اللامركزية الإدارية في الاقتصاد العراقي

برنامج تنمية الأقاليم للمدة (2006 – 2012) انموذجاً

Administrative Decentralization in The Iraqi Economy Regional Development program for The Period (2006 - 2012) As A Model

م.م. مؤيد حميد مجدي الربيعي
المعهد العالي للدراسات المحاسبية
والمالية-جامعة بغداد

المستخلص:

إن إعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية يُعتبر أســاســاً في عملية التحول الديمقراطي , ويؤدي إلى بناء وتطوير قدرات وإمكانات الإدارات المحلية , وزيادة القدرة على تعبئة مواردها , والإسهام في تحقيق التنمية الاقتصادية والإجتماعية المتوازنة.

وان برنامج تنمية الأقاليم الذي انطلق في العراق عام 2006 يُعتبر احد أهم أوجه تطبيق اللامركزية الإدارية عن طريق منح الأقاليم والمحافظات نسبة من التخصيصات المالية وفق معيار الأهمية النسبية لعدد السكان في كل محافظة .

ومن خلال تحليل وتقويم تنفيذ هذا البرنامج للمدة 2006-2012 ولكل ســنة على حدة توصــل الباحث الى مجموعة من الإيجابيات في هذا البرنامج والتي عزّزت تطبيق اللامركزية الإدارية , وكذلك تشــخيص أهم المعوقات والتحديات التي واجهت تنفيذه وسبل معالجتها وتوصل الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي يمكن ان تساهم في تعزيز دور البرنامج في التحول الديمقراطي المنشود .

Abstract:

The adoption of administrative decentralizationprinciple isconsideredto be as a basic process of democratic transition, leading to the construction, development capabilities, and potential of local administrations, increasing the ability to mobilize resources and to contribute in the achievement of economic and social development balanced. The program of regions development, which has started in Iraq since 2006 is considered to be asone of the most important aspects of the administrative decentralization application by granting regions and provinces a ratio of financial allocations according to the relative importance of population in each province.

By analyzing and evaluating the implementation of this program for the period 2006-2012 and for each year separately, the researcher has a number of positives in this program, which strengthened the application of administrative decentralization, as well as the diagnosis of the most important obstacles and challenges faced by the implementation and the way to solve them . Some of conclusions and recommendations that could contribute have been outlined in strengthening the role of the program in the desired democratic transformation.

المقدمة:

ان لتطبيق اللامركزية الادارية دوراً مهماً في تخفيف العبء عن الحكومة المركزية وخاصة في تفويض اتخاذ القرار للأقاليم والحكومات المحلية , مما يساهم في تحقيق الاهداف وتقليل الجهد والوقت , فضلاً عن إعتبارها جسراً للعبور الى التنمية المحلية المستدامة ببعدها التشاركي , وإرساء مبدأ البناء التنموي من القاعدة الى القمة , لتحقيق الاستخدام الأفضل للموارد الأقتصادية وفقاً لمبدأ الكفاءة الأقتصادية والعدالة الأجتماعية , والحد من التفاوت الأقتصادي بين المركز والمحافظات .

مشكلة البحث:

وجود تباين اقتصادي واجتماعي كبير بين المحافظات العراقية بفعل السياسات التنموية السابقة التي سعت الى تكريس هذا التباين من خلال سوء تخصيص الموارد والتوزيع غير العادل لتخصيصات الاستثمار ما بين المحافظات مما يؤدي الى تعميق حدة الاختلالات البنوية وتركز ثمار التنمية في محافظات دون اخرى وبالتالي تجذير ظاهرة (الثنائية المكانية) .

فرضية البحث :

ينطلق البحث من فرضية مفادها ان لتطبيق اللامركزية دورا مهما في تعزيز عملية التنمية الاقتصادية باعتباره وسيلة من وسائل الاصلاح الاقتصادي في العراق .

هدف البحث:

1- **استعراض مفهوم اللامركزية وعلاقتها بالتنمية الاقتصادية .**
2- **استعراض واقع اللامركزية في العراق ومهام الحكومات اللامركزية .**
3- **تقييم برنامج تنمية الاقاليم في العراق باعتباره احد اهم ركائز تطبيق اللامركزية الادارية في العراق.**

منهجية البحث:

إعتمد البحث على منهجية البحث الوصفي النظري والتحليلي للوقوف على الابعاد العلمية في تحديد محاور البحث من خلال المسح المكتبي ، باستخدام الاحصاءات الرسمية فضلاً عن الدراسات والبحوث العلمية في المجالات المتعلقة بموضوع البحث.

الحدود المكانية والزمانية للبحث :

شملت الحدود المكانية للبحث محافظات العراق كافة , والحدود الزمانية من تأريخ التطبيق الفعلي ليرنامج تنمية اللاقاليم التي بدأت في العام 2006 ولغاية 2012.

هيكلية البحث :

تضـمن البحث ثلاث محاور , إذ تناول المحور الاول مفهوم اللامركزية وأهميتها وشـروط تنفيذها مع اشـارة خاصـــة الى اللامركزية الادارية في العراق ومهام الحكومات المحلية ومواردها , اما المحور الثاني فقد تناول تحليل وتقييم برنامج تنمية الاقاليم , وتناول المحور الثالث أهم الاستنتاجات والتوصيات .

المحور الاول

مفهوم اللامركزية

تُعدّ اللامركزية أسلوباً من أساليب الحكم في نقل الصلاحيات بشؤون التخطيط والموارد وتخصيصاتها من المركز الى الهيئات الأدنى (المنظمات المحلية), أو الإدارات الأدنى في الهرم الإداري, مع بقاء حق الرقابة والتوجيه للمركز أو لرأس الهرم التنظيمي[5].

وتعني اللامركزية الادارية (توزيع الوظائف الادارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية لها شخصية معنوية مستقلة ولكنها تعمل باشراف ورقابة من الحكومة المركزية , فالمركزية هي الاساس والاصل , واللامركزية هي الفرع)[6].

وعليه فاللامركزية هي نقل بعض الصـــلاحيات التي كانت تتجمع في يد هيئة واحدة في جميع انحاء الدولة الى هيئات مســـتقلة حددها القانون وضـــمن جوانب محددة دون ان تفقد الســـلطة المركزية رقابتها على الهيئات المستقلة والمحافظة على ترابطها ووحدتها .

وضمن هذا المعنى يكون هنالك مفهومين للامركزية هما[7]:

1- المفهوم الجزئي للامركزية :

اللامركزية ضمن هذا المفهوم هي: حالة جزئية على صعيد إدارة معينة قد تقتضي طبيعتها إتباع نوع من اللامركزية عن طريق تخويل بعض الصلاحيات من هيئات مركزية الى هيئات دنيا، كأن يكون ذلك على صعيد وزارة معينة أو محافظة فيها شيء من الخصوصية, أو وجود مسوغات تفرض إتباع مثل هذا المفهوم, وإن تطبيق مثل هذا المفهوم الجزئي لايكون فعالاً، ولا يتجاوز إجراءات شكلية محدودة خالية من

---

[5]) Rondineli A. et al., "Analysis of decentralization policies in developing countries": A political Economy from work SAGE, London , 1986.p 20 .

[6]) المهداوي , وفاء جعفر " اللامركزية الادارية والتنمية المحلية المستدامة في العراق ... قيود التنفيذ وخيارات التدخل " ورقة مقدمة الى الندوة العلمية في بيت الحكمة - قسم الدراسات الاقتصادية , 2015/10/28, ص1, http://www.baytalhikma.iq/.

[7]) بيره بابي, عثمان صلاح الدين, "اللامركزية مفهومها و مشاكل تطبيقها", 2005، ص4: http://www.elaph.com/

محتوى مادي ملموس, ودون أن تكون قاعدة إدارية عامة مدروسة لدى الدولة، ومحدودة بتحقيق أهداف اجتماعية، واقتصادية، وسياسية لمصلحة سكان تلك المناطق المشمولة بذلك الإجراء

2- المفهوم الشامل للامركزية :

اللامركزية ضمن هذا الأسلوب تكون شاملة, تتبعها الدولة بناءاً على مسوغات وحاجات فعلية لتحقيق إستراتيجية معينة في مصلحة الدولة على صعيد المركز والأقاليم والهيئات الإدارية الدنيا، وهي قائمة على منح صلاحيات أوسع للإدارات المحلية, والتي تتضمن صلاحيات تكون متعلقة بمجالي التخطيط ، والتنفيذ، وإدخال السكان ومشاركتهم في تحديد الأولويات، واتخاذ القرارات, كما تشمل الصلاحيات المالية التي تحتوي تخصيص نسبة ملائمة من إيرادات الخزينة المركزية لهذه الإدارات المحلية, وصلاحية هذه الإدارات في إستحصال بعض الموارد المالية المحلية المحدودة لها بموجب قانون اللامركزية أو القانونية الفيدرالية.

