

اللامركزية الإدارية في العراق وسبل تعزيزها

أ.م.د. نادية فاضل عباس (*)

المقدمة

الحكومة المركزية، أما الأقاليم وفي العراق إقليم كردستان هو وحدة سياسية ضمن الاتحاد وتتمتع بمقومات جغرافية وقومية ودينية وثقافية إلخ وله اختصاصات حددها الدستور الاتحادي، وموضوع بحثنا هو اللامركزية الإدارية في العراق والمحافظات غير المنتظمة بإقليم والذي يسمح بتوزيع الاختصاصات ما بين الجهاز المركزي للدولة والوحدات الإدارية المحلية مع منحها صلاحيات وبنفس الوقت فرض الرقابة من الدولة للحفاظ على الوحدة الوطنية للبلاد.

أهمية البحث

تبرز أهمية البحث من خلال معرفة نجاح اللامركزية الإدارية في العراق بعد العام ٢٠٠٣ والمعوقات التي تواجهها وسبل تعزيزها وتنميتها، إذ تشكل اللامركزية الإدارية الضامن الأساس لمواطني الإدارات والمحافظات لتلبية متطلبات معيشتهم وضمان تحقيق العدالة للمواطن، لذلك ولنجاح أي حكومة أو دولة اتحادية يتطلب تحويل جزء من

شهد العراق عبر المراحل السياسية تجارب حكم متنوعة، تراوحت ما بين النظام شديد المركزية وتطبيق اللامركزية في إدارة شؤون الحكم، وبعد العام ٢٠٠٣ والتغيير السياسي الذي حدث في العراق أصبح العراق دولة اتحادية بما يتواءم مع مرحلة التحول الديمقراطي ومقتضيات المرحلة الجديدة، وكانت هناك تدرجية من حيث إصدار مجلس الحكم في العراق عام ٢٠٠٤ ما عرف بقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، والذي «تضمن أن نظام الحكم في العراق جمهورياً اتحادياً فيدرالياً ديمقراطياً تعددياً» وأيضاً تضمن ذلك في دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، فالعراق يقع ضمن نطاق النظم السياسية الاتحادية أي هناك ما يتمثل بالوحدات الاتحادية في العراق وهي الأقاليم، وهناك الوحدات الإدارية والتي تمثل شخصية معنوية وتضمن مناطق جغرافية محددة وهي تتولى إدارة شؤون وتنظيم أمورها الإدارية بنفسها ولكن يتبقى تحت إشراف

الصلاحيات المركزية إلى الحكومات المحلية لتحقيق الديمقراطية والعدالة والحكم الرشيد.

أهداف البحث

يهدف البحث إلى تعزيز مفهوم اللامركزية الإدارية في الثقافة السياسية للمواطنين في العراق، فضلاً عن كونها جزءاً أساسياً وركن مهم من أركان الديمقراطية والتي تلعب دوراً محورياً في الحفاظ على الوحدة الوطنية، والحيلولة دون تعريض سيادة البلاد إلى خطر الانقسام والتفكك.

إشكالية البحث

ينطلق البحث من عدة تساؤلات نابعة من واقع الدولة الاتحادية في العراق، فما هي التحديات التي تواجه تطبيق اللامركزية الإدارية بشكلها الكامل في العراق؟ وهل التحديات السياسية تمثل أهم التحديات أمام تطبيق اللامركزية الإدارية؟ وهل يعد الفساد المالي والإداري من أهم العقبات أمام اللامركزية الإدارية؟ وكيفية تعزيز اللامركزية الإدارية في ظل وجود أزمات مستمرة في البلاد؟.

فرضية البحث

إن التحديات التي تواجه تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق هي تحديات سياسية وإدارية وخاصة فيما يتعلق باتخاذ القرارات اللامركزية وتعارضها مع الحكومة المركزية مع استمرار الصراع السياسي والذي ينعكس على الجانب الإداري.

هيكلية البحث تتكون من :

المبحث الأول: التنظيم الإداري والإطار المفاهيمي للمركزية واللامركزية

المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية في العراق وتنظيمها دستورياً

المبحث الثالث: اللامركزية الإدارية في العراق وسبل تعزيزها ومستقبلها في ظل التحديات الراهنة

المبحث الأول: التنظيم الإداري والإطار المفاهيمي للمركزية واللامركزية

تعد المركزية واللامركزية صنفين من أصناف التنظيم الإداري، وعالمياً تلجأ الدول إلى الأخذ بهذا التصنيف للإدارة العامة للدولة وهناك شروط وإجراءات ذات خصوصية عند الأخذ بتطبيق هذه الأنماط من التنظيم طبقاً للظروف المحيطة لكل دولة، فماذا يقصد بمفهوم المركزية واللامركزية نظرياً؟.

أولاً: مفهوم المركزية في إطار النظام الاتحادي
في البدء تعرف الدولة الاتحادية ((بأنها الاتحاد الطوعي بين دول أو دويلات أو أقوام متعددة قومياً وعرقياً ودينياً أو ثقافة أو لغة، حين يصبح كيان واحد أو نظام سياسي واحد مع احتفاظ هذه الأجزاء المكونة للكيان بخصوصيتها وهويتها وتفويض الكيان المركزي ببعض من الصلاحيات المشتركة مع الاحتفاظ ببعض الصلاحيات لهذه الأجزاء))^(١).

وفي المعاجم السياسية يعرف النظام الاتحادي بأنه نظام يعتمد بشكل رئيس على اتحاد عدد من الدويلات أو الأقاليم ذات المجموعات

السكانية القومية أو الدينية المتنوعة، تتنازل عن صلاحياتها وامتيازاتها واستقلاليتها لصالح سلطة عليا تمثلها في السياسة الدولية، وتتعلق أيضاً بالنظام السياسي والتنظيم السياسي والإداري وتكون الاختصاصات المهمة من حصة المركز والأخرى مخصصة للأطراف على وفق آلية تنظيم الصلاحيات المتفق عليها بموجب العقد السياسي- الاجتماعي المنشأ للدولة الاتحادية، وهي تنظيم سياسي تتمتع فيه الدول والولايات الأعضاء المنظمة إليه بنوع من الاستقلال خصوصاً في التشريع والتنفيذ والقضاء وفي مجالات التربية والصحة والإعمار ويترك الدفاع والمالية والسياسة الخارجية للسلطة المركزية الفيدرالية^(١).

ويعرفها «مارسيل بريلو» بأنها اتحاد دول يخضع جزئياً لسلطة مركزية واحدة (السلطة الفيدرالية) وتحفظ جزئياً باستقلال ذاتي دستوري وإداري وقضائي واسع أي سلطة الدولة الأعضاء أو المتحدة أما «جيلينيك» ((بأن السلطة المركزية في الدولة الفيدرالية هي وحدها تتمتع بالسيادة ويعد أعضاء الدولة الفيدرالية في نفس الوقت بأنها دول وهي دولة سيدة تتألف من عدة دول غير سيدة وتنبثق سلطتها عن الدول التي تتركب منها والتي تترابط فيما بينها بصورة تجعل منها وحدة سياسية)) والفقيه (أوبنهايم)) عرف الدولة الفيدرالية «بأنها اتحاد سرمدى لدول مختلفة ذات سيادة والذي يملك الأجهزة الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقط على الدول الأعضاء بل على مواطنيها أيضاً «ويرى» دوران «بأن الدولة الفيدرالية توجد بها السمات الآتية^(٢):

١- هي دولة لامركزية بمعنى أن بعض

الجماعات العامة الدنيا تحصل فيها على مؤسسات خاصة.

٢- يقيم هذه اللامركزية على الأقل بالنسبة لبعض الجماعات العامة الدنيا دستور الدولة الشكلي وليس القانون الشكلي العادي.

٣- بين الصلاحيات التي يضمنها هكذا الدستور للمؤسسات الخاصة الفائدة لبعض الجماعات العامة الدنيا، تندرج صلاحيات مانعة يعني صلاحيات من شأنها أن تمنع وجود صلاحية منافسة اختيارية والرقابة على الملاءمة من قبل أي من المؤسسات غير التأسيسية العائدة للدولة الفيدرالية.

وهناك خصائص بنوية عامة للفيدراليات وتتلخص بالنقاط الآتية^(٤).

١- مستويان من الحكم يمارس كل منهما سلطاته مباشرة على مواطنيه.

٢- توزيع دستوري رسمي للسلطات التشريعية والتنفيذية وتخصيص لموارد الدخل بين هذين المستويين من الحكم مع ضمان مكانات للحكم الذاتي الحقيقي لكل منهما.

٣- دستور مكتوب يتمتع بسياسة عليا ولا يمكن تعديله من طرف واحد ويحتاج إلى موافقة عدد كبير من الوحدات المكونة للفيدرالية.

٤- تدابير احتياطية للممثلين المعتمدين من الاقاليم للتعبير عن آرائهم ضمن مؤسسات صنع السياسة الفيدرالية من خلال الصيغة الخاصة للمجلس الفيدرالي ومجلس الشيوخ - مجلس الاتحاد.

٥- هيئة تحكيمية على شكل محاكم أو تدابير

احتياطية للاستفتاءات الشعبية أي القرارات المتعلقة بالنزاعات بين الحكومات.

٦- مؤسسات لتسهيل وتمكين التعاون بين الحكومات في تلك المجالات حيث تكون المسؤولية الحكومية مشتركة أو أنها تتداخل حتماً.

ويمثل الاتحاد المركزي اتحاد قانون دستوري وينشأ استناداً إلى عمل قانوني داخلي سنده الوثيقة الدستورية الاتحادية، إذ تخضع الدويلات المكونة له لأحكام الدستور الذي ينظم العلاقة بينهما وبين سلطة الاتحاد ويحدد اختصاصات كل منها وينشأ الاتحاد المركزي بطريقتين: (٥).

الطريقة الأولى: اتفاق عدة دول مستقلة على إنشاء اتحاد مركزي ووفقاً لهذه الطريقة نشأ الاتحاد المركزي في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وكندا وألمانيا.

