تجربة اللامركزية في العراق بعد عام ٢٠٠٣

م.م. مها قيس جابر (*)

المقدمة

تعد اللامركزية الادارية من المفاهيم الرئيسة التي تعتمد عليها الدول المتقدمة في تحقيق أهدافها وتطلعاتها المستقبلية وتختلف تطبيقاتها باختلاف حجم وطبيعة الدول فنجد ان هناك دول تميل الى المركزية وما ينتج عن ذلك من تقييد في الصلاحيات الممنوحة للتنظيمات والوحدات المحلية نجد في المقابل أن هناك بلداناً أخرى تتجه في ممارستها الادارية صوب اللامركزية التي تنيط الهيئات المحلية مجالاً اوسع في ادارة شؤونها ويرجع سبب هذا الاختلاف الى ان كل دولة تطبق الأسلوب اللامركزي الذي يتفق مع ظروفها السياسية والجغرافية والاجتماعية والاقتصادية وينظر الى اللامركزية الادارية الى انها فرع من فروع علم السياسة نظراً للدور البارز الذي تؤديه في مجالات التنمية المستدامة، فاللامركزية الادارية تحتل مركزاً هاماً في نظام الحكم المحلي وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب، وهي أسلوب من اساليب التنظيم المحلي يهدف الى توزيع الوظيفة السياسية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية لذا يطمح الباحث الى معرفة مستقبل تجربة اللامركزية وفق المعطيات المطلوبة .

أهمية البحث :

إن حداثة تجربة اللامركزية الإدارية كانت الدافع الأبرز في اختيار هذا الموضوع على الرغم من كونه اسلوب حديث التطبيق في العراق وتسليط الضوء على أهمية الدور الذي تؤديه الحكومة الاتحادية على اعمال وممارسات الحكومات المحلية ومراقبتها جراء تطبيقها لهذا النظام المولود حديثاً الذي لايزال لحد الآن تحت التجربة ودوره في المحافظات غير المنتظمة في اقليم على المستويين سواء

(*) مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية - جامعة بغداد
mhaqys٤٢٨@gmail.com

كان مالـي او محلـي ولربمـا علـى المسـتوى التشـريعي مسـتقبلاً وفق الحـدود الادارية بما لا يتعـارض مع الدسـتور والقوانين الاتحادية النافذة وتحقيق التنمية المحلية الشاملة .

أهداف البحث:

لا يخفـى ان هنـاك حالـة مـن عـدم الرضـا تسـود اوسـاط المجتمـع العراقي بـكل أطيافه عن اداء مؤسسـات الحكومة المركزية بشـكل عـام ومؤسسـات الحكومـات المحليـة بشـكل خـاص نتيجة تدنـي مسـتوى اداء الديمقراطية والمشـاركة الجماهيرية وعجزها على مستوى البنـاء والاعمار والخدمات وان اسـتمرار هذا الوضع سيكون له بالتأكيد انعكاسات سلبية على حياة المجتمع وما يرتبط بذلك من ابعاد سياسية واجتماعية واقتصاديـة، خطيرة تتعلق بمصير مجالـس المحافظات مما يسـتدعي اعادة النظر بصـورة اكثـر جدية فـي معالجة اخطـاء هذا النظام وتقييمه. ويعالج هذا البحث جوانب مهمة وحيويـة من ادارة الحكم المحلي في العراق في ظل تجربة اللامركزية الادارية .

اشكالية البحث :

تكمن مشـكلة هذا البحث على الرغم من وجود نظام دستوري وقانوني للامركزية الادارية في العـراق، الا ان هنالك خلل واضحاً في التطبيق بيـن وظائف الحكومـة الاتحادية وممارسـات الهيئـات الادارية المحلية كمـا أدى هذا النظام في بعـض جوانبه الـى حصول تداخـل مؤثر فـي الصلاحيـات والاختصاصـات السياسـية والمحليـة بيـن الحكومة الاتحاديـة والوحدات الادارية المكونة للدولـة العراقية، بالتزامن مع وجود قصور دستوري وقانوني، في تنظيم تلك الاختصاصات .

هيكلية البحث :

لقد تضمنت هيكلية البحث تقسـيمه على مقدمة وثلاثـة مباحث وخاتمـة: وتم تجزئـة المبحث الاول علـى مطلبين رئيسـين: المطلب الاول: تناول مفهـوم اللامركزية، أمـا المطلب الثاني فقد تنـاول: دواعي ومتطلبات اللامركزية . أما المبحـث الثاني: فتطرقت فيـه الى اللامركزية فـي العـراق وتطبيقها الدسـتوري، وتم تجزئة المبحـث علـى ثلاثـة مطالب: تنـاول المطلب الأول: الشـروط الواجـب توافرهـا لعضويـة مجالـس المحافظـات والمجالـس المحلية. أما المطلب الثاني: فتنـاول حالات انتهاء عضوية مجالـس المحافظـات والمجالـس المحلية. أما المطلب الثالث: فقد تناول اختصاصات مجالس المحافظات في العراق . أما المبحث الثالث: فقد تنـاول تقييم اللامركزية في العراق وتم تجزئته علـى مطلبيـن: تنـاول المطلـب الأول: مزايا وايجابيـات اللامركزية الاداريـة. أما المطلب الثاني: فقد تناول عيوب وسـلبيات اللامركزية الادارية في العراق .