اهمية النظام اللامركزي :

إن اللامركزية الإدارية يمكن أن تحقق نجاحها إذا ما توفرت لها شخصية معنوية مستقلة تتمكن من إدارة الإقليم أو المحافظة وتكون تحت رقابة الحكومة المركزية . وان اهم المزايا التي يتميز بها النظام اللامركزي هي [8]:

1- اللامركزية الادارية اهم ملامح الممارسات الديموقراطية وتُعد جسرا للعبور الى التنمية المحلية المستدامة ببعدها التشاركي .
2- تعزيز دولة القانون والمؤسسات بحيث امست قوة الدولة تقاس بقوة وتنافسية حكوماتها المحلية .
3- هي الاساس في تحقيق الحكم الصالح من خلال اشراك الحكومات المحلية في اتخاذ القرارات التنموية ورسم السياسات التي تصب في مصلحة البلد .
4- تمكين المجتمعات المحلية من خلال اشراكها في تنفيذ الاهداف .
5- ارساء مبدأ البناء التنموي من القاعدة الى القمة ليكون الدعامة الاساسية في تحقيق ديموغرافية التنمية المحلية .
6- تعزيز المشاركة المجتمعية من اجل التغيير والاصلاح والبناء والتنمية .
7- الاستغلال الامثل للموارد المحلية من خلال رفع كفاءة الاداء وفقاً لمبدأ الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية .
8- الحد من التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين المركز والاطراف (المركز والمحافظات) للحد من الثنائية المكانية والارتقاء بجودة نوعية حياة الانسان .

[8]) المهداوي , وفاء جعفر , مصدر سابق ص2 .

أما اهم عيوب هذا النوع من الأنظمة فيتمثل في عدم قدرة بعض الهيئات المحلية والادارات اللامركزية على النهوض بخدمات المجتمع المحلي, وإشباع احتياجات السكان؛ بسبب ضعف الإمكانات المادية والبشرية, واقتصار دور هذه الإدارات على بعض الأعمال الصغيرة [9], الامر الذي يستوجب وضع خطط إنمائية متوازنة, تعمل على إزالة الفوارق بين المركز والمحافظات وبين المحافظات والأقضية والنواحي, كما ان الاستخدام غير الجيد للسلطة مع وجود جهات رقابية غير كفوءة يؤدي الى فشل في الإدارة, وفي الخدمات المقدمة[10].

شروط تطبيق اللامركزية :

لكي يتم تطبيق نظام اللامركزية بشكل فاعل ومؤثر على مستوى المؤسسات والوحدات المحلية لابد من توفر مجموعة من الشروط واهمها [11]:

1- توفر الإرادة السياسية عند الحكومة المركزية من اجل التخلي عن جزء من صلاحياتها التخطيطية والتنموية لصالح هيئات تخطيط محلية , ولابد ان تكون هذه الهيئات قادرة على اداء وظائفها ومسؤولياتها بصورة مباشرة ومؤثرة .
2- ان تطبيق اسلوب اللامركزية بصورة شاملة لايمكن ان يتحقق من دون ان يرافق ذلك نوع من اللامركزية المالية , أي اعطاء صلاحيات للهيئات المحلية تمكنها من توفير الايرادات داخل الاقليم والتي تمكنها في النهاية من انجاز المهمات التنموية المكلفة بها بصورة جيدة ومؤثرة.
3- ضرورة ابراز دور منظمات المجتمع المدني والهيئات غير الحكومية ضمن الادارة المحلية والاقليمية .
4- ضرورة بناء وعي وثقافة عامة عن محتوى ومفهوم وأهمية اللامركزية والأهداف التي تسعى لتحقيقها لدى جميع سكان الدولة .
5- ضرورة تزويد الهيئات المحلية والاقليمية بالكوادر العلمية المؤهلة والتي باستطاعتها تطبيق الاهداف العامة للامركزية على المستوى المحلي بصورة فعالة وجيدة وانجاز مهمتها بكفاءة.

---

[9]) حبيب، د.محمود ابو السعود، "التنظيم الاداري دراسة نظرية وتطبيقية", دار الثقافة الجامعية، مصر، 1990، ص122-126.

[10]) الحسيني , نوال محمد سلمان ," امكانات التمويل الذاتي للبلديات في ضوء اللامركزية الادارية ", رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة الى جامعة بغداد, مركز التخطيط الحضري والاقليمي , 2013, ص10 .

[11]) karin , Walter , Legal Aspects Of Decentralization , UNDP-Workshop On Decentralization , Amman , 1993 , p.p 13-28 .

علاقة اللامركزية بالتنمية الاقتصادية :

ترتبط اللامركزية بشكل مباشر بالتنمية الاقتصادية من خلال جوانب عدَة وأهمها :[12]

1- **وسيلة من وسائل الاصلاح الاقتصادي: تواجه الأنظمة السياسية في كثير من الأحيان ضغوطات كبيرة وتحديات متزايدة في المهام والواجبات , فتستخدم أسلوب اللامركزية كوسيلة من وسائل الاصـــلاح ومعالجة الاخفاق في جانب الخدمات المقدمة للمواطنين من خلال تقليل حلقات الروتين والاسراع في الانجاز واتخاذ القرار بشكل مباشر .**
2- **تســـاعد في عملية التنمية الاقليمية المتوازنة : يمثل مفهوم النمو المتوازن محور عملية التنمية وبعدها الجغرافي في آن واحد , وبذلك لايجوز ان تقتصـــر التنمية على جانب دون آخر , فالتنمية الاقتصادية لابد أن تقترن مع تنمية اجتماعية وسياسية . ولتحقيق البعد الجغرافي فمن المفترض ان تشـــمل التنمية مختلف المناطق في اطار الدولة ولا تقتصـــر على منطقة دون أخرى , لأن ذلك يولد عدم الاستقرار الذي يعد معرقلاً لعملية التنمية , وقد يصاحب عدم الاهتمام بالتنمية المتوازنة جغرافياً حدوث مشـــاكل تتزامن مع عملية الهجرة الداخلية من خلال عمليات الجذب التي توفرها الأماكن الأكثر تطوراً وتتكون بذلك عدة مشكلات كبيرة ومعقدة .**
3- **زيادة كفاءة وتخصيص الموارد والحد من الفساد : الهيئات المحلية تخضع للرقابة والمتابعة من قبل الهيئات التشريعية ومنظمات المجتمع المدني تقيّم العمل وتُخضع المعنيين للمسائلة ويسهم ذلك في الحد من الفساد ورفع كفاءة استخدام الموارد من اجل رفع مستوى معيشة الأفراد وتحقيق رفاهية المجتمع .**
4- **وضع السياسات التنموية المحلية وتنفيذها : تُسهم اللامركزية في حث المواطنين ومشاركتهم فضلاً عن تعزيز دور المؤسسات المحلية ودعم اتخاذ القرارات المهمة والفاعلة باتجاه تحقيق الديمقراطية لوضع سياسات تنموية محلية معبرة عن رغبات وحاجات الافراد وبشكل حقيقي .**
5- **تدريب وتأهيل الموارد البشرية : من خلال توسيع المشاركة وبناء القدرات لمختلف الكوادر من كل الفئات القادرة على التصدي للمهام والوظائف .**
6- **تقديم خدمات افضـــل : الهيئات المحلية المنتخبة على مقربة من حاجات ومعاناة المواطنين وتتحرك هذه الهيئات لتلبية هذه الحاجات وذلك يتم باستخدام الوسائل الحديثة في تطوير الادارة واستخدام التقنية المتطورة لوجود المنافسة المحلية بين المدن في مجال تقديم افضل الخدمات .**

[12]) انجهام , بربرة , " الاقتصاد والتنمية " ترجمة حاتم حميد , الطبعة الاولى , دار كيوان للطباعة والنشر , سوريا , 2010,ص24.

اللامركزية الادارية في العراق

صـــدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقاليةبتاريخ 2004/3/8 من قِبَلِ ســـلطة الإئتلاف بعد إحتلال القوات الأمريكية للعراق, وكان بمثابة القانون الأعلى في البلاد في تلك المرحلة, وعلى وفق هذا القانون, فإنّ الحكومة العراقية تتكون من حكومة اتحادية وسـلطات محلية, بالإضـافة إلى حكومات الإقليم, وحدد القانون شكل الحكومة العراقية, إذ نصت المادة (56)[13] الشطر الأخير منها على أن النظام الاتحادي في العراق سيشجع على ممارســة الســلطة المحلية من المســئولين في كل إقليم ومحافظة, في عراق موحد يشــارك فيه المواطن مشــاركة فعالة في شــؤون الحكم, ويضــمن له حقوقه, ويجعله متحررا من الســلطة, ونص على تنظيم ادارات المحافظات على اساس اللامركزية, ومنح الصلاحيات للإدارة المحلية والبلدية, وبيَن إختصـاصـاتها. وقد انتهى العمل بهذا القانون بعد صدور الدستور الدائم لعام 2005.