الطريقة الثانية: تفكك دولة موحدة إلى عدة دويلات صغيرة مع وجود الرغبة لدى هذه الدويلات في الإبقاء على علاقة متميزة بعضها مع البعض الآخر، وتكون في صورة اتحاد مركزي بحيث يكون لها استقلالاً نسبياً لم تتمتع به عندما كانت ضمن الدولة الموحدة ووفقاً لهذه الطريقة نشأ الاتحاد المركزي في الاتحاد السوفيتي السابق وبعض دول أمريكا اللاتينية كالمكسيك والأرجنتين والبرازيل.

ثانياً: مفهوم اللامركزية الإدارية في النظام الاتحادي

تعني اللامركزية بشكل عام نظاماً قانونياً تتعدد أشكاله وصيغته وصوره بحسب الشكل

الدستوري للدول، فإن تطبيقات هذا النظام تختلف باختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ينشأ فيها واللامركزية الإدارية تجمعها فكرة ثابتة تتمثل في تعدد المراكز الإدارية للدولة (٦)، وذلك بتوزيع الاختصاصات بين هيئات ودوائر مختلفة، فإذا اقتصر التوزيع على الوظيفة الإدارية فقط فنكون أمام اللامركزية الإدارية وإذا شمل وظيفة الحكم فنكون أمام اللامركزية السياسية (٧).

واللامركزية الإدارية لا تأخذ شكلاً واحداً بل تأخذ أشكالاً متعددة مثل اللامركزية الجغرافية الإقليمية ولامركزية ذاتية شخصية وتتعلق عادة بالأحوال الشخصية ولامركزية مصلحة والتي تستند على منح مرفق عام من مرافق الدولة (الوطنية أو المحلية، الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي بمعنى أن اللامركزية ليست واحدة بل إنها توجد على مستويات متعددة) (٨).

إن اللامركزية الإدارية تتعلق بتوزيع ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة نسبياً تتمتع بالشخصية المعنوية كالمحافظات والأفضية والنواحي والقرى، بحيث تباشر هذه الهيئات اختصاصاتها الإدارية المناطة إليها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، واللامركزية الإدارية (الإقليمية) تمارس ضمن إطار الدولة الواحدة أو البسيطة تحت مسميات الحكومة المحلية أو الحكم المحلي، في حين اللامركزية السياسية (الفيدرالية) تعمل تحت مسمى الولايات أو الكانتونات وتتمتع هذه الولايات بدستور خاص وعلم إقليمي إلى جانب

حسن إدارة المرافق العامة اللامركزية من جهة، والمحافظة على وحدة الدولة من الناحية الادارية وعدم خروج هذه الهيئات حدود ما رسمت لها من جهة اخرى وتختلف اساليب الرقابة الإدارية من دولة إلى أخرى ومن نظام سياسي إلى آخر.

ثالثاً: شروط تطبيق اللامركزية وتحقيق الديمقراطية

هناك عدة شروط لتطبيق اللامركزية وفقاً لظروف الدولة الشكلىة أو الموضوعية وهي إجمالها بالنقاط الآتية^(١١):

١- لا بد من وجود توازن للقوى بين المكونات الرئيسية من حيث امتلاك القوة والتوازن والعدالة في توزيع الثروة والسلطة لكي تحتكم إلى القانون، وبخلاف ذلك فلن يكون هناك أي استقرار سياسي حتى لو تم تطبيق الفيدرالية لأن هذه الحالة ستمنح الحق لقانون القوة أن يحكم وليس الدستور والقانون.

٢- يجب ان لا تتعامل الدولة المركزية مع قضية التوظيف أو الوظائف العامة على أساس هوية المواطن كما هو معمول به من المحاصصة بل على اساس انه كفوء ومؤهل.

٣- من المفروض أن تتعامل السلطة المركزية مع الأقاليم على أساس أن هناك أقاليم في الشمال وأقاليم في الوسط وأقاليم في الجنوب.

٤- يجب أن يؤسس الدستور على أساس المواطنة والدولة المدنية ولا توضع فيه أي قضايا طائفية أو عنصرية بمعنى أن الدستور يستوعب كل المواطنين بالقوانين والمواد الموجودة فيه.

العلم الفيدرالي وسلطة تشريعية منتخبة إلى جانب السلطة التشريعية الاتحادية واللامركزية تعني أن تشترك مستويات الحكم المختلفة في اتخاذ القرار والنظام اللامركزي لا يتماشى الإمع الأنظمة الديمقراطية ولذا قال علماء الإدارة إنه يستحيل تطبيق لا مركزية حقيقية تحت نظام شمولي^(١٢).

وتستند اللامركزية الإدارية على ثلاث ركائز:^(١٣)

١- وجود مصالح ذاتية متميزة: ويمثل نقطة البداية في تكوين الهيئات اللامركزية في الدولة المحلية منها أو المصلحية وذلك لوجود مصالح محلية خاصة متميزة عن المصالح العامة أو الوطنية، إذ يمكن تصنيف المصالح في الدولة عامة وهي التي تهتم عموم سكان الدولة دون تمييز بين منطقة وأخرى، وخاصة وهي التي تهتم سكان إقليم أو منطقة معينة.

٢- وجود هيئات محلية مستقلة لإدارة هذه المصالح: وتعني الاعتراف بوجود مصالح ذاتية متميزة، يقتضي منح هذه المصالح الشخصية القانونية المعنوية ويترتب على ذلك تمتع جزء أو أجزاء من الدولة بقدر من الاستقلال الذاتي عن السلطة المركزية، إذ ينبغي أن تنأى إدارة وتحقيق هذه المصالح المتميزة بأبناء الوحدة أو هذا الجزء من الدولة، وبالتالي تكون لكل وحدة أو منطقة سلطة محلية مستقلة ذات اختصاص في الوظيفة الإدارية تباشرها بشكل مستقل.

٢- الرقابة الادارية: ان استقلال الهيئات المحلية في النظام اللامركزي الاداري ليس استقلالاً مطلقاً وانما هو استقلال نسبي يخضع لرقابة واشراف الحكومة المركزية وذلك لضمان

٥- وجود مبدأ يتضمن الاتفاق على القيم والمبادئ بين جميع المكونات لاستقرار النظام الاجتماعي والتقريب بين الهويات المتنوعة ووضعهم في إطار وطني عام بتعزيز شعور أفرادها بانتمائهم سياسياً ومجتمعياً واقتصادياً ويجب ألا يفرط أبداً بحقوق الأقلية لحساب الأغلبية فهذا التقريب يعود بالتمرد على السلطة السياسية.

وبالنسبة للديمقراطية يمكن القول إن تحقيقها عن طريق تبني النظم الاتحادية هو موضوع لا يمكن إثباته بشكل قاطع، بمعنى هناك الكثير من الدول البسيطة والموحدة وفيها من الديمقراطية ما تفوق به بعض الدول الاتحادية، كما أن القول بأن النظام الاتحادي هو وسيلة لتحقيق الرفاه والنمو الاقتصادي لا يتوقف على شكل الدولة بل إنه يتوقف على مدى توافر الثروات الاقتصادية في الدولة وطريقة استغلالها^(١٢).

فالنظام الديمقراطي يستند على مجموعة من المرتكزات التي تواكب عملية التحول المتجذرة في المجتمع نحو الديمقراطية والحرية والاستقرار المنشود، إلا أن هذه المرتكزات لم تفعل وتترسخ بشكل عملي وتطبيقي كوجود مبدأ سيادة الدستور والتداول السلمي السلطة، وحكم الأغلبية وحماية الأقلية ونزاهة الانتخابات والتمثيل السياسي وحماية حقوق الإنسان ومحاسبة الحكومة ومساءلتها والفصل بين السلطات بسبب الصراع والتنافس الطائفي والحزبي والثقافة السائدة في المجتمع^(١٣).

في ضوء الطرح المفاهيمي السابق نرى أن النظام الاتحادي (الفيدرالي) والنظام اللامركزي الإداري، يشتركان في بعض الخصائص، إذ كل منهما يعني فصل السلطات في الدولة

وهناك مستويان للحكم تحت هذا النمط من الحكم، كما أن النظام اللامركزي الإداري يمنح الوحدات الإدارية استقلالاً نسبياً عن السلطة المركزية، والنظام الاتحادي على الولايات والأقاليم الأعضاء يمنح الاستقلال عن الحكومة الاتحادية بمعنى يمارسان اختصاصهما ضمن الإطار القانوني وكلاً منهما له صلاحيات مخصصة له ضمن الدستور بحيث لا يتعارضان في تطبيق القرارات والقوانين ومن المفترض أن يكون ذلك في الواقع.

المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية في العراق وتنظيمها دستورياً

تعد تجربة اللامركزية قديمة منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة في العام ١٩٢١، وخاصة فيما يتعلق باللامركزية الإدارية إذ إن هذه الأخيرة لم تطبق بشكلها الكامل في العهد الملكي أو الجمهوري الأبعد العام ٢٠٠٣، بعد صدور أوامر وتشريعات تتبنى اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية الفيدرالية كنمط جديد في الإدارة وأسلوب الحكم، ومن أولى هذه التشريعات قانون إدارة الدولة العراقي المؤقت لعام ٢٠٠٤، والدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، وكانت اللامركزية الإدارية في العراق قد مرت بمراحل إلى أن وصلت لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ وتعديلاته والذي سنتناوله:

أولاً: اللامركزية الإدارية في قانون إدارة الدولة العراقي المؤقت لعام ٢٠٠٤

بعد صدور أوامر سلطة الائتلاف رقم ٧١ لعام ٢٠٠٤ لقي نظام اللامركزية اهتماماً واسعاً

لتمكين الشعب العراقي من القيام بواجباته وتحديد مستقبله السياسي بحرية، وأن يعمل على تحسين الجهود المبذولة السياسة والإدارية لإعادة تأسيس المؤسسات الوطنية والمحلية الرامية لتمثل فئات الشعب، إذ شجع الأمر رقم ٧١ لعام ٢٠٠٤ ممارسات السلطة من قبل الموظفين المحليين في كل محافظة ونائبهم وممارسة السلطات التشريعية والرقابة، وقد خصص القسم الثاني من هذا الأمر لتمويل المحافظة من الموازنة العامة وأن تكون حصتها منفصلة عن ميزانيات الوزارات والمؤسسات الأخرى ويأتي هذا النص للتأكيد على توفير نوع من الاستقلال المالي والتمويل الكافي لمجالس المحافظات عن السلطة المركزية^(١٤).

