

إشكاليات الاختصاص في اللامركزية الإدارية بين المشكلة والحل

م. د. م. م. ماجد جابر

مركز الدراسات الاستراتيجية

جامعة كربلاء

الكلمات المفتاحية: الاختصاص، اللامركزية، المشاكل، الحلول

الملخص:

تتناول هذه الدراسة إشكاليات الاختصاص في نظام اللامركزية الإدارية في العراق بين المشكلة والحل، انطلاقاً من الفجوة بين النصوص الدستورية والقانونية وبين التطبيق العملي بعد 2005. تعتمد منهجاً وصفيّاً-تحليليّاً مدعوماً بقراءة قانونية-مقارنة وتحليل مؤسسي ومالي لسلاسل القرار ومسارات التمويل المحلي. تكشف النتائج عن تداخل في الصلاحيات وضعف في قابلية المساءلة، واستقلال مالي نسبي غير متكافئ بين المحافظات، إلى جانب نقل متزامن للصلاحيات دون جاهزية بشرية ونظم حوكمة راسخة. وتقرّح الدراسة إطاراً تشريعياً-تنظيمياً موحداً للاختصاصات مع آلية ملزمة لفضّ النزاع، وبرنامجاً مرحلياً لنقل الصلاحيات قائماً على مؤشرات جاهزية وبناء قدرات، ومعادلة تمويل شفافة مدعومة بصندوق موازنة تعادلية وتدقيق مستقل. ونخلص إلى أن تفعيل اللامركزية يمرّ عبر مواءمة الاستقلال المحلي مع التنسيق الاتحادي لضمان وحدة السياسة العامة وتحسين جودة الخدمات والتنمية المتوازنة.

المقدمة:

منذ إقرار دستور عام 2005، بدأ العراق كأنه يخطو نحو إعادة هندسة دولته من الداخل عبر تبني اللامركزية الإدارية بوصفها أداة للتنمية المتوازنة وتخفيف الاختناقات البيروقراطية. غير أنّ الطريق بين النصّ والتطبيق لم يكن معبداً؛ فقد كشفت الممارسة اليومية تداخلاً في الاختصاصات بين المركز والمحافظات، وتذبذباً في توزيع الصلاحيات، ومحدّدات مؤسسية ومالية عطّلت كثيراً من المرامي المعلنة. هنا تبدّى "إشكالية الاختصاص" بوصفها العقدة التي تعيد إنتاج التعطيل: كيف تُنقل الصلاحيات دون أن تفقد الدولة وحدتها التنظيمية؟ وكيف تُبنى قدرات محلية قادرة على التخطيط والإنفاق والرقابة من غير أن تنشأ

مركزية بديلة على مستوى المحافظة؟ يبحث هذا العمل في جذور الإشكالية ومسارات معالجتها، مستنيراً بالنصوص الدستورية والقوانين النافذة وخبرة التطبيق، لبلورة مقارنة عملية توازن بين الاستقلال المحلي والتناسق الاتحادي، وتحول اللامركزية من عنوان إصلاحى إلى منظومة تشغيل فعالة للخدمات والتنمية.

أهمية الدراسة

تنبع أهمية هذه الدراسة من سعيها إلى ضبط الحدود العملية للاختصاص بين الحكومة الاتحادية والسلطات المحلية بما يقلل تضارب القرار ويرفع كفاءة تقديم الخدمات، ومن مواءمتها بين النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة وسياقات التطبيق اليومي، وصولاً إلى اقتراح آليات تشغيلية لتعزيز الاختصاص عبر الحوكمة المالية المحلية والتنسيق العمودي والأفقي وبناء القدرات المؤسسية، بما يدعم التنمية المتوازنة ويغني الأدبيات العربية بدراسة حالة عراقية يمكن القياس عليها في البيئات الانتقالية.

إشكالية الدراسة

تتمثل إشكالية الدراسة في كيفية تصميم وتفعيل توزيع واضح وفعال للاختصاصات في نظام اللامركزية الإدارية في العراق؟ وكيف يمكن ضمان نقل الصلاحيات إلى المحافظات دون حدوث فراغ أو تداخل مؤسسي؟ وما السبل الكفيلة بتحقيق استقلال مالي وتشغيلي حقيقي للهيئات المحلية ضمن إطار اللامركزية؟ وإلى أي مدى يمكن الحفاظ على التنسيق والرقابة الاتحادية بما يضمن وحدة السياسة العامة؟ وكيف يمكن تجنب ازدواجية القرار بين المركز والمحافظات في ظل التوسع بالصلاحيات؟

منهجية الدراسة

تعتمد الدراسة منهجاً وصفيًا-تحليليًا لرصد الواقع التشريعي والمؤسسي للامركزية في العراق وتشخيص مواطن القوة والقصور، وتستند عند الحاجة إلى منهج قانوني-مقارن يقرأ نصوص الدستور وقوانين المحافظات وتكوين الأقاليم في ضوء خبرات دولية مختارة، كما تجري تحليلاً مؤسسياً لسلاسل القرار بين المستوى الاتحادي والمحلي وتأثيرها على كفاءة الاختصاص، مضافاً إلى تحليل مالي عام يتتبع مسارات التمويل والتخصيص والإنفاق المحلي ومعوّقات التشريع المالي على المستوى المحلي.