((تجربـة اللامركزيـة في العـراق بعد عام ٢٠٠٣))

المبحث الاول

المطلب الأول :مفهوم اللامركزية :

اللامركزيــة الاداريــة هــي طريقــة من طرق التنظيــم الاداري تعتمدها العديــد من الدول في ســبيل تحقيق أهدافها الاداريــة وتلبية الخدمات العامة لمواطنيها.

قــد تعــددت تعريفات الفقــه للمركزية الادارية فذهــب بعضهم الــى تعريفها بأنها أســلوب من أســاليب التنظيــم الاداري للدولــة تعمــل على فكرة توزيع الأنشــطة والواجبات بين الأجهزة المركزية التي تتفرغ لرسم السياسة العامة للدولة وإدارة الموافق القومية، والأجهزة المحلية التي تنصرف لتسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضهــا المشــروعة[١] أو هــي أســلوب في التنظيــم يقــوم على توزيــع الاختصاصات بين الســلطة المركزية وهيئات اخرى مستقلة عنها قانونيــاً. ويمكن ان تكون اللامركزية سياســية تقوم على توزيع الوظائــف الحكومية المختلفة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين الحكومة الاتحادية فــي العاصمة وحكومــة الولايات أو الجمهوريــات أو الكانتونــات، أو غيرهــا مــن الوحدات السياســية .أو هي تعني مجرد أسلوب أداري يقتصر توزيــع الاختصاصات فيه على الوظيفة التنفيذية، وعليه فهي لا مركزية إدارية فحســب، بــل تســتند اللامركزيــة الادارية الى اركان اساسية منها:[٢]

١- الاعتــراف بوجود مصالح محلية أو خاصة متميزة عن المصالح الوطنية.

٢- وجود وحــدات إدارية تمثلها مجالس محلية منتخبة .

٣- عدم خضوع هذه الوحدات الادارية للحكومة المركزية خضوعاً تاماً .

وبذلك يعني نظام اللامركزيــة الادارية توزيع ممارســة الوظيفــة الاداريــة فــي الدولــة بين الســلطة المركزية فــي العاصمــة وبين هيئات محلية مستقلة نسبياً تتمتع بالشخصية المعنوية، كالمحافظــات والأقضيــة والنواحــي وأحيانــاً القرى، إذ تباشــر هــذه الهيئــات اختصاصاتها الاداريــة الموكولة اليها تحت رقابة وإشــراف السلطة المركزية .[٣]

تهــدف اللامركزيــة السياســية إلــى اعطــاء المواطنيــن، أو ممثليهم المنتخبيــن ديمقراطياً، ســلطة أكبر في عملية صنع القرار سواء ضوء مرحلة التخطيط أو التنفيذ[٤]. أو هي أسلوب يتم بمقتضــاه تقســيم اقليم الدولة الــى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشــخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة لادارة مصالحها تحت إشــراف ورقابة الحكومة المركزية.[٥]

وفي ضــوء ذلك تدعــم مفهومــي الديمقراطية والحكــم الصالــح علــى المســتوى الوطني في ضوء مشــاركة اوســع في مجال صنع القرار. أو لامركزيــة ماليــة وتتعلــق بقدرة الســلطات المحليــة أو الأجهزة التي تقــدم الخدمات العامة على تحصيل الايرادات العامة الناشئة عن هذه الخدمات، أو على تحصيل المخصصات العائدة لها من الحكومة المركزية، الا انها تثير الخوف من الســيطرة على الاقتصاد الكلي وسياســات

التـوازن وتوجيه الاسـتثمار في الانفـاق العام والفساد المحتمل في الحكومات المحلية والكفاءة الادارية، فضلاً عن من يضع السياسـات، ومن سـيقوم بالتمويـل، والادارة لتحقيـق هذا النوع مـن الادارة. أو لامركزية اقتصاديـة بالتحول الـى القطاع الخاص ويمكـن ان يتراوح نطاقه مـن ترك الامـداد بالخدمـات والسـلع بالكامل الى التشـغيل الحر للسوق أو الشـراكة العامة/ الخاصة(التـي تتعاون فيها الحكومـة والقطاع الخـاص علـى الامـداد بالخدمـات والبنيـة الأساسية، أو لامركزية ادارية تقوم على توزيع الوظيفة الادارية بين الجهاز الاداري المركزي وهيئات أخرى مسـتقلة على أسـاس أقليمي أو موضوعي.[٦]

