

**مفهوم اللامركزية في دستور جمهورية
العراق والقوانين اللاحقة بعد سنة ٢٠٠٥**

م.م طلال جميل شريف

ماجستير قانون عام (اداري)

المديرية العامة للتربية في محافظة ديالى

المخلص :

بعد تخلص الشعب العراقي من هيمنة الانظمة الاستبدادية ، تمكن النخب السياسية من التوصل الى حلول توافقية لرسم ملامح جديدة لطبيعة النظام السياسي وممارسة السلطة فيها ، ضامن لوحدة العراق وسلامة استقلاله وسيادته . لذا اتجهت الأنظار الى نظام اللامركزية للتخفيف من حدة الادارة المركزية ، بوصفها اكثر الوسائل شيوعاً ، لتحديد الاطار الدستوري الملائم لنظام الحكم في العراق إذ تبنى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين اللاحقة له ، نظام اللامركزية كحل وطني ضامن لحقوق القوميات والاقليات ، وعدّ اقليم كردستان اقليماً قائماً عند نفاذ الدستور . كما منحت المحافظات غير المنتظمة في اقليم صلاحيات واسعة وقدر كبيراً من الادارة الذاتية ، بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، إذ منحت لمجالس المحافظات المنتخبة صلاحيات ادارية ومالية واسعة لإدارة شؤونهم المحلية .

Abstract :

After the Iraqi people liberated themselves from the dominance of authoritarian regimes, political elites were able to reach consensual solutions to define new features for the nature of the political system and the exercise of power within it, guaranteeing Iraq's unity and the integrity of its independence and sovereignty. Therefore, attention turned to the decentralization system to mitigate the severity of central administration, as it is the most common means of determining an appropriate constitutional framework for the system of government in Iraq. The 2005 Constitution of the Republic of Iraq and subsequent laws adopted the decentralization system as a national solution guaranteeing the rights of nationalities and minorities, and the Kurdistan Region was considered an existing region upon the entry into force of the constitution. Provinces not organized within a region were also granted broad powers and a significant degree of self-administration under Law No. 21 of 2008 on Governorates Not Organized within a Region. The elected provincial councils were granted broad administrative and financial powers to manage their local affairs.

مقدمة .

شهد العراق بعد أحداث ٢٠٠٣/٤/٩ اختلافاً في الروى لتحديد الإطار الدستوري الملائم لنظام الحكم ، وما هي الطرائق والوسائل التي تتم ممارسة السلطة فيها ، بعد إن مرّ العراق بتجربة مريرة خضع خلالها لسيطرة الأنظمة الاستبدادية والدكتاتورية حقبة من الزمن وهذا الاختلاف ناتج عن ردة الفعل بقصد التخلص من جنور الأنظمة الاستبدادية وأشكال السلطة السابقة ، جعل النخب السياسية تتطلع نحو الفيدرالية واللامركزية الإدارية كأسلوب مغاير للنظام المركزي ، وحلاً وطنياً يعالج خلاله العديد من المشاكل السابقة ، في ظل حكومة اتحادية تحافظ على وحدة العراق وسلامة استقلاله وسيادته ،

والاعتراف بحقوق دستورية لبقية القوميات والأقليات بما يجعلها عنصراً مساهماً في عملية البناء ضمن العراق الموحد إن الإطار السياسي الذي وصل إليه العراق كان حسيمة توافق ونضال وتضحيات العراقيين جميعاً ، وتعبيراً صادقاً عن الإصرار على التعايش المشترك داخل الوطن الواحد إن مفهوم اللامركزية يعني تقاسم السلطات ، واتخاذ القرارات المشتركة وفقاً لما يرسمه الدستور الاتحادي ، فضلاً عن الاحترام التعددية القومية والأقلية ، ويقطع الطريق على قيام حكومات استبدادية .

أهمية البحث :

إن الاهتمام بمفهوم اللامركزية أخذ في الازدياد نظراً لتعدد حاجات وتطلعات المجتمعات المحلية في المشاركة في إدارة شؤونهم بأنفسهم ، فضلاً عن تشعب الموضوع وأتساعه إذ يصعب تناوله من جميع الجوانب ، ولأهمية الوقوف إلى مفهوم اللامركزية ومعرفة درجة التوجه في تطبيق اللامركزية في التنظيم الإداري ، تكمن أهمية الدراسة في تعزيز وتقوية الاسس الخاصة باللامركزية في العراق وكشف الجوانب الايجابية المتوقعة ومعالجة الجوانب السلبية التي قد تواجه تطبيقها ، خصوصاً بعد تطبيق المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته ، من خلال عمل مشروع تعزيز الحوكمة تقدم (GSP) الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) بالتعاون مع الوزارات المعنية (التربية والصحة والبلديات) والمحافظات ، لتوضيح منهجية عمل لكافة الوظائف والصلاحيات التي كانت تمارس سابقاً من قبل (الوزير ، المدير العام ، مدراء التشكيلات في المحافظات) ، وإعادة توزيعها بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المنتخبة وفق المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، حيث بدأ مشروع تعزيز الحوكمة تقدم (GSP) العمل مع المحافظات وثلاث وزارات هي (التربية والصحة والبلديات) .

منهج البحث :

اعتمدت المنهج الوصفي التحليلي من خلال الرجوع إلى المراجع العامة والمتخصصة من كتب ودراسات وقوانين ذات الاهتمام بالموضوع ، فضلاً عن تحليل بيانات عمل مشروع تعزيز الحوكمة تقدم (GSP) مع الوزارات الثلاثة والمحافظات ، من خلال الاستطلاع الميداني على عينة الدراسة لسبعة محافظات هي (بغداد وبابل والديوانية والنجف وواسط وديالى وكركوك) ، وتم اختيار المحافظات لتشمل الشمال والوسط والجنوب في العراق .

وقد قسم البحث على النحو الآتي :

يتمثل المبحث الأول دراسة مفهوم نظام اللامركزية من حيث عناصرها ، والأسس العامة للامركزية الإدارية ، ثم اشرنا إلى مزايا وعيوب نظام اللامركزية الإدارية .

وفي المبحث الثاني تطرقنا إلى النظام السياسي والإداري في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، ثم عرجنا إلى النظام الاتحادي (الفيدرالي) في الدستور العراقي ، واللامركزية الإدارية وفق المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته ، وأخيراً تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق ، من خلال تحليل تجربة عمل مشروع تعزيز الحوكمة تقدم (GSP) .