المبحث الأول: إشكاليات اللامركزية الإدارية في العراق

تُعد اللامركزية الإدارية إحدى أهم الأدوات لتحقيق التنمية المحلية وتعزيز المشاركة في إدارة الشؤون العامة من خلال تفويض السلطات إلى الوحدات الإدارية المحلية. وفي العراق، شهدت اللامركزية تطوراً ملحوظاً بعد عام 2003 مع إقرار الدستور العراقي لعام 2005، الذي نصّ على منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات واسعة⁽¹⁾ ومع ذلك، لا تزال اللامركزية في العراق تواجه العديد من الإشكاليات التي تعيق تطبيقها الفعال، بدءاً من غموض توزيع الصلاحيات بين المركز والمحافظات، ومروراً بنقص الكفاءات الإدارية والموارد المالية، وصولاً إلى التداخل في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات المحافظات. وتتفاقم هذه الإشكاليات نتيجة الظروف السياسية والاقتصادية المعقدة التي يمر بها العراق، مما يطرح تحديات كبيرة أمام تحقيق الهدف الأساسي من اللامركزية الإدارية، وهو تحسين مستوى الخدمات العامة وضمان التنمية المتوازنة في جميع أنحاء البلاد.

المطلب الأول: إشكالية نقل الصلاحيات إلى المحافظات

يحمل منح الصلاحيات الواسعة للمحافظات العديد من المزايا، أبرزها تخفيف الضغط عن الوزارات الاتحادية، وتسريع تنفيذ المشاريع والخدمات عبر تقليل الإجراءات البيروقراطية وتجاوز التعقيدات المرتبطة بالمراسلات مع الجهات المركزية. كما أن تمكين الإدارات المحلية يساهم في تعزيز قدرتها على التفاعل مع الخصوصيات البيئية والاجتماعية في كل محافظة، مما ينعكس إيجاباً على فعالية تنفيذ الخطط التنموية والخدمية. ويساهم تفويض المهام في بناء خبرات محلية وتطوير الكوادر الإدارية، بما يرفد الدولة بطاقات بشرية مؤهلة قادرة على تولى المهام القيادية بكفاءة.

إلا أن هذا المسار يواجه جملة من التحديات والعقبات، لا سيما في ظل غياب البنية التحتية الإدارية واللوجستية الملائمة في بعض المحافظات، إلى جانب نقص الكفاءات البشرية المؤهلة لتسلم الصلاحيات المنقولة. وتُظهر بعض الوزارات تحفظاً أو حتى اعتراضاً صريحاً على نقل الصلاحيات، مثل وزارات المالية، والتربية، والعمل والشؤون الاجتماعية، خشية من فقدانها لجانب من سلطتها القانونية وامتيازاتها المركزية. ورغم أهمية هذه المبادرة، إلا أن التحديات التي تعرقل تنفيذها تتمثل في حداثة التجربة، وضعف الخبرات الإدارية، وتعدد مراكز اتخاذ القرار، فضلاً عن تفشي الفساد الإداري والمالي، مما يجعل من الضروري معالجة هذه المعوقات لضمان نجاح تجربة اللامركزية الإدارية.

أولاً: نقل الصلاحيات

إن خطوة نقل صلاحيات ثماني وزارات دفعة واحدة إلى الحكومات المحلية تُعد تجربة غير مسبوقة في تاريخ الإدارة العامة العراقية منذ تأسيس الدولة في عام 1921. فقد اتسم النظام الإداري طيلة العقود الماضية بسيطرة المركزية، إذ لم يتضمن قانون إدارة الألوية رقم 58 لسنة 1927 - الملغى - أي إشارة لفكرة اللامركزية، ولم يمنح الوحدات الإدارية من لواء وقضاء وناحية الشخصية المعنوية، ما جعلها بمثابة فروع تابعة للسلطة المركزية.

ورغم صدور قانون إدارة الألوية رقم 16 لسنة 1945 ليحل محل القانون السابق، إلا أنه لم يُحدث تحولاً جذرياً، واكتفى بمنح الشخصية المعنوية لمجالس الألوية دون أن يغير من خضوع تلك الإدارات للسلطة المركزية في المجالات الحيوية كالصحة والزراعة والتعليم والنقل والتجارة والري⁽²⁾.

وفي عهد النظام الجمهوري، ورغم تضمّن بعض التشريعات ملامح شكلية للامركزية، إلا أن الطابع العام ظل مركزياً بامتياز، نتيجة احتكار السلطة من قبل النخبة الحاكمة، لا سيما بعد استيلاء المؤسسة العسكرية على الحكم في 14 تموز 1958 وحتى عام 2003. فكانت بنية النظام السياسي تُسهم في ترسيخ المركزية، مما حال دون تفعيل أي مظهر حقيقي للامركزية الإدارية. لم تبدأ ملامح اللامركزية الإدارية بالتبلور فعلياً إلا بعد عام 2003، وتحديدًا مع إقرار دستور 2005، غير أن نصوص الدستور لم تُطبق بفعالية خلال السنوات التالية، وظلت غالبًا بلا أثر عملي. وحتى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 لم يستجيب للطموحات المحلية في مجال الصلاحيات، مما دفع إلى تعديله لاحقاً بموجب القانون رقم 19 لسنة 2013، الذي مثّل نقلة نوعية بمنح المحافظات صلاحيات واسعة لم تُمنح من قبل.