وتهدف اللامركزية الى توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزيـة والمجالس المحلية في اجزاء الدولة . ألا أن هذا التنوع يفتقد الى وجود معيار مطلق للتفرقة بيـن المرافق أو المصالح القوميـة التي يجـب أن تُدار مـن المركز وبين المرافـق أو المصالـح المحليـة التـي تُدار من المجالـس المحليـة، ولـذا تأخذ الـدول في هذا الاطار اسلوبين هما [٧]

الأسـلوب الاول: حصـر وتحديـد المرافق أو المصالح أو الاختصاصات الادارية المحلية في القانـون وترك المتبقي مـن الاختصاصات الى إدارة الحكومة المركزية .

الأسـلوب الثانـي : حصر وتحديـد المرافق أو المصالح أو الأختصاصات الادارية القومية في القانون وترك خلاف ذلك من أختصاصات الى إدارة المجالس المحلية في المحافظات .

المطلب الثاني

دواعي ومتطلبات اللامركزية

مـع اتسـاع حجم الـدول وتزايد أعداد سـكانها وتشـابك العلاقات الاجتماعية وتزايد الحاجات والمطالـب المحليـة وتعقد المشـكلات، لم يعد مقدور الدولة المركزية إشباع كل تلك الحاجات وتلبيـة تلك المطالب وحل كل تلك المشـكلات، لذا فالحل يغدو في أن يتولى السـكان المحليون جـزءاً مهماً من المسـؤولية في إدارة مناطقهم، أي أن تدار تلك المناطق بوسـاطة هيئات ممثلة لهم .

ومـن دواعـي ومتطلبـات تبنـي اللامركزيـة الاداريـة أن توزيـع اختصاصـات الوظيفـة الادارية بين هيئـات الدولة المركزية والهيئات المحلية، ولاسـيما بعد اتسـاع النشاط الاداري، سـيوفر حتماً للسـلطة المركزية فـي العاصمة المزيد مـن الوقت والجهـد للتركيز على أمور أخـرى أكثـر أهميـة، ولكـي تتفـرغ الأخيرة للمصالـح التـي تهم الدولـة ككل بعد أن تتحمل الهيئات المحلية مسؤوليتها في هذا الإطار .

واللامركزيـة الاداريـة لا يمكـن أن تكـون مصطنعـة، ولا يمكـن فرضهـا مـن جانـب السـلطة المركزية، وإنما ينبغي أن تكون بمثابة اسـتجابة لظـروف موضوعية معينـة تعترف بهـا السـلطة المركزيـة، ويترتـب علـى هذا الاعتـراف منـح الهيئات في المناطـق المحلية سـلطات وصلاحيات ادارية واسـعة. ومن هذه الظـروف وجود حياة خاصـة وظروف محلية معينـة ومصالـح وروابط مشـتركة بيـن أبناء المناطق المحلية تتطلب ممارسـة سلطة محلية من قبلهم[٨]

المبحث الثاني

اللامركزية في العراق وتطبيقها الدستوري

أخذ العراق بأسلوب اللامركزية الادارية في التنظيم الاداري بموجب دستور سنة ٢٠٠٥ إذ نصت المادة ١١٦ من الدستور الى أن النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية. كما تم تقسيم محافظات العراق الى عدد من الاقضية والنواحي والقرى، ومنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة أستناداً لمبدأ اللامركزية الادارية، وقد عد الدستور العراقي المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، كما منع الدستور سائر الجهات الحكومية من ممارسة السيطرة أو الاشراف على مجلس المحافظة لتأمين استقلاليته.[٩]

واستناداً الى الدستور فقد أصدر المشرع العراقي قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، كما قام بتعديل هذا القانون بموجب التعديل الاول رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠، والتعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ لتلافي الثغرات والنواقص التي ظهرت عند التطبيق، وقد تناول هذا القانون تشكيل واختصاصات مجالس المحافظات، والمجالس المحلية الممثلة بالقضاء والناحية .

ولتسليط الضوء على تجربة الادارة اللامركزية في العراق ومؤسساتها فان تناولنا لهذا الموضوع سيكون في ضوء:

المطلب الاول : الذي نبحث فيه الشروط الواجب توافرها لعضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية. أما في المطلب الثاني: فنتناول فيه حالات انتهاء عضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية. أما المطلب الثالث: فقد تناول أختصاصات مجالس المحافظات في العراق .