المبحث الأول مفهوم نظام اللامركزية

بعد معاناة السنين السابقة من الاستبداد وهيمنة السلطة المركزية على مقدرات الشعب العراقي ، شهدت الساحة السياسية بعد سنة ٢٠٠٣ اهتماماً ملحوظاً بمفهوم اللامركزية بأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، لاسيما بعد نجاح تجربة الادارة الذاتية لإقليم كردستان العراق . وهكذا تبنت النخب السياسية فكرة اللامركزية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، ثم تلتها تطوراً نوعياً على قدر كبير من الأهمية تتمثل في صدور قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والتعديلات ألاحقة^١ ، والذي يعد بحق بداية انطلاق مشروع اللامركزية بمفهومها الحديث ، حيث تبنى المشرع العراقي قواعد اللامركزية في إدارة الدولة ، وأصبحت الوحدات المحلية بمقتضى هذا القانون كيانات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الذاتي ، وبمجموعة واسعة من الصلاحيات ذات الصيغة الإدارية والمالية والاجتماعية مما لاشك فيه إن إدارة الدولة وفق مفهوم اللامركزية تساهم إلى حد كبير في تخفيف الأعباء الإدارية التنموية عن كاهل السلطة المركزية أو الحد من البيروقراطية الإدارية المركزية ، ويعمل على تشجيع روح المثابرة والشعور بالمسؤولية لدى الموظفين والمواطنين على حد سواء .

فيما مضى كان الاتجاه السائد لدى الدولة في تسييرها لمرافقها العامة وتصريف أمورها الإدارية ، إلى حصر جميع اختصاصاتها بيد الإدارة المركزية في العاصمة دون فسخ المجال لمساهمة الهيئات المحلية والأقاليم في إدارة شؤونها المحلية. إما في وقتنا الحاضر فلا يمكن الاستمرار في تطبيق الاتجاه المركزي ، وحصر السلطة بيد المركز ، لذا فالاتجاه السائد في العديد من الدول وبضمنها العراق إلى إعادة توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية والأقاليم وفق نظام اللامركزية ، والهدف من منح بعض الصلاحيات للهيئات المحلية والأقاليم لكي تتوب عن السلطة المركزية للبت في أغلب الأمور التي تخدم مصالحها المحلية وبما لا يتعارض مع المصالح الوطنية العليا لو نظرنا بوجه عام إلى أساليب التنظيم الإداري الذي تختاره الدولة لنفسها ، حسب ما تمليه الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لإدارة المرافق العامة ، نجد أنفسنا أمام أسلوبين مختلفين بعض الشيء هما : أسلوب المركزية الإدارية ، وأسلوب اللامركزية الإدارية . بعد صدور دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥ وتبعه صدور قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته ، اتجه التنظيم الإداري في العراق إلى الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية ، لذا ينبغي علينا إن نلقي الضوء بشيء من

الإيجاز على مفهوم اللامركزية الإدارية وأنواعها وأساليب تطبيقها ، ومعرفة مزايا تطبيقها ومعالجة عيوبها ، على النحو الآتي .

المطلب الاول : مفهوم نظام اللامركزية وعناصرها .

المطلب الثاني : الأسس العامة للامركزية الادارية .

المطلب الثالث : تقدير نظام اللامركزية الإدارية .

المطلب الأول

مفهوم اللامركزية وعناصرها

نظراً لتباين الظروف التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية بين الدول ، اختلفت السلطة الحاكمة في كيفية إدارة أقاليمها بما يتلاءم مع ظروفها، فهناك من الدول ممن تتمسك بنظام الإدارة المركزية (Cekhtralization) واقتصار الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة دون مشاركة هيئات أخرى^٢ وهناك من اتخذ نظام الإدارة اللامركزية (Decentralization) كأسلوب من أساليب تنظيم العمل الذي ينصب على توزيع الصلاحيات الوظيفة الإدارية بين المركز والفروع ، بحيث تباشر الفروع اختصاصاتها تحت رقابة المركز^٣ هذا يعني تخفيف أعباء تركيز صنع القرار عن المركز ونقل السلطات والصلاحيات الخاصة بممارسة الحكم فعلياً بإجراء تشريعي كلي أو جزئي إلى وحدات سياسية أو فرعية كالأقاليم والهيئات المحلية ، ليتسنى لها اتخاذ القرارات بشكل قريب من مصالح المجتمعات المحلية والإقليمية دون الرجوع إلى المركز ، باستثناء الأمور الحصرية التي حددها المشرع للمركز ، وبهذا تكون وسيلة فعالة لفتح قنوات اتصال ومشاركة بين المواطنين والسلطات المحلية من ناحية ، وبين مؤسسات وضع وتنفيذ السياسة العامة من ناحية أخرى ، وقد تكون اللامركزية سياسية أو لامركزية إدارية . اللامركزية السياسية عبارة عن وضع دستوري قائم على حساب الوحدة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، أنها أسلوب من أساليب الحكم ، تتوزع فيه الوظائف القضائية والتشريعية والتنفيذية بين الحكومة الموجودة في العاصمة ، وحكومات الأقاليم والوحدات المحلية ، وما إلى ذلك من تسميات ، إذ تمارس سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية في حدود الأقاليم والمحافظات التي تشكل في مجموعها دولة اتحادية ، وبموجب الاختصاص المقرر للوحدات المستقلة في دستور الاتحاد ، تتمتع هذه الوحدات بالسيادة القانونية الداخلية ، إما فيما يتعلق في الدفاع والشؤون الخارجية ، فهذه تتولاها سلطة اتحادية تتألف من ممثلين للأقاليم الحائزة على اللامركزية السياسية^٤ . أما اللامركزية الإدارية فتعني توزيع الوظيفة الإدارية بين أجهزة الحكم المركزية وأشخاص معنويين آخرين^٥ ، أو توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو إقليمية ، بحيث تقوم هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية^٦ .

نستطيع إن نستخلص مفهوم اللامركزية بأنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين أشخاص معنوية عامة محلية أو إقليمية ، ويعد الأشخاص المعنوية المحلية والإقليمية هي جزء من إقليم الدولة ^٧. مما تقدم يبدو لنا مفهوم اللامركزية الإدارية يعني تعدد الهيئات الإدارية المحلية أو الإقليمية إلى جانب الإدارة المركزية في العاصمة ، في إطار توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في اختيار من ينوب عنهم في إدارة شؤونهم على الصعيد المحلي أو الإقليمي ، وتمنح الهيئات المنتخبة الشخصية المعنوية لمباشرة الاختصاصات الموكلة إليهم بهدف تحقيق المصالح المحلية لسكان الإقليم تحت إشراف الحكومة ورقابتها ويدير شؤونها أعضاء منتخبون .يتم تحديد الاختصاصات التي تُعهد للهيئات الإقليمية والمركز ، من قبل المشرع الدستوري إما على وجه الحصر والإلزام ، أو قيام المشرع بتحديد اختصاصات الهيئات الإدارية الإقليمية على سبيل الحصر ، وتترك ما عداها إلى المركز في العاصمة ، أو تحديد اختصاصات المركز وترك ما عداها للهيئات الإدارية الإقليمية ، وهناك بعض الدساتير أشارت إلى اختصاصات مشتركة بين المركز والأقاليم بغية تمكن الأخيرة من التصرف مع إخضاعها لرقابة وإشراف المركز ، إلا انه مهما كانت الطريقة المتبعة في توزيع الاختصاصات ، فان الأولوية لسلطة المركز ^٨.

