعمل على تحقيق التوازن بين إيرادات ونفقات الحكومات المحلية[١]، حيث ان علاقة بين إيرادات ونفقات الحكومة المحلية تتمتع الحكومات المحلية بعلاقة فريدة بين إيراداتها ونفقاتها مقارنة بالحكومات الوطنية. وفيما يلي بعض النقاط الرئيسية[٢]:

الضرائب المحلية أسهل عمومًا في التحصيل من الضرائب الوطنية، حيث أن القاعدة الضريبية أصغر وأكثر محليةوهذا يسمح للحكومات المحلية بجمع الإيرادات بشكل أكثر فعالية.

ومع ذلك، فإن عائدات الضرائب المحلية وحدها غالبا ما تكون غير كافية لتغطية جميع نفقات الحكومة المحلية.تعتمد الحكومات المحلية على مزيج من عائدات الضرائب والرسوم والتحويلات بين الحكومات لتمويل إنفاقها.

تشكل التحويلات الحكومية الداخلية من حكومات الولايات والحكومات الفيدرالية جزءًا كبيرًا من الإيرادات العامة للحكومات المحلية، حوالي ٣٧٪ في عام ٢٠٢١وتساعد هذه التحويلات الحكومات المحلية على تقديم الخدمات وإجراء الاستثمارات.

أنفقت الحكومات المحلية ١.٩ تريليون دولار بشكل مباشر في عام ٢٠٢١ ، حيث ذهبت أكبر النفقات إلى التعليم (٣٩٪ من الإنفاق المباشر المحلي)، والرفاهية العامة، والصحة والمستشفيات.

إن هدف السياسة الضريبية المحلية ليس بالضرورة زيادة الإيرادات الضريبية الوطنية، بل توفير التمويل الكافي للخدمات والبنية الأساسية المحليةيتم تنظيم الضرائب المحلية لتلبية الاحتياجات والتفضيلات المحلية.

إن تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات المحلية يشكل تحديًا مستمرًا للحكومات المحلية. يجب أن تكون الإيرادات كافية لتغطية الإنفاق الضروري مع تقليل العبء الضريبي على السكان..

باختصار، في حين تسعى الحكومات المحلية إلى تحقيق التوازن في ميزانياتها، فإن مصادر إيراداتها ومسؤولياتها عن الإنفاق تختلف عن الحكومات الوطنية في جوانب مهمة. فالسياسة الضريبية المحلية مصممة لتلائم الظروف المحلية بدلاً من التركيز على عائدات الضرائب الوطنية

- إيرادات الأملاك العامة للحكومات المحلية

[١] اللامركزية والضرائب على الملكية الريفية, منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة, روما, ٢٠٠٤.ص٦.

[2] Bahl, Roy W. "Local Government Revenues and Expenditures" in Aronson, J. R., Schwartz, E., & Aronson, J. R. (Jay R.) (1996). Management policies in local government finance (4th ed.). Published for the ICMA Training Institute by the International City/County Management.pp78.

ان الحكومات المحلية، باعتبارها كيانات قانونية تتمتع باستقلال إداري، لديها القدرة على الوصول إلى مختلف الأصول العامة التي يمكن إدارتها لتوليد الإيرادات. وتشمل هذه الأصول:

١) الممتلكات: يمكن تأجير أو بيع الممتلكات العامة المنقولة وغير المنقولة لتوليد الدخل.

٢) الاستثمارات: يمكن للحكومات المحلية الاستثمار في الأدوات المالية مثل الأسهم والسندات والودائع المصرفية لكسب الفائدة.

٣) المشاريع: يمكن للحكومات المحلية إنشاء مشاريع أو مؤسسات مشتركة لتوليد الإيرادات وتقديم الخدمات العامة.

ثانيا. توليد الإيرادات من الأصول العامة

من خلال إدارة هذه الأصول والاستفادة منها بشكل فعال، يمكن للحكومات المحلية تنويع مصادر إيراداتها والحد من اعتمادها على التمويل الفيدرالي. وهذا من شأنه أن يعزز استقلاليتها المالية ويمكّنها من تلبية احتياجات دوائرها الانتخابية بشكل أفضل.

التحديات والفرص

في حين أن الأصول العامة يمكن أن تكون مصدرًا قيمًا للإيرادات، فقد تواجه الحكومات المحلية تحديات في إدارة وتعظيم عائداتها. يمكن لعوامل مثل الظروف الاقتصادية وقيم الممتلكات ومخاطر الاستثمار أن تؤثر على ربحية هذه الأصول.

وللتغلب على هذه التحديات وتحسين توليد الإيرادات، قد تحتاج الحكومات المحلية إلى:

- اعتماد ممارسات سليمة لإدارة الأصول.
- تنويع محافظها الاستثمارية.
- استكشاف طرق مبتكرة لتسييل الأصول العامة.
- التعاون مع الحكومات المحلية الأخرى أو القطاع الخاص للاستفادة من الموارد.

من خلال إدارة أصولها العامة بشكل فعال، يمكن للحكومات المحلية توليد إيرادات كبيرة وتعزيز استقلالها المالي. وهذا من شأنه أن يمكنها من تقديم خدمات عامة أفضل، وتعزيز التنمية الاقتصادية، وتحسين نوعية الحياة لمواطنيها.