لقد منح المشرع لمجالس المحافظات صلاحية تحديد أولويات المحافظة وصلاحيات أخرى سبقه في تناولها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، كما أن لمجالس المحافظات صلاحيات في رفض التعيينات التي تصدرها الوزارات للمديرين العامين مثلاً، ومن يتولى مناصب عليا بثلاثي أصوات أعضاء مجلس المحافظة، وهذا الحكم يسري في حالة عزل المحافظ ونائبه أو مديري الشرطة فيما أعاد التأكيد على إقرار مجالس المحافظات المشكلة قبل صدوره والمحافظين ونوابهم ورؤساء الوحدات الإدارية الذين انتخبوا أو اختيروا قبل ذلك^(١٥).

وفي قانون إدارة الدولة العراقي المؤقت لعام ٢٠٠٤ والذي نص في مادته الرابعة «أن نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي فيدرالي تعددي ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية والمحافظات

والمبليات والإدارة المحلية، والهدف من هذه المادة منع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية وتشجيع ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين، ومن المواد المهمة المادة العاشرة من الباب الثاني حول الحقوق الأساسية التي نصت (وتعبيراً عن سيادة الشعب العراقي وإدارته الحرة يقوم ممثلوه بتشكيل الهياكل الحكومية لدولة العراق وعلى الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الاقاليم والمحافظات والمبليات والإدارات المحلية أن تحترم حقوق الشعب العراقي بما فيها الحقوق المذكورة في هذا الباب)^(١٦).

ومن الإشارة لتثبيت اللامركزية الإدارية في العراق ما ورد في الباب الثامن^(١٧).

١- منع تركيز السلطة لمنع الديكتاتورية والاستبداد.

٢- تشجيع على ممارسة السلطة من قبل المسؤولين المحليين في كل محافظة او اقليم

٣- يحق لكل محافظة تشكيل مجلس محافظة وتسمية محافظ وتشكيل مجالس بلدية ومحلية كما لا يمكن اقالة المحافظ.

٤- عدم خضوع مجالس المحافظة- البلدية أو المحلية لسيطرة الحكومة الاتحادية.

٥- تساعد مجالس المحافظات/ الحكومات الاتحادية في تنسيق عمليات الوزارة الاتحادية الجارية داخل المحافظة، بما في ذلك مراجعة الموازنة العامة للدولة وكذلك مجالس الأقضية والنواحي في أداء مسؤوليات الحكومة الاتحادية وتقديم الخدمات العامة.

٦- تتخذ الحكومة الاتحادية إجراءات لمنح

الإدارات المحلية والمحافظات سلطات إضافية وبشكل منهجي على أساس مبدأ اللامركزية الإدارية.

ثانياً: نظام اللامركزية الإدارية في الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥

لقد أقر الدستور العراقي الصادر في العام ٢٠٠٥ للمحافظات التحول إلى أقاليم كوحدات مكونة للدولة الفيدرالية الاتحادية التي تعتمد على مبدأ اللامركزية السياسية في الحكم والإدارة إذا ما توافرت الشروط الواجبة لتأسيس تلك الأقاليم أقر الدستور للمحافظات التي لا تتحقق فيها تلك الشروط حقها في إدارة شؤونها بنفسها فقد نصت المادة ١٢٢ من الدستور على ما يأتي^(١٨).

أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في أقاليم الصلاحيات الإدارية والمالية والواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتها.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو أي جهة مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة، وبذلك أقر الدستور العراقي مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال إقراره بالوحدات الإدارية الموجودة أصلاً في العراق

قبل العام ٢٠٠٣ وهي المحافظات ووضح الدستور أن تلك المحافظات تتكون من الأفضية والنواحي والقرى كوحدات إدارية فرعية تابعة لها، وكان أهم ما جاء في الدستور الفقرة ٢ من المادة ١١٨ التأكيد على ضرورة أن تمنح المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، والأهم من كل ذلك أن الدستور أكد على عدم خضوع مجالس تلك المحافظات المنتخبة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ولها مالية مستقلة.

لقد أخذ الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ بثلاثة أنواع من أنظمة الحكم الإداري المطبقة في العالم^(١٩):

الأول: نظام الأقاليم الذي نصت عليه المواد من (١١٦ - ١٢١)

الثاني: نصت عليه المادتان (١٢٢ - ١٢٣)

الثالث: نظام الإدارة المحلية الذي نصت عليه المادة (١٢٥) هذا مع نص المادة (١٢٤) التي عالجت موضوع العاصمة بغداد التي لم يجز لها الدستور أن تنظم لإقليم، وهذه النصوص الدستورية تعني أن إدارة الدولة العراقية الجديدة أصبحت إدارة مركبة منذ ٩ نيسان ٢٠٠٣، أي اعتمدت نمطاً من اللامركزية الإدارية والسياسية عبر إقامة الأقاليم وحالة اللامركزية الإدارية في المحافظات المتبقية التي لم تنتظم في إقليم، مثل إقليم كردستان واللامركزية الإدارية في المحافظات المتبقية التي لم تنتظم في إقليم.

ومن الصور الواضحة للامركزية الإدارية في

المحافظات هي المادة ١١٦ من دستور العراق التي نصت على ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية))، فهذا النص يبين بشكل واضح على تبني نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في المحافظات التي لم تنتظم في إقليم المحافظات بإدارة شؤونها بنفسها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية على أن تمنح الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة (٢٠).

وفي الحقيقة أن انتخاب المواطنين لممثليهم في مجلس الوحدات الإدارية يمثل التوجه نحو الديمقراطية الذي يمكن المجالس تلك من إدارة الوحدة الإدارية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والتي تعد واحدة من تطبيقات الديمقراطية في النظم الإدارية، مع الأخذ بالاعتبار التنظيم والتنسيق مع السلطة المركزية والخضوع لرقابتها، بوصفها سلطة أصلية مستمدة صلاحياتها من ناخبيها وغالباً ما يتعثر هذا التوجه بسبب غياب التنظيم مع السلطة المركزية وسلطتها الرقابية الأمر الذي يؤدي إلى تحرك الهويات الفرعية (العشيرة، الطائفة، المذهب) وعلى حساب المواطنة الذي تلقى بظلالها السلبية على وحده الدولة وتماسكها (٢١).

ثالثاً: النظام اللامركزي طبقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ وتعديلاته

كان قد صدر قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم والذي أقر من قبل مجلس النواب العراقي، وتمت المصادقة عليه من قبل مجلس الرئاسة في ٢٢ تموز ٢٠٠٨، وأهم ما جاء فيه المادة ٢ من القانون ونصت ((أن مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود

الإدارية للمحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والأنظمة الاتحادية)) وتميز هذا القانون بسعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها الدستور للمحافظات وإدارتها وذلك لهدف تنظيمها بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد على أساس النظام الاتحادي الفيدرالي والنظام الإداري اللامركزي (٢٢).

ويمكن تصنيف الاختصاصات كما وضحاها المشرع الدستوري بالفقرات الآتية:

اختصاصات السلطات الاتحادية تتمثل (٢٣)

- أ- السياسة الخارجية
- ب- السياسة المالية العامة
- ج- السياسة التجارية الخارجية
- د- سياسة الأمن الوطني وإنشاء القوات المسلحة وإدارتها
- هـ- تنظيم أمور الموازين والمكايل
- ر- أمور الجنسية والتجنس والإقامة واللجوء السياسي
- ز- سياسة الترددات البثية والبريد ورسم سياسة الموارد المائية الخارجية
- ح- وضع الموازنة العامة والاستثمارية
- ط- الإحصاء والتعداد العام للسكان

كذلك صلاحيات أخرى وردت بمواقع متفرقة من الدستور مثل:

- ١- المحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي

٢- إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

٣- رسم السياسة العامة بالتنسيق مع الوزارات في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة.

٤- انتخاب المحافظ ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له.

٥- إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس وهي الموازنة التشغيلية فقط وتشمل مكافآت الأعضاء والكوادر الإدارية لا إدراجها في الموازنة العامة للمجلس.

٦- المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ وإجراء المناقشة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء على أن تراعي المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأفضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية.

٧- الرقابة الفعالة على أنشطة الهيئات والمؤسسات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكيانات والمعاهد لضمان حسن أداء سير أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الإداري.

٨- المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية.

٢- الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات

٣- ملكية النفط والغاز.

الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم^(٢٤).

أولاً: إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام

خامساً: رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.

سابعاً: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها ويتم ذلك بقانون.

أهم اختصاصات مجالس المحافظات التشريعية والرقابية

على وفق ما أشار إليها قانون المحافظات رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المهام كالاتي^(٢٥)

١- انتخاب وأقاله رئيس المجلس ونائبيه

٩- تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة ووضع الخطط الاستراتيجية بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية.

١٠- المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.

١١- استحداث وحدات إدارية كأن يكون استحداث ناحية أو قضاء أو دمج قضائين بقضاء واحد وناحيتين بناحية واحدة وتغيير اسم ناحية أو قضاء وهذه تصدر على شكل تعليمات محلية صادرة عن مجلس المحافظة بناء على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس.

١٢- المصادقة بالأغلبية المطلقة على ترشيح ثلاثة أشخاص لا شغال المناصب المحلية العليا في المحافظة بناء على اقتراح من المحافظ مع حق الأعضاء بالترشيح لهذه المناصب.

ولكن رغم ما تقدم ومنح الصلاحيات إلى مجالس المحافظات يلاحظ أن القانون رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ والخاص باللامركزية الإدارية واجه ويواجه عراقيل قانونية وصراعات سياسية حالت دون منح بعض من صلاحيات الحكومة الاتحادية في العاصمة بغداد إلى مجالس المحافظات التي تعاني عادة من سوء الخدمات وضعف عملية الإصلاح والأعمار والتنمية^(٢٦).