المطلب الثاني الأسس العامة للامركزية الإدارية

إن العمل الإداري ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية ، ولكنها تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية ^٩.

لذا تعد الأسس العامة التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية هي :

١- **ترابط وثيق بين المصالح المحلية العامة وسكان المنطقة :** على الإدارة المركزية الاعتراف بهذه المصالح وتحديد ما تترك مباشرة إدارتها لسكان المنطقة ، عن طريق من ينوب عنهم ، كأعضاء في هيئات منتخبة أو مستقلة عن الإدارة المركزية ، ليتسنى للحكومة المركزية التفرغ لإدارة المصالح العامة الوطنية ذات الأهمية الكبرى ، كمرافق الأمن والدفاع والعدل والتمثيل الدبلوماسي وكل ما ينطوي تحت مفهوم سيادتها . إدارة مباشرة وموحدة في أرجاء إقليمها كافة ، وترك ما دون ذلك إلى السلطات المحلية لمباشرة إدارتها ، لأنهم أدركوا حاجات سكان مناطقهم وأقدر على إشباعها ، فضلاً عن تخفيف عبء إدارتها عن كاهل الحكومة المركزية ومن أمثلة ذلك المرافق المحلية التعليمية والصحية وتوزيع الماء والكهرباء والنظافة العامة ... الخ .

إما بخصوص الجهة التي تحدد المرافق المحلية والوطنية ، فان المتفق عليه هو إن السلطة التشريعية هي التي تحدد ذلك ، ولا يد للسلطة التنفيذية والهيئات المحلية في ذلك ^{١٠}، إذ انه لو ترك أمر تحديد

المصالح الخاصة لهذه الهيئات لأدى ذلك إلى أساءت استخدام هذه السلطة والخروج عن النظام العام السياسي والسير نحو الانفصال^{١١}.

٢- **يعهد الإشراف على المصالح المحلية لهيئات منتخبة :** ويقصد به إدارة المصالح المحلية التي تحددها السلطة التشريعية إلى هيئات منتخبة بواسطة السكان المحليين أنفسهم ، لا يمثلون السلطة المركزية وليس معينين من قبلها ، ولكل منها استقلالها في مباشرة اختصاصاتها الإدارية ، لذا يجب أن تنصب الصفة المحلية على أعضاء الهيئات المنتخبة جميعاً دون استثناء ، كونهم الأقدر في فهم إرادة المواطنين وتلبية حاجاتهم المحلية . إن تمتع الهيئات والمجالس المحلية بنوع من الاستقلال عن السلطة المركزية لا يتحقق إلا باختيار أعضاء الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب ، بوصفها انتخاب لأعضاء هيئات المحلية شرطاً لوجود اللامركزية الإدارية الإقليمية ، والذي بدوره يضمن إسناد المصالح المحلية إلى من يهمهم أمر إدارة شؤون المواطنين على الصعيد المحلي إن استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية هو نتيجة طبيعية لمنح هذه الهيئات الشخصية المعنوية ، فالنتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية العامة ، هو استقلال هذه الشخصية بذمتها المالية عن السلطة المركزية واستقلالها بالمسؤولية ومشاركة السلطة المركزية بجزء من سلطاتها^{١٢} . والذي يتم على أساس توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين مؤسسات السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية المنتخبة . لذا يعتمد مدى الاستقلالية لمشاركة السلطة المركزية بجزء من اختصاصاتها على مبدأ الانتخاب نفسه الذي يحدد وفق القانون . ويعد أسلوب اللامركزية الإدارية التامة (الكاملة) الأسلوب الأفضل لضمان استقلالية عمل الهيئات المحلية لدرجة كبيرة ، إذ يتم انتخاب جميع أعضائها بمشاركة السكان المحليين أنفسهم دون استثناء . أما إذا قامت السلطة المركزية باختيار أو تعيين عدد من أعضاء الهيئات المحلية ، فنكون أمام أسلوب اللامركزية الإدارية النسبية (الناقصة) ، إذ يكون مدى الاستقلالية محدودة الأهمية ، وتشتأثر السلطات المركزية باختصاصات كبيرة على حساب اختصاصات الهيئات المحلية . لذا يرى كثير من الفقهاء إن استقلال الهيئات المحلية يرتبط بنسبة الأعضاء المنتخبين إلى الأعضاء المعيّنين ، فكلما زاد عدد الأعضاء المنتخبين كانت الهيئات المحلية أكثر استقلالاً عن السلطة المركزية ، ويقل هذا الاستقلال كلما ازداد عدد الأعضاء المعيّنين^{١٣}.

٣- **استقلال الهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية :** يعد استقلال الهيئات المحلية بممارسة جزء من الاختصاصات في إدارة شؤونها المحلية ، بمثابة اعتراف من السلطة المركزية بمنح بعض الصلاحيات للهيئات المحلية المنتخبة بما يمكنه في إدارة شؤونها المحلية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية تمارس الهيئات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين النافذة لإدارة شؤونهم المحلية عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات المركزية ، ويعد استقلال الهيئات المحلية أسلوب من أساليب

التنظيم الإداري ، يتعلق بممارسة الوظيفة الإدارية وتوزيعها بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ، بما يضمن تحقيق المصالح الوطنية والمحلية بكفاءة عالية خلال فترة زمنية مناسبة . لذا يجب أن تتمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بما يمكنها من أداء المهام الملقاة على عاتقها ، وتدار هذه الهيئات من قبل أعضاء منتخبين من المجتمعات المحلية وفق قانون الانتخابات النافذ ، وتعمل تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية . إن استقلال الهيئات المحلية لا يراد به الفصل التام بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية ، ولا جعل كل هيئة محلية تعمل بمعزل عن الأخرى ، وإنما ثمة ترابط وتعاون بين هذه الهيئات في إطار مبدأ التكامل الوطني ، كونها في الواقع تمارس مهامها في وحدات إدارية تعد جزء من إقليم الدولة . إن تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية يمثل بحصر ممارسة صلاحياتها ضمن رقعة جغرافية محددة ، وفي المواضيع التي تمكنها في إدارة شؤونها بنفسها وفق الإلية المقررة لها في الدستور والقوانين النافذة ، وتقع المسؤولية عليها مباشرة من كل ما تتطلبه المجتمعات المحلية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية يعد استقلال الهيئات المحلية نسبيا وليس مطلقا ، وتخضع لرقابة وإشراف الحكومة المركزية وذلك لضمان وحدة الدولة السياسية والإدارية وعدم خروج الهيئات المحلية على حدود ما منح لها من اختصاصات^{١٤} . إذ إن الاستقلال المطلق قد يفتح المجال أمام الجماعات المحلية التي تنتمي إلى أقاليم ضمن إقليم الدولة للتفكير والسعي إلى تحقيق نوع من الاستقلال السياسي والإداري بعيداً عن الحكومة المركزية . لذا من الضروري قيام الحكومة المركزية بمراجعة ورقابة أعمال الهيئات المحلية عند ممارسة صلاحياتها ، وذلك للمحافظة على سلامة الوحدة السياسية والإدارية في أرجاء الدولة ، وعلى الهيئات المحلية ممارسة صلاحياتها بالتنسيق والتعاون مع الحكومة المركزية ، وعدم تجاوزها أو إساءة استعمال الصلاحيات والإضرار بمصالح الوحدات الإدارية ، كونها ليست بمنأى عن المسائلة القانونية والرقابة الشعبية والتشريعية ، بل تخضع إلى أنواع من الرقابة المقررة في القانون كما اختلف الفقهاء في تسمية رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، فذهب فريق إلى إطلاق تسمية (الرقابة الإدارية) وذهب أغلبية الفقهاء إلى إطلاق تسمية (الوصايا الإدارية) عليها^{١٥} . مهما كانت التسمية فإن أهمية رقابة الحكومة المركزية في العاصمة على أعمال الهيئات اللامركزية ، تساهم في المحافظة الوحدة السياسية والإدارية للدولة وعدم المساس بها .