ورغم أهمية هذه الخطوة، فإن حداثة التجربة شكلت عائقاً حقيقياً أمام الاستخدام الفاعل للصلاحيات الجديدة، إذ لم تكن المحافظات مهيأة لاستيعاب هذا القدر من الصلاحيات الإدارية والقانونية دفعة واحدة. ويُضاف إلى ذلك نقص الكوادر المؤهلة في المجالات الإدارية والمالية والقانونية، القادرة على التعامل مع هذه المهام بكفاءة واحترافية.

لذا، فإن نجاح تجربة نقل الصلاحيات يتطلب إعداد وتأهيل الكوادر المحلية، عبر تدريبهم داخل الوزارات المعنية قبل انتقال المسؤوليات إليهم، ليكونوا قادرين على تنفيذ المهام وفقاً لمتطلبات القانون وطبيعة العمل المؤسسي. كما يجب أن يتم اختيار هذه الكوادر على أساس الكفاءة

والمهنية، بعيداً عن التأثيرات السياسية والحزبية التي قد تُضعف الأداء وتُقوض أهداف اللامركزية.

ا-تعدد مراكز اتخاذ القرار:

يترتب على نقل الصلاحيات إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم نشوء شبكة من العلاقات القانونية المعقدة بين الدائرة المنقولة صلاحياتها وعدد من الجهات ذات الطابع المؤسسي، ويمكن تصنيف هذه العلاقات كما يلي:

- العلاقة بين الدائرة والوزارة الاتحادية.
- العلاقة بين الدائرة وديوان المحافظة.
- العلاقة بين الدائرة ومجلس المحافظة.
- العلاقة بين الدائرة والهيئة التنسيقية ضمن المحافظة.
- العلاقة بين الدائرة والهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات.

ومن حيث المستوى المؤسسي، تنقسم هذه العلاقات إلى محورين رئيسيين: الأول يتعلق بالجانب الاتحادي، والثاني بالمستوى المحلي.

أ- العلاقة مع الحكومة الاتحادية رغم نقل الصلاحيات، تستمر الدائرة المحلية في الحفاظ على ارتباط مؤسسي بالحكومة المركزية من خلال علاقتها بالوزارة المختصة والهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات. وتتمثل إحدى مهام الوزارة الاتحادية في وضع السياسات العامة للقطاع المعني، والتي ينبغي أن تلتزم بها الدوائر الفرعية في المحافظات، ويترتب على مخالفة هذه السياسات مسؤولية قانونية.

ومع ذلك، فإن التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم 19 لسنة 2013 قد قيد من صلاحيات الوزير الاتحادي تجاه رؤساء الدوائر الفرعية⁽³⁾، حيث لم يعد من صلاحيات الوزير تعيين هؤلاء المسؤولين، إذ أن هذا الحق أصبح من اختصاص الحكومات المحلية وفقاً لما ينص عليه القانون. ورغم التزام رؤساء الدوائر بتنفيذ السياسة العامة للوزارة، إلا أنه لم يُشترط الحصول على موافقة الوزير عند تعيينهم، وهو ما كان يستوجب مراعاته تشريعياً لضمان التنسيق بين المستوى الاتحادي والمحلي.

وعلى صعيد الإعفاء من المنصب، فإن الوزير الاتحادي لا يمتلك سلطة إقالة رئيس الدائرة مباشرة، وإنما يتم ذلك من خلال رفع توصية إلى رئيس مجلس الوزراء. وقد نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، المعدل، على أن إنهاء خدمات شاغلي

المناصب العليا في المحافظة يتطلب تصويماً بالأغلبية المطلقة داخل مجلس المحافظة، أو يتم بناء على توصية من المحافظ أو الوزير المختص. كما أجاز القانون إقالة المسؤول في حال ثبوت تهم تتعلق بسوء السلوك الوظيفي، كالإخلال بالنزاهة، أو التقصير المتعمد، أو التسبب في إهدار المال العام، أو فقدان شروط الأهلية لشغل المنصب.

يتضح من التشريعات النافذة أن القانون قد منح ضمانات وظيفية لأصحاب المناصب العليا في المحافظات، بما في ذلك أولئك الذين تقل درجاتهم الوظيفية عن منصب مدير عام. وقد عرف القانون هذه الفئة بأنها تشمل "المديرين العامين، ومديري الدوائر، ورؤساء الأجهزة الأمنية ضمن نطاق المحافظة"⁽⁴⁾، مما يعني أن الوزير الاتحادي لا يملك سلطة إقالة أي من رؤساء الدوائر في المحافظة، حتى وإن لم يكن يشغل منصب مدير عام.

وإذا كان من المقبول قانونياً ومنطقياً أن تطبق هذه الآليات على المديرين العامين، نظراً لطبيعة موقعهم الإداري وحجم المسؤوليات الملقاة على عاتقهم، فإن تعميم تلك الضمانات على سائر رؤساء الدوائر الذين لا يحملون نفس الدرجة الوظيفية يثير إشكاليات قانونية وعملية. إذ لا توجد مبررات قوية تفرض شمول هذه الفئة بألية الحماية ذاتها، وكان من الأجدر بالمشروع أن يحد تلك الإجراءات والضوابط المتعلقة بالإعفاء الوظيفي في فئة المديرين العامين فقط، بما يضمن التوازن بين الاستقلال الإداري ومبدأ الرقابة والمساءلة.