صدر أمر سلطة الائتلاف رقم (71) في 2004/4/6م, وهو يكرس مبدأ اللامركزية الإدارية الذي جاء به قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ولكن بتفاصيل أكثر حول تشكيل مجالس المحافظات واختصاصاتها, وأعتبر مجلس المحافظة هو أعلى هيئة منتخبة في المحافظة، وهو الوحدة الإدارية الرئيســة في الحكومة المحلية، وقد منحه الاســتقلالية من الوزارات المركزية، ويتم تمويله ماليا من حصــص الموازنة المالية المركزية , أما صــلاحيات المجالس المحلية فتتمثل بتنظيم عمليات الإدارة المحلية, ومراجعة خطط الوزارة على المســتوى المحلي, وتنظيم الميزانية المحلية وتحديد متطلباتها , والقيام بتنفيذ المشــاريع المحلية بصــورة منفردة أو بالاشتراك مع جهات غير حكومية ومنظمات دولية لأغراض تنموية[14].

حدد الدســتور العراقي لعام 2005 وفقا للمادة (116) يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصــمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية كما نصــت المادة (122) على (تمنح المحافظات التي لم تنتظم باقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية) .

ثم صــدر قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (21) لســنة 2008 والذي جاء تعزيزا للنظام اللامركزي في العراق ولاغراض تنظيم ســعة الاختصــاصــات التي منحها دســتور جمهورية العراق للمحافظات وادارتها لتنســجم مع شــكل الدولة الجديد القائم على نظام اتحادي فدرالي . وللصــعوبات التي واجهت تطبيق القانون بســبب حداثة اللامركزية في العراق اصــدر مجلس النواب تعديله الاول رقم (15) لســنة 2010 وتعديله الثاني رقم (19) لسنة 2013 لمعالجة النواقص التي ظهرت وتوسيع صلاحيات السلطات المحلية وزيادة الموارد المالية للوحدات الادارية بما يمكنها من ادارة شؤونها [15].

---

[13]) المادة (56) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
[14]) القسمالرابعمنأمرسلطةالائتلافرقم (71) لسنة 2004.
[15])المهداوي , وفاء جعفر , مصدر سابق ص4 .

ومن اجل اعطاء دور اكبر للحكومات المحلية جاءت خطتي التنمية الوطنية (2010-2014) و (2013-2017) , لاسيما ان من فرضيات خطة التنمية الاولى الانتقال من الادارة المركزية للاقتصاد الى الادارة اللامركزية من اجل اعطاء دور اكبر للحكومات المحلية وفقا للاسلوب التدريجي الهادف الى ارساء وتوطين آليات اقتصاد السوق في تحديد الاولويات واتخاذ القرارات , ومن المبادىء الداعمة لفلسفة النموذج التنموي المتبناه في خطة التنمية (2013-2017) هو (القوة في اللامركزية)ليكون مسوغاً كافياً لتحديد اولويات الاستثمار مكانيا ونمط توزيع تخصيصات الاستثمار جغرافياً وفقاً لمبدأ الميزة النسبية وتحقيق المنافسة التي تقود الى تعظيم المنافع على كافة المستويات [16]*.

مهام الحكومات المحلية :

تقع على الحكومات المحلية ومجالس المحافظات والمجالس المحلية مسؤولية تحريك وتكريس الجهود و الامكانيات المالية و البشرية المتوفرة لدى المجتمعات المحلية من اجل تحقيق تنمية شاملة و على اساس ذلك يبرز دور المجالس المحلية وكفائتها بمقدار ما تحققه من مشاريع تنموية التي لها الاثر الفعال في توثيق الصلة بين الاهالي والمجالس المحلية.

ويمكن تحديد أهم الاتجاهات الرئيسية في مهام هذه المجالس في الفقرات الاتية [17]:

1- التخطيط الاستراتيجي وتكون على اساس تفاعلها مع استراتيجية التنمية الاقليمية المقرة بما فيها استعمالات الارض الرئيسية والسكان و العمال المستهدفة لمختلف نواحي المنطقة و مواقع المشاريع مثل قطاع الصحة و التعليم و الاسكان الزراعي و بما يتفق مع السياسات الوطنية .
2- تخطيط البرامج و المشاريع وتنفيذها التي تخدم سكان المحافظة او الاقليم مثل مشاريع ايصال مياه الشرب و مشاريع اعادة و تدوير ومعالجة النفايات الصلبة وغيرها من مشاريع البنى التحتية التي تخدم المنطقة.
3- مراقبة توفير الخدمات التي من مسؤوليات الادارة المحلية وتوفير المعلومات بشفافية عن مستوى الخدمة المقدمة للسكان المحليين.
4- تشخيص المشاكل والاولويات للمناطق المحلية من اجل صياغة السياسة التخطيطي والبرامج الاقليمية.
5- متابعة البرامج التي تنفذ في المحليات بالتعاون مع الادارات على مستوى القضاء والناحية وكذلك متابعة تقدم العمل وكفاءة الاداء.

---

* للمزيد يمكن مراجعة :
- وزارة التخطيط , " خطة التنمية الوطنية 2010-2014 " بغداد , كانون الاول , 2009 .

- وزارة التخطيط , خطة التنمية الوطنية 2013-2017 , بغداد , كانون الثاني , 2013 .

[17]) الكناني ،و صبري ، "اللامركزية وادارة المجتمعات المحلية - دراسة في التخطيط التنموي للتجربة العراقية" ، جامعة بغداد، 2006, ص101.

6- اعداد وتحديد مدى معين من الضـــرائب على الدخل واجور الخدمات المقدمة من لدن المحافظة والاقليم وبما يتلائم مع القانون وستراتيجة التنمية الاقليمية.

وبهدف دعم الحكومات المحلية للقيام بهذه المهام, وتفعيل دور مجالســـها المحلية تنمويا, فقد تم اســـتحداث وحدات للتخطيط المحلي في كل محافظة تكون صـلة وصـل اداري وفني بين الحكومة المركزية ممثلة بوزارة التخطيط الاتحادية والمحافظة, وتقديم المشـــورة الفنية في اعداد وتســـهيل آليات عمل اعداد خطط التنمية المحلية في المحافظات.

<u>برامج التمويل المحلي</u>

مع بداية التحول الى النظام اللامركزي, وضـــمن هذا التوجه خصـــصـــت مبالغ للســـلطات المحلية تشـــمل المحافظات العراقية كافه, وللمرة الاولى في تاريخ العراق، وتحت عدة أبواب, شـــكلت منعطف في تاريخ التمويل المحلي في العراق, وأسهمت في رفع عجلة التنمية المحلية, وهذه الأبواب هي:

1- تخصـيصـات تنمية الاقاليم: نشـأ هذا البرنامج في آواخر عام 2005, عندما تم الايعاز الى وزارتي المالية و التخطيط بالاعداد والتهيئة لخطة تنمية الاقاليم في تمويل مشـاريع اسـتثمارية للمحافظات ، على ان تكون هذه المشـاريع أول الامر ضـمن مديات زمنية في التنفذ لا تتجاوز عام واحد، وان تتولى السـلطات المحلية مهمة الإدارة والاشراف على انفاق هذه الاموال لتلبية الاحتياجات الفعلية للسكان .

2-تخصـيصـات البترودولار والغاز الطبيعي: هو توجه آخر جديد في تخصـيص موارد مالية للمحافظات المنتجة للنفط وهو ما اطلق عليه (البترودولار) حيث تخصـص نسـبة معينة من الواردات النفطية من صـادرات كل محافظة , تم الاتفاق على تحديدها بـــ(دولار واحد) لكل برميل نفط منتج أو مكرر من تلك المحافظة وعن كل (150م^3) من الغاز الطبيعي المنتج في اي محافظة عراقية الى ميزانية تلك المحافظة[18] . ان هذه التخصيصات سـوف تسـاهم في تسـريع وتائر الاسـتثمار في المحافظات المنتجة للنفط , اذا ما تم اسـتخدامها بشـكل كفؤ وعقلاني [19]. وهذا يعني حصـول بعض المحافظات (كالبصـرة, وكركوك, وميسـان, وواسـط, والانبار) على مبالغ كبيرة ضمن هذا الباب.