- **مصادر الإيرادات الخارجية للحكومات المحلية**

عندما تواجه الحكومات المحلية قيودًا مالية ولا تتمكن من تلبية احتياجات ناخبيها بالكامل من خلال مواردها الخاصة، فقد تحتاج إلى استكشاف مصادر الإيرادات الخارجية. يمكن أن تشمل هذه المصادر:

التحويلات بين الحكومات: التمويل الذي توفره الحكومة المركزية أو حكومات أخرى على مستوى أعلى.

المنح والتبرعات: التمويل من المنظمات الخاصة أو المؤسسات أو الجهات المانحة الدولية.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص: التعاون بين الحكومات المحلية والكيانات الخاصة لتمويل وتقديم الخدمات العامة.

التمويل بالدين: إصدار السندات أو أدوات الدين الأخرى لجمع الأموال.

من خلال تنويع مصادر إيراداتها، يمكن للحكومات المحلية زيادة قدرتها المالية وتحسين قدرتها على تقديم الخدمات الأساسية لسكانها..

- إعانات الحكومة المركزية للحكومات المحلية غالبًا ما تقدم الحكومات المركزية إعانات للحكومات المحلية لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وخاصة في المناطق ذات الموارد المحدودة. ويمكن أن تساعد هذه الإعانات في الحد من الفوارق بين المناطق وضمان توفير الخدمات الأساسية لجميع المواطنين.

١) الأهداف الرئيسية للإعانات:

- تعزيز التنمية الاقتصادية: يمكن استخدام الإعانات لدعم مشاريع البنية الأساسية وخلق فرص العمل وتنمية الأعمال.

- توفير الخدمات الأساسية: يمكن أن تساعد الإعانات الحكومات المحلية في تمويل الخدمات العامة مثل التعليم والرعاية الصحية والنقل العام.
- الحد من التفاوت: يمكن استخدام الإعانات لمعالجة الفوارق الإقليمية وتحسين نوعية الحياة في المناطق المحرومة.

٢) أنواع الإعانات:

- المنح الإجمالية: مدفوعات مقطوعة للحكومات المحلية مع قيود بسيطة على كيفية استخدام الأموال.
- المنح الفئوية: المنح المخصصة لأغراض محددة، مثل التعليم أو الرعاية الصحية.
- المنح النموذجية: المنح المخصصة بناءً على صيغة محددة مسبقًا، مثل عدد السكان أو الحاجة.

الاستنتاج تلعب إعانات الحكومة المركزية دوراً حاسماً في دعم الحكومات المحلية وتعزيز التنمية. ومن خلال توفير المساعدة المالية، يمكن للإعانات أن تساعد في ضمان تقديم الخدمات الأساسية لجميع المواطنين ومعالجة الفوارق الإقليمية.[١]-:

- تمكين الحكومات المحلية من تحقيق حد أدنى من الخدمات العامة.

- التخفيف من العبء الضريبي المحلي، إذ أن العبء الضريبي يزيد في الحكومات المحلية الفقيرة عنه في الحكومات المحلية الغنية، فإذا قدمت السلطات المركزية إعانة للحكومات المحلية الفقيرة، فإنها تتيح لها فرصة التخفيف من الأعباء الضريبة المحلية

- توجيه الحكومات المحلية للقيام بأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التوافق بين السياسة المحلية والسياسة المركزية

- معالجة الأزمات الاقتصادية، حيث يمكن للدولة عن طريق تقديم الإعانات للحكومات المحلية في أوقات الكساد أن تمكنها من التوسع في الإنفاق مما يساعد على تدعيم سياسة الانتعاش الاقتصادي وفي أوقات الرخاء تستطيع أن تخفض من هذه الإعانات حتى تحد من الإنتاج خشية أن يؤدي ذلك إلى حدوث الأزمات الاقتصادية

- . أنواع الإعانات الحكومية. وتساهم الميزانية العامة للدولة في دعم الحكومات المحلية من خلال[٢]:

الإعانات الحكومية المركزية للحكومات المحلية

غالبًا ما تقدم الحكومات المركزية إعانات للحكومات المحلية لدعم التنمية ومعالجة الاختلالات المالية. وفي العراق، تلعب الإعانات دورًا حاسمًا في استكمال إيرادات الحكومات المحلية وتمكينها من تقديم الخدمات الأساسية.

أنواع الإعانات[٣]:

- الإعانات غير المخصصة: وهي إعانات عامة تُقدم للحكومات المحلية دون قيود محددة على استخدامها. وغالبًا ما يتم حسابها على أساس حجم السكان.
- إعانات المعدات والاستثمار: تدعم هذه الإعانات مشاريع الحكومات المحلية، وخاصة تلك المتوقفة أو التي تتطلب تمويلًا إضافيًا.

---

[١] , جورج, مقدمة عن الفدرالية, ترجمة مها تكلا, منتدى الاتحادات الفدرالية, كندا, ٢٠٠٧.

[٢] , د. بول, بوث, دليل وجيز الى التدابير المالية في الدول الفدرالية, ترجمة نور الأسعد, منتدى الاتّحادات الفدرالية, المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية, بيروت لبنان, ٢٠٠٥.

[٣] , جورج, مقدمة عن الفدرالية, ترجمة مها تكلا, منتدى الاتحادات الفدرالية, كندا, ٢٠٠٧.