ب-العلاقة بين الدائرة والحكومة المحلية

تُقيم الدائرة الإدارية في المحافظة صلة مباشرة مع الحكومة المحلية، ويُعد ديوان المحافظة الجهة التنفيذية المرجعية لها، في حين يضطلع المحافظ بدور الوزير المختص، المخول باتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية المتعلقة بموظفي المحافظة. ووفقاً لما نصت عليه المادة (24) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، يُعتبر المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى ضمن المحافظة، ويتمتع بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والامتيازات والوظائف الإدارية.

يمتلك المحافظ صلاحيات إشرافية واسعة تتيح له متابعة أداء المرافق العامة ضمن حدود المحافظة، باستثناء المؤسسات القضائية والعسكرية، والجامعات والمعاهد⁽⁵⁾ كما ألزم القانون الوزارات الاتحادية بإشعار المحافظ بكافة المراسلات التي تجرّها مع دوائرها في المحافظات، وأوجب على الدوائر الفرعية بدورها إبلاغ المحافظ بكل الاتصالات والمستجدات ذات الأهمية التي تمس نطاق عملها، بالإضافة إلى تنفيذ التوجيهات الصادرة عنه⁽⁶⁾.

أما بالنسبة إلى العلاقة مع مجلس المحافظة، فيُعد هذا المجلس السلطة التشريعية والرقابية الأعلى على المستوى المحلي، حيث نصت المادة (2/أولاً) من القانون ذاته على أن مجلس المحافظة يمتلك صلاحية سن التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤون المحافظة في إطار مبدأ اللامركزية الإدارية، شريطة عدم تعارض تلك التشريعات مع الدستور والقوانين الاتحادية. ويتولى مجلس المحافظة صلاحية تعيين شاغلي المناصب العليا في المحافظة عبر تصويت الأغلبية المطلقة من أعضائه، وذلك بعد قيام المحافظ بترشيح ثلاثة أشخاص للمنصب خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الترشيح.

ثانياً: إشكالية الصلاحيات – التحديات المصاحبة لعملية نقل الصلاحيات التحدي الأول:

تنص الفقرة (ثالثاً) من المادة (7) في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21، المعدل، على منح مجالس المحافظات صلاحية إصدار التشريعات المحلية، بالإضافة إلى وضع الأنظمة والتعليمات الخاصة بتنظيم الشؤون الإدارية والمالية، بما يضمن لها القدرة على إدارة شؤونها ضمن إطار مبدأ اللامركزية، وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين الاتحادية. كما نصت الفقرة (رابعاً) من المادة ذاتها على أن المجلس هو الجهة المختصة برسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في مختلف المجالات، بالتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية، مع إعطاء الأولوية لقرارات المجلس في حال حدوث تعارض. وأضافت الفقرة (خامس عشر) أن المجلس مسؤول عن وضع الخطط الاستراتيجية الخاصة بالتنمية المحلية بما لا يتنافى مع أهداف التنمية الوطنية⁽⁷⁾.

يتضح من هذه النصوص أن مجلس المحافظة يتحمل مسؤوليات واسعة تشمل رسم السياسات العامة، وإعداد خطط التنمية، وتنظيم الجوانب الإدارية والتشريعية في المحافظة. وهو ما يستلزم من المجلس امتلاك رؤية استراتيجية شاملة، لا تنفصل عن السياق العام للتخطيط الاتحادي، لتجنب التصادم أو التكرار في السياسات والمشاريع على المستويين المحلي والوطني.

التحدي الثاني:

من التحديات البارزة في تنفيذ عملية نقل الصلاحيات، ما يتعلق بقدرة المديرية المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم على استيعاب المهام الجديدة. إذ يُنتظر منها أن تتولى مسؤوليات إضافية تتعلق بالوزارات الثماني التي نُقلت صلاحياتها، الأمر الذي يفرض عليها عبئاً وظيفياً وهيكلياً مضاعفاً.

وهنا يبرز التساؤل المشروع: هل تم إعداد وتأهيل الكوادر الوظيفية العاملة في هذه المديرية لمواجهة هذا التحول الجوهرى؟ الواقع يُشير إلى عكس ذلك، فمعظم هذه المديرية كانت تدار بأساليب تقليدية، تفتقر إلى الكفاءة المؤسسية، وعانت من ضعف في الأداء أدى إلى تدمر شعبي واسع، تمثل في احتجاجات جماهيرية طالبت بإقالة عدد من مسؤوليها، ووجدت تلك المطالب صدى لدى المرجعية الدينية، واعترفت بها السلطات الاتحادية. وبالتالي، فإن إلقاء مسؤوليات إضافية على عاتق مؤسسات لم تتمكن من إنجاز مهامها السابقة بنجاح، سيؤدي على الأرجح إلى الإخفاق مجدداً، وهو ما يمثل إخلالاً بمبادئ الإدارة الرشيدة، ويُدخل العملية في حالة من الارتباك المؤسسي يصعب تجاوزها دون إصلاح شامل في الهيكل الإداري والوظيفي.