وهناك عيوب ومساوئ تتمخض عن تطبيق اللامركزية الإدارية أهمها^(٢٧):

١- المساس بالوحدة الإدارية للدولة.

٢- عدم تجانس النظم الإدارية لاحتمال أن تنظيم كل هيئة لامركزية في بعض جوانبها الإدارية بلوائح صادرة عنها ومختلف عما

قررت سابقته.

٣- تزيد اللامركزية الفوارق الاجتماعية بين المناطق المتنوعة الموارد.

٤- تنافس الهيئات اللامركزية ربما تنافساً ضاراً يؤدي إلى التأثير على الصالح العام.

٥- تناقض القرارات المتخذة.

٦- ازدواج الخدمات التي تستلزمها الإدارات المتنوعة وزيادة التكاليف.

٧- صعوبة الاتصالات أفقياً ورأسياً لأن الإدارات المختلفة تصبح شبه مستقلة وبطء الوقت في نقل المعلومات.

٨- قد يحس المسؤولون بعدم أهمية الاستشارات التي يقدمها المتخصصون أو عدم الحاجة إليها.

٩- هناك خطورة النظرة الجزئية فكل إدارة تتخذ قراراتها على حدة وعدم أخذ العوامل الأخرى المؤثرة في الحسبان، وكذلك هناك مخاطر تتمحور حول عدم قدرة النظام السياسي أن يتلاءم مع طبيعة نظام اللامركزية وخاصة في موضوع الشفافية وحجم الفساد وتوفر البنى التحتية لاستيعاب عملية نقل الصلاحيات إلى الحكومات المحلية.

١٠- صعوبة الرقابة وضعف الروابط مع الإدارة العليا وخاصة في المناطق البعيدة.

وكان قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ قد خضع للتعديل أكثر من مرة أولها في العام ٢٠١٠ وفي العام ٢٠١٣ وفي العام ٢٠١٨ وأصبح يعرف بقانون المحافظات ويسري على (١٥) من (١٨) محافظة مع استثناء إقليم كردستان الثلاث، وهذا القانون الذي صدر في البداية تضمن

أكثر من ٥٠ مادة، وحدد خصائص الوحدات الإدارية واختصاصاتها وصلاحياتها المختلفة على مستوى المحافظة، مع استعراض الآليات المتعلقة باختيار المسؤولين المحليين وانتخابهم ومعرفة مهامهم التنفيذية والتشريعية^(٢٨).

وضمن الإطار القانوني وأبرز المواد والتعديلات التي نص عليها مجالس المحافظات بوصفه أعلى سلطة تشريعية هي: (٢٩).

١- أشار القانون ٢١ إلى ضرورة تنظيم هذه الكيانات المحلية للشؤون الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، وهناك سلطتان أساسيتان متوفرتان للوحدات الإدارية هما:

أ- سلطة جمع الضرائب والرسوم والأجور وهي التي سببت مشاكل كثيرة.

ب- قدم القانون ٢١ للسلطات المحلية قدراً كبيراً من السيطرة على موظفي المحافظة على المستوى المتوسط للمستوى الأدنى من السلم الوظيفي.

٢- وعلى مديات التعديلات المتعاقبة للقانون توسعت هذه السلطات لتشمل السلطات القانونية وقدراً أكبر من السيطرة على مؤسسات الدولة وبموجب التعديل لعام ٢٠١٣ أصبحت سياسات المحافظة تسمو على السياسات الاتحادية في المجالات التي تدار بالمشاركة بين المستويين وأدى هذا إلى تمكين المحافظات من تفعيل التشريعات واللوائح والقوانين الإدارية.

٣- تقرر تنفيذ اللامركزية على مستوى ثماني وزارات اتحادية مع منح المحافظات سلطات فنية وقانونية وإدارية تمارسها على مستوى المديرية الخاصة بهذه الوزارات

في المحافظات وهذه الوزارات هي التعليم والمالية والزراعة والصحة والأشغال العامة والبلديات والإعمار والإسكان والعمل والشؤون الاجتماعية والشباب والرياضة، وقد سعت هذه التدابير إلى غرس فكرة أن تكون عملية تقديم الخدمات هي الأساس في مسؤولية السلطات المحلية.

٤- على الرغم من أن القانون رقم ٢١ يمنح الحكومات المحلية سلطة جمع الضرائب والرسوم طالما عملية الجمع هذه متوافقة مع القوانين الاتحادية، ولكن ظهرت خلافات حول التعريفات الدقيقة للضرائب والرسوم وزاد اقتباس المادة (٢٨) من الدستور من قبل المسؤولين الاتحاديين للتأكيد بعدم إمكانية فرض ضرائب جديدة دون تشريعات بذلك، ومن حيث الممارسة كان هذا يعني استمرار اعتماد المحافظات بالكامل تقريباً على مخصصات الميزانية التي تقدرها بغداد مع اقتصار آليات توليد العوائد المالية المحلية المتاحة لها.

٥- على المستوى الفني هناك خلاف بشأن إمكانية تعريف هذه العملية بصفتها عملية تحول لامركزي أو أنها عملية لإعادة توزيع المركزية أي مجرد نقل سلطة الوحدة الإدارية من مستوى الحكومة المركزية إلى المستوى المحلي، أما فيما يخص الموظفين الحكوميين فلم يكن أمام الحكومات المحلية سوى قبول جميع الموظفين المتواجدين، وعلى الرغم من تحول إدارة إنفاق الميزانية الخاصة برواتب الموظفين إلى ميزانية المحافظة فقد كانت يد السلطات المحلية مقيدة من حيث القدرة على إصدار توجيهات للمديرية الخاصة بالوزارات على مستوى المحافظات^(٣٠)

من خلال ما سبق وما نص عليه الدستور

العراقي النافذ أنه أخذ بثلاثة أنواع من أنظمة الحكم الإداري التي تطبق في العالم وهي نظام الأقاليم المنصوص عليه بالمواد ١١٦ - ١٢١ والثاني نظام اللامركزية الإدارية للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم والذي نصت عليه المادتان ١٢٢، ١٢٣ والثالث نظام الإدارات المحلية والذي نصت عليه المادة ١٢٥ ومن الملاحظ أن نص المادة ١٢٤ لم تجز للعاصمة بغداد أن تنتظم في إقليم^(٣١)

وعلى الرغم من أن التعديلات منحت ثقلاً أكبر لسلطات المحافظات فقد صعّدت العملية من التنازع على السلطة بين ما يعرف بالفاعلين على المستوى الوطني وعلى المستوى المحلي، وقد انتقلت الخلافات إلى المحاكم إذ طعن مسؤولو المحافظات على قرارات وزراء اتحاديين وزعموا أنهم قد تجاوزوا على الصلاحيات المفوضة إليهم، وحدث العكس أيضاً، وعلى الرغم من انجاز التعديلات المتعاقبة للقانون ٢١ عبر عملية تشاورية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية فما زال تنفيذ القانون محفوفاً بالخلافات، وكانت الحكومة الاتحادية العليا والتي لها السلطة الحصرية في الفصل في الخلافات وتفسير الدستور وظهر مساران أساسيان للخلاف^(٣٢).

أولاً: مسألة من له سلطة تعيين وفصل كبار الموظفين المسؤولين.

ثانياً: لأي مدى يجب تحقيق اللامركزية المالية وهذه النزاعات كانت متوقعة لأنها متصلة بالصراع وكيفية الاحتفاظ بالسلطة والنفوذ، وإذا كانت هناك إرادة سياسية على أعلى مستويات الحكومة للاتجاه نحو اللامركزية يلاحظ وجود سعي للوزراء لحماية المناصب التابعة لهم من مناصب مدير بين العاملين وهي تعيينات

سياسية متصلة بشبكة نفوذ الفرد أو الحزب مما يسعون إلى توسيع نفوذهم السياسي عبر هذه التعيينات بدورهم وكان قد صدر قانون رقم ٤ لعام ٢٠٢٣ التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم ١٢ لعام ٢٠١٨ والتي ستجري بوجبة انتخابات مجالس المحافظات عقدها في ١٧ - ١٨ كانون الأول ٢٠٢٣، ومع اقتراب الموعد المحدد لعقد انتخابات مجالس المحافظات تهيم فوضى الاستعدادات للانتخابات بقوة على المشهد الانتخابي من حيث أعداد المرشحين والحركات السياسية الجديدة التي تجعل الناخب في حيرة من أمره عند اختياره ممثله، إذ تقتصر مؤهلات المرشح للانتخابات على حيازته شهادة جامعية وسن مناسب للترشيح، وامتلاكه عدد متابعين على مواقع التواصل الاجتماعي لا عبر وجود رؤية سياسية أو مشروع سياسي ناضج، ويوظف هؤلاء المرشحون أساليب دعاية انتخابية متنوعة كحمولة لكسب ثقة الجماهير فمنهم من يستخدم صورة احتجاجات تشرين الأول ٢٠١٩ مثلاً، أو يقوم بتوزيع سلة غذائية على الفقراء وهذه لا تعبر عن برامج للانتخابات بمجالس المحافظات بل واجبه فيما بعد مراقبة الأداء الحكومي وتقديم مقترحات القوانين وواجباته الدستورية وفق الصلاحيات المناطة بمجالس المحافظات ويجب أن تكون للمرشح رؤية ناضجة وفق اختصاصه الذي يعمل به ويكون قادراً على صنع القرار^(٣٣).

وعند العودة لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم والمرقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ نرى أنه تضمن أربعة أبواب الباب الأول فما يخص الإجراءات وتكوينها للمجالس مع شروط العضوية وانتهائها واختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية، أما الباب الثاني تمحور

حول رؤساء الوحدات الإدارية وصلاحياتهم والباب الثالث تمحور حول الموارد المالية، أما الباب الرابع فتضمن أحكاماً ختامية، وهذا القانون هو تنفيذ لحكم الفقرة ثانياً من المادة ١٢٢ من الدستور، ووضح الفصل الثاني من الباب الأول من القانون صلاحيات مجلس المحافظة وهي انتخاب رئيس المجلس ونائبيه، وله كذلك صلاحيات إعداد الموازنة وله صلاحية الرقابة على أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية ومن الصلاحيات أيضاً ما نصت عليه الفقرة ثالثاً من المادة ٧ من القانون وهي إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وهذا النص لا ينسجم وحكم الفقرة أولاً من المادة ٦١ من الدستور التي جعلت مجلس النواب مختصاً بالتشريع دون غيره من السلطات الأخرى، كذلك لا ينسجم مع نص الفقرة ثالثاً من المادة ٨٠ من الدستور التي خولت مجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين^(٣٤).