المطلب الأول

الشروط الواجب توافرها لعضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية

يشترط في المرشح لعضوية مجالس المحافظات، والمجالس المحلية في العراق أن تتوافر فيه الشروط الآتية :

أولاً: أن يكون عراقياً كامل الأهلية أتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح. وهذا الشرط بديهي لأنه من غير المعقول أن يترشح لعضوية مجلس انتخابي شخص لا يحمل جنسية البلد الذي يترشح فيه، وقد حدد المشرع العراقي سن المرشح بثلاثين عاماً وذلك بغية أن يكون المرشح ناضجاً وقادراً على القيام بالخدمة العامة التي تتطلبها طبيعة عضوية مجلس المحافظة .

ثانياً: أن يكون حاصلاً على الشهادة الاعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها.

ثالثاً: أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف: نظراً لحساسية عمل عضو مجلس المحافظة، وطبيعة عمله التمثيلية فمن الضروري أن

يتحلى هذا العضو بأسباب الكفاءة والنزاهة .

رابعـاً: أن يكون مـن أبنـاء المحافظة بموجب سـجل الأحـوال المدنيـة أو مقيماً فيها بشـكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكـون إقامته فيها لأغراض التغيير الديمغرافي ذلـك لأن الإقامة المتواصلة للمرشـح لعضوية مجلس المحافظة بين أهل المحافظة من شـأنها أن تجعله يتحسس احتياجات المحافظة، ويجعله معروفاً لأبنائها، الذين سينتخبونه .

خامسـاً: أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عن ترشحه: وهذا الشرط يتعلـق بطبيعة عمـل عضو مجلـس المحافظة ذو الطابـع المدني البعيد كل البعـد عن الطابع العسكري .[١٠]

سادساً: أن لا يكون مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله.

سابعاً: أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي لضمان نزاهة المرشح وأخلاقه .[١١]

كمـا أضاف قانـون المحافظـات العراقي غير المنتظمـة فـي اقليم شـرطاً يتعلق بعـدم جواز الجمـع بيـن عضويـة مجلـس المحافظـة أو المجالـس المحليـة أو أي عمـل أو منصـب رسـمي آخر، وأجاز لعضو مجلـس المحافظة أو المجلـس المحلي الحق بالعـودة الى وظيفته الأولـى بعد انتهاء مـدة عضويته، وطالب كافة الجهـات الرسـمية تسـهيل أمـر الموافقة على تفرغـه من العمل بهـا وعلى العـودة اليها بعد انتهاء مدة العضوية .[١٢]

وأويد وجهة نظر المشرع العراقي بضرورة عدم الجمع بين الوظيفة العامـة وعضوية المجالس الانتخابية قطعاً لدابر المحاباة والشـبهة، وعدم اسـتغلال الموظـف العام لوظيفتـه، وضرورة إفسـاح المجال له في العودة الى وظيفته وعمله الـذي انقطع عنه في أثنـاء وجوده في عضوية إحدى المجالس المنتخبة .

المطلب الثاني

حالات انتهاء عضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية

تنتهـي عضويـة مجالس المحافظات والمجالـس المحليـة فـي العراق فـي الحالات الآتية[١٣]:

أولاً: انتهـاء مـدة الـدورة الانتخابيـة للعضو والبالغة أربع سنوات. سواءً كانت العضوية في مجالس المحافظات، أو المجالس المحلية .

ثانياً: الوفـاة أو الإصابة بعاهة: تنتهي عضوية مجلـس المحافظة أو المجلـس المحلي في حالة وفاة العضو أو إصابته بعاهة مستديمة أو بعجز أو مرض خطير[١٤]، يمنعه من الاسـتمرار في عملـه بنـاءً على قـرار صادر مـن لجنة طبية مختصـة تقـوم بالكشـف على العضـو لتحديد نسـبة العجز ومدى قدرته على الاسـتمرار في عضوية المجالس البلدية والمحلية .

ثالثاً: الإسـتقالة : أجـاز القانون للعضو أن يقدم اسـتقالته تحريرياً الى رئيـس المجلس المعني الذي يقوم بعرضها في أول جلسة تالية لغرض

البـت فيهـا، وتعـد الاسـتقالة مقبولـة إذا تمت الموافقـة عليها من أغلبية أعضاء المجلس، أما إذا تم رفض الاسـتقالة ومـع ذلك أصر العضو على تقديمها والتمسـك فيها ففـي هذه الحالة لا مناص أمام المجلس من قبولها .

رابعاً: الإقالة: يعـد العضو مقالاً إذا تخلف عن حضور «أربع جلسـات متتاليـة أو غاب ٤/١ ربع عدد جلسـات ضوء مدة أربعة أشـهر دون عذر مشـروع، ويدعو المجلس العضو لغرض الاسـتماع إلى أقواله في جلسـة تعقد بعد سبعة أيـام على الأقل من تاريخ تبليغه بموعدها ويعد العضـو مقالاً بقـرار يتخذه المجلـس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس .

خامسـاً: فقـدان العضـو لشـرط مـن شـروط العضويـة المنصـوص عليها فـي المادة ٥ من قانون المحافظات[١٥]، ويبت المجلس والمجالس المحليـة في صحة عضويـة أعضائه بالأغلبية المطلقـة لعدد أعضائه ضوء ثلاثـون يوماً من تاريخ أول جلسة له .

وقـد أجاز القانون لعضو المجلس الطعن بقرار إنهـاء العضوية أمام محكمـة القضاء الإداري ضـوء (١٥) يوماً من تاريـخ تبلغه القرار عن طريـق تقديـم اسـتدعاء الـى ديـوان المحكمة يتضمن طعن العضو بالقرار والأسباب المؤيدة لطعنه وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن ويكون قرارها باتاً .

ويؤيـد الباحـث ما ذهب اليه المشـرع العراقي مـن إعطـاء مجالـس المحافظـات والمجالس المحلية صلاحية البت في مسألة قبول أو رفض استقالة العضو، وفي حالة إصرار العضو على الإسـتقالة تعد اسـتقالته نافـذة، لأن العمل العام يعمـل على فكرة الدافـع الذاتي ولا يمكن إكراه احد على القيام بعمل لا يرغب به .

المطلب الثالث

اختصاصات مجالس المحافظات في العراق

نصت المادة ١١١ من الدسـتور العراقي لسـنة ٢٠٠٥ على توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة فـي إقليـم، إذ عـدت أن كل مـا لم ينـص عليه حصريـاً الى أنه يدخل ضمن نطاق السـلطات الاتحاديـة يكون من صلاحيـة المحافظات، أما فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليـم فتكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسـنة ٢٠٠٨ وتعديلاته فـي حالة الخلاف بينهمـا، ومـن الأمثلـة علـى الأختصاصـات الحصرية للسـلطة الاتحادية المركزية المسائل المتعلقة بالسياسـة الخارجية، والأمن الوطني، والسياسـة المائيـة، والجنسـية، وتنظيم توزيع المياه على أقاليـم الدولة[١٦]، وأيضاً من الأمثلة علـى الاختصاصات المشـتركة الحصرية بين السلطة المركزية والمحافظات المسائل المتعلقة بالنفـط، والغـاز، والمواقـع الأثريـة، وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية، والسياسـات البيئية، والصحية، والتعليمية[١٧] .

واستناداً لما تقدم يمكننا إيجاز اختصاصات مجلس المحافظة بما يأتي :

أولاً: الاختصاصات التنظيمية :

يقوم مجلس المحافظة وفي أول جلسة له بانتخاب رئيس المجلس ونائبه في أول جلسة يعقدها بدعوة من المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وفي حالة عدم دعوة المحافظ لانعقاد المجلس يعقد تلقائياً في اليوم السادس عشر برئاسة أكبر الأعضاء سناً[١٨]. كما يتمتع المجلس بحق الموافقة على تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بعد أن يتم ترشيح ثلاثة أشخاص من قبل المحافظ ضوء مدة شهر من تاريخ ترشيحهم[١٩] .

ثانياً: الاختصاصات التشريعية :

منح المشرع العراقي مجالس المحافظات صلاحيات واسعة في ضوء العدد والأهمية ودرجة الاستقلالية في اصدار القرارات والاوامر والتشريعات المحلية، إذ نصت المادة ٣/٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته على أن المجلس يملك اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، وقد تم التأكيد على هذا الاختصاص في التعديل الثاني لهذا القانون مع تغيير في الصياغة حيث نصت المادة ٢/ أولاً من قانون هذا التعديل رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ الى أن مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية .

ثالثاً: الاختصاصات المالية :

نصت المادة ٧/ خامساً من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته على قيام مجلس المحافظة بما يأتي :

١. إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة .

٢. المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من المحافظ وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية .

كما نصت المادة ٧/ سادس عشر على ان للمجلس المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.

نستنتج مما تقدم أن مجالس المحافظات تقوم

بممارسة بعض المسائل المتعلقة بالوظيفة المالية في ضوء إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس والمصادقة على مشروع موازنة المحافظة المعدة من المحافظ ورفعها الى موازنة المالية لغرض توحيدها مع الموازنة الفيدرالية العامة، وتستعمل المخصصات المالية المرصودة للمحافظة بموجب الميزانية العامة، وكذلك من التبرعات التي تحصل عليها المحافظة لغرض إشباع الحاجات العامة للسكان وانجاز المشاريع التي تحتاجها المحافظة .

رابعاً: الاختصاصات الإدارية :

وتتمثل هذه الاختصاصات بـ [٢٠] :

١. حق مجلس المحافظة في المصادقة على إجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث أو تغيير أسمائها أو مركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس مع وجوب موافقة الاغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير .

٢. تخصيص ملكية الأراضي العائدة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة للمحافظة لغرض إقامة المشاريع الخدمية والعمرانية في المحافظة وبموافقة مجلس الوزراء .

٣. الموافقة على إعلان منع التجول بناءً على طلب المحافظ وبالتنسيق مع السلطات الاتحادية التي تستدعي ذلك .

المبحث الثالث

تقييم اللامركزية في العراق

على الرغم من محاسن تطبيق اللامركزية الادارية في تحسين عمل واداء الهيئات المحلية في تلبية حاجات السكان المحليين الا ان العديد من الانتقادات قد وجهت اليها.

وعليه نتناول هذا الموضوع من خلال المطلب الأول : الذي نبحث فيه مزايا وايجابيات اللامركزية الادارية، أما في المطلب الثاني: فنتناول عيوب وسلبيات اللامركزية الادارية .

المطلب الاول

مزايا وايجابيات اللامركزية الادارية

محاسن ومزايا تطبيق اللامركزية الادارية [١٢] :

١. يسهم تطبيق اللامركزية الادارية في تخفيف الأعباء عن الهيئات المركزية عن طريق توزيع المهام الادارية بين الهيئات المركزية والادارات المحلية، مما يتيح للسلطة المركزية الانصراف الى الامور الأكثر أهمية والمتعلقة برسم السياسة العامة للدولة وإدارة المرافق العامة القومية .

٢. يؤدي تطبيق اللامركزية الإدارية الى تحقيق العدالة الضريبية عن طريق توفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة بدلاً عن اقتصارها على

المدن الكبرى كما هو الحال في نظام المركزية الادارية.

٣. يساهم تطبيق اللامركزية الادارية الى نشر المفاهيم المتعلقة بالديمقراطية والمشاركة الشعبية مما يخفف من تفشي ظاهرة العزوف واللامبالاة وعدم المشاركة .

٤. يساعد تطبيق اللامركزية الادارية في التخفيف من الروتين والبيروقراطية في اتخاذ القرارات الادارية ويوفر أفضل السبل في تفهم الحاجات المحلية للسكان المحليين .

٥. تؤدي اللامركزية الجدارية الى الوصول لحسن الاداء الاداري، لأن اعضاء المجالس الذين يتولون الادارة هم من اهل المحافظة نفسها ويملكون معلومات دقيقة عن احتياجات ومصالح محافظاتهم، فضلاً عن ولاء واخلاص اعضاء المجالس المحلية في اجارة مصالحهم أو مرافقهم الادارية وتطويرها اكثر من الاشخاص الذين لا ينتمون الى المنطقة، أو الاقليم، أو المحافظة بصلة .

٦. استجابة اللامركزية الادارية لواقع التفاصيل الادارية المتشعبة، والسرعة في الاداء، لاسيما في مواجهة الازمات الطارئة .

٧. ان المجالس المنتخبة تؤدي المهام الادارية بشكل افضل من الموظفين في النظام المركزي وهذا ما اثبتته التجربة في الكثير من الدول (٢٢)

المطلب الثاني

عيوب وسلبيات اللامركزية الادارية

أهم العيوب والإنتقادات التي وجهت الى اللامركزية الادارية[٣٢]:

١. يؤدي تطبيق اللامركزية الادارية الى انصراف اهتمام الهيئات اللامركزية بالمرافق المحلية على حساب الاهتمام بالمرافق القومية، كما يمكن أن يتسبب في وقوع النزاعات بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية .

٢. افتقار الهيئات اللامركزية الى الخبرة والدراية بإدارة المرافق والمشروعات العامة بالمقارنة مع الادارة المركزية .

٣. يؤدي توزيع الوظيفة الادارية بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية الى إضعاف سلطة الدولة وهيبتها وقد يساهم في نشر الروح الانفصالية في أوساط السكان المحليين(٢٤).

٤. ان اللامركزية الادارية تمثل خطراً وتحدياً للوحدة الادارية داخل الدولة الواحدة. فالمجالس المنتخبة قد تتولى ادارة مصالح ومرافق المحافظة على نحو مختلف عن اسلوب الادارة المتبع في المركز وباقي المحافظات .

٥. افتقاد المجالس للخبرة والمهارات والمؤهلات الفنية التي يتمتع بها موظفو الادارة المركزية .

٦. ما تتميز به اللامركزية الادارية من تبذير وميل الى زيادة عدد المصالح أو المرافق العمومية.

٧. فقدان الدولة لهيبتها وامكانية تشتت وتبعثر السلطة في البلاد .