المطلب الثالث تقدير نظام اللامركزية الإدارية

مما تقدم فإن نظام اللامركزية الإدارية يمتاز بمزايا عديدة وهي :

- ١- تخفيف الأعباء عن الحكومة المركزية بعد أن تنوعت وتعددت واجباتها إلى درجة من الصعب حصرها في يدها ، مما يجعلهم يتفرغون للإعمال المهمة ذات الطابع الوطني .

- ٢- إن الهيئات اللامركزية أدرى بمصالحها وشؤونها المحلية ، وأقدر على مواجهة الأزمات .
- ٣- وسيلة فاعلة في تقريب الإدارة المحلية من المواطنين ، ومساهمة المجتمع المحلي في تدبير شؤونهم المحلية وتحديد حاجياتهم بسهولة .
- ٤- إثراء العمل بالأفكار الحديثة والمتطورة ، ورفع الروح المعنوية لانجاز الأعمال والمهام المتعلقة بالمصالح المحلية .
- ٥- انه أسلوب حضاري وديمقراطي تهتم بمشاكل المجتمع المحلي ، وتعمل في حلها بالسرعة والدقة بما يحقق العدالة المطلوبة .

أما التماهي والمبالغة في تطبيقها بشكل مطلق قد يؤدي إلى :

- ١- إضعاف قوة وسلطة الحكومة المركزية لصالح الهيئات المحلية المنتخبة ، عندما تعطى الأولوية للمصالح المحلية على حساب مصلحة الدولة .
- ٢- قد يؤثر سلباً على وحدة الدولة السياسية والإدارية ، أو يضعف قابلية الجهاز الإداري في تطوير خدماتها ، بسبب عدم دراية بعض أعضاء الهيئات المحلية المنتخبة بأساليب العمل الإداري وقواعده .

ولكن بالرغم من هذه المآخذ فهي ضئيلة الأهمية بالنسبة لمزايا نظام اللامركزية الإدارية كأسلوب حضاري وديمقراطي ، يحقق نوعاً من العدالة في توزيع المهام الصلاحيات بين السلطات المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية في الأقاليم ، واستقلالية أكبر للهيئات المحلية المنتخبة من التحكم في أداء مهامها ، وتحمل مسؤولية تصرفاتها في مواجهة الأزمات وفق الصلاحيات المسندة إليهم بموجب القوانين النافذة .

المبحث الثاني النظام السياسي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

تتباين الدول في إدارة أنظمتها السياسية ، منها ما تدار بإدارة مركزية أو لامركزية إدارية ، أو بنظام فيدرالي (إتحادي) أو نظام كونفدرالي ، وهذا التنوع في النظام السياسي ترسم في إطار دستوري ضامن لمصالح الشعب. وبقدر ما يتعلق في النظام السياسي في العراق حالياً ، فقد تبنى النظام الاتحادي الضامن لوحدة العراق ، وفق مبادئ دستورية تتوزع فيه السلطة بين الحكومة الاتحادية وسلطات موزعة على أقاليم ومحافظات تشكل في مجموعها دولة موحدة . إن النظام الاتحادي يعد وفق أسس وقواعد مستمدة في نصوص دستورية واضحة ، تضمن العيش المشترك لجميع أطراف المجتمع رغم التباين بين المذاهب والأديان والقوميات ، تديرها مؤسسات دستورية متعددة لكل منها نظامها القانوني واستقلالها الذاتي ، وتخضع في مجموعها للدستور الاتحادي ، بوصفها الأساس المنشئ لها والمنظم لبنائها القانوني والسياسي .

لذا سنتناول في هذا المبحث النظام السياسي وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، على النحو الآتي .

المطلب الاول : النظام الاتحادي (الفيدرالي) في الدستور العراقي .

المطلب الثاني : اللامركزية الادارية وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ م وتعديلاته .

المطلب الثالث : نموذج تطبيق مبدأ اللامركزية الادارية في العراق .

المطلب الأول النظام الاتحادي (الفيدرالي) في الدستور العراقي

تبنى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى النظام الاتحادي (الفيدرالي) إذ ورد في المادة الثانية والخمسين على أن (يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنح تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق) وذكر في المادة الثالثة والخمسون / الفقرة (١) من القانون المشار آنفاً على أنه (يعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة ١٩ / آذار / ٢٠٠٣) ، ليؤكد على إن منطقة كردستان إقليماً فدرالياً يتمتع بصلاحيات كثيرة . وبعد أقرار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لتصويت أغلبية الشعب العراقي عليه ، رسم ملامح جديدة لطبيعة النظام السياسي المعبر عن إرادة الشعب ورغباته بعد معاناة السنين الطوال من حكم النظام السابق، وحكر السلطة بيد النخبة الحاكمة ، إذ تبنى النظام الاتحادي واللامركزية الإدارية في إدارة الحكم في العراق النظام الفيدرالي وضع دستوري يقوم على حساب الوحدة التشريعية والتنفيذية والقضائية . إنها أسلوب من أساليب الحكم ، تتوزع فيه الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة الموجودة في العاصمة ، وحكومات الأقاليم والمحافظات التي تشكل في مجموعها دولة متحدة ، إذ تمارس حكومة الإقليم سلطاتها بموجب الاختصاص المقرر في دستور الاتحاد ، تتمتع بالسيادة القانونية الداخلية ، أما فيما يتعلق في الدفاع والشؤون الخارجية ، فهذه تتولاها سلطة اتحادية تتألف من ممثلين للأقاليم والمركز لذا تبنى الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النظام الفيدرالي في توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم ، وذكر في المادة (١١٠) اختصاصات السلطات الاتحادية على وجه الحصر في تسعة بنود^{١٦} ثم جاء في المادة (١١٤) ذكر الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم وفي سبعة بنود^{١٧} . ثم ورد في المادة (١١٥) على أن (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم ، تكون الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، في حالة الخلاف بينهما) من المآخذ على المادة آنفاً ، يفضل أن