- إعانات الميزانية: تهدف هذه الإعانات إلى موازنة الموارد المالية للحكومات المحلية المختلفة، وخاصة تلك التي لديها إيرادات أقل للفرد.
- الإعانات التعويضية: تُقدم هذه الإعانات للحكومات المحلية عندما تُلغى الضرائب بسبب سياسات الحكومة المركزية.
- إعانات التنمية الاقتصادية: تدعم هذه الإعانات مبادرات التنمية الاقتصادية المحلية، مثل خلق فرص العمل ومشاريع البنية الأساسية.

القروض المحلية

يمكن للحكومات المحلية أيضًا الحصول على قروض من المؤسسات المصرفية العامة لتكملة مواردها المالية. تُستخدم هذه القروض عادةً للمشاريع الرأسمالية ويجب أن تلتزم بإرشادات محددة فيما يتعلق باستخدامها وسدادها.

الاستنتاج تعتبر الإعانات والقروض أدوات أساسية لدعم الحكومات المحلية في العراق. ومن خلال توفير موارد مالية إضافية، يمكن لهذه الآليات أن تساعد الحكومات المحلية على تقديم الخدمات الأساسية، وتعزيز التنمية الاقتصادية، والحد من الفوارق بين المناطق.

المبحث الثاني

اللامركزية والحكم المحلي في العراق: دور القانون رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨

المطلب الاول/ اللامركزية والحكم المحلي في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥[١]

أسس الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نظامًا اتحادياً عمل على لامركزية السلطة بشكل كبير للحكومات المحلية (المحافظات الغير منتظمة في إقليم) وإقليم كردستان. وكان الهدف من هذا التحول معالجة المركزية التاريخية للسلطة في بغداد وتمكين المجتمعات المحلية.

وفيما يلي المواد الدستورية الرئيسية التي تتعلق باللامركزية:

المادة ١١١: ملكية النفط والغاز:

تنص هذه المادة على أن موارد النفط والغاز هي ثروة وطنية مملوكة لجميع المواطنين العراقيين، بغض النظر عن منطقتهم أو عرقهم.. تعزز هذه المادة فكرة أن موارد النفط والغاز هي ثروة وطنية مشتركة.

التوزيع العادل: وهذا يعني أن العائدات المتولدة من هذه الموارد يجب أن توزع بالتساوي بين جميع المواطنين العراقيين.

الأهمية بالنسبة للامركزية: تمهد هذه المادة الطريق لتقاسم الإيرادات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، وخاصة حكومة إقليم كردستان، التي تمتلك احتياطيات نفطية كبيرة.

المادة ١١٢: إدارة النفط والغاز

تحدد الإدارة المشتركة لموارد النفط والغاز من قبل الحكومة الاتحادية والمحافظات المنتجة والحكومات الإقليمية.

الأهمية بالنسبة للامركزية: تمنح هذه المادة الحكومات الإقليمية الحق في المشاركة في إدارة وتقاسم الإيرادات المتعلقة بموارد النفط والغاز ضمن ولاياتها القضائية.

المادة ١١٣: توزيع عائدات النفط والغاز

تحدد صيغة توزيع عائدات النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وإقليم كردستان وفق نسب السكانية ودرجة المحرومية وبشكل عام تم اعتماد على نسب السكان في توزيع عائدات النفقط والغاز.

[١] جمهورية العراق ، دستور العراق لعام ٢٠٠٥<

الأهمية بالنسبة للاامركزية: تضمن هذه المادة حصول الحكومات الإقليمية على حصة عادلة من العائدات، مما يعزز استقلالها المالي.

المادة ١١٤: صلاحيات الحكومات الإقليمية

تحدد صلاحيات وسلطات الحكومات الإقليمية، بما في ذلك السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

الأهمية بالنسبة للاامركزية: تمنح هذه المادة استقلالية كبيرة للحكومات الإقليمية، مما يسمح لها باتخاذ القرارات بشأن القضايا التي تؤثر على مناطقها.

المادة ١١٥: العلاقات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية

تحدد العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية، بما في ذلك تقسيم السلطات والمسؤوليات.

الأهمية بالنسبة للاامركزية: توضح هذه المادة حدود السلطة الاتحادية والإقليمية، بهدف منع الصراعات وضمان التعاون السلس.

المادة ١١٦: الحكومات المحلية

تنشئ نظامًا من وحدات الحكومة المحلية، بما في ذلك المحافظات والأقضية والنواحي.

الأهمية بالنسبة للاامركزية: تمنح هذه المادة الحكومات المحلية سلطة إدارة الشؤون المحلية وتوفير الخدمات العامة، مما يساهم في اللامركزية على مستوى القاعدة الشعبية.

المادة ١١٩: الموارد المالية للحكومات الإقليمية والمحلية

تحدد الموارد المالية للحكومات الإقليمية والمحلية، بما في ذلك حصص الإيرادات الاتحادية ومصادر الإيرادات الخاصة بها.

الأهمية بالنسبة للاامركزية: تضمن هذه المادة أن الحكومات الإقليمية والمحلية لديها موارد مالية كافية للقيام بوظائفها.