3-تخصـيصـات المنافذ الحدودية: وهي تلك الموارد الممنوحة للمحافظة نتيجة لموقعها الجغرافي والذي يعطيها ميزة الحصـــول على الواردات المتأتية من الضـــرائب والرســـوم الكمركية. وهومنفذ مالي آخر يســـاعد المحافظات على توفير التخصـيصـات المالية لضـخها في عمليات اسـتثمارية تسـاهم في تطوير المحافظة[20] . وتشـمل الايرادات المتحققة من المنافذ الحدودية لكل من محافظات (البصـرة، والانبار، ونينوى، وواسـط،

---

[18]) قانون الموازنة العامة الإتحادية لجمهورية العراق, المنشور في جريدة الوقائع العراقية, العدد (4233), في 2012/3/12.

[19]) الكناني , كامل كاظم بشير ، "ارجوحة التنمية في العراق بين ارث الماضي وتطلعات المستقبل نظرة في التحليل الاستراتيجي" ، دار الدكتور للعلوم ،2013 ، ص342 .

[20]) المصدر نفسه , ص342 .

وميسان، وديالى، والنجف الاشرف، وكركوك، والمثنى و كربلاء) , وهذه التخصيصات تضاف الى مخصصات تنمية الاقاليم لتتمكن مجالس المحافظات في استثمارها لتقديم الخدمات للسكان المحليين, وحسب خصوصية كل محافظة.

4-إيرادات العتبات المقدسة: تشمل الايرادات المتحققة من تأشيرة الدخول للعراق لزيارة العتبات المقدسة, وتضاف إلى موازنة المدن المقدسة, وتصرف على خدمات الزائرين والبنى التحتية لهم بالتنسيق مع أمناء العتبات المقدسة[21].

المحور الثاني

برنامج تنمية الاقاليم

برنامج تنمية الأقاليم هو برنامج الهدف منه تخصيص الأموال من الحكومة الاتحادية إلى السلطات المحلية في المحافظات لغرض إنشاء المشاريع ذات الصلة المباشرة باحتياجات المواطنين , وتكون أمواله مقتصرة على المحافظات , وتدون في فئة منفصلة ضمن الموازنة الاستثمارية[22]. ويتم إعداد الخطة السنوية لتنمية الأقاليم بالتنسيق مابين كل محافظة ووزارة التخطيط والتعاون الانمائي كل على حدة إذ تقوم الأخيرة بإعلام المحافظات في شهر أيلول من كل عام عن مقدار التخصيص المالي لكل محافظة والذي في ضوئه يتم إعداد الخطط الخاصة بهم. إذ تطلب وزارة التخطيط والتعاون الانمائي في الحكومة الاتحادية من المحافظات عدا اقليم كردستان تزويدها بمقترحات المشاريع في حدود تخصيص كل محافظة مع دراسات الجدوى وجداول الكميات [23]. لتقوم بدراستها ومقارنتها مع مشاريع الوزارات الأخرى لضمان عدم الازدواجية المشاريع مع ما تنفذه الوزارات في المحافظات. من خلال المناقشة مع ممثلي المحافظات وإجراء التعديلات اللازمة ومصادقة الخطة.و تقوم كل محافظة بتزويد الوزارة بالمصروفات الخاصة بالمشاريع ونسب التنفيذ بصورة دورية [24].

وانسجاما مع التوجه اللامركزي في العراق فأن جزء من مهام الوزارات المركزية على صعيد إعداد وتنفيذ الخطط والبرامج التنموية تنتقل إلى المحافظات لتولي تحديد احتياجاتهاالمباشر بحياة المواطنين اليومية [25], وعليه فقد اهتمت الموازنات الاستثمارية السنوية للأعوام (2012-2006) بهذا الجانب كثيرا وحاولت جاهدة توزيع التخصيصات الاستثمارية على وفق معايير اقتصادية واجتماعية محددة , لأجل تنمية الأقاليم والمحافظات من الواقع المؤلم الذي عاشته عقودا طويلة[26].

---

[21]) الحسيني , نوال محمد سلمان , مصدر سابق , ص80 .

[22]) برنامج دعم الحكومات المحلية,"دليل الرقابة والإشراف للمحافظات العراقية ", المجلد الخامس الطبعة الأولى , بغداد , حزيران 2006 , ص1 .

[23]) عبد الحسين ,علي فاضل , " الدور التخطيطي للسلطات المحلية : محافظة كربلاء حالة دراسية " , رسالة ماجستير غير منشورة , معهد التخطيط الحضري والإقليمي للدراسات العليا _ جامعة بغداد , 2011 ص88 .

[24]) وزارة التخطيط – دائرة تخطيط القطاعات , " مؤتمر تنسيق الجهود بين الوزارات والمحافظات فيما يخص إعداد تنمية الأقاليم ومتابعة وتسهيل إجراءات أعداد البرامج " , بغداد , 2011 , ص2 .

[25]) المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الإنسان ,"اللامركزية الإدارية ومجالس المحافظات في العراق " ,بغداد , 2006 ص16,www.iohrc.org.

[26]) الزبيدي , صبيح لفته ,"تطور التنمية المكانية في ظل منظومة الحكم الرشيد في محافظة واسط " اطروحة دكتوراه مقدمة الى معهد التخطيط الحضري والاقليمي للدراسات العليا , جامعة بغداد ,2012 , ص83 .

تحليل برنامج تنمية الاقاليم

1- برنامج تنمية الاقاليم لعام 2006 :

في العام 2006 بدأت تجربة تخصيص مبالغ لمشاريع تنمية الاقاليم ضمن الموازنة الاستثمارية والتي أُعتبرت خطوة مهمة لتطوير المحافظات وتنميتها , إذ تم استقطاع جزء من مهام الوزارات القطاعية على صعيد اعداد وتنفيذ الخطط الاستثمارية التنموية وانتقلت الى المحافظات بتوزيع المبالغ باعتماد عدد السكان (إذ يعتبر عدد السكان وأهميته النسبية في كل محافظة احد المعايير المهمة في توزيع التخصيصات على المحافظات, وهو الذي يعبر عن الحاجة الفعلية من الاستثمارات اللازمة) ,وعلى هذا الاساس تم احتساب الأهمية النسبية لحجم السكان موزعة بحسب محافظات العراق دون الاعتماد على درجة المحرومية جدول رقم (1).

جدول رقم (1)
تخصيصات تنمية الاقاليم ونسبة الصرف المالي لعام 2006 (حسب عدد سكان كل محافظة)
(مليون دينار)

المحافظات	عدد السكان	التخصيصات السنوية	الاهمية النسبية %	نسبة الصرف المالي %
بغداد	6902842	754000	25.1	4.6
نينوى	2722930	303000	10.1	6.5
كركوك	885950	122000	4.1	29.3
ديالى	1511823	149000	5	-
الانبار	1431717	146000	4.9	40
بابل	1597291	167000	5.6	24.8
كربلاء	852963	93000	3.1	27.1
واسط	1032838	111000	3.7	58.5
صلاح الدين	1207210	125000	4.2	33.7
النجف	1045862	118000	3.9	61
الديوانية	963543	111000	3.7	35.1
المثنى	594350	69000	2.3	23.8
ذي قار	1566901	179000	6	48.8
ميسان	803253	99000	3.3	35.6
البصرة	1873642	258000	8.6	23.7
اقليم كردستان	3817326	196000	6.5	-
المجموع	28810441	3000000	100	27.7

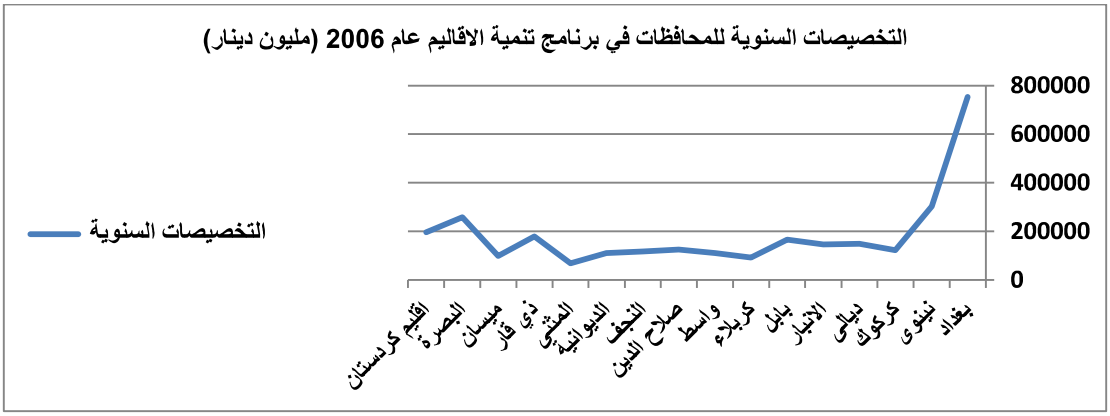
المصدر : الباحث بالاعتماد على :

- وزارة المالية , دائرة المحاسبة , الكشوفات المالية لسنة 2006 .
- وزارة التجارة , البيانات الخاصة بالبطاقة التموينية لعام 2006, بالنسبة لعدد السكان .