تكون الأولوية للسلطات الاتحادية في الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم ، وليس لسلطات الأقاليم في حالة الخلاف بينهما في الصلاحيات المشتركة . لأن القوانين الاتحادية تعلق على قوانين الأقاليم علواً كبيراً ، حتى يمكن تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الدولة الفيدرالية^{١٨} ومن ناحية أخرى نلاحظ عدم التكافؤ بين سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ممارسة الصلاحيات التي لم يحصرها الدستور ، وهذا التباس واضح في التساوي بينهما إذ أن الأقاليم تمارس صلاحياتها وفق نظام الفيدرالية بينما المحافظات غير المنتظمة في إقليم تدار وفق أسلوب اللامركزية الإدارية وشتان الفرق بينهما. لذا يفضل إعادة صياغة نص المادة آنفاً بما يكفل إعطاء الأفضلية للقوانين الاتحادية على حساب قوانين الأقاليم في الصلاحيات المشتركة ، واستبعاد المحافظات غير المنتظمة في إقليم منه لأنه ليس لها سلطة إصدار القوانين ، بوصفها تدار وفق أسلوب اللامركزية الإدارية إذ توزع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة . وتضمنت المادة (١١٧) /أولاً/ (يقر هذا الدستور ، عند نفاذه ، إقليم كردستان وسلطاته القائمة ، إقليماً اتحادياً) ، أي عدّ إقليم كردستان إقليماً اتحادياً قائماً بالفعل دون شرط ، ومن غير استثناء كالذي وضعه لمحافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب من ثلث أعضاء مجالس المحافظات أو عشر النخبين في المحافظات التي تروم تكوين الإقليم ، ونجاح الاستفتاء بموافقة أغلبية المصوتين . ولكن في الواقع لا نرى في العراق غير إقليم كردستان هو موجود قبل وأثناء سنّ الدستور ، وذلك لقيام الحكومة الاتحادية بتعطيل طلبات رفعت لها وفق الآلية المستمدة من الدستور ، ولم ترفعها إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لإجراء الاستفتاء على إقامة الأقاليم بحجج ليس لها سند دستوري أو قانوني مثل إن إقامة الأقاليم فيها تهديد لوحدة العراق أو أن وقت تطبيق الفيدرالية لم يحن بعد^{١٩} ونظراً لتعدد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة الاتحادية ، ذُكر في المادة (١٢٠) من الدستور على أن (يقوم الإقليم بوضع دستور له ، يحدد هيكل سلطات الإقليم ، وصلاحياته ، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات ، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور) ، ويحق لسلطات الإقليم ممارسة هذه السلطات ، وفقاً لأحكام الدستور ، باستثناء ما ورد من صلاحيات حصرية للسلطات الاتحادية ولكن إعطاء الحق لسلطة الإقليم ، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم ، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم ، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يعدّ هذا الحق مخالفة صريحة لقاعدة ثابتة في النظام البرلماني ، وهي أن الأولوية في حالة التعارض بين القانون الاتحادي وقوانين الأقاليم تكون للقانون الاتحادي ، لأنه أقوى أثراً وأمضى مفعولاً من قوانين الأقاليم^{٢٠} وبناءً على ما تقدم يبدو أن العراق دولة اتحادية (فدرالية) من الناحية الدستورية منذ عام ٢٠٠٥ ، باعتبار إقليم كردستان وسلطاته

القائمة إقليمياً اتحادياً ، وعدم السماح لبقية المحافظات العراقية بإقامة أقاليم أخرى بأي ذريعة ، يؤدي من الناحية العملية إلى تعطيل تطبيق الفيدرالية كما نص عليها الدستور الاتحادي .

المطلب الثاني

اللامركزية الإدارية وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

تعد اللامركزية الإدارية أسلوباً من أساليب تنظيم العمل ، إذ تمنح الوحدات الإدارية المختلفة قدراً كبيراً من الإدارة الذاتية ، وهذا يعني منح الصلاحيات والمسؤوليات إلى المستويات الأدنى في التنظيم الإداري^{٢١} فهي وسيلة فعالة لدعم المواطن ومشاركته في وضع وتنفيذ السياسة العامة في حدود الوحدات المحلية المتمتعة باللامركزية الإدارية ، إذ هم الأقدر على التعرف للحاجات وحقيقة المشكلات وانجح السبل لحلها ، فالإدارة المحلية تصبح بمثابة القناة التي تنقل مشكلات المجتمع وحاجاته من جهة ، وتعيد للمجتمع حل هذه المشكلات وأساليب الوفاء بحاجاته^{٢٢}. نظراً لتوافر الأسس الداعمة لفكرة اللامركزية الإدارية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، تبني دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٢٢) منح المحافظات التي لم تنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وعدّ مجلس المحافظة أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، ويتم من قبله انتخاب المحافظ ونائبيه ، وأعتبر المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة . كما يشير إلى عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وله مالية مستقلة ، على أن ينظم بقانون ، انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيتهما . إن خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية يعد دعامة أساسية من دعائم نظام اللامركزية الإدارية^{٢٣} . وعدم إخضاع مجالس المحافظات إلى رقابة الحكومة المركزية ، ستجعلها تعمل ما تشاء دون رقيب ، وهذا ما يتعارض مع إحدى الأسس العامة لمبدأ اللامركزية الإدارية ، وهي خضوع المجالس المحلية لرقابة الحكومة المركزية في العاصمة . في سياق ما تقدم صدر في تاريخ ١٩ / ٣ / ٢٠٠٨ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، وقد أقر في المادة (٢) مبدأ اللامركزية الإدارية في العراق ، والذي يطبق على المحافظات التي لم تنظم للنظام الفيدرالي . ونصت المادة (٢٢) على أنه (لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري) والوحدات الإدارية وفق المادة (١) من القانون المذكور أعلاه هي (المحافظة ، القضاء ، الناحية) وحددت اختصاصات مجلس المحافظة في المادة (٧) الفقرة ثالثاً على (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) ، وفي الفقرة سادساً منه

منح لمجلس المحافظة (الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي) .