الخاتمة

إن المرحلة القادمة مرحلة حرجة لتقييم نظام اللامركزية الادارية وافاقها المستقبلية في العراق باعتبار ان المرحلة الحالية هي مرحلة تجريبية من المركزية الى اللامركزية الادارية ولم يتم تثبيت واستقرار نظام اللامركزية الادارية باعتباره واقعاً يلم الاهتمام بالجوانب السياسية والادارية بل ان هذه التجربة تقف على المحك في تطبيقها ويجب الاهتمام بالنظام الملائم والانسب سواءً كان التوسع في تطبيق نظام اللامركزية او بقاء الوضع على ما هو عليه سيطرة الحكومة المركزية او التوجه نحو تشكيل الاقاليم ان السبب المباشر في فشل تطبيق نظام اللامركزية الادارية في العراق كان نتيجة العوامل والظروف الداخلية ومنها العامل الأمني المتردي والعامل الخارجي الذي تقود مخططه بعض الدول العربية والاقليمية بأفشال هذه التجربة باعتبار نجاحها سوف يؤثر على وحدة بلدها ولذا فهي تريد افشالها بكل الطرق .

بالنظر لحداثة التجربة الديمقراطية في العراق وتبني أسلوب اللامركزية الادارية ولسعة صلاحياتها فأنها أحدثت تضارباً في المصالح بين الكتل السياسية والحزبية التي تدير الهيئات المحلية كما ان ضعف أداء وعمل المجالس المحلية في المحافظات نتيجة قلة الخبرة والامكانيات الادارية وضعف الرقابة وفي ظل عدم وجود الكفاءة والمهنية، أدى الى هدر الأموال بقيام مشاريع غير ذات جدوى فضلاً عن تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، بينما نرى ان اقليم كردستان وفي ظل تجربته الممتدة من عام ١٩٩٢ وحتى الآن قد نجحت وهي في تطور مستمر، ان بقاء بعض الكتل السياسية والاحزاب المتنفذة على موقفها الرافض لفكرة الفيدرالية يعني ضعف امكانية قيام الفيدرالية في العراق مستقبلاً (سوى اقليم كردستان)، وكذلك ان التحول الديمقراطي هو عملية تدرج هرمي وان النظام الاتحادي- الفيدرالي- يستوجب توافر وتحقيق شروط أهمها: المواطنة والوحدة الوطنية وقبول وموافقة السكان الاصليين لفكرة الفيدرالية، لذا فأن البدء بتبني اللامركزية الادارية أولى الخطوات نحو تحقيق فرص الديمقراطية والفيدرالية .

المصادر

١- ربايعة، فاطمة (١٩٩٥)، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية ، عمان .

٢- محمود عاطف البنا، الادارة المحلية، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٨.

٣- عبد الغني بسيوني، والشافعي محمد بشير، القانون الدستوري والنظم السياسية السودانية، دراسة مقارنة بالدساتير والنظم المصرية، الاسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧٠.

٤- أ.د. ستار جبار علاي، العراق بين الفيدرالية واللامركزية، دراسة في طبيعة الوضع العراقي بعد عام ٢٠٠٣، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية/ جامعة بغداد، مجلة جامعة الانبار

للعلـوم القانونيــة والسياسـية، ٢٠١٩، العـدد السادس عشر .

٥- منصــور شــاب تومــا (١٩٨٠)، القانــون الاداري، ط١، منشورات جامعة بغداد.

٦- عبـد الجبـار احمـد عبـد الله، الفيدراليـة واللامركزيــة فــي العــراق، بغداد، ومؤسســة فريدريش، عمان ٢٠١٣.

٧- منذر الشــاوي، القانون الدســتوري (بغداد: منشورات مركز البحوث القانونية، ١٩٨١).

٨- المــادة ١١٨ مــن الدســتور العراقي لســنة ٢٠٠٥.

٩- المــادة الخامســة مــن قانــون المحافظــات العراقيــة غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لســنة ٢٠٠٨ وتعديلاته .

١٠- المــادة ١٨/ اولاً مــن قانــون المحافظات العراقيــة غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لســنة ٢٠٠٨ وتعديلاته .

١١- المــادة ٦ من قانــون المحافظات العراقية غيــر المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لســنة ٢٠٠٨ وتعديلاته .

١٢- الســلطاني نورس هــادي وحيد(٢٠١٠) التنظيــم القانونــي لمجلــس المحافظــات غيــر المنتظمة في اقليم في العراق، دراســة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل.

١٣- القيســي، حنان محمد وآخــرون(٢٠١٠) شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لســنة ٢٠٠٨، مؤسســة النور الجامعية، بغداد .

١٤- المــادة ١٠٧ من الدســتور العراقي لســنة ٢٠٠٥.

١٥- المــادة ٧/اولاً من قانــون المحافظات العراقيــة غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لســنة ٢٠٠٨ وتعديلاته .

١٦- المــادة ٧/ الحــادي عشــر مــن قانــون المحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته .

١٧- عبد الله عبد الغني بسيوني، شطناوي علي خطار، القانون الاداري الاردني .