تم تخصيص مبلغ (3000) مليار دينار لعام 2006 ثم توزيعها على المحافظات كافة حسب معيار الكثافة السكانية المسجل في البطاقة التموينية لكل محافظة , بضمنه مبلغ مقداره (1500) مليار دينار لتسريع الاعمار في المحافظات كافة , لتصبح تخصيصات البرنامج مانسبته حوالي (24.5%) من اجمالي التخصيصات

الاستثمارية البالغة (12177) مليار دينار , لذلك استحوذت محافظة بغداد على أعلى التخصيصات المالية مقارنةً بباقي المحافظات نتيجة للتركز السكاني بالدرجة الاولى وبأعتبارها العاصمة فقد ترتب عليها هجرة قوى بشرية من الريف وبقية المحافظات مما ادى الى زيادة في عدد سكانها لـ(69028)الف نسمة لعام 2006 .

شكل رقم (1)



المصدر : الباحث بالاعتماد على جدول رقم (1)

اما تخصيصاتها المالية فقد بلغت (754) مليار دينار وبنسبة (25.1%) من اجمالي تخصيصات تنمية الاقاليم , الا انها حققت أقل نسبة صرف حيث بلغت (4.6%) مقارنة ببقية المحافظات , حيث جاء بالمرتبة الاولى محافظة النجف بالرغم من ان التخصيصات المالية بلغت (118) مليار دينار وشكلت نسبة (3.9%) من اجمالي تخصيصات البرنامج إلا انها حققت نسبة صرف بلغت (61%) وهي اعلى نسبة صرف مقارنةً ببقية المحافظات الأخرى , ثم تلتها محافظة محافظة واسط حيث حققت نسبة صرف (58.5%) .

وتأتي محافظة نينوى بعد محافظة بغداد من حيث الكثافة السكانية اذ بلغ عدد سكانها في العام 2006 حوالي (2722.9)الف نسمة وبتخصيصات مالية بلغت (303) مليار دينار وبنسبة (10.1%) من اجمالي تخصيصات البرنامج إلا ان نسبة الصرف بلغت (6.5%) وهي ادنى نسبة مقارنة ببقية المحافظات .

2- برنامج تنمية الاقاليم لعام 2007 :

لوحظ في هذا العام ارتفاع في التخصيصات المالية للبرنامج لتصبح حوالي (3280.670) مليار دينار (بضمنها حصة اقليم كردستان البالغ (396000) مليون دينار) لتشكل نسبة (25.8%) من اجمالي التخصيصات الاستثمارية البالغة (12723.8) مليار دينار بزيادة قدرها (9.45%) عن عام 2006 .

بلغت نسبة الصرف المالي للمحافظات بمعدل اجمالي (34.4%) حيث جاءت محافظة كربلاء بالمرتبة الاولى بنسبة صرف بلغت (72%) وهي اعلى نسبة مقارنةً ببقية المحافظات تأتي بعدها محافظة ميسان بنسبة (65.8%) وكان عدد سكانها (961362) الف نسمة وبأهمية نسبية (2.9%) وكما موضحة في الجدول رقم

(2) , جاءت بعدها محافظة الديوانية بنسبة تنفيذ مقدارها (60%) وكان عدد سكانها (820948) الف نسمة في العام 2007 وبأهمية نسبية (2.4%) من اجمالي التخصيصات الاستثمارية في الموازنة .

جدول رقم (2)

تخصيصات تنمية الاقاليم ونسبة الصرف المالي لعام 2007 (حسب عدد سكان كل محافظة)

(مليون دينار)

المحافظات	عدد السكان	التخصيصات السنوية	الاهمية النسبية %	نسبة الصرف المالي %
بغداد	7022655	705000	21.5	28.2
نينوى	2848437	285000	8.7	8.8
كركوك	1150404	114000	3.5	42.9
ديالى	1364429	163000	5	-
الانبار	1348956	222300	6.8	22.5
بابل	1413375	210400	6.4	51
كربلاء	903692	90000	2.7	72
واسط	1057158	105000	3.2	52.6
صلاح الدين	1159759	121670	3.7	23.7
النجف	1113147	180300	5.5	52.3
الديوانية	820948	81000	2.4	60
المثنى	651976	66000	2	50.9
ذي قار	1744517	174000	5.3	52.2
ميسان	961362	96000	2.9	65.8
البصرة	2453756	271000	8.3	26.3
اقليم كردستان	3951809	396000	12.1	-
المجموع	29966380	3280670	100	34.4

المصدر : الباحث بالاعتماد على :

- وزارة المالية , دائرة المحاسبة , الكشوفات المالية لسنة 2007 .
- وزارة التجارة , البيانات الخاصة بالبطاقة التموينية لعام 2007, بالنسبة لعدد السكان .

اما محافظة بغداد فبالرغم من الزيادات الحاصلة في الكثافة السكانية الا ان حصتها المالية انخفضت لتصبح حوالي (705) مليار دينار من اجمالي تخصيصات البرنامج , فكانت نسبة الانخفاض محدودة بلغت (6.5%) عن السنة السابقة , وبالنسبة للصرف المالي فقد حققت نسبة مقدارها (28.2%) مقارنةً ببقية المحافظات .

شهدت محافظة نينوى انخفاضاً في حجم تخصيصاتها المالية , فبالرغم من الزيادة الحاصلة في عدد سكانها الا ان حصتها السنوية من البرنامج كانت (285) مليار دينار وبنسبة صرف مالي (8.8%) مقارنة بالسنة السابقة .

لقد بلغ عدد المشاريع المنفذة من قبل الحكومات المحلية ضمن موازنة تنمية الاقاليم (3130) مشروعاً خلال المدة 2006-2007 وتوقف هذا البرنامج في محافظة ديالى للأعوام 2006و2007 بسبب الوضع الأمني المتدهور في المحافظة .

3- برنامج تنمية الاقاليم لعام 2008 :

ازدادت حصة تنمية الاقاليم في العام 2008 حيث بلغت (7558.2) مليار دينار وبنسبة (24.6%) من إجمالي تخصيصات الموازنة الاستثمارية البالغة (30708.3) مليار دينار وهي اعلى تخصيصات مالية مقارنةً مع الأعوام السابقة وذلك بسبب تدوير المبالغ المتبقية من عام 2007 الى العام 2008 اضافةً الى المبالغ المضافة اليها من الموازنة التكميلية التي أُقرت لذلك العام .

جدول رقم (3)
تخصيصات تنمية الاقاليم ونسبة الصرف المالي لعام 2008 (حسب عدد سكان كل محافظة)
(مليون دينار)

المحافظات	عدد السكان	التخصيصات السنوية	الاهمية النسبية %	نسبة الصرف المالي %
بغداد	7092624	2260418	23.1	36.7
نينوى	2868773	702827	9.3	34.4
كركوك	1149129	300182	4	43.2
ديالى	1347368	522905	6.9	33.3
الانبار	1460130	299281	3.7	80.1
بابل	1611266	579983	7.6	56.9
كربلاء	922571	247899	3.2	67.6
واسط	1081407	275340	3.6	53.8
صلاح الدين	1175027	288244	3.8	52.4
النجف	1140236	363742	4.8	97.2
الديوانية	1061283	265232	3.5	51
المثنى	667876	163296	2.2	66.5
ذي قار	1729747	389178	5.1	39.6
ميسان	967431	198053	2.6	105.3
البصرة	2453999	701636	9.3	52.9
اقليم كردستان	3951323	590850	7.3	–
المجموع	30680190	8149066	100	49.5

المصدر : الباحث بالاعتماد على :
- وزارة المالية , دائرة المحاسبة , الكشوفات المالية لسنة 2008 .
- وزارة التجارة , البيانات الخاصة بالبطاقة التموينية لعام 2008, بالنسبة لعدد السكان .

اما بالنسبة للصرف المالي الاجمالي فكانت نسبته (49.5%) , فقد حققت محافظة ميسان أعلى نسبة صرف مالي اذ بلغت (105.3%) من اجمالي التخصيصات المالية البالغة (198053) مليون دينار تلتها محافظة النجف اذ حققت نسبة صرف مالي (97.2%) من اجمالي التخصيصات المالية البالغة (36307) مليار دينار مقارنةً ببقية المحافظات الأخرى , كذلك حققت محافظة الانبار نسبة متقدمة في الصرف المالي بلغت (80.1%) من اجمالي تخصيصاتها المالية البالغة (299.3) مليار دينار .