في ضوء الطرح ما يمكن ملاحظته على هذا القانون: (٣٥)

ان احد شروط اللامركزية الادارية الاساسية هو منح السلطة المركزية صلاحية المراقبة ولم يلاحظ هذه الصلاحية في نصوص القانون بل اكتفى بوجود هيئة تنسيق عليا بين المحافظات يرأسها رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين تختص بالنظر في شؤون المحافظة وادارتها المحلية والتنسيق فيما بينها ومعالجة المعوقات التي تواجهها.

من ركائز اللامركزية الإدارية وجود مصالح ذاتية نابعة من الوسط المحلي وتشكل جزء

أساس من معاناة هذه المحافظة أو تلك إلا أنه يلاحظ على السلطة المركزية أنها شرعت قانوناً من موقعها العلوي لكل المحافظات مما عرضها للنقد ومحاولة لإجراء تعديلات عليه.

٣- لم يمنح القانون مجالس المحافظات أية سلطة في المحافظة صلاحية مراقبة أو تفتيش المحاكم وقد استثنيت الفقرة سادساً من المادة ٧ من قانون المحاكم من المراقبة التي يجب أن تتمتع بها مجلس المحافظة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية، وقد استثنى القانون من المراقبة الممنوحة للمحافظ، لذا بقيت السلطة القضائية خارج نطاق سريان قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

في ضوء ما تقدم نرى أن نظام اللامركزية الإدارية في العراق جاء نتيجة التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مر بها العراق بعد العام ٢٠٠٣ وتغير النظام السياسي في العراق، هو نظام حكم يعمل على تجاوز الفساد للنظام المركزي السابق وجاء للتخلص من الحكومات المركزية التي تهيمن على المحافظات هو نظام يكفل للمواطن الاطلاع على عمل سير الإدارات المحلية ولكن ما يزال هذا النظام رغم ما يمتلكه من مزايا لديه عيوب كثيرة ونظر لحدثة تطبيقه ما يزال يكتنفه العديد من السلبات والعوائق السياسية والدستورية والاقتصادية والاجتماعية.

المبحث الثالث: اللامركزية الإدارية في العراق وسبل تعزيزها ومستقبلها في ظل التحديات الراهنة

نتيجة الظروف التي مر بها العراق على مدى عقود طويلة وحرمان الشعب العراقي من التطور والتنمية على مختلف المجالات، وبعد

التغيير في النظام السياسي في العراق بعد العام ٢٠٠٣، كان لا بد من العمل على تهيئة الظروف الملائمة لخلق بيئة ملائمة لتطوير المجتمع ولم يتم ذلك إلا بإقرار الدستور والقوانين المتعلقة بالاتجاه نحو اللامركزية للأقاليم والمحافظات وعليه سيتم تناول الموضوع عبر القضايا الآتية:

أولاً: شروط تحقيق اللامركزية الإدارية في العراق

بما أن العراق دولة حديثة العهد في تحسين وتطبيق نظام اللامركزية الإدارية في العراق الذي يكون من العديد من القوميات والعرقيات والأديان لا بد من وجود شروط أساسية لتطبيق اللامركزية تتمثل بالنقاط الآتية: (٣٦)

١- بناء الإرادة الحقيقية وتعزيز كامل للثقة في السلطة المركزية.

٢- إيجاد توازن مناسب وبناء الحكومات المحلية والحكومة المركزية، لذلك يجب ممارسة التحول الديمقراطي بشكل يلائم النظام والتحول المنظم وإن تطبيق اللامركزية الإدارية يكون ملازماً للنظام المركزي.

٣- السعي إلى بناء ثقافة سياسية وتنظيمية نحو امتلاك كوادرمهنية للإدارات المحلية مما يعزز مكانة تطبيق اللامركزية الإدارية، ويتطلب ذلك وجود قدرات ذاتية وكفاءات تتعلق بخلق العلاقة المتينة مع السكان والاطلاع على اهتماماتهم وحاجاتهم من أجل نجاح تطبيق النظام اللامركزي.

٤- المشاركة الحقيقية من أجل الانتفاع من مقدرات البلد.

٥- أيمان النخب السياسية بالديمقراطية على

مستوى المركز وعلى مستوى الوحدات الإدارية تحديد شروط تجربة اللامركزية الإدارية التي بدأت في العام ١٩٢٣ مع بدايات تشكيل الدولة العراقية وليس كما يقال بعد العام ٢٠٠٣.

٦- إعادة النظر في الهيكل التنظيمي والإداري للدولة والأقاليم والمناطق بما يتوافق مع خصوصيتها الديموغرافية وحاجاتها وحل مشاكلها الاقتصادية والسكانية بما يسهل تطبيق اللامركزية.

٧- إعادة النظر في الأسس القانونية لبناء الدولة، إذ لا بد من الاستناد إلى أسس قانونية راسخة وفي مقدمتها الدستور والقوانين المتعلقة الأخرى والمستندة عليها والمشرة من قبل برلمانات منتخبة، وكذلك إصدار تعليمات من قبل الإدارات المحلية المنتخبة من قبل سكان تلك المناطق وسكانها المشروعة في إطار دستور وقانون ذلك البلد.

٨- توفير قاعدة واسعة للبيانات والمعلومات وعلى مستويات مختلفة وذلك لغرض إلمام المسؤولين الإداريين في الأقاليم والإدارات المحلية والبلديات بواقع مناطق في مختلف المجالات وكذلك الموارد المتاحة والكامنة التي يمكن استغلالها لزيادة حجم الخدمات المقدمة للسكان.

٩- إعادة تعويض وتخويل الصلاحيات من الأعلى إلى الأدنى وتقوية الهيئات الدنيا مع توفير كافة مستلزمات نجاحها في أداء واجباتها المطلوبة.

بالإضافة إلى هذه الشروط السالفة الذكر، العراق بحاجة إلى ترسيخ الديمقراطية عن طريق تطبيقات اللامركزية، فكثير من الدول

الفيدرالية والديمقراطية في العالم حافظت على مبادئ الديمقراطية وقيمها بنظامها الفيدرالي مثل النمسا وأمريكا وكندا، ومؤشر الديمقراطية العالمي أشار إلى تصنيف الدول الفيدرالية الأكثر ديمقراطية في العالم ما بين المرتبتين ٦- ٢٠ فهي في المراتب المتقدمة عالمياً في المحافظة على حقوق الإنسان والشفافية ونزاهة الانتخابات والأداء الحكومي وقد احتل العراق مرتبه ١١٢ في العالم من أصل ١٦٧ دولة، وعد العراق نظاماً هجيناً في طور التشكل، وفيما يتعلق بتقييم البنك الدولي كان قد وضع مؤشرات عالمية للحكم الرشيد وهي الاستقرار السياسي ومساءلة الحكومة ومكافحة الفساد والأداء الحكومي وبين العراق أنه تحصل المرتبة الأسوأ من بين هذه المؤشرات، لذلك ظهرت الحاجة لأدوات اللامركزية والفيدرالية لترسيخ الديمقراطية^(٣٧).

ثانياً: التنمية ودورها في تعزيز اللامركزية الإدارية في العراق

ان التوجهات المعاصرة للتخطيط نتجه بفاعلية كبيرة نحو اشراك المجتمعات والوحدات المحلية ذات العلاقة المباشرة بالتغيرات التي تطرأ جراء انشاء أي مشروع تنموي وتخطيطي بما يمكن المجتمعات من اقتراح ما تريده عن طريق منظماتها المحلية المدينة ومن ثم يأتي دور المخطط مكملاً لهذه المقترحات من خلال تنظيمها وصياغتها على وفق الأسلوب العلمي، وبذلك يكون

التخطيط تعاونياً أي أن المجتمع هو الذي يحدد المسارات والاستراتيجيات العامة للتخطيط والتنمية في المنطقة والإدارة المحلية^(٣٧).

وكان الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ قد

أشار إلى إرساء أسس اللامركزية الإدارية في الشؤون الاقتصادية وتقديم الخدمات العامة لسكانها وفق ضوابط أساسية نظمت العلاقة بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات من خلال ما يأتي^(٣٨)

١. يجب أن تكون الحكومات المحلية مستقلة مالياً وإدارياً عن الوزارات المركزية.

٢. تكون حكومة الإقليم والحكومات المحلية هي المسؤولة عن تخطيط شؤونها الاقتصادية والمالية والتنمية ضمن خطة التنمية الوطنية.

٣- تكون الوزارات المركزية مسؤولة عن وضع رؤية لأعمار وتنمية القطاعات الاقتصادية على المستوى الوطني وتخطيط وتنفيذ المشاريع الاستراتيجية الكبيرة، ومشاريع الموارد المائية والنفط والغاز والطرق السريعة والمطارات الدولية وغيرها من المشاريع التي تقع خارج الحدود الإدارية للمحافظات وعادة ما تأتي أهمية أن تنتقل مهام الوزارات القطاعية العراقية على مستوى إعداد وتنفيذ الخطط والبرامج التنموية إلى المحافظات لتتولى تحديد احتياجاتها من مشاريع البنى التحتية ذات المساس المباشر بتطوير وتحسين نوعية الحياة مثل خدمات الصحة والتعليم وتوفير مياه الشرب والصرف الصحي وتحسين البيئة وغيرها، إذ إن الإنفاق الاستثماري على هذه المشاريع سيؤدي حتماً إلى تحريك النشاط الاقتصادي في المحافظات وتحفيز القطاع الخاص وإيجاد فرص عمل جديدة البطالة^(٣٩).