المطلب الثاني

احكام قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاتها

منح الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ صلاحيات ومسؤوليات كبيرة للمحافظات وإداراتها. ولمواءمة هذه الصلاحيات مع النظام الاتحادي ومبادئ اللامركزية، صدر القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨. ويهدف هذا القانون إلى تمكين الحكومات المحلية من خلال منحها المزيد من الاستقلالية والسلطة[١]:-

١. أهم أحكام القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨:

- مجالس المحافظات: نص القانون على إنشاء مجالس المحافظات كأعلى هيئة تشريعية وإشرافية ضمن حدودها الإدارية.
- التشريعات المحلية: مُنحت مجالس المحافظات سلطة إصدار التشريعات المحلية المتوافقة مع الدستور والقوانين الاتحادية.
- اللامركزية الإدارية: عزز القانون اللامركزية الإدارية، مما سمح للمحافظات بإدارة شؤونها باستقلالية أكبر.

٢. تأثير القانون

عزز القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ دور الحكومات المحلية في العراق بشكل كبير. وبمنحها مزيداً من الاستقلالية والسلطة، مكّن القانون المحافظات من معالجة الاحتياجات والأولويات المحلية بشكل أكثر فعالية. ومع ذلك، واجه تنفيذ القانون أيضاً تحديات، وربما لم تتحقق إمكاناته الكاملة بعد.

أولا. اختصاصات مجلس المحافظة بموجب القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨:-

وفقاً للمادة ٧ من القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ فإن مجالس المحافظات في العراق تتمتع بالصلاحيات التشريعية والإدارية التالية:

- التشريعات المحلية: هي السلطة المختصة بسن القوانين والأنظمة والتعليمات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية ضمن نطاق اختصاصها.
- تطوير السياسات: صلاحية تطوير الإطار السياسي العام للمحافظة وتحديد الأولويات والتنسيق مع الوزارات والجهات ذات العلاقة.

[١] جمهورية العراق، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

- السلطة الميزانية: مسئولية إعداد مشروع الموازنة للمحافظة والموافقة على الموازنة النهائية ضمن شروط معينة وإشراف الحكومة الاتحادية.
- نقل الميزانية: القدرة على نقل الأموال بين فصول الميزانية لمعالجة الأولويات ودعم المشاريع المتأخرة، مع إخطار وزارة التخطيط.
- التخطيط الاستراتيجي: صلاحية إعداد الخطط الاستراتيجية لتنمية المحافظة بما يتماشى مع أهداف التنمية الوطنية.

وتؤكد هذه الصلاحيات على الدور المهم الذي تلعبه مجالس المحافظات في الحكم المحلي وصنع القرار في العراق.

ثانيا. صلاحيات السلطة التنفيذية للمحافظة بموجب القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

تتولى السلطة التنفيذية للمحافظة في العراق، كما هو مبين في القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، المسؤوليات الرئيسية التالية:

- إعداد الميزانية: إعداد الميزانية المحلية للمحافظة، والتأكد من الالتزام بالمعايير الدستورية والمبادئ التوجيهية الاتحادية.
- تنفيذ القرارات: تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة وفقاً للقوانين المعمول بها.
- تنفيذ السياسة الاتحادية: تنفيذ السياسات الاتحادية ضمن اختصاص المحافظة.

ثالثاً. الموارد المالية للمحافظات وفقاً للمادة ٤٤ من القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

تتمتع المحافظات في العراق بإمكانية الوصول إلى موارد مالية مختلفة، بما في ذلك:

المنح الاتحادية: المنح التي تخصصها الحكومة المركزية استناداً إلى المعايير الدستورية والتي يوافق عليها مجلس النواب.

- الإيرادات المحلية: الإيرادات الناتجة عن الخدمات التي تقدمها المحافظة والمشاريع التي تديرها.
- الرسوم والغرامات: الرسوم والغرامات المفروضة وفقاً للقوانين المعمول بها.
- المنح والتبرعات: المنح والتبرعات الواردة من مصادر خارجية.
- بيع الأصول: الإيرادات من بيع أو تأجير الأصول المملوكة للدولة، مع مراعاة القوانين ذات الصلة.

تلعب السلطة التنفيذية في المحافظات العراقية دوراً حاسماً في إدارة الشؤون المالية المحلية وتنفيذ السياسات. ومن خلال الاستخدام الفعال للموارد المالية المتاحة، يمكن للمحافظات أن تساهم في تنمية ورفاهية مجتمعاتها.

رابعاً. جهود اللامركزية في العراق: تحليل نقدي

لقد قطعت الحكومة العراقية خطوات واسعة نحو اللامركزية من خلال نقل بعض صلاحيات الوزارات الاتحادية إلى الحكومات المحلية، كما هو موضح في القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته. وتتضمن هذه المبادرة فصل الإدارات القطاعية لثماني وزارات اتحادية وربطها بالحكومات المحلية مالياً وإدارياً.

وبينما تعد هذه خطوة إيجابية، فإن القانون يواجه العديد من القيود. أولاً، لا يوفر القانون إرشادات شاملة لتنفيذ نظام لامركزي فعال. وثانياً، لا تزال المجالس المحلية تتمتع بصلاحيات محدودة، على الرغم من الأحكام الدستورية التي تدعم تمكينها.