أما محافظة بغداد فكان اداؤها الاستثماري متدنياً ولم يتحسن على مدى السنوات بالرغم من استحواذها على مجمل التخصيصات المالية , ففي عام 2008 كانت تخصيصاتها المالية (2260.4) مليار دينار والتي بلغت اهميتها النسبية (29.9%) من اجمالي تخصيصات البرنامج الا ان نسبة الصرف المالي لم تتجاوز (36.7%) وكما موضحة في الجدول رقم (3).

4-برنامج تنمية الاقاليم لعام 2009 :

انخفضت التخصيصات المالية لبرنامج تنمية الاقاليم في العام 2009 فبلغت (2568.319) مليار دينار فشكلت نسبة (17%) من اجمالي تخصيصات الموازنة الاستثمارية والبالغة (15083.111) مليار دينار فكان مبلغ الانخفاض عن عام 2008 بمقدار (4989.9) مليار دينار بنسبة (65%) عن السنة السابقة , وذلك بسبب الازمة المالية وتأثر الدول المصدرة للنفط بها نتيجة انخفاض اسعار النفط عالميا ومنها العراق .

وعلى الرغم من انخفاض التخصيصات في هذا العام الا انه حقق نسب انجاز وصرف متقدمة مقارنةً بالاعوام السابقة , حيث انفقت اغلب المحافظات تخصيصاتها المالية كما موضحة في الجدول رقم (4) .

حيث كانت نسبة الصرف والتنفيذ المالي الأجمالية مقدارها (92%) , وقد حققت أغلب المحافظات انجاز مالي (100%) وهي (بغداد وبابل وميسان وكربلاء والديوانية والانبار) تلتها محافظة (ديالى وذي قار وكركوك والنجف) بنسبة صرف (99.9% , 97.4% , 97% , 92.4%) على التوالي .

هذه النسب تدل على ان المحافظات اكتسبت الخبرة والتجربة في التخطيط والتنفيذ من الأعوام السابقة ومعالجة الأخطاء .ولقد بلغ عدد المشاريع المنفذة من قبل الحكومات المحلية ضمن موازنة تنمية الاقاليم (2738) مشروعاً خلال المدة 2008-2009.

جدول رقم (4)
تخصيصات تنمية الاقاليم ونسبة الصرف المالي لعام 2009 (حسب عدد سكان كل محافظة)
(مليون دينار)

المحافظات	عدد السكان	التخصيصات السنوية	الاهمية النسبية %	نسبة الصرف المالي %
بغداد	6903930	651069	22.5	100
نينوى	2969414	277950	9.6	62
كركوك	1244090	117300	4.1	97
ديالى	1302192	122400	4.2	99.9
الانبار	1406461	132600	4.6	100
بابل	1669913	158100	5.5	100
كربلاء	966426	91800	3.2	100
واسط	1127688	107100	3.7	88.6
صلاح الدين	1214358	114750	4	76.7
النجف	1177690	109650	3.8	92.4
الديوانية	1090627	119500	4.1	100
المثنى	695842	66300	2.3	84.1
ذي قار	1793715	168300	5.8	97.4
ميسان	999938	94350	3.3	100
البصرة	2521857	237150	8.2	85.7
اقليم كردستان	3914634	322065	11.1	-
المجموع	30998775	2890384	100	92

المصدر : الباحث بالاعتماد على :
- وزارة المالية , دائرة المحاسبة , الكشوفات المالية لسنة 2009 .
- وزارة التجارة , البيانات الخاصة بالبطاقة التموينية لعام 2009, بالنسبة لعدد السكان .

5- برنامج تنمية الاقاليم لعام 2010 :

بلغت حصة تنمية الاقاليم في هذا العام حوالي (3265.6) مليار دينار من اجمالي تخصيصات المنهاج الاستثماري البالغ (25683.4) مليار دينار , اما نسبة الصرف المالي الإجمالية بلغت (67.1%) من اجمالي تخصيصات البرنامج .

حققت محافظة كربلاء نسبة صرف مالي (120%) وتلتها محافظة الانبار بنسبة (100%) ومحافظة ذي قار بنسبة صرف (96%) ثم محافظة صلاح الدين التي حققت نسبة (94.5%) من اجمالي تخصيصاتها تلتها محافظة نينوى بنسبة صرف (91.1%) , ثم محافظة بغداد بنسبة (85.2%) , اما بقية المحافظات فتراوحت بين (26.7% - 72.7%) وكما موضحة في الجدول رقم (5) .

جدول رقم (5)
تخصيصات تنمية الاقاليم ونسبة الصرف المالي لعام 2010 (حسب عدد سكان كل محافظة)
(مليون دينار)

المحافظات	عدد السكان	التخصيصات السنوية	الاهمية النسبية %	نسبة الصرف المالي %
بغداد	7460887	637500	19	85.2
نينوى	3230901	334534	9.8	91.1
كركوك	1286545	226000	6.7	39.9
ديالى	1366443	190953	5.7	27.2
الانبار	1448788	152835	4.5	100
بابل	1719400	152975	4.5	52.6
كربلاء	999635	90475	2.7	120.1
واسط	1155914	134319	4	49
صلاح الدين	954494	187667	5.6	94.5
النجف	1219270	114728	3.4	69.5
الديوانية	1119942	131475	3.9	56.1
المثنى	717759	80772	2.4	69.5
ذي قار	1842674	170000	5	96
ميسان	1010710	143950	4.3	72.7
البصرة	2477262	517462	15.2	26.7
اقليم كردستان	3929150	123000	3.6	-
المجموع	31939774	3388645	100	67.1

المصدر : الباحث بالاعتماد على :
- وزارة المالية , دائرة المحاسبة , الكشوفات المالية لسنة 2010 .
- وزارة التجارة , البيانات الخاصة بالبطاقة التموينية لعام 2010, بالنسبة لعدد السكان .

6- برنامج تنمية الاقاليم لعام 2011 :

عادت تخصيصات تنمية الاقاليم الى الارتفاع في هذا العام لتبلغ (6534.7) مليار دينار وبنسبة (17.1%) من اجمالي تخصيصات الموازنة الاستثمارية البالغة (38212.7) مليار دينار وبنسبة زيادة مقدارها (97.3%) عن العام 2010 , فازدادت التخصيصات المالية لأغلب المحافظات ومنها محافظة البصرة التي جاءت بالمرتبة الاولى من حيث زيادة التخصيص الذي بلغ بمقدار (2079.4) مليار دينار وبأهمية نسبية مقدارها (32.3%) من

اجمالي تخصيصات برنامج تنمية الاقاليم , تليها محافظة بغداد التي كانت تخصيصاتها المالية تبلغ (982.5) مليار دينار وبنسبة (15.3%) من اجمالي تخصيصات البرنامج .

اما نسبة الصرف المالي فحققت محافظة البصرة نسبة (23%) بالرغم من زيادة تخصيصاتها لهذا العام , اما محافظة بغداد فكانت نسبة الصرف لها (68.7%) .

ان الزيادة في التخصيصات التي ظهرت تأتي نتيجة شمول أكثر المحافظات بمشروع البترودولار والذي تم اقراره في العام 2011 , اما باقي المحافظات فقد انفقت كامل تخصيصاتها المالية , اذ حققت محافظة صلاح الدين نسبة صرف (103.3%) تلتها محافظة الانبار بنسبة (100%) ثم محافظة بابل بنسبة (91.1%) , اما باقي المحافظات فتراوحت مابين (34.3% - 84.6%) وكما موضحة في الجدول رقم (6).

ولقد بلغ عدد المشاريع المنفذة من قبل الحكومات المحلية ضمن موازنة تنمية الاقاليم (2225) مشروعاً خلال المدة 2010-2011.

جدول رقم (6)

تخصيصات تنمية الاقاليم ونسبة الصرف المالي لعام 2011 (حسب عدد سكان كل محافظة)

(مليون دينار)

المحافظات	عدد السكان	التخصيصات السنوية	الاهمية النسبية %	نسبة الصرف المالي %
بغداد	7227133	982550.3	15.2	68.7
نينوى	3274025	318169	4.6	78.9
كركوك	1302117	459846	6.7	47.9
ديالى	1409719	294888	4.3	34.3
الانبار	1478479	334621.2	4.8	100
بابل	1748996	277584	3.1	91.1
كربلاء	1020261	125360	1.8	82.2
واسط	1095068	234480.3	3.4	66.1
صلاح الدين	1249485	36388	4.9	103.3
النجف	1239288	213174	3.1	84.6
الديوانية	1140530	154137	2.2	61.1
المثنى	716524	119465	1.7	78.6
ذي قار	1858218	256714.8	3.7	77.6
ميسان	1017406	321172	4.7	71
البصرة	2501659	2078861	31.8	23
اقليم كردستان	4083165	298000	4.3	-
المجموع	32362073	6505410.6	100	56.7

المصدر : الباحث بالاعتماد على :
- وزارة المالية , دائرة المحاسبة , الكشوفات المالية لسنة 2011 .
- وزارة التجارة , البيانات الخاصة بالبطاقة التموينية لعام 2011, بالنسبة لعدد السكان .