وأهم ما تميزت به مجالس المحافظات في مجال التنمية^(٤٠)

١- كانت قد شهدت بدايات تشكيل سلطات المحافظات تعاوناً ملحوظاً في المشاريع بينها

وبين سلطة (الائتلاف المؤقتة) في المحافظات التي أشرفت على تأسيسها في مراحلها الأولى وبشكل منفصل عن الحكومة المركزية، وكانت تتصف بمرونة الجوانب المالية المشتركة، وبعد انتخابات مجالس المحافظات في العام ٢٠٠٥ ازدادت صلاحيات المجالس من الناحية المالية، إذا أصبح هناك ميزانية خاصة بها وتم فتح وحدات حماية كاملة مستقلة عن الإدارات المدنية وأصبح بإمكانها الإنفاق على المحافظة وممارسة الإدارة المالية والتمويل كما في برنامج تنمية الأقاليم وتشريع الإعمار، وقد نجحت بعض المجالس في تبني التخطيط الاستراتيجي المالي وتعزيز دور الرقابة المالية في مكافحة الفساد الإداري.

٢- لقد تم تنفيذ برنامج تنمية الأقاليم وتشريع الإعمار استناداً لما ورد بقانون الموازنة الفيدرالية رقم ١ لعام ٢٠٠٦ ويهدف إلى تنفيذ الأعمال للمشاريع التي من شأنها تنمية المحافظات ضمن المبالغ المخصصة في الموازنة وتقررت على أساس تخصيص جزء بسيط من عائدات النفط للمحافظات على أساس الكثافة السكانية.

٣- لقد اعتمدت اللامركزية الإدارية المالية في التنفيذ إذ شكل مجلس المحافظة والمحافظ وحدة حسابية تطبق النظام المحاسبي اللامركزي لتتولى السيطرة على سير المعاملات الناتجة عن تنفيذ المشاريع وكذلك فتح حساب جار باسم مجلس المحافظة يمول من قبل وزارة المالية، وتم تحويل رئيس مجلس المحافظة والمحافظ صلاحيات الصرف بحدود كلفة المشروع ومنح المحافظ ورئيس مجلس المحافظة صلاحيات كبيرة في هذا البرنامج تتضمن إعلان المشاريع وتعيين الموظفين المؤقتين ومنح المكافآت

والنظر في التعويضات.

٤- لقد نفذت المحافظات برنامج شبكة الرعاية الاجتماعية ومنح المجالس للمحافظات والأقضية والنواحي نجاحات كبيرة في مجال تنفيذ البرنامج المذكور وتنظيم آليات توزيع عائدات المشتقات النفطية.

وعادة ما يقاس النجاح في اللامركزية إلى مدى ثقة الجمهور في السلطات (الاتحادية- والمحلية)، وبينت استطلاعات الرأي العام تأكل الثقة بهذه المجالس، بسبب عدم الرضا إزاء توفر فرص العمل والخدمات وارتفاع معدلات الفساد في حين يبقى الأمن شاغلاً أساسياً، وكانت نسبة الثقة بالحكومة المركزية لا تتجاوز ٢٤ ٪^(٤١)

وفيما يتعلق بأداء المحافظات في التنمية المستدامة هناك مؤشرات لأهداف التنمية المستدامة للمحافظات والتي أخذت معظمها من المسح متعدد المؤشرات لعام ٢٠١٨: ^(٤٢).

١- مقارنة الإنجاز التنموي المقارن: ويتم قياس الإنجاز المتحقق في كل هدف بالاستناد على المؤشرات المتاحة وطنياً مع مقارنة الإنجاز بالمعيار العالمي.

٢- وبحسب دليل الإنجاز التنموي المحلي حققت محافظات إقليم كردستان السليمانية وأربيل ودهوك المراتب الأولى تليها محافظة كركوك.

٣- جاءت محافظة نينوى بالمرتبة الأخيرة تسبقها الأنبار وكلاهما تعرضا لسيطرة داعش والذي دمر عمليات التنمية المستدامة وشهدتا أحداثاً عنيفة في المجال الأمني مما جعلهما يتخلفان عن ركب التقدم التنموي.

وعليه هناك عدة عوامل تعزز تجربة

٥- أن اللامركزية الإدارية تسهم في زيادة دخول الأفراد ورفع مستوى المعيشة لديهم ومن ثم الحد من التوترات والعلاقات الاجتماعية وبموجها يتمتع الفرد بالرفاهية والمشاركة في اتخاذ وصنع القرارات السياسية أي أن مبدأ اللامركزية الإدارية يساعد المواطن للتفرغ للشأن السياسي وهذا ما يتحقق في ضوء اللامركزية الإدارية الحقيقية.

٦- العمل على تهيئة تعليم متطور يكون وعباً لدى عموم الشعب بحقوقهم وواجباتهم وحرّياتهم وكيفية مشاركتهم في إدارة شؤونهم الداخلية.

٧- العمل على تحقيق عدم تركّز السلطة في يد شخص أو فئة أو حزب أو كتلة سياسية بعينها والعمل وفق مبدأ التداول السلمي للسلطة وضرورة توفير مؤسسات فاعلة في سلوك الجميع بما فيهم نخب السلطة فضلاً عن الشفافية والمساءلة والعدالة التي تتطلب توفر قوة رادعة الأمر الذي يجعل تحقيق اللامركزية الإدارية بإبعادها في حالة تطبيقها بصورة إيجابية.

٨- بناء دولة القانون والمؤسسات وفق أسس مهنية بعيدة عن المحاصصة الفئوية والحزبية وإعادة النظر بالعديد من القوانين والمناهج التربوية والتعليمية لتخليصها من النعرات الطائفية. وهناك مسارات معينة يمكن أن يستفاد منها في تحقيق طموحات المواطن المتطلع إلى التنمية وإنجاز الحوكمة الحسنة ويمكن إجمالها بما يأتي: (٤٤)

١- العمل التشاركي باتجاه إعادة تنظيم المؤسسات العامة بما ينسجم ومتطلبات اللامركزية الإدارية.

٢- فتح المجال أمام النقاش العام البناء لتحليل

١- ترسيخ وبناء مفهوم المواطنة: العمل على تعزيز الشعور لدى جميع مكونات المجتمع العراقي بالانتماء لهذا البلد، وهذا الشعور يعزز الوعي وينميّه وأسلوب المواطنة يتفعل من خلال تحقيق المساواة والعدل بين كل أفراد البلد وعلى اختلاف أيديولوجياتهم.

٢- تعزيز المصالحة الوطنية: المصالحة يجب أن تقوم على الحوار بوصفه أداة أساسية لتفاهم أبناء المجتمع فيما بينهم وبالحوار تتجذر قيم التفاهم والمصالحة تكون ناجحة ويجب أن تشمل الجميع باستثناء من ارتكب جرماً واضحاً بحق الشعب.

٣- تؤدي تجربة اللامركزية الإدارية إلى إحداث التطور والنمو الاقتصادي المطلوب والتنمية الشاملة، وحسن ضمان توزيع النمو وإدارة الجودة الشاملة، بشكل عادل من فئات المجتمع، بمعنى أنها تجعل جميع الشرائح الاجتماعية في دائرة المستفيدين وليس هناك أي تهميش من الفئات التي لا تمثلها في دوائر صنع القرار وتحقيق تنمية ثقافية واجتماعية واقتصادية محلية متطورة تترك آثارها على المستوى المحلي والمركزي.

٤- تعمل تجربة اللامركزية الإدارية على محاربة الفساد المتفاح في الدولة وتطبيق القوانين بشكل عادل داخل الهيئات الإدارية لأنها لا تسمح أن تستفاد مجموعات معينة في المجتمع على حساب مجموعة أخرى، ويتضمن تلك التجربة بوجود سياسات ضريبية وسياسات إنفاق عام تفصح عن مصالح الجميع وتحقيق قدر جيد من التوازن بين مكونات المجتمع عموماً.

المشكلات العامة واستنباط الحلول من عمق المشاكل.

٣- إشراك أكبر عدد من مؤسسات وجماعات وأفراد المجتمعات المحلية في آليات أعمال تتميتها من خلال برامج لإعادة التنشئة وبناء ثقافة المساهمة التي يمكن أن تنبثق عنها أفكار تسمح بتطوير التحول نحو اللامركزية بنجاح.

٤- الانفتاح على المجتمع المدني لتحويل وظيفته والمشاركة المدنية الفاعلة في إدارة الحكم والتحول نحو اللامركزية من خلال آليات التمثيل، الضغط، حماية الفئات المهمشة بناء القدرات، نشر الوعي، تقديم الخدمات.

٥- بناء التحالفات من أجل العمل التشاركي في دورة السياسات العامة على المستويين الاتحادي والإقليمي.

٦- توفير البيانات بشكل كامل من خلال اللجوء إلى تنظيم الإحصاء السكاني المتوقع منذ ما يقارب من ربع قرن.

ثالثاً: انتخابات مجالس المحافظات لعام ٢٠٢٣ ومستقبلها

لقد تم إجراء الحكومة العراقية لانتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم في ١٨ كانون الأول ٢٠٢٣، بعد توقفها لما يقارب العشر سنوات أي منذ نيسان العام ٢٠١٣، وبناء على نص القانون رقم ٤ لعام ٢٠٢٣ (قانون التعديل الثالث) لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم ١٢ لعام ٢٠١٨ في المادة (٥/أ) على مجلس الوزراء بالتنسيق مع المفوضية تحديد موعد الانتخابات لمجالس المحافظات في العام على أن لا يتجاوز تاريخ ٢٠/١٢/٢٠٢٣

وتجري الانتخابات لمجالس المحافظات عند المنتظمة بإقليم في يوم واحد في عموم العراق، وجاء في المادة (٩/ثانياً) أن يتكون مجلس المحافظة من ١٢ مقعداً يضاف إليها مقعد واحد لكل ٢٠٠,٠٠٠ الف نسمة كلما زاد على مليون نسمة، ومع وجود النصوص الدستورية لانتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم، لم تتمكن الحكومات العراقية منذ العام ٢٠١٣ من إجراء انتخابات اذا جرى تأجيلها لأسباب سياسية ومالية وأمنية وعلى اثر وقوع احتجاجات تشرين الأول لعام ٢٠١٩ صوت مجلس النواب العراقي حينها على حل المجالس وانهاء عملها وكان ذلك مطلب من بين مطالب المتظاهرين وظهر تساؤل حول تجربة مجالس المحافظات حتى العام ٢٠١٣ وجدواها وهل كانت مفيدة، وكذلك هل غياب لعشر سنوات كان تجربه جيدة هناك ثلاث اراء حول ذلك^(٤٥).