أما اختصاصات المجالس المحلية حددت بالمواد (٨) لغاية (١٤) ^{٢٤} ، ويمارس المحافظ الصلاحيات المذكورة في المادة (٣١) من القانون أعلاه . على أن يخضع أعمال مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب ، وبموجب المادة (٢٠) فقرة ثانياً يحق لمجلس النواب حل مجلس المحافظة ، دون أي سلطة له على المجالس المحلية (مجلس القضاء - مجلس الناحية) ، وكما منح المشرع في المادة (٧) فقرة ثامناً/٢ منه لمجلس النواب صلاحية إقالة المحافظ بناءً على اقتراح رئيس الوزراء يلاحظ من مضمون المادة أنفاً إن لمجلس الوزراء سلطة مراقبة أعمال مجلس المحافظة ، إذ إن الحظر الذي ورد في المادة (١٢٢) فقرة خامساً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ شمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ولم يشمل مجلس الوزراء ، لذا لمجلس الوزراء أيضاً أن يقترح على مجلس النواب إقالة المحافظ إذا استوجب الأمر ذلك ، دون أن يكون له سلطة فعلية مباشرة على المحافظ ، لان أعضاء الهيئات المحلية ورؤساء المجالس في الوحدات الإدارية كلهم منتخبون ، ولا يد للسلطة التنفيذية في إشغال هؤلاء لمناصبهم أو تعيين أي منهم . لقد منح المشرع في المادة ٧/فقرة ١٥١ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم للسلطة التنفيذية صلاحية الاشتراك في تعيين المناصب العليا لإدارة المرافق العامة المحلية في المحافظة وصلاحية إقالتهم ^{٢٥} . يبقى أن نشير بان المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم أشار في المادة (٤٧) إلى انه (تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور) . إما بخصوص الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة من الهيئات المحلية تخضع بحكم الاختصاص لرقابة القضاء الإداري ، وفيما يخص العقود التي تبرمها الهيئات المحلية ودعاوي المسؤولية الإدارية تخضع لرقابة القضاء العادي حسب الاختصاص . ونود الإشارة إلى المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إذ أشارت بأنه (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين ، وينظم ذلك بقانون) . من وجهة نظر فقهاء الإدارة العامة أن التفويض ما هو إلا نقل جزئي ومؤقت للصلاحيات الإدارية من مستوى تنظيمي معين إلى مستوى تنظيمي أدنى ، لغرض ترسيخ نظام اللامركزية الإدارية في الوظيفة العامة ، ويشترط في التفويض أن يكون صادراً بموجب نص قانوني ، ويكون جزئياً وليس مطلقاً ، وصريحاً ومحدداً لا يشوبه غموضاً أو التباساً ، ومؤقتاً لا كلياً ، لأنه في هذه الحالة يُعد نزولاً من الأصل عن ممارسة الاختصاص إلى المفوض إليه . فكيف يتم التفويض إذا كان كلياً أو صادراً من مستوى أدنى إلى مستوى أعلى مرتبة ، على عكس الصورة الغالبة في التفويض . إذ يفوض المستوى الإداري الأعلى بعض اختصاصاته إلى السلطة الأدنى ، وماذا ستفعل

الجهة الأدنى (مجلس المحافظات) إذا فوّض اختصاصاتها كلياً إلى الجهة الأعلى (الحكومة الاتحادية) ، فهل يحل نفسه لأنه لم يعد له سلطات تذكر ، أو يستمر بقائه بدون سلطات تشريعية أو رقابية ضمن الحدود الإدارية في المحافظة .

المطلب الثالث

نموذج تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق

تعزيزاً لمبدأ اللامركزية الإدارية في إدارة مؤسسات الدولة التنفيذية في جمهورية العراق ، وتماشياً مع الحاجة الفعلية الحالية لممارسة الوظائف الممنوحة للمحافظات وفقاً للمادة (٤٥) من التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، فيما تخص معالجة المشكلات والمعوقات التي تواجه شؤون المحافظات وبكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات ، وخلق حدود واضحة للصلاحيات بين ديوان المحافظة وبين كافة مستويات الإدارة المختلفة . قامت إدارة مشروع تعزيز الحوكمة تقدم (GSP) الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) بعقد ورش العمل الوطنية الخاصة لتحليل الوظائف التي سيتم نقلها من الوزارات المشمولة بأحكام المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ إلى المحافظات ، وعمل المشروع على تحليل وظائف ثلاث وزارات بوصفها من أهم الوزارات الخدمية ذات الصلة بحاجات المواطنين وتقديم الخدمات لهم ، وهي وزارات (التربية والصحة والبلديات) ، وتم عقد ورش وطنية وإقليمية لتوضيح منهجية العمل في عملية تحليل الوظائف ، وما يترتب على نقل هذه الوظائف التي كانت تمارس سابقاً وإعادة توزيعها من جديد على مستويات المحافظة ، حيث سيكون هناك مستويين هما المحافظ ومدير الدائرة ولهما تفويض الصلاحيات المناطة بهما إلى مستويات أخرى (نواب المحافظ ، معاونين ، رؤساء الأقسام) حسب مقتضيات مصلحة العمل . لغرض ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية ، ورسم حدوداً فاصلة لصلاحيات المستويات كافة ، وعدم تداخل الصلاحيات التنفيذية بين مستويات الإدارة ، وتقييم واقع الحال لدوائر ديوان المحافظة والمديريات المشمولة بإجراءات تطبيق المادة (٤٥) من قانون المذكور آنفاً ، وتعزيز مبدأ اللامركزية في إدارة المؤسسات التنفيذية ، وخلق حالة من التوازن في إدارة المؤسسات التنفيذية بين المحافظة ودوائرها . ركز مشروع الحوكمة تقدم (GSP) على مساعدة الحكومات المحلية في تهيئة الخطط الخاصة بنقل الوظائف والصلاحيات وإعداد الاستبيانات وإجراءات تحليل الوظائف ، التي تصف أنشطة المديريات العامة (التربية والصحة ومديريات وأقسام البلديات) في المحافظات لتسهيل عملية نقل الوظائف والصلاحيات والمهام للفترة القادمة . لذا ظهرت الحاجة إلى التركيز على البنية المؤسسية لدواوين المحافظات وآليات العمل التي ستحكم مستقبلاً نظام العمل بعد تطبيق نظام اللامركزية الإدارية وفق المادة (٤٥) . ارتأى مشروع تقدم (GSP) أن يركز على المحاور التالية :

١- دراسة جميع الوظائف في وزارات (التربية والصحة والبلديات) ، وتحديد السند القانوني لهذه الوظائف ومستوى ممارستها (هل هو وزاري أم محلي) ، فضلاً عن تحديد الصلاحيات التي تمارس بموجبها هذه الوظيفة (هل هي أصلية أم مفوضة) .

٢- التنسيق مع المحافظات والدوائر المشمولة لتوحيد الرؤى لوضع هيكل تنظيمي موحد لديوان المحافظة ، يوضح آلية ربط المديريات والأقسام التي ستندرج إلى المحافظة بعد تطبيق المادة (٤٥) .