١٨- علي حاتم عبد الحميد العاني، اللامركزية الاداريــة وتطبيقاتها فــي الادارة المحلية، ط١، ٢٠١٧، عمان- الاردن .

الهوامش

١- ربايعــة فاطمــة(١٩٩٥|) دور مجالــس الخدمات المشتركة في التنمية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية،عمان، ص ١٥.

٢- محمود عاطف البنا، الادارة المحلية(القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٨) ص١٥.

٣- (عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص٩١، والشــافعي محمــد بشــير، القانون الدســتوري والنظــم السياســية الســودانية، دراســة مقارنة بالدساتير والنظم المصرية(الاسكندرية: منشأة المعارف،، ١٩٧٠)، ص١٠٧.

٤- (أ.د ستار جبار علاي ،العراق بين الفدرالية واللامركزية (دراسة في طبيعة الوضع العراقي بعد عام ٢٠٠٣)،مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية/ جامعة بغداد، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ٢٠١٩،العدد السادس عشر، ص ٤٨

٥- (منصور شاب توما (١٩٨٠) القانون الاداري، ط١، منشورات جامعة بغداد، ص ٨٧، من كتاب اللامركزية الادارية وتطبيقاتها في الادارة المحلية، من تأليف علي حاتم عبد الحميد العاني، الطبعة الاولى ٢٠١٧،عمان- الاردن .

٦- عبد الجبار احمد عبد الله، الفيدرالية واللامركزية في العراق (بغداد، ومؤسسة فريدريش،عمان،٢٠١٣)، ص ٤٥-٥١.

٧- . المصدر نفسه ، ص ٤٨.

٨- منذر الشاوي، القانون الدستوري بغداد: منشورات مركز البحوث القانونية،١٩٨١)، ص٢١٠-٢١١.

٩ . المادة ١١٨ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

١٠ . المادة الخامسة من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته .

١١- المادة الخامسة من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته.

١٢- المادة ١٨/ أولاً من قانون المحافظات العراقية غير المنظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته.

١٣ - المادة ٦ من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته.

١٤- السلطاني نورس هادي وحيد (٢٠١٠) التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ص ٩٩-١٠١ .

١٥- القيسي، حنان محمد وآخرون (٢٠١٠) شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مؤسسة النور الجامعية، بغداد، ص ٦٩ .

١٦- أنظر المادة ١٠٧ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

١٧- أنظر المواد ١٠٩و ١١٠ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

١٨- المادة ٧/ أولاً من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته.

١٩- المادة ٧/ تاسعاً-١ من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته.

٢٠- المادة ٧/ حادي عشر من قانون المحافظات

العراقيــة غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لســنة ٢٠٠٨ وتعديلاته .

٢١- راضــي مــازن ليلــو، المرجع الســابق، ص٦٦، الخلايلة محمد علي، المرجع الســابق، ص١٢٥.

٢٢-العراق بين الفدرالية واللامركزية دراســة فــي طبيعــة الوضــع العراقــي بعــد ٢٠٠٣، أ.د. ســتار جبــار علاي، جامعة بغــداد/ مركز الدراســات الاســتراتيجية والدوليــة، من مجلة جامعــة الانبــار للعلــوم القانونيــة والسياســية ٢٠١٩، العدد السادس عشر، سنة ٢٠١١، ص ٤٩-٥٠ .

٢٣- عبــد الله عبــد الغنــي بســيوني، المرجع الســابق، ص٦١ شطناوي علي خطار، القانون الاداري الأردني، المرجع السابق، ص ١٧٠ .

٢٤- علي حاتم عبد الحميد العاني، اللامركزية الاداريــة وتطبيقاتها فــي الادارة المحلية، ط١، ٢٠١٧، عمان –الاردن، ص ٧٣.

ملخص البحث

اللامركزيــة الادارية هي طريقة من طرق التنظيــم الاداري تعتمدها العديــد من الدول في ســبيل تحقيق أهدافها الاداريــة وتلبية الخدمات العامة لمواطنيهــا. وتعددت تعريفاتها بوصفها أســلوب مــن أســاليب التنظيــم الاداري للدولة تقوم على فكرة توزيع الأنشطة والواجبات بين الأجهزة المركزية التي تتفرغ لرســم السياســة العامة للدولة وادارة المرافق القومية، والأجهزة المحلية التي تنصرف لتســيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة.

Abstract

Administrative decentralization is a method of administrative organization adopted by many countries in order to achieve their administrative objectives and meet public services for their citizens .Its definitions were varied as it is a method of administrative organization of the state based on the idea of distributing activates and duties between the central agencies that are devoted to drawing up the general policy of the state and managing the national facilities, and the local agencies that go out to run local facilities efficiently to achieve their legitimate purposes