١- الرأي السياسي: يرى بعض السياسيين أن مجالس المحافظات موضوع دستوري لا بد منه، وفي الوقت ذاته غيابها ولد فراغاً في التواصل بين السلطة والمواطن، وان المحافظة إذا تركت دون مجلس فسوف ينفرد المحافظ بالسلطة ومن يقف ورائه من كتل سياسية وسيعمل بعيداً عن رقابة سكان المحافظة والكتل السياسية والأحزاب، وهذا يتعارض مع النظام الديمقراطي ومبادئه القائمة على مشاركة السكان المحليين والكتل السياسية بالحكم وعليه لا يمكن إلغاء انتخابات مجالس المحافظات بناء على رغبات سياسية أو اجتهاد البرلمان أو طلب المتظاهرين.

٢- الرأي القانوني: يرى المختصون بالقانون أن مجالس المحافظات هي مؤسسة دستورية منصوص عليها بالدستور العراقي ولها

قانون ينظمها، والنظام العراقي السياسي هو نظام اتحادي قائم على توزيع الصلاحيات بين المركز بغداد وبين السلطات المحلية. المحافظات وان عدم إجراء الانتخابات هو تعطيل الدستور وتعطيل المؤسسة الدستورية ويعد تأجيلها مخالفة قانونية، وهذا ما ينص عليه النظام الاتحادي الذي وزع الصلاحيات بين السلطة الاتحادية والسلطات المحلية.

٣- رأي سكان المحافظات: في الغالب لا يرى سكان المحافظات بنظرة إيجابية إلى هذه المجالس ويرون أن وجودها مصدر من مصادر فساد السلطة، وهذه النظرة جاءت لفشل مجالس المحافظات في تأديته واجباتها تجاه المواطنين، فضلاً عن وجود صراعات بين المحافظين ومجالس المحافظات وتقاسم النفوذ والوحدات الإدارية من أعضاء الكتل السياسية وتعطيل المشروعات وتغير المحافظين مع سن تشريعات محلية مع أعضاء مجالس المحافظات امتيازات كبيرة جداً لذلك لا يحبذون عملها من جديد.

ويلاحظ على هذه الانتخابات انخفاض عدد المرشحين بالقياس بأخر انتخابات لعام ٢٠١٣ حيث شارك (٧٥٠٠) مرشح أما انتخابات كانون الأول لعام ٢٠٢٣ المزمع إجرائها نجد انخفاض عدد المرشحين إلى (٥٩١٩) مرشحاً مما يوشح إلى وجود خلل في البيئة الانتخابية غير محفزة للترشح وهناك عوامل تقف ورائها تتراوح بين أسباب سياسة وأمنية وقانونية، ويلاحظ منحنى التحالفات الانتخابية ارتفع في بغداد إذ بلغ عدد التحالفات الانتخابية إلى ١٦ تحالفاً لينخفض المنحنى في البصرة إلى ١١ تحالفاً انتخابياً، أما في نينوى وكركوك يتنافسان ١٠ تحالفات في كل محافظة، ويستدل من هذه

المحافظات الأربعة حجوم التنافس الانتخابي ويوجد تنافس حاد في كركوك إذ هناك تقاسم مكونات ومختلف التحالفات الانتخابية تستعد لإعادة تموضع استراتيجي وتجذر يؤهلها لمرحلة الانتخابات الشرعية القادمة وما يلاحظ على هذه الانتخابات وجود ظاهرة اللا تكافئ من حيث عدد التحالفات والأحزاب والكيانات السياسية المستقلة بين المحافظات إذا ما أخذ بنظر الاعتبار عدد المقاعد والنفوس، وهذه الظاهرة طغت على أحجام التنافس على المقاعد الانتخابية إذ ارتفعت بشكل كبير في محافظة وانخفضت بمحافظات أخرى، وطالت اللا تكافئ شملت مقاعد الكوتا النسائية ففي محافظة بابل (٤) مقاعد يتنافس عليها ١٠٥ مرشحه أما ذي قار (٤) مقاعد تتنافس عليها ٨٧ مرشحه وهذا يتعلق بالواقع الثقافي في المحافظة (٤٦).

إن الانتخابات لمجالس المحافظات أجريت في ١٨ من كانون الأول ٢٠٢٣ وسط عزوف أعداد كثيرة من الناخبين لأسباب سياسية واقتصادية وأمنية مع عدم الثقة في مجالس المحافظات وعدم مقدرتهم بالقضاء على الفساد المالي والإداري في محافظاتهم، وبينت هذه الانتخابات بالمقابل إقبالاً من فئات عمرية أصغر سن على الانخراط في العملية السياسية والاتجاه نحو التغيير عبر مجالس المحافظات التي ينظر إليها بأنها أول بوابة الدخول إلى البرلمان، كما أنها تعطي المزيد من الفرص لهذه الفئة للتعايش مع احتياجات المجتمعات المحلية سواء ما يتعلق بتقديم الخدمات أو فرص العمل والقضاء على البطالة والاستثمارات في المشاريع الإنتاجية الصغيرة، وفي ذات الوقت معظم المشاركين في الانتخابات المحلية من الفئات العمرية الأصغر سناً من القيادات التقليدية لا يمتلكون ما يكفي من القدرات

وطبق كذلك توصلنا لعدة استنتاجات:

١- على الرغم من العيوب التي تضمنتها تجربة اللامركزية الإدارية وحدائتها من حيث التطبيق الفعلي ، إلا أنها تعد من الأنظمة الإدارية المتقدمة التي تأخذ بها الكثير من الدول والتي تضمنت نقل بعض الصلاحيات إلى المحافظات عبد المنظمة بإقليم، وتقلل بالتالي من السلطة المركزية على مجالس المحافظات.

٢- هي تجربة تعمل على تعزيز الثقة بين المواطن والسلطة والتي تدعم العملية الديمقراطية والتداول السلمي باختيار أعضاء مجالس المحافظات.

٣- هي تجربة تعزز المشاركة الفعالة للمواطنين عن طريق اللامركزية والفيدالية والتي من خلالها تحقق الشراكة وتقاسم السلطة والثروة والنفوذ وهذا يعني تحقق الديمقراطية والاستقرار ونيل الحقوق والرضا الشعبي.

٤- تأهيل كوادر مهنية وعلمية لإدارة عمل المجالس المحلية بما يعزز تطبيق اللامركزية الإدارية على المستوى الوطني في المجالات التشريعية والتنفيذية، مع إعادة النظر بالهيكل التنظيمي والإداري للدولة.

٥- تضمن الدستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ العديد من الأخطاء الدستورية والتي تعلقت بمفاهيم اللامركزية السياسية والإدارية وتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمجالس المحلية للمحافظات والتي عادة ما تخلق أزمات عميقة مثل تنازع المؤسسات وتعطيل تشريع القوانين.. إلخ مما يؤدي إلى تنافس وصراع سياسي حاد بين الكتل السياسية لذا يجب الاتفاق لتعديل الدستور.

المالية اللازمة لخوض تجربة المشاركة في الانتخابات ما يضطرهم للجوء إلى الاحتماء بمظلة الكتل السياسية التقليدية، الأمر الذي يقلل من احتمالات التغيير المنتظر للتخلص من منظومة الفساد المالي والإداري الذي ينخر مؤسسات الدولة العراقية^(٤٧).

واخيراً نجد ان موضوع اللامركزية الإدارية في العراق معقد ومتشابك وتتداخل به عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وامنية وثقافية وغيرها، وهي تجربة حديثة العهد من حيث التطبيق ولكن قديمة من حيث الفكرة وتعدي اللامركزية الإدارية في العراق شرط اساس لنجاح اللامركزية السياسية (الفيدالية)، ولكن الموضوع بحاجة إلى نفس طويل وجهد حكومي وشعبي كبير قائم على التعاون بين السلطة الاتحادية والسلطات المحلية، ومجالس المحافظات المزمع تشكيلها بعد انتخابات العام ٢٠٢٣ هي الواقع المستقبلي الذي يجب التعامل معه وفق معايير الحكم الرشيد والشفافية والنزاهة والاستفادة من أخطاء المجالس السابقة مع تفعيل منظومة محاربة الفساد والنزاهة لتقوية الثقة بين الحكومة وسكان المحافظات غير المنظمة بإقليم.

الخاتمة

في ضوء الطرح السابق نرى أن تجربة اللامركزية الإدارية في العراق رغم كونها تجربته فنية ورافقتها الكثير من الأخطاء السياسية والمالية إلا أنها إذا ما تم تقويم عمل هذه المجالس تعد اللامركزية الإدارية الضمان السياسي والاجتماعي لسكان المناطق المحلية وهي السبيل للعيش باستقرار وتحقيق تنمية مطردة بما يحقق تدريجياً توزيع عادل للثروة

٦- يجب أن يكون لديوان الرقابة المالية دور فعال في مراقبة تنفيذ المشروعات المخططة من قبل السلطات المحلية ومعرفة آليات صرف الأموال على البنى التحتية خصوصاً.

٧- كما رأينا ضرورة الاهتمام بالتنمية المستدامة بكل المجالات وتخصيص الموارد لذلك بما يحقق معدلات عالية من التنمية ويخدم الاقتصاد القومي بشكل خاص.

٨- يجب وجود إرادة سياسية كبيرة عند الماسكين السلطة في العراق على تطوير تجربة اللامركزية الإدارية، من أجل تطوير قطاعات الصناعات والتجارة والزراعة وعدم الاعتماد على اقتصاد ريعي أحادي.