المطلب الثاني: إشكالية تكوين الأقاليم الفيدرالية

يمنح الدستور العراقي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات واسعة تُقارب في بعض مظاهرها مقومات الدولة المستقلة، مثل إمكانية تشكيل قوات أمن محلية، واعتماد سياسة مالية خاصة، بل وطرح عملة نقدية محلية، الأمر الذي يُثير تساؤلات حول حدود السيادة المحلية ومدى انسجامها مع مبدأ علوية الدستور ووحدته الملزمة. وقد جاء الاعتراف بإقليم كردستان ككيان فيدرالي قائم ضمن النصوص الدستورية صريحاً، بينما تُركت آلية تشكيل أقاليم أخرى في بقية أنحاء العراق مفتوحة لتشريعات الجمعية الوطنية، دون إطار قانوني موحد يحكمها عملياً.

ولضمان عدم العودة إلى النظام المركزي التقليدي، الذي لم يعد يحظى بقبول شعبي واسع، فإن المرحلة تتطلب اعتماد نهج يقوم على الحوار الشامل والمشاورات البناءة، بما يفضي إلى بلورة نموذج فيدرالي متماسك، سواء كان مبنياً على أسس جغرافية أو قائماً على المحافظات أو الأقاليم. وينبغي أن تُقرن هذه الصيغة الفيدرالية بمنظومة ديمقراطية تضمن الحريات والحقوق الأساسية، وتستند إلى مبدأ المشاركة الشعبية من خلال الاستفتاء العام لتأكيد شرعية هذا التوجه الاتحادي الجديد⁽⁸⁾.

أولاً: آليات تشكيل الأقاليم

بيّنت المادة (1) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008، أن الإقليم يمكن أن يتألف من محافظة واحدة أو أكثر. وفي السياق ذاته، نصت المادة

(2) على أن إنشاء الأقاليم يتم عن طريق الاستفتاء الشعبي، ويُشترط لبدء هذا الإجراء تقديم طلب يُقدّم بإحدى طريقتين:

1. أن يتقدّم بالطلب ما لا يقل عن ثلث أعضاء مجلس كل محافظة من المحافظات المعنية، على أن يكون الهدف من الطلب إنشاء إقليم مستقل لتلك المحافظة أو بالاشتراك مع محافظات أخرى.

2. أن يتقدّم بالطلب ما لا يقل عن 10% من مجموع الناخبين المؤهلين للمشاركة في الانتخابات في كل من المحافظات الراغبة بتشكيل الإقليم⁽⁹⁾.

وفي حال رُغبت محافظة ما بالانضمام إلى إقليم قائم، يُشترط أن يُقدم الطلب من قبل ثلث أعضاء مجلس المحافظة المعنية، ويجب أن يكون هذا الطلب مصحوبًا بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للإقليم الذي تُراد الانضمام إليه.

ثانيًا: إجراءات تشكيل الأقاليم

أوضح قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 أن هناك اتجاهين يمكن من خلالهما تشكيل إقليم، مع اختلاف في الإجراءات المتبعة بحسب كل مسار⁽¹⁰⁾.
الاتجاه الأول:

يتم البدء بتشكيل الإقليم عبر تقديم طلب رسمي إلى مجلس الوزراء، شريطة أن يكون هذا الطلب موقّعًا من الجهة المعنية، سواء أكانت ممثلة برئيس مجلس المحافظة، أو ممثلها القانوني، أو المجلس التشريعي للإقليم الراغب في التشكيل، وذلك ضمن مهلة لا تتجاوز أسبوعًا واحدًا

وقد أوردت المادة (3/1) هذا التحديد الزمني دون أن تُوضح نقطة البداية التي تُحتسب منها هذه المدة، ما يثير إشكاليات قانونية تتعلق بالتفسير، ويستدعي معالجة تشريعية دقيقة لضبط هذا الجانب.

وبعد تسلم الطلب، يلتزم مجلس الوزراء، خلال مدة أقصاها خمسة عشر يومًا من تاريخ تقديمه، بتكليف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بتنظيم استفتاء شعبي ضمن حدود الإقليم المقترح، على أن يُنجز الاستفتاء خلال فترة لا تتجاوز ثلاثة أشهر⁽¹²⁾.

وقد وُجّهت انتقادات لهذا الإجراء، حيث يرى البعض أنه يُقيّد حرية الجهات المقدمة للطلب في اختيار التوقيت الأنسب لتقدمه⁽¹³⁾، غير أن هذا الرأي لا يخلو من الملاحظات، ذلك أن تحديد

مدد زمنية لإجراءات تشكيل الأقاليم يهدف إلى ضمان الجدبة والإسراع في إتمام الخطوات القانونية، لا سيما إذا توفرت الظروف الملائمة والمقبولية المجتمعية اللازمة لقيام الإقليم.
الاتجاه الثاني:

ينشأ حين يُقدم طلب تشكيل الإقليم من قبل نسبة محددة من سكان المحافظات المعنية، وفقاً لما نصّت عليه المادة (2/ثانياً) من القانون، حيث يجب أن يُقدم الطلب مبدئياً من 2% من الناخبين في كل محافظة ترغب في الانضمام إلى الإقليم الجديد. ويُشترط بعد ذلك أن يحصل الطلب على دعم إضافي يرفع نسبة التأييد إلى 10% من الناخبين المؤهلين في كل محافظة.