١. وتشمل أوجه القصور المحددة ما يلي:

- الافتقار إلى التأثير على التخطيط وتخصيص الموارد: في حين أن المجالس الإقليمية مسؤولة عن التخطيط الاستراتيجي، إلا أن تأثيرها ضئيل على كيفية تخصيص الموارد للوزارات التي تقدم معظم الخدمات.
- الرصد والإشراف المحدودان: تتحمل الحكومات المحلية مسؤوليات الرقابة ولكنها تفتقر إلى الإجراءات الواضحة والسلطة لمراقبة وإشراف تقديم الخدمات بشكل فعال.
- عدم كفاية التخطيط والميزانية: لا توجد أحكام للتخطيط المنهجي، أو تخصيص الموارد، أو إعداد الميزانيات على مستوى البلديات والأقضية والنواحي.
- التوزيع غير المتساوي للموارد: يفتقر القانون إلى المعايير اللازمة لضمان التوزيع العادل للخدمات والموارد المالية.
- لتعزيز اللامركزية في العراق، يتعين على الحكومة معالجة هذه النواقص من خلال وضع مبادئ توجيهية شاملة، وتعزيز صلاحيات المجالس المحلية، ووضع إجراءات واضحة للتخطيط والميزانية وتخصيص الموارد.

خامسا. التعديلات الرئيسية على قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم

لقد خضع قانون المحافظات غير الإقليمية رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، المعدل، لتغييرات كبيرة لتمكين الحكومات المحلية.

١. التعديل الأول على قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم

وقد منح تعديل الاول سلطات موسعة للحكومات المحلية ، حيث إن الأساس المنطقي وراء هذه التعديلات يكمن في الاختصاصات والصلاحيات الواسعة الممنوحة للمحافظات وإداراتها بموجب الدستور

العراقي. ومن أجل مواءمة هذه الصلاحيات مع نظام الحكم الفيدرالي واللامركزي ومعالجة الافتقار إلى التشريعات القائمة، تم سن هذا القانون ، نُشر في الجريدة الرسمية العراقية (الوقائع) بالعدد ٤٠٩٥ في ٣/ ١١ / ٢٠٠٨

٢. التعديل الثاني على قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم

يتطلب قانون المحافظات غير الإقليمية رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ إجراء تعديلات تتماشى مع مبادئ اللامركزية الإدارية. ويمكن تصنيف التعديلات المقترحة إلى ثلاثة مجالات:

- التعديلات الإدارية: يجب أن تتحمل الحكومات المحلية المسؤولية الكاملة عن إدارة وحداتها الإدارية، بما يعكس مبادئ اللامركزية.
- التعديلات القانونية والتشريعية: يجب ممارسة الصلاحيات المشتركة المنصوص عليها في المواد ١١٢ و١١٣ و١١٤ من الدستور من خلال التنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية. وفي حالة حدوث نزاعات، يجب أن يكون لقانون المحافظات غير الإقليمية الأولوية، كما هو منصوص عليه في المادة ١١٥ من الدستور.
- التعديلات المالية: تتطلب المادة ٤٤ من القانون إجراء تعديلات لمعالجة المسائل المالية المتعلقة بالحكومات المحلية.

هذه التعديلات ضرورية لتعزيز الحكم المحلي وضمان التنفيذ الفعال لعملية اللامركزية في العراق. ، نُشر في الجريدة الرسمية العراقية (الوقائع) بالعدد ٤٢٨٤ في ٥/ ٨ / ٢٠١٣.

٣. التعديل الثالث على قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم

لقد أبرز التطبيق العملي لقانون المحافظات غير منتظمة في الإقليم العديد من القضايا التي تتطلب الاهتمام. ولمعالجة هذه التحديات، تم اقتراح الإصلاحات التالية:

- يمثل التعديل الثالث لقانون المحافظات غير منتظمة في إقليم تحولاً كبيراً في إطار اللامركزية في العراق من خلال الغاء مجالس الأقضية والنواحي في المحافظات غير المنظمة في إقليم فمن خلال تقييد هيكل الحكم بمجلس المحافظة، فإن التعديل له آثار على الحكم المحلي، وتقديم الخدمات، من اجل توفير مستوى أكثر فعالية من الحكم.
- حدد التعديل الثالث المقصود بالمحافظة والتي تتكون من الاقضية والنواحي وكذلك مناصب العليا ضمن حدود المحافظة التي تتبع الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية.
- تعديلات المادة ٤٤: تتطلب المادة ٤٤ من القانون تعديلات لمعالجة المسائل الإدارية والمالية المتعلقة بالحكومات المحلية.

تهدف هذه الإصلاحات إلى تعزيز فعالية الحكم المحلي وضمان أن يتوافق قانون المحافظات منتظمة في إقليم مع احتياجات وتطلعات الشعب، نُشر في الجريدة الرسمية العراقية (الوقائع) بالعدد ٤٤٨٧ في ١٤/ ٤ / ٢٠١٨.