7- برنامج تنمية الاقاليم لعام 2012 :

عاد الانخفاض في تخصيصات تنمية الاقاليم في هذ العام نتيجة لانفاق اغلب المحافظات كامل تخصيصاتهم المالية وتحقيق نسب صرف مالي وانجاز 100% في العام 2011 والذي انعكس بدوره على العام 2012 .

كان المبالغ المرصود بحوالي (4504.6) مليار دينار وبنسبة (87.4%) من اجمالي التخصيصات الكلية للبرنامج مقارنةً مع عام 2011 التي بلغت (6534.7) مليار دينار والتي شكلت نسبة (95.6%) , لذلك كانت نسبة الانخفاض في هذا العام تقدر بنسبة (8.2%) عن السنة السابقة , لذا فإن اغلب المحافظات انخفضت تخصيصاتها المالية عن العام 2011 منها (صلاح الدين وكركوك وواسط وديالى وميسان والانبار) وكما موضحة في الجدول رقم (7) :

جدول رقم (7)

تخصيصات تنمية الاقاليم ونسبة الصرف المالي لعام 2012 (حسب عدد سكان كل محافظة)

(مليون دينار)

المحافظات	عدد السكان	التخصيصات السنوية	الاهمية النسبية %	نسبة الصرف المالي %
بغداد	7357572	1366628	22.1	80.7
نينوى	3365787	624567	10.1	26.4
كركوك	1332025	247353	4	90.2
ديالى	1435707	265905	4.3	24.9
الانبار	1519386	284456	4.6	100.4
بابل	1794677	333927	5.4	70.6
كربلاء	1044060	191698	3.1	77.2
واسط	1196893	222618	3.6	84.2
صلاح الدين	1321092	247353	4	101.3
النجف	1287216	241169	3.9	77.3
الديوانية	1157880	216434	3.5	32.9
المثنى	753489	142228	2.3	87.3
ذي قار	1906861	352478	5.7	81
ميسان	1034815	191698	3.1	74.3
البصرة	2562579	476155	7.7	60.7
اقليم كردستان	4189702	779163	12.6	-
المجموع	33259741	6183830	100	68.12

المصدر : الباحث بالاعتماد على :
- وزارة المالية , دائرة المحاسبة , الكشوفات المالية لسنة 2012 .
- وزارة التجارة , البيانات الخاصة بالبطاقة التموينية لعام 2012, بالنسبة لعدد السكان .

تقييم برنامج تنمية الاقاليم باعتباره احد ركائز اللامركزية :

1- الايجابيات التي رافقت تطبيق البرنامج :

أ- اتاح البرنامج من خلال المجالس المحلية فرصة بأن تقوم كل محافظة برسم خطط التنمية الاقتصادية لكل محافظة من خلال تحديد الاولويات والمشاريع ووضع الخطط الاستراتيجية وفق حاجة المواطن والمحافظة .

ب- تحقيق نوع من العدالة النسبية في توزيع الموارد المالية بين المحافظات , وانتزاع بعض الاستحقاقات التي ترفع من مستوى المحافظات اقتصاديا وتحقيق التنمية المكانية .

ت- خلق نوع من التنافس بين حكومات المحافظات في مجال التنمية والتطوير من خلال مقارنة المواطن بين المحافظات وهذا من شأنه ان ينعكس على المصلحة العامة .

ث- اسهم البرنامج في انجاز الكثير من المشاريع الاستثمارية والخدمية ووصولها الى المناطق المهمة والريفية البعيدة عن مراكز المدن والتي اسهمت بتخفيف معانات بعض شرائح المجتمع وتوفير فرص العمل.

ج- اعطى البرنامج فرصة لتدريب الكوادر المحلية (الادارية والفنية) لتحمل مسؤولياتها الجديدة في الرقابة والاشراف على تنفيذ المشاريع .

ح- تشجيع القطاع الخاص بدخوله كمنفذ او شريك بالتنفيذ لكثير من المشاريع مم اتاح له اكتشاف امكاناته الذاتية ومنح الاستثمار الخاص دوره في عملية التنمية المحلية .

خ- ان تنازل هيئات الحكم المركزية عن جزء من صلاحيتها لصالح هيئات حكم محلية، وهذه الهيئات تتعايش مع مشكلات السكان المحليين بشكل مستمر وتدرك أسبابها وأبعادها، وهذا الوضع يمنح هذه الهيئات القدرة على ربط برامج ومشاريع التنمية بالحاجات المتعددة والمتناقضة للمناطق والأقاليم والشرائح السكانية المختلفة، وبالتالي يضمن تحقيق أهداف خطط التنمية الوطنية بصورة فاعلة وإيجابية.

د- تخفيف العبء الإداري والتنموي عن مؤسسات وهيئات الحكومة المركزية, حيث تخلصها من العديد من المهمات والصلاحيات بإسنادها إلى هيئات إقليمية ومحلية، وهذا الوضع يمكن هيئات التخطيط المركزية من أخذ الوقت الكافي في الإشراف بشكل فعلي وعملي على متابعة خطط التنمية المختلفة.

2- <u>المعوقات التي واجهت تنفيذ البرنامج</u> :

أ- قلة خبرة القيادات المنتخبة وكذلك ضعف الكوادر المتخصصة في المجال الاداري والفني مما ادى لأفتقار أغلب المشاريع لدراسة الجدوى الاقتصادية والفنية وقلة الكوادر الهندسية المسؤولة عن الاشراف بسبب عدم اعطاء فرص للتعيين بالملاك الدائم بل عقود مؤقته مما ولد حالة من عدم الاهتمام وكذلك عدم الاستقرار[27] .

ب- قيود فنية متمثلة بقلة صلاحيات المحافظة في توقيع العقود والصرف مما ادى الى تأخير انجاز المشاريع الاستثمارية للمحافظة, فضلا عن ضعف التنسيق بين الدوائر المختصة (مركز , محافظة , ناحية)

[27]) المطوري , احمد جاسم , و العبادي , نصيف جاسم ," دور اللامركزية والحكم الرشيد في الاقتصاد العراقي للمدة 2003-2012", مجلة العلوم الاقتصادية , العدد السادس والثلاثون , المجلد التاسع , تموز2014 , ص84 .

ت- تأخير المصادقة على الموازنة في مجلس النواب العراقي يسبب اعاقة تنفيذ وانجاز المشاريع الاستثمارية ضمن التوقيتات المقررة , مع الاشارة الى قلة التخصيصات في المراحل الاولى لتبيق البرنامج مقارنةً مع حاجة المحافظات والبنى التحتية المحطمة .

ث- ارتفاع درجة الفساد الاداري والمالي بسبب ضعف الإجراءات الرقابية والتي اصبحت من المشاكل التي صاحبت تطبيق البرنامج , وعدم الاستقرار الأمني أدى الى عزوف الشركات الاجنبية الرصينة عن الاستثمار في المشاريع الاستراتيجية وبالتالي الاعتماد على الشركات المحلية التي تنقصها الخبرة والإمكانات المادية .

ج- عدم تأهيل الكوادر الادارية في الاقاليم والمناطق للاضطلاع بمهامها ضمن النظام اللامركزية الادارية , لان تطبيق هذا النظام يتطلب كوادر متخصصة ومؤهلة لا تتوفر لأغلب الأحيان في الادارات المحلية الصغيرة والبلديات.

ح- التداخل والتعارض بين الصلاحيات والاجراءات في تطبيق اللامركزية صادف مشاكل متعلقة بعدم وضوح حدود الصلاحيات والواجبات للادارات في المستويات المختلفة ضمن الاقليم، وبالتالي حدوث نوع من التضارب والتعارض في الاجراءات. لكن مشاركة السكان والشفافية قد تكون ضمانات لتجاوز هذه العوائق[28].

المحور الثالث

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات :

1- تمثل اللامركزية - بما تمنحه من صلاحيات أوسع للهيئات المحلية - إطارا ملائما لإشراك المجتمعات المحلية في تخطيط وتنفيذ ومتابعة تنميتها الذاتية، كما تساهم اللامركزية في نشر الديمقراطية ومشاركة مختلف الفاعلين في العملية التنموية .