فعلى سبيل المثال، إذا بلغ عدد الناخبين في محافظة معينة مليون ناخب، فينبغي أن يُوقع على الطلب في البداية 20,000 ناخب، ثم يُستكمل لاحقاً برفع العدد إلى 100,000 توقيع لدعم إنشاء الإقليم⁽¹⁴⁾.

وعند تقديم الطلب، يقوم مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة المعنية بالإعلان عن المبادرة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام، عبر وسائل الإعلام والصحافة، ويُمنح المواطنون مهلة لا تقل عن شهر واحد لإبداء آرائهم من خلال سجل خاص أُعد لهذا الغرض، وذلك لتحديد مدى استيفاء النصاب القانوني المطلوب لاستكمال إجراءات التشكيل.

ثانياً: إجراءات الاستفتاء

تُنفذ كافة خطوات الاستفتاء الخاص بتشكيل الأقاليم من خلال مكاتب المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في المحافظات المعنية، على أن تُنجز جميع الإجراءات خلال فترة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ تكليف المفوضية من قبل مجلس الوزراء. ويُجيز القانون للمفوضية، في حال الضرورة، تمديد هذه المهلة لشهر إضافي واحد فقط، بشرط إبلاغ مجلس الوزراء رسمياً بذلك⁽¹⁵⁾.

ويُعد الاستفتاء ناجحاً إذا حصل على موافقة غالبية الناخبين المشاركين في كل محافظة من المحافظات التي ترغب بالانضمام إلى الإقليم الجديد، مع شرط أن لا تقل نسبة المشاركة العامة عن 50% من مجموع الناخبين المسجلين. ويتم إعلان نتائج الاستفتاء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إجرائه.

ويحق لأي طرف ذي مصلحة أن يتقدم بطعن في نتائج الاستفتاء خلال مهلة أسبوع واحد من تاريخ الإعلان الرسمي عنها. وتفصل الجهة القضائية المختصة في هذه الطعون خلال عشرة أيام

من تاريخ تقديمها، ثم تُصادق على النتائج النهائية، التي تُرفع إلى رئيس مجلس الوزراء خلال ثلاثة أيام من إقرارها⁽¹⁶⁾.

وبالرجوع إلى قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007، نجد أن المادة (8/ثالثاً) تنص على تشكيل هيئة قضائية تُدعى "الهيئة القضائية للانتخابات"، تتألف من ثلاثة قضاة غير متفرغين، تتولى النظر في الطعون المقدمة من قبل المتضررين مباشرة، أو المحالة من مجلس المفوضين. وعلى الرغم من أن القانون لم يُشر صراحة إلى الطعون المتعلقة بالاستفتاءات، إلا أن الهيئة القضائية تُعد الجهة المختصة بذلك، وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة لأي نوع من الطعن⁽¹⁷⁾.

وبمجرد المصادقة على النتائج، تُرفع إلى رئيس الوزراء لإصدار قرار بتشكيل الإقليم خلال مدة أقصاها ثلاثة أيام، ويُنشر القرار في الجريدة الرسمية. وفي حال عدم نجاح الاستفتاء، يجوز إعادته بعد مرور عام كامل من تاريخ إعلان نتائجه، مع الالتزام بالإجراءات ذاتها المنصوص عليها سابقاً⁽¹⁸⁾.

وقد حدّد القانون أن المكتب الوطني للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات هو الجهة المختصة بالإشراف على العملية برمتها، ويملك صلاحية إصدار التعليمات والأنظمة التنظيمية اللازمة لضمان تنفيذ الاستفتاء وفق الأطر القانونية المعتمدة.

رابعاً: مرحلة تشكيل الإقليم

عقب صدور قرار تشكيل الإقليم من قبل رئيس مجلس الوزراء ونشره في الجريدة الرسمية، تُلزم المجالس المشكلة ضمن الإقليم – سواء كانت مجالس محافظات أو مجالس تشريعية – بعقد جلسة خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام من تاريخ القرار، لغرض تنظيم عملية انتخاب مجلس تشريعي انتقالي يمثل الإقليم. وتستمر هذه المجالس في ممارسة مهامها إلى حين نفاذ الدستور الدائم للإقليم وتشكيل مؤسساته الدستورية بصورة نهائية.

ويُنات بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات مهمة الإشراف على العملية الانتخابية الخاصة باختيار أعضاء المجلس التشريعي الانتقالي، وذلك من خلال اقتراع عام، سري ومباشر. ويشترط أن يستوفي المترشحون للمجلس الشروط القانونية المنصوص عليها في قانون الانتخابات الاتحادي، بحيث يمثل الأعضاء عموم سكان الإقليم دون تمييز.