المطلب الثاني

اثار تطبيق قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم على اللامركزية الإدارية

لقد استمرت جهود اللامركزية في العراق منذ منح دستور عام ٢٠٠٥ السلطة للمحافظات. وقد نفذت الحكومة إصلاحات قانونية وسياسية ومؤسسية مختلفة لنقل السلطات والمسؤوليات من الحكومة المركزية إلى المستوى المحلي. وفي حين كان التقدم غير متكافئ، تسارعت وتيرة اللامركزية في عام ٢٠١٣ مع سن القانون رقم ١٩. وقد حدد هذا القانون ثماني وزارات قطاعية سيتم نقل وظائفها إلى المحافظات وحدد إطارًا زمنيًا مدته عامان للتنفيذ. وعلى الرغم من هذه الجهود، تظل عملية اللامركزية في العراق غير مكتملة، ولا تزال هناك تحديات كبيرة في تحقيق نظام لامركزي كامل. رغم أن العراق قد أسس إطاراً قانونياً وسياسياً لتطبيق اللامركزية، إلا أن تنفيذه الفعال لا يزال يشكل تحدياً. وعلى الرغم من التزام حكومة حيدر العبادي في عام ٢٠١٤ بإعطاء الأولوية للامركزية، إلا أن التقدم كان بطيئاً.لا تزال المحافظات تكافح من أجل تلبية مطالب المواطنين بالحصول على خدمات فعّالة وكفؤة. وقد أدى هذا إلى تزايد الاستياء العام والدعوات إلى تحسين تقديم الخدمات. ولمعالجة هذه التحديات، تدرك كل من الحكومات المركزية والمحلية الحاجة إلى تفعيل إطار سياسة اللامركزية وتعزيز قدرة المحافظات على تقديم الخدمات بفعالية.

اولا. تعزيز مبدا اللامركزية الادارية وتقديم الخدمات في العراق: ٢٠٠٣-٢٠٢٤[١]

منذ عام ٢٠٠٣، كان العراق في مرحلة انتقالية نحو نظام حكم لامركزي. ورغم أن التقدم كان غير متكافئ، فقد تم إحراز خطوات كبيرة. وشهدت السنوات الأولى (٢٠٠٥-٢٠٠٩) زيادة في الزعامة الإقليمية والحماس، مدفوعة بالشرعية المكتسبة من خلال انتخاب المجالس الإقليمية. ومع ذلك، أدى الإحباط من الدعم غير المتسق للوزارة المركزية إلى إبطاء الزخم بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٣. ظهرت دفعة متجددة نحو اللامركزية في عام ٢٠١٣، بدعم من الإصلاحات القانونية والدعم السياسي القوي من الحكومة الفيدرالية

[١] جمهورية العراق، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

في عام ٢٠١٥. تركز هذه النظرة العامة على الفترة من عام ٢٠١٣ إلى عام ٢٠٢٤، وتوفر تحديثًا عن تقدم اللامركزية في العراق وتحدد إطارًا للتنمية المستقبلية.

ولقد شكل انتخاب مجالس المحافظات في عام ٢٠٠٥ خطوة مهمة نحو اللامركزية في العراق. وكانت هذه العملية الديمقراطية، التي سمحت للمواطنين باختيار ممثليهم، بمثابة معلم بارز في انتقال البلاد إلى نظام سياسي أكثر لامركزية.

وقد عزز دستور عام ٢٠٠٥ هذا الهيكل الفيدرالي[١]، ومنح المجالس المنتخبة محليًا سلطة اختيار سلطتها التنفيذية. وفي حين أن الطبيعة الفيدرالية كانت تنطبق في البداية على إقليم كردستان فقط، فقد احتفظت الحكومة المركزية بالسلطة التشريعية على المحافظات غير منتظمة في إقليم.

وللتعامل مع الإشارات الدستورية الغامضة إلى اللامركزية، لعبت مجالس المحافظات دورًا محوريًا في صياغة وإقرار قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم (القانون رقم ٢١، لسنة ٢٠٠٨). وقد وفر هذا القانون، إلى جانب التعديلات اللاحقة، أساسًا قانونيًا لسلطة المحافظات.

كما أخذت المحافظات زمام المبادرة للاستجابة لمطالب المواطنين بتحسين الخدمات. وتم البدء في عمليات التخطيط الاستراتيجي لتطوير خطط التنمية والعمل متعددة السنوات، مع التركيز على المشاريع الرأسمالية لتعزيز تقديم الخدمات.

ورغم أن برنامج التنمية الإقليمية المتسارعة قدم للمحافظات تمويلاً تقديرياً، فإن التحديات في الموافقة على المشاريع والوصول إلى الأموال أعاقت التنفيذ في الوقت المناسب. وعلى الرغم من هذه العقبات، أظهرت المحافظات فعالية مماثلة في تنفيذ مشاريع الاستثمار مقارنة بالوزارات المركزية[٢].

ثانيا. التحديات التي تواجه تنفيذ اللامركزية في العراق

[١] دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ المادة (١).

[2] Republic of Iraq Decentralization and subnational service delivery in Iraq: status and way forward، MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA, Document of the World Bank, 2016,pp3.

على الرغم من التغييرات السياسية الهامة التي تم إجراؤها لتعزيز اللامركزية، إلا أن القضايا الرئيسية لا تزال دون معالجة. إن الافتقار إلى الترتيبات المالية المقابلة، وخاصة حماية ميزانيات الاستثمار للوزارات المركزية في ميزانية عام ٢٠١٦، يقوض الثقة العامة في التزام الحكومة باللامركزية. وهذا يؤدي أيضًا إلى زيادة استياء المواطنين من الخدمات العامة، والتي غالبًا ما تكون موجهة إلى مسؤولي المحافظات بدلاً من الحكومة المركزية.