٣- التنسيق مع المحافظات والدوائر المشمولة لتوحيد الرؤى لتحديد الإطار المؤسسي المستقبلي بين أقسام الموارد البشرية في ديوان المحافظة مع مثيلاتها من الأقسام والشعب في المديريات والأقسام التي ستندرج بعد تطبيق المادة (٤٥) .

٤- اقتراح دليل مبسط يوضح الصلاحيات الممنوحة للسادة المحافظين في الجوانب (الإدارية والمالية والقانونية والفنية) ذات الطابع اليومي وإمكانية تفويض جزء منها إلى مدراء الدوائر المشمولة .

ومن أجل إعداد خطة لتطبيق اللامركزية الإدارية ، عمل مشروع تعزيز الحوكمة تقدم (GSP) بتشكيل فريق مهام ولجان فرعية في كل محافظة ، يقوم بإعداد مجموعة من المبادئ التوجيهية التي تساهم في إعداد خطة المحافظة لتحقيق اللامركزية الإدارية وفق برنامج خاص ، فمثلاً تم العمل في قطاع التربية في العراق على درج مجموعة بيانات حول ماهية الوظائف والمهام والخدمات والإيرادات والاختصاصات التي يجب أن تنتقل إلى المحافظات ، وما هو الجدول الزمني لاستكمال اللامركزية الإدارية ، وما هي أنواع الإصلاحات المؤسسية والإجرائية والنظامية المطلوبة ، وكيف ستقوم فرق المهام واللجان الفرعية والمديريات التابعة للوزارات بإدارة ودمج الوظائف المنقولة ضمن هياكل الإدارة المحلية الحالية .

و لنجاح مبدأ اللامركزية الإدارية لا بد من إعداد وتطوير خطة لتحسين الخدمات ، وتشمل حلول آنية وحلول طويلة الأمد ، واعتماد منهجية التقارير الدورية لرصد التغيير الإيجابي في مؤشرات الأداء ، وتشخيص الثغرات في الأداء ، من خلال عناصر تحليل واقع الخدمات وبناء الاستنتاجات اللازمة لتحسين الأداء .

أما في محور الأنظمة والقوانين ، لابد من معرفة واقع حال الدوائر من الناحية القانونية ، ومراجعة القواعد القانونية بما ينسجم مع مبدأ اللامركزية الإدارية ، وتحديد ما يتعارض منها مع اللامركزية بشكل عام ، وتقديم توصيات بالتعديل أو الإلغاء أو اقتراح قوانين جديدة ، لتحديد العلاقات والأدوار والمسؤوليات بين المحافظ ورؤساء الدوائر التي ستنتقل إليها الصلاحيات بعد تنفيذ المادة (٤٥) .

وبخصوص العمل في محور الشق المالي والحسابي ، يجب أن يحظى موضوع الإيرادات المحلية باهتمام واسع من قبل المحافظات ، لما له من أهمية في تعظيم الموارد المالية للمحافظات ، وكما ورد في المادة (٤٤) من القانون المذكور آنفاً التعديل الثاني . يهدف برنامج العمل إلى استنباط آراء و وجهات نظر وخبرات العاملين في مديريات التربية في المحافظات حول الوضع الراهن في المحافظة ، فيما يخص المهام والصلاحيات (الإدارية والمالية والتربوية والقانونية) ، وتقديم التوصيات حول التغييرات المطلوبة على ادوار وصلاحيات وزارة التربية ومديريات التربية في المحافظات من اجل الإيفاء بمتطلبات تطبيق المادة (٤٥) التي تتعلق بمبدأ اللامركزية الإدارية في العراق واستناداً لأحكام المادة (٤٥) / أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ ، قررت وزارة التربية في العراق / مكتب الوزير تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال إصدار أمر وزاري^{٢٦} ، لنقل المهام والصلاحيات (الإدارية والمالية والتربوية والقانونية) وعددها (٦٣) ثلاثة وستون صلاحية إلى المحافظات كافة عدا إقليم كردستان ، وأطلعت الجهات ذات العلاقة العمل به اعتباراً من تاريخ ٢٠١٦ / ٣ / ١ . وشمل المهام والصلاحيات الإدارية (٢٨) ثمان وعشرون فقرة ، والمهام والصلاحيات المالية (٩) تسع فقرات ، والمهام والصلاحيات التربوية (١٩) تسع عشرة فقرة ، والمهام والصلاحيات القانونية (٩) تسع فقرات ، ويلاحظ التباين في عدد المهام والصلاحيات المنقولة إلى المحافظات في الأمر الوزاري وبين متن مرفقات الأمر الوزاري (تشمل المهام والصلاحيات) المنقولة للمحافظات ، وهذا الاختلاف يجب الانتباه إليه وتصحيحه لاحقاً من قبل وزارة التربية / مكتب الوزير ، والعمل على اصدار اوامر وزارية لاحقة لنقل ما تبقى من المهام والصلاحيات الاخرى التي يجوز نقلها الى المحافظات بأقرب وقت ممكن من اجل الإيفاء بمتطلبات تطبيق المادة (٤٥) التي تتعلق بمبدأ اللامركزية الإدارية في العراق .

الخاتمة .

بعد أن انهينا البحث لابد لنا من الوقوف على أهم الأفكار التي تضمنها ، والتي استهدفنا بيان جانباً مهما من الجوانب الماسة بمفهوم اللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق والقوانين اللاحقة بعد سنة ٢٠٠٥ ، وقد توصلنا قدر الإمكان إلى بعض الاستنتاجات والتوصيات وعلى النحو الاتي :

اولا : الاستنتاجات .

١- تسعى اغلب دول العالم البحث عن وسائل حديثة لطبيعة نظامها السياسي والإداري المعبر عن إرادة شعوبها وتطلعاتها ، وتواكب عجلة التقدم في مجال تقديم الخدمات العامة ، ويحافظ على سلامة استقلاله وسيادته .

٢- أدركت الحكومات بأن قصر الوظيفة الإدارية في الدولة بيد ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة دون مشاركة هيئات أخرى عبر ممثليهم ، تثقل العبء على كاهل الحكومة في تلبية احتياجات المواطنين .

٣- لجأت الدول إلى التخفيف من حدة الإدارة المركزية إلى أسلوب آخر وهو اللامركزية الإدارية ، الذي رسم ملامحاً جديدة لطبيعة النظام السياسي والإداري المعبر عن إرادة الشعوب ورغباتها .

٤- تبنى دستور جمهورية العراق سنة ٢٠٠٥ مفهوم النظام الاتحادي واللامركزية الإدارية بمعناه الواسع ، كإحدى الوسائل الأكثر شيوعاً في توزيع السلطات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والهيئات المحلية عبر ممثليهم المنتخبين .