وقد حرص المُشرّع الدستوري عند تنظيمه لبنية الدولة على خلق توازن بين نموذج المحافظات اللامركزية، التي تتمتع بصلاحيات واسعة، ونموذج الأقاليم ذات الطابع الفيدرالي، وذلك بهدف

إرضاء التوجهات المختلفة داخل الدولة. وكان من المؤمل أن تجد المحافظات في الصلاحيات الواسعة الممنوحة لها ما يغنيها عن المطالبة بالتحول إلى أقاليم قائمة⁽¹⁹⁾ غير أن الواقع يُبين أن صلاحيات المحافظات – مهما اتسعت – تظل دون مستوى الصلاحيات التي تتمتع بها الأقاليم. فالأقاليم تتميز بامتلاكها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية متكاملة، وتتمتع باستقلالية واسعة في إدارة شؤونها، باستثناء ما يتعارض مع الدستور الاتحادي أو يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. وفي المحصلة، فإن النتائج على أرض الواقع لم تكن مشجعة على الإطلاق. فقد أظهرت التجربة ضعف الالتزام بمبدأ اللامركزية من قبل الحكومات المتعاقبة في العراق، بل إن حتى نظام الحكم الذاتي الذي كان قائمًا في إقليم كردستان قبل عام 2003 – والذي يُعد قريبًا من النموذج الفيدرالي – لم يحظ بالاحترام الكامل من قبل السلطات المركزية، التي مارست إدارة شديدة المركزية، ما أدى إلى توترات متكررة وصراعات داخلية خلّفت آثارًا مأساوية على سكان تلك المناطق.

خامسًا: المحافظات غير المنتظمة في إقليم

تُعد المحافظة وحدة إدارية ضمن حدود جغرافية محددة. وتتكون من أفضية ونواحٍ وقرى، ووفقًا لما ورد في النصوص القانونية المنظمة لذلك.⁽²⁰⁾ وقد منح الدستور العراقي، في البند (ثانيًا) من المادة (122)، هذه المحافظات – التي لم تنتظم ضمن إقليم – صلاحيات إدارية ومالية واسعة، تمكّنها من إدارة شؤونها استنادًا إلى مبدأ اللامركزية الإدارية، على أن يُنظم ذلك بقانون خاص. غير أن صياغة الدستور في هذا السياق تعاني من قدر من التناقض، لا سيما فيما يتعلق بتحديد طبيعة الصلاحيات الممنوحة للمحافظات. ففي الوقت الذي نص فيه على اعتماد اللامركزية الإدارية كأساس لإدارة شؤون المحافظات، نجد أن مواد دستورية أخرى، كما في المادة (115)، توجي باعتماد مبدأ اللامركزية السياسية، إذ منحت الأسبقية للقوانين الصادرة عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عند تعارضها مع القوانين الاتحادية في نطاق الاختصاصات المشتركة.

ويُفهم من هذا التوجه أن المحافظات تتمتع، من الناحية العملية، بسلطة تشريعية شبيهة بتلك التي تتمتع بها الأقاليم، رغم أن الباب الخامس من الدستور، المعني بتنظيم أوضاع المحافظات غير المنتظمة في إقليم، لم يُفصّل هذه الصلاحية بصورة صريحة.

وبناءً على ما سبق، فإن غياب النص الدستوري الصريح في المادة (122) بشأن منح مجلس المحافظة سلطة إصدار التشريعات المحلية، يترتب عليه عدم إمكانية ممارسة هذه الصلاحية بشكل قانوني، مما يُقيد من قدرة مجالس المحافظات على تبني منظومة تشريعية مستقلة محلياً، ويؤكد أن اختصاصها يظل محصوراً في الجوانب الإدارية والتنظيمية لا التشريعية.

المبحث الثاني: حلول تعزيز الاختصاص في نظام اللامركزية الإدارية في العراق
تعد اللامركزية الإدارية أحد أهم النظم التي تُسهم في تعزيز كفاءة الإدارة العامة من خلال توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والوحدات الإدارية المحلية. في العراق، يواجه نظام اللامركزية تحديات متعددة تتعلق بتداخل الاختصاصات، وضعف البنى القانونية والمؤسسية، مما يُعيق تحقيق الأهداف المرجوة من هذا النظام. ولضمان نجاح اللامركزية الإدارية، يصبح من الضروري التركيز على تعزيز الاختصاصات، وتوضيح الأدوار بين السلطة المركزية والمحلية، وبناء قدرات المؤسسات المحلية بما يضمن تحقيق التنمية المستدامة والحوكمة الرشيد، ويتطلب ذلك إجراء إصلاحات تشريعية وتنظيمية تسهم في إزالة التداخلات وتعزيز التنسيق بين مختلف المستويات الإدارية. كما ينبغي تفعيل دور الرقابة والمساءلة لضمان تحقيق كفاءة الأداء وتقديم خدمات فعّالة للمواطنين.

المطلب الأول: الموازنة بين الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية والتنسيق المركزي
لطالما اعتُبر مدى كفاية الموارد المالية معياراً أساسياً في قياس مستوى الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية، إذ أن الحاجة المستمرة إلى الدعم الحكومي قد تقوّض من استقلالية تلك الهيئات، خاصة إذا تجاوزت حدود التمويل المعقول. ففي بعض الدول التي بلغت مراحل متقدمة في ترسيخ الديمقراطية المحلية، لا تزال السلطات المركزية تتدخل في شؤون الهيئات المحلية كلما قُدّمت لها إعانات مالية إضافية، حيث تفرض شروطاً تحدد أوجه التصرف في تلك الموارد وتوجهات إنفاقها. من هنا، فإن على المشرع عند تحديد مصادر التمويل المحلية أن يراعي تأمين قدر كافٍ من الموارد التي تضمن للهيئات استقلالاً فعلياً في أداء مهامها⁽²¹⁾.