إن تنفيذ اللامركزية على المستوى التشغيلي يتخلف عن التغييرات السياسية. تواجه المفوضية العليا، المسؤولة عن الإشراف على تنفيذ تعديلات القانون ٢١، تحديات بسبب حجمها وسلطتها المحدودة. كما تعيق الغموض القانوني فيما يتعلق بنقل الموظفين وخطوط الإبلاغ العملية.

إن تحديد الوظائف الوزارية التي سيتم تفويضها جارٍ، ولكن الوضوح فيما يتعلق بالهيكل الذي سيتم تفويضه غير واضح. وفي حين يتم تحديد وظائف محددة مثل إدارة الموظفين، فمن غير الواضح ما إذا كان سيتم نقل الموظفين الإشرافيين أو الإداريين. وبدون نقل موظفي الإدارة ذوي الخبرة، فإن تفويض الوظائف قد يؤدي إلى عدم التوافق بين السلطة والقدرة.

ثالثاً. تقييم مدى تطبيق للامركزية وتقديم الخدمات على المستوى الحكومات المحلية في العراق

لقد كان العراق في مرحلة انتقالية نحو نظام حكم لامركزي منذ دستور عام ٢٠٠٥. وقد شمل هذا التحول نقل السلطات والمسؤوليات من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية، مثل المحافظات والبلديات. ومع ذلك، فإن مدى اللامركزية وتأثيرها على تقديم الخدمات على المستوى المحلي يختلف عبر المناطق والقطاعات المختلفة.

١. العوامل الرئيسية المؤثرة على اللامركزية وتقديم الخدمات:

أ- الإطار القانوني: يوفر الإطار القانوني، بما في ذلك الدستور والقوانين ذات الصلة، الأساس للامركزية. إن وضوح وشمول هذه القوانين أمر بالغ الأهمية للتنفيذ الفعال.

ب- الإرادة السياسية والدعم: إن الإرادة السياسية القوية والدعم من كل من الحكومات المركزية والمحلية أمران ضروريان لنجاح اللامركزية. وهذا يشمل الالتزام بنقل السلطات وتخصيص الموارد وتمكين السلطات المحلية.

ت- القدرة الإدارية: تحتاج الحكومات المحلية إلى القدرة الإدارية الكافية، بما في ذلك الموظفين المؤهلين والموارد المالية والبنية الأساسية، لتقديم الخدمات بشكل فعال.

ث- العلاقات بين الحكومات: يعد التنسيق والتعاون الفعال بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية أمرًا حيويًا. إن الآليات الواضحة للتواصل وتخصيص الموارد وحل النزاعات ضرورية.

ج- مشاركة المواطنين: إن إشراك المواطنين في عملية اللامركزية وضمان مساءلتهم أمر بالغ الأهمية لبناء الثقة والشرعية.

ح- الأمن والاستقرار: إن البيئة الآمنة والمستقرة ضرورية لتحقيق اللامركزية الفعالة وتقديم الخدمات. إن الصراع وعدم الاستقرار يمكن أن يعيقان التقدم ويقوضان الحكم المحلي.

٢. التحديات والفرص:

أ- الموارد المالية المحدودة: غالباً ما تواجه الحكومات المحلية قيوداً من حيث الموارد المالية، مما قد يحد من قدرتها على تقديم الخدمات بفعالية.

ب- الفساد وانعدام الكفاءة: يمكن أن يعيق الفساد وانعدام الكفاءة داخل الحكومات المحلية تقديم الخدمات وتآكل الثقة العامة.

ت- الافتقار إلى القدرة: قد تفتقر العديد من الحكومات المحلية إلى القدرة اللازمة، بما في ذلك الموظفين المؤهلين والبنية الأساسية، لتقديم خدمات عالية الجودة.

ث- المخاوف الأمنية: في المناطق المتأثرة بالصراع أو عدم الاستقرار، يمكن أن تشكل المخاوف الأمنية تحديات كبيرة أمام اللامركزية وتقديم الخدمات.

ج- فرص التحسين: يمكن أن توفر اللامركزية فرصاً لتحسين الحكم، وزيادة مشاركة المواطنين، وتقديم خدمات أكثر استجابة. من خلال معالجة التحديات والاستفادة من الفرص، يمكن للعراق أن يحقق تقدماً كبيراً في اللامركزية وتقديم الخدمات على المستوى المحلي.

٣. طرق التقييم:

لتقييم مدى اللامركزية وتقديم الخدمات على مستوى الحكومة المحلية في العراق، يجب أن يتضمن التقييم الشامل ما يلي:

أ- التحليل القانوني: مراجعة القوانين واللوائح ذات الصلة لتقييم الإطار القانوني للامركزية.

ب- دراسات الحالة: تحليل دراسات حالة محددة لفحص تنفيذ اللامركزية وتأثيرها على تقديم الخدمات في مناطق مختلفة.

ت- الاستطلاعات والمقابلات: إجراء استطلاعات ومقابلات مع المسؤولين الحكوميين المحليين والمواطنين وأصحاب المصلحة الآخرين لجمع وجهات نظرهم حول اللامركزية وتقديم الخدمات.

ث- مؤشرات الأداء: تطوير وتتبع مؤشرات الأداء لقياس فعالية اللامركزية وتقديم الخدمات.

ج- التحليل المقارن: مقارنة تجربة العراق مع اللامركزية في البلدان الأخرى لتحديد أفضل الممارسات والدروس المستفادة.