٥- أعقب ذلك إصدار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، منح بموجبه المحافظات سلطات واسعة أكثر مما أوصى بها الدستور ، دون رقابة السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص على أعمال الهيئات المحلية مكتفياً برقابة السلطة التشريعية غير فاعلة لخضوعها لاعتبارات سياسية.

٦- فضلاً عن عدم دراية بعض أعضاء الهيئات المحلية المنتخبة على القيام بمسؤولياتهم ، وذلك لعدم إحاطتهم بأساليب العمل الإداري وقواعده في مواجهة الأزمات ، أو وجود وعي سياسي لدى المجتمعات المحلية تستطيع من خلاله مراقبة ممثليهم الذين تم انتخابهم من قبلهم .

ثانياً : التوصيات .

١- نوصي لجنة تعديل الدستور أن تعيد النظر في بعض مواد الدستور الخاصة بمنح الصلاحيات الواسعة للأقاليم والمحافظات لضمان وحدة العراق وسلامة استقلاله وسيادته .

٢- نوصي المشرع بتعديل بعض النصوص في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بما يضمن حق المحافظات بإدارة شؤونهم عبر ممثليهم المنتخبين تحت رقابة وإشراف السلطة التنفيذية في العاصمة .

٣- نوصي بضرورة التنسيق بين المحافظات والدوائر المشمولة بالمادة (٤٥) لتوحيد الرؤى لوضع هيكل تنظيمي مشترك ، لضمان سلامة تطبيق المادة اعلاه ونقل ما تبقى من الصلاحيات الأخرى التي يجوز نقلها بأقرب وقت ممكن .

قائمة المراجع

المراجع العامة والمتخصصة :

* د. بكر القباني : الرقابة الإدارية ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٨.

- * د. خليل عثمان : التنظيم الإداري في الدول العربية ، مطبوعات جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠.
- * د. سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.
- * د. سليمان محمد الطماوي : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٢.
- * د. عبد الغني بسيوني : النظرية العامة في القانون الإداري ، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر ، ٢٠٠٣.
- * ----- : القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٦.
- * د. علي خطار شطاوي : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا ، مركز العربي للخدمات الطلابية ، عمان ، ٢٠٠١.
- * د. علي محمد بدير د. عصام عبد الوهاب البرزنجي د. مهدي ياسين السلامي : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠٠٨.
- * د. محمد طه بديوي د. محمد طلعت الغنيمي : الوجيز في النظم الإدارية ، دار المعارف ، القاهرة ، دون سنة نشر.
- * د. محمد علي آل ياسين ، القانون الدستوري ، المبادئ الدستورية العامة ، ط١، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر ، بيروت ، دون سنة نشر.
- * د. محمد علاوي جلاوي ، مصطلحات إدارية مختارة ، ط٤، دار المعارف للطباعة والنشر ، القاهرة ، ١٩٩٨.
- * د. محي الدين القيسي : مبادئ القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٣.
- * د. مصطفى أبو زيد فهمي : القانون الإداري ، ذاتية القانون الإداري ، الدار الجامعية ، دون سنة نشر.
- * د. نواف كنعان : القانون الإداري ، دار الثقافة والنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦.
- التشريعات والقوانين :
- * قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
- * دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- * قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والتعديل الأول رقم ١٠ لسنة ٢٠١٠ والتعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣.
- مواقع الانترنت :

* مقال للسيد حميد قاسم الموسوي : الفيدرالية وجدلها في العراق على الموقع الالكتروني <http://www.alnoor.se/article.asp?=158759> تاريخ الزيارة ١٢ / ٥ / ٢٠٢٠ الساعة ١٢،٣٠ مساء .

- ١ - التعديل الأول رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ والثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ .
- ٢ - د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٥٦.
- ٣ - د. خليل عثمان : التنظيم الإداري في الدول العربية ، مطبوعات جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٩.
- ٤ - د. علي خطار شطاوي : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الاردن وفرنسا ، مركز العربي للخدمات الطلابية ، عمان ، ٢٠٠١ ، ص ٢٠.
- ٥ - د. سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ١٨٠.
- ٦ - د. محي الدين القيسي : مبادئ القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٤.
- ٧ - د. نواف كنعان : القانون الإداري الكتاب الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦ ، ص ١٢٧.
- ٨ - د. محمد علي آل ياسين : القانون الدستوري ، المبادئ الدستورية العامة ، الطبعة الأولى ، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر ، بيروت ، ص ٢١١-٢١٢.
- ٩ - د. علي محمد بدير د. عصام عبد الوهاب البرزنجي د. مهدي ياسين السلامي : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢١.
- ١٠ - د. سامي جمال الدين : مصدر سابق ، ص ١٨٩.
- ١١ - د. محمد طه بديوي د. محمد طلعت الغنيمي : الوجيز في النظم الإدارية ، دار المعارف ، القاهرة ، دون سنة طبع ، ص ١٠٢.
- ١٢ - د. مصطفى أبو زيد فهمي : القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري) ، الدار الجامعية ، دون سنة طبع ، ص ١٤١ .
- ١٣ - د. علي محمد بدير د. عصام عبد الوهاب البرزنجي د. مهدي ياسين ألسلامي : مصدر سابق ، ص ١٢٤ .
- ١٤ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص ٥٧٠ .

- د. بكر القباني : الرقابة الإدارية ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص ٩٤.
- ١٥- د. سامي جمال الدين : مصدر سابق ، ص ١٩٨.
- ١٦- يراجع الاختصاصات في المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م .
- ١٧- يراجع الاختصاصات في المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م .
- ١٨- د. محمد علي آل ياسين : مصدر سابق ، ص ٢١١- ٢١٢ .
- ١٩- مقال للسيد حميد قاسم الموسوي : الفيدرالية وجدلها في العراق على الموقع الإلكتروني <http://www.alnoor.se/article.asp?=158759> تاريخ الزيارة ١٢/٥/ ٢٠٢٠ الساعة ١٢،٣٠ مساء .
- ٢٠- د- محمد علي آل ياسين : مصدر سابق ، ص ٢٢١ .
- ٢١- محمد علاوي جلاوي : مصطلحات إدارية مختارة ، ط ٤ ، دار المعارف للطباعة والنشر ، القاهرة ، ١٩٩٨، ص ٣٦٠ .
- ٢٢- د. سامي جمال الدين : مصدر سابق ، ص ١٦٥ .
- ٢٣- د. عبد الغني بسيوني عبد الله : النظرية العامة في القانون الإداري ، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ١٤٥ .
- ٢٤- يراجع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ م .
- ٢٥- يراجع نص المادة ٧/فقرة تاسعاً أو ٢١ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ م .
- ٢٦- يراجع فقرات المهام والصلاحيات المنقولة للمحافظات الصادر من وزارة التربية في العراق / مكتب الوزير / أمر وزاري / بالعدد ٢٦٨٧ في تاريخ ١٤/٢/٢٠١٦ موضوعه/ نقل مهام وصلاحيات .