ويقوم المشرع بتحديد الموارد المالية المخصصة للحكومات المحلية، بما يتناسب مع طبيعة المشاريع والخدمات المناطة بها، وغالباً ما تلجأ هذه الوحدات الإدارية إلى مصادر تمويل خارجية لتعويض نقص الإيرادات الذاتية، مثل الإعانات الحكومية والتبرعات والهبات والقروض. وفي هذا الإطار، من المهم التمييز بين نمطين من اللامركزية المالية:

- اللامركزية المتماثلة: التي تقوم على منح جميع الحكومات المحلية في مستوى إداري معين صلاحيات مالية متساوية ومسؤوليات متماثلة، ما يعزز قدرتها على زيادة إيراداتها وتحقيق العدالة بين الوحدات.
 - اللامركزية غير المتماثلة: التي تعتمد على التمايز بين الوحدات المحلية، فتُحدد لكل منها مهام إنفاق وصلاحيات مالية مختلفة، تبعًا لظروفها واحتياجاتها الخاصة⁽²²⁾. وفي السياق العملي، تتولى السلطة الاتحادية مسؤولية تخصيص وإنفاق العائدات المالية من خلال آليات مركزية، بينما يُسند إلى الأقاليم والمحافظات حق التصرف بهذه المخصصات ضمن إطار لا مركزي.
- ويُجرى توزيع الإيرادات وفقًا لأحكام الدستور والقوانين ذات الصلة، بما يضمن تحقيق العدالة في توزيع الثروات بين المحافظات والأقاليم، استنادًا إلى معايير مثل عدد السكان، ومستوى البنية التحتية، ومتطلبات التنمية. ويهدف هذا التوزيع إلى تقليص الفوارق الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق التوازن بين المناطق المختلفة، بما يعزز الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة.
- كما تعتمد عملية التوزيع على آليات شفافة تأخذ بعين الاعتبار عوامل مثل الكثافة السكانية، ونسب الفقر، وحجم المشاريع التنموية، ومساهمة كل وحدة إدارية في الناتج القومي. وتُراعى كذلك الفوارق الجغرافية لضمان عدالة التوزيع.
- وبموجب هذه السياسة، تتمتع الأقاليم والمحافظات بصلاحيات واسعة في التصرف بمخصصاتها المالية، بما ينسجم مع خططها المحلية وأولوياتها التنموية، شريطة الالتزام بالمعايير الوطنية وآليات الرقابة المالية، بما يضمن الكفاءة والشفافية في استخدام الأموال العامة.
- أهم مجالات الإنفاق والصلاحيات المالية وفق الدستور العراقي لعام 2005**
- يتضمن دستور العراق لسنة 2005 عددًا من المجالات الجوهرية التي تُشكّل التزامات على السلطة الاتحادية في إطار الإنفاق العام، أبرزها:
1. توفير الحماية للفئات الضعيفة، لا سيما الأمومة، والطفولة، والشيوخ، وضمان رعاية النشء والشباب، وتوفير السكن اللائق⁽²³⁾.
 2. تقديم الضمان الاجتماعي والصحي في حالات العجز والمرض والشيوخ والتشرد والبطالة⁽²⁴⁾.
 3. إنشاء المؤسسات الصحية والمستشفيات المختلفة لضمان الرعاية الصحية الوقائية والعلاجية.

4. رعاية الأشخاص ذوي الإعاقة وذوي الاحتياجات الخاصة، وتقديم خدمات التأهيل لهم.
 5. دعم ذوي الشهداء والسجناء السياسيين والمتضررين من السياسات السابقة.
 وفي هذا الإطار، ظهرت دعوات إلى ضرورة إنشاء هيئة اتحادية مستقلة تُعنى بمراقبة وتخصيص الموارد المالية، تتكون من ممثلين عن الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات،⁽²⁵⁾ وتتناط بها المهام الآتية:

- ضمان العدالة في توزيع المساعدات والمنح والقروض الدولية بما يتناسب مع استحقاقات كل محافظة أو إقليم.
- مراقبة كفاءة استخدام الموارد المالية الاتحادية، وتوزيعها بشكل عادل.
- تعزيز الشفافية في تخصيص الأموال، وفقاً للنسب المقررة للمحافظات والأقاليم.
- منح السلطات المحلية (المحافظين ورؤساء المجالس) صلاحيات الإنفاق ضمن التخصيصات المعتمدة في الموازنات السنوية، بشرط عدم تجاوز تلك الاعتمادات، أو طلب تخصيصات إضافية دون الرجوع إلى الجهات المعنية في الحكومة الاتحادية.

ورغم النصوص التي تشير إلى الاستقلال المالي للمحافظات والأقاليم، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً، إذ يُخشى من إساءة استخدام السلطة المالية من قبل بعض الوحدات الإدارية، مما قد يؤدي إلى تفاوتات مالية بين المواطنين أو محاولة جذب