٩- من المؤمل أن تنتج انتخابات مجالس المحافظات لعام ٢٠٢٣ مجلساً قادرة على تحمل المسؤولية وقادرة على تحقيق التقدم والاستقرار لمحافظاتهم، والتغلب على مشكلات الماضي مع الانفتاح الكامل بين الحكومة ومجالس المحافظات وتذليل العوائق التي تقف أمام التخطيط والتنفيذ الإداري.

المصادر

١- دولة أحمد عبد الله، سلطات الأقاليم في الدولة الاتحادية، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٠، العدد ٣٧، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٠٨، ص ٢١٧.

٢- وضاح زيتون، المعجم السياسي، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٠، ص ٢٦٣-٢٦٤.

٣- أحمد إبراهيم الورتي، النظام الفدرالي بين النظرية والتطبيق: دراسة مقارنة، ط ٢، مكتب

التفسير للنشر والإعلان، أربيل، ٢٠١٣، ص ٢٠-٢١.

٤- عبد السلام بغداددي، دور الفيدرالية في تحقيق المصالح للدول العربية أو الأضرار لها، في كتاب مجموعة مؤلفين، الفدرالية: الفكرة وتداعيات تطبيقها في العالم العربي، تحرير: جواد الحمد، ط ١، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، ٢٠١٥، ص ٦٤-٦٥.

٥- حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٢، ص ٨٠-٨١.

٦- أحمد إبراهيم الورتي مصدي سبق ذكره ص ١٥٦.

٧- عبد السلام إبراهيم بغداددي العراق وخيار اللامركزية الإدارية الطرح النظري وإرهاصات التطبيق، مجلة دراسات سياسية واستراتيجية، قسم الدراسات السياسية والاستراتيجية، بيت الحكمة، العدد ٣٣، كانون الأول ٢٠١٦، ص ٢١.

٨- المصدر نفسه، ص ٢١.

٩- المصدر نفسه، ص ٢١-٢٣.

١٠- أحمد إبراهيم الورتي، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٩-١٦٢.

١١- جمانة محمد منيزل الجبور، المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة، المجلة العربية للنشر العلمي، رماح الأردن العدد ٤٧، أيلول ٢٠٢٢، ص ١١٠.

١٢- سعدي إبراهيم حسن، الفدرالية النظام الاتحادي والهوية الوطنية العراقية، دار الكتب العلمية، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٧.

٢٣- أحمد عبد الزهرة، مصدرا سبق ذكره،
ص ٢٥٣- ٢٥٤

٢٤- حميد حنون خالد، مصدر سبق ذكره، ص
٣٩٩- ٤٠٠.

٢٥- علي محسن التميمي، مصدر سبق ذكره،
ص ٥٤- ٥٦.

٢٦- هادي حسن، العراق عراقي تم منع تطبيق
اللامركزية الإدارية

٨٣٧١٩٥/https://www.aa.com.tr/ar

٢٧- ميثاق مناحي العيسى، اللامركزية
الإدارية وآليات تعزيزها في العراق، مجلة
العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي
العربي، برلين، ألمانيا، العدد ٢٧، آذار ٢٠٢١،
ص ١٠٠.

٢٨- نهج اللامركزية في العراق والقيود
المفروضة عليه

[https://www.arab-reform.net/ar/
publication.2019.20.p.5](https://www.arab-reform.net/ar/publication.2019.20.p.5)

٢٩- المصدر نفسه ص ٦- ٧

٣٠- المصدر نفسه، ص ٧

٣١- شيرين أحمد سعد الله، الوضع القانوني
للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية في النظام
القانوني العراقي، مجلة جامعة دهوك، دهوك،
المجلد ٢٦، العدد ١، ص ٩٠٢.

٣٢- نهج اللامركزية في العراق والقيود
المفروضة عليه، مصدر سبق ذكره ص ٧.

٣٣- حيدر الموسوي، انتخابات مجالس
المحافظات العراقية تخبط انتخابي يقوض آفاق
التغيير من الداخل

١٣- جمانة محمد، مصدر سبق ذكره ص
١١٠.

١٤- علي محسن عاصي التميمي، اللامركزية
الإدارية في العراق بعد العام ٢٠٠٣ الواقع
والمستقبل، ط ١، دار ومكتبة عدنان للطباعة
والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٩، ص ٤٢.

١٥- أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي النظام
اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين
الحقوقية، لبنان، ٢٠١٣، ص ١٢٣- ١٢٤.

١٦- علي محسن التميمي، مصدر سبق ذكره،
ص ٤٢- ٤٢.

١٧- المصدر نفسه، ص ٤٣- ٤٤.

١٨- طه حميد العنبيكي، العراق بين اللامركزية
الإدارية والفيدالية، مركز الإمارات للدراسات
والبحوث، أبو ظبي، ٢٠١٠، ص ٦٧.

١٩- علي محسن التميمي، مصدر سبق ذكره،
ص ٤٥.

٢٠- زينب عباس محسن، مدى توافق
لامركزية الإدارة في العراق مع المبادئ العامة
للمركزية الإدارية

[https://m.annabaa.org/arabic/
21083/studies](https://m.annabaa.org/arabic/21083/studies)

٢١- هادي عزيز على اللامركزية الإدارية
والسلطة القضائية في العراق

[https://www.mohamah.net/
low.2023.p.12](https://www.mohamah.net/low.2023.p.12)

٢٢- علي محسن التميمي، مصدر سبق ذكره،
ص ٤٥- ٤٦.

٢٠٢١، ص ٨٣-٨٥.

٤٣- حازم صباح الحميد وسهيل علي عبد المجمع، الآفاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الإدارية في العراق، مجلة تكريت للعلوم السياسية، جامعة تكريت، العدد ١١، ص ٣١-٣٣، وينظر أيضا ميثاق مناهي العيسى، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٥-١٠٦.

٣٤- هادي عزيز علي، مصدر سبق ذكره، ص ١٥.

٣٥- ميثاق مناهي العيسى، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٦-١٠٧.

٤٤- أحمد عبد الحافظ وعماذ الشيخ داود، إمكانات تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق ومشكلاتها، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، ٢٠٢١، ص ١٤.

٣٦- مجاهد هاشم الطائي، الدولة العراقية بين الفيدرالية واللامركزية، مركز إدراك للدراسات والاستشارات، سوريا، آذار ٢٠١٦، ص ١٥.

٤٥- جميل عودة، حقوق المواطنين في انتخابات مجالس المحافظات <https://ademrights.org/news>

٣٧- عدنان حبيب عروج، دور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية في العراق، مجلة الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، المجلد ١١، العدد ٤١، آذار، ٢٠٢٢، ص ١٥٧.

٤٦- عمار صالح البهادلي، حجم التنافس الانتخابي لعام ٢٠٢٣، مركز النهري للدراسات الاستراتيجية

٣٨- عدنان عبد الأمير مهدي الزبيدي، السياسات العامة والتنمية البشرية المستدامة في العراق الواقع والتحديات والمستقبل، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢١، ص ٣٦٤.

<https://www.alnahrain.iq/post/1016>

٣٩- المصدر نفسه، ص ٣٦٤.

٤٧- انتخابات محافظات العراق ترسم ملامح التحالفات السياسية لعام ٢٠٢٥

٤٠- نوري حسن سلمان وفريد كريم علي، اللامركزية الإدارية في العراق مآلها وما عليها دراسة مقارنة، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٥، العدد ٥٥، جامعة الموصل، كلية الحقوق، ٢٠١٢، ص ٣٣٣-٣٣٤.

المخلص

بعد سقوط النظام السياسي في العراق في العام ٢٠٠٣، ظهرت الحاجة إلى وضع صيغة جديدة لشكل الحكم في الدولة بما يتناسب مع الظروف الصعبة التي مر بها العراق جراء الاحتلال الأمريكي للعراق إذ تم تحول العراق من دولة شديدة المركزية إلى دولة اتحادية بما يتناسب مع التركيبة الاجتماعية للسكان وطبقاً للمصالح

٤١- نهج اللامركزية في العراق والقيود المفروضة عليه، مصدر سبق ذكره، ص ٩.

٤٢- ماهر عماد جوهان وآخرون، العراق والعودة إلى المسار التنموي، التقرير الطوعي الوطني الثاني للمتحقق من أهداف التنمية المستدامة للجنة الوطنية للتنمية المستدامة، وزارة التخطيط، جمهورية العراق، تموز

a republican federal democratic system. Subsequently, the Permanent Constitution of the Republic of Iraq was promulgated emphasizing the ,٢٠٠٥ in significance of local councils in managing Iraq's provinces according to the administrative decentralization system—one of the pivotal applications of democracy in administrative systems Powers are divided between the central authority and local councils, with the latter subject to the oversight of the former. Thus, understanding the importance of administrative decentralization in Iraq, its characteristics, and its real-world . implementation becomes crucial

Keywords: Local Governments, Administration, Authorities, Decentralization, Budget, Iraq

المشتركة التي تربطهم، وتم إصدار قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في العام ٢٠٠٤ وتضمن نظام الحكم في العراق أنه أصبح جمهورياً اتحادياً فيدرالياً ديمقراطياً تعددياً، ومن ثم صدر الدستور الدائم في العام ٢٠٠٥ وتم التأكيد على أهمية المجالس المحلية في إدارة محافظات العراق طبقاً لنظام اللامركزية الإدارية التي تعد واحدة من أهم تطبيقات الديمقراطية في الأنظمة الإدارية، وتقسم الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجالس المحلية وخضوع الأخيرة لرقابة السلطة الأولى وعليه تكمن أهمية هذا الموضوع بالتعرف على اللامركزية الإدارية في العراق وخصائصها وتطبيقها في الواقع.

كلمات مفتاحية: الحكومات المحلية، الإدارة، السلطات، اللامركزية، الموازنة، العراق

Abstract

Following the collapse of the ,٢٠٠٣ political system in Iraq in there arose a necessity to formulate a new governance structure in alignment with the challenging circumstances faced by Iraq due to the American occupation. Iraq transitioned from a highly centralized state to a federal state, reflective of the social composition of its population and in accordance with the common interests that bind them. The State Administration Law for the transitional period establishing ,٢٠٠٤ was issued in