من خلال إجراء تقييم شامل، من الممكن تحديد نقاط القوة والضعف والتحديات التي تواجه اللامركزية في العراق وتطوير توصيات للتحسين.

الاستنتاجات والتوصيات بشأن اللامركزية في العراق:

الاستنتاجات:

١. التقدم المحدود: على الرغم من الخطوات الكبيرة التي تم إحرازها نحو اللامركزية في العراق، إلا أن التقدم كان غير متكافئ ولا تزال التحديات قائمة.

٢. الإطار المؤسسي والقانوني: يتطلب الإطار القانوني للامركزية، على الرغم من توفيره للأساس، المزيد من الصقل والتعزيز. كما يجب تعزيز القدرة المؤسسية على المستوى المحلي.

٣. القيود المالية: لا تزال الموارد المالية المحدودة والتخصيص غير المتساوي للأموال بين الحكومات المركزية والمحلية يشكلان عقبات كبيرة.

٤. الإرادة السياسية والدعم: الإرادة السياسية المستدامة والدعم من كل من الحكومات المركزية والمحلية أمران ضروريان لنجاح اللامركزية.

٥. إشراك المواطنين: إن زيادة مشاركة المواطنين والمساءلة أمران حاسمان لبناء الثقة والشرعية في عملية اللامركزية.

التوصيات:

١. تعزيز الإطار القانوني:

- مراجعة وتحديث قانون المحافظات غير المنظمة في إقليم لضمان توافقه مع أهداف اللامركزية الحالية.
- توضيح تقسيم السلطات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية.

– وضع مبادئ توجيهية واضحة لتخصيص الموارد والإدارة المالية والمساءلة على المستوى المحلي.

٢. تعزيز القدرات المؤسسية:

- توفير برامج التدريب وبناء القدرات لمسؤولي الحكومة المحلية لتحسين مهاراتهم ومعارفهم.
- الاستثمار في البنية الأساسية والتكنولوجيا لدعم الحكم الفعال وتقديم الخدمات.
- إنشاء آليات للتنسيق والتعاون بين الحكومات.

٣. معالجة القيود المالية:

- زيادة تخصيص الموارد للحكومات المحلية لتمكينها من تقديم الخدمات الأساسية.
- تنفيذ آليات عادلة وشفافة لتوزيع الموارد.
- استكشاف مصادر الدخل البديلة للحكومات المحلية، مثل ضرائب الملكية أو رسوم الاستخدام.

٤. تعزيز الإرادة السياسية والدعم:

- تعزيز الالتزام السياسي باللامركزية على جميع مستويات الحكومة.
- تعزيز الحوار والتعاون بين السلطات المركزية والمحلية.
- خلق بيئة مواتية للحكومات المحلية لممارسة سلطاتها ومسؤولياتها.

٥. زيادة مشاركة المواطنين:

- إنشاء آليات للمشاركة العامة في عمليات صنع القرار والمساءلة.
- تعزيز الشفافية والوصول إلى المعلومات على المستوى المحلي.
- تمكين منظمات المجتمع المدني من الدعوة إلى اللامركزية ومحاسبة الحكومات المحلية.
- ومن خلال تنفيذ هذه التوصيات، يمكن للعراق تسريع تقدمه نحو نظام حوكمة أكثر لامركزية وفعالية، وتحسين تقديم الخدمات وتعزيز رفاهة مواطنيه.

المصادر

- دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- جمهورية العراق، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008.
- جورج, مقدمة عن الفدرالية, ترجمة مها تكلا, منتدى الاتحادات الفدرالية, كندا, 2007.
- د. بول, بوث, دليل وجيز الى التدابير المالية في الدول الفدرالية, ترجمة نور الأسعد, منتدى الاتّحادات الفدرالية, المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية, بيروت لبنان, 2005.
- جورج أندرسون, ، الفدرالية المالية, مقدمة مقارنة, ترجمة مها تكلا, منتدى الاتحادات الفدرالية, كندا,2009.
- اللامركزية والضرائب على الملكية الريفية, منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة, روما, 2004.ص6.
- أندراوس, د. عاطف وليم, الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة, دار الفكر الجامعى, الطبعة الأولى,2014.
- حسن عواضة : " المالية العامة دراسة مقارنة" دار النهضة العربية بيروت لبنان الطبعة الخامسة ص : 251-252
- المبيضين, د. صفوان د. حسين الطراونة, ود. توفيق عبد الهادي, المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية, دار اليازوري العلمية لنشر والتوزيع, الطبعة العربية,2011
- عبد الله النقشيندي : " الرقابة المالية العامة ومشروع مجلس الإشراف والتنظيم" مطبعة العالي بغداد الطبعة الأولى 1964
- Ishwor Thapa, Local Government: Concept, Roles and Importance for Contemporary Society, Public Administration Campus, Tribhuvan University, Nepal, 2020
- Bahl, Roy W. "Local Government Revenues and Expenditures" in Aronson, J. R., Schwartz, E., & Aronson, J. R. (Jay R.) (1996). Management policies in local government finance (4th ed.). Published

for the ICMA Training Institute by the International City/County Management.

- Republic of Iraq Decentralization and subnational service delivery in Iraq: status and way forward، MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA, Document of the World Bank, 2016.