2- على الرغم من تطبيق برنامج تنمية الاقاليم منذ العام 2006 وتخصيص مبالغ ضمن الموازنة الاستثمارية لمشاريع تنمية الاقاليم الا ان هنالك تلكؤ في عملية التنفيذ ولاسيما في السنوات الاولى لتنفيذ البرنامج بسبب ضعف القدرة التنفيذية والخبرة العلمية الكافية للكوادر العاملة والذي يؤدي بالتالي الى تدوير تلك التخصيصات الى السنوات القادمة .

[28]) عثمان , صلاح الدين ," نظام الحكم اللامركزي " شبكة المعلومات الدولية http://www.elaph.com/

3- اعتماد مؤشر عدد السكان فقط بصورة اساسية لتحديد المبالغ المخصصة لمحافظات العراق في خطة تنمية الاقاليم بعيداً عن مؤشر المحرومية ودرجة التضرر والافتقار الى معيار في اعطاء الاولوية في التخصيصات للمحافظات المتضررة .

4- على الرغم من تأثير الجانب الامني على انخفاض مستوى التنفيذ ولاسيما في المحافظات الساخنة (الموصل وديالى والانبار) بسبب توقف عمليات اعادة الاعمار , الا ان هذا الانخفاض في معدلات التنفيذ قد شمل ايضا المحافظات الآمنة.

5- ان الفساد الاداري والمالي الذي رافق تطبيق برنامج تنمية الاقاليم ادى الى عزوف المستثمرين الحقيقيين ومن الجانبين المحلي والاجنبي من الدخول والاستثمار في اغلب المحافظات لان الاستثمار يتجنب البيئة التي يستشري فيها الفساد.

6- على الرغم من حداثة البرنامج الا ان له دوراً في إيجاد توزيع عادل نسبياً لمكاسب التنمية، وتوزيع المستوى التنموي والخدمي على جميع مناطق العراق من خلال وصول الموارد والاستثمارات إلى أغلب مناطق وأقاليم الدولة، وهذا يقلل من حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية.

التوصيات :

1- رفع كفاءة تنفيذ موازنة تنمية الاقاليم ووضع آلية تضمن عدم تبديد الموارد المالية عبر انشاء صندوق ضامن للاستثمار تودع فيه التخصيصات السنوية لتنمية الاقاليم ويكون هذا الصندوق ممولاً وضامناً للشركات الدولية الاستثمارية .

2- وضع الضمانات المعززة لنجاح اللامركزية كالضمانات القانونية التي تمثل احترام النصوص الدستورية والضمانة القضائية والضمانة الشعبية من اجل رفع الفهم الايجابي لأهمية اللامركزية الإدارية ودورها الفاعل والمهم في دعم المجتمعات المحلية من خلال تبني اسلوب ادارة محلي محكم وتخطيط يمتاز بالمرونة والواقعية في تقديم الخدمات .

3- تعزيز القدرات الذاتية لأعضاء مجالس المحافظات من خلال تعديل قانون انتخاب أعضاء مجالس المحافظات بإضافة شروط مثل (الخبرة , الكفاءة , الشهادة , ...الخ) ومعالجة القيود المالية والفنية المتمثلة بقلة صلاحيات المحافظين في توقيع العقود والصرف والذي يؤدي الى تأخير انجاز المشاريع الاستثمارية للمحافظة .

4- ضرورة رفع مستوى التنسيق بين المركز المتمثل بـ(وزارة التخطيط) وهيئات التخطيط التنموي في المحافظات ، وهذا يُمكّن القائمين على التخطيط من الحصول على بيانات أكثر دقة حول أوضاع مناطقهم، ويساعد على إعداد وتنفيذ خطط تنموية واقعية وفعالة ومؤثرة.

5- اعطاء صلاحيات اكثر للمحافظات من منطلق اللامركزية الادارية , للتعاقد مع الشركات الاجنبية بأستخدام النمط الاستثماري (مشاركة القطاع الخاص للعام) ووضع اليات سهلة وبسيطة لصرف المستحقات المالية للشركات المنفذة لموازنة تنمية الاقاليم , للتقليل من تاخير التنفيذ والاسراع في نسب انجاز المشاريع .

6- توجيه تخصيصات تنمية الاقاليم لتمويل المشاريع التنموية والخدمات الأساسية الأكثر إنتاجية وذات العائد الاقتصادي والاجتماعي الأكبر على النمو الاقتصادي , وتلك التي تساهم في التخفيف من حدة الفقر ورفع مستوى الرفاهية للمواطن .

7- تعزيز الاجهزة الرقابية مثل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين لمتابعة ومحاسبة الفاسدين وتهيئة جهاز رقابي كفوء وذو فاعلية له سلطات واسعة للحد من الفساد الاداري والمالي المنتشر .

المصـــــــادر :

1. **انجهام , بربرة , " الاقتصاد والتنمية " ترجمة حاتم حميد , الطبعة الاولى , دار كيوان للطباعة والنشر , سوريا , 2010.**
2. **حبيب، د.محمود ابو السعود، " التنظيم الاداري دراسة نظرية وتطبيقية ", دار الثقافة الجامعية، مصر، 1990.**
3. **الحسيني , نوال محمد سلمان ," امكانات التمويل الذاتي للبلديات في ضوء اللامركزية الادارية ", رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة الى جامعة بغداد, مركز التخطيط الحضري والاقليمي , 2013.**
4. **الزبيدي , صبيح لفته ,"تطور التنمية المكانية في ظل منظومة الحكم الرشيد في محافظة واسط " اطروحة دكتوراه مقدمة الى معهد التخطيط الحضري والاقليمي للدراسات العليا , جامعة بغداد ,2012.**
5. **عبد الحسين ,علي فاضل , " الدور التخطيطي للسلطات المحلية : محافظة كربلاء حالة دراسية " , رسالة ماجستير غير منشورة , معهد التخطيط الحضري والإقليمي للدراسات العليا _ جامعة بغداد , 2011 .**
6. **الكناني , كامل كاظم بشير ، "ارجوحة التنمية في العراق بين ارث الماضي وتطلعات المستقبل نظرة في التحليل الاستراتيجي" ، دار الدكتور للعلوم ،2013 .**
7. **الكناني ، و صبري ، "اللامركزية وادارة المجتمعات المحلية - دراسة في التخطيط التنموي للتجربة العراقية" ، جامعة بغداد، 2006.**
8. **المطوري , احمد جاسم , و العبادي , نصيف جاسم ," دور اللامركزية والحكم الرشيد في الاقتصاد العراقي للمدة 2003-2012", مجلة العلوم الاقتصادية , العدد السادس والثلاثون , المجلد التاسع , تموز2014 .**
9. **وزارة التخطيط – دائرة تخطيط القطاعات , " مؤتمر تنسيق الجهود بين الوزارات والمحافظات فيما يخص إعداد تنمية الأقاليم ومتابعة وتسهيل إجراءات أعداد البرامج " , بغداد , 2011 .**
10. **برنامج دعم الحكومات المحلية , "دليل الرقابة والإشراف للمحافظات العراقية ", المجلد الخامس الطبعة الأولى , بغداد , حزيران 2006.**

11. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

12.أمر سلطة الائتلاف رقم (71) لسنة 2004.

13.قانون الموازنة العامة الإتحادية لجمهورية العراق, المنشور في جريدة الوقائع العراقية, العدد (4233), في 2012/3/12.

14.وزارة المالية , دائرة المحاسبة , الكشوفات المالية لسنوات 2006- 2012 .

15. وزارة التجارة , البيانات الخاصة بالبطاقة التموينية لسنوات 2006- 2012 .

16.المهداوي , وفاء جعفر " اللامركزية الادارية والتنمية المحلية المستدامة في العراق ... قيود التنفيذ وخيارات التدخل " ورقة مقدمة الى الندوة العلمية في بيت الحكمة - قسم الدراسات الاقتصادية , 2015/10/28, http://www.baytalhikma.iq/.

17.بيره بابي, عثمان صلاح الدين, "اللامركزية مفهومها و مشاكل تطبيقها", 2005، ص4: http://www.elaph.com/

18.عثمان , صلاح الدين ," نظام الحكم اللامركزي " شبكة المعلومات الدولية http://www.elaph.com/

19.المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الإنسان ,"اللامركزية الإدارية ومجالس المحافظات في العراق " , بغداد , 2006 ص16,www.iohrc.org.

20.Rondineli A. et al., "Analysis of decentralization policies in developing countries": A political Economy from work SAGE, London , 1986.

21.karin , Walter , Legal Aspects of Decentralization , UNDP-workshop On Decentralization , Amman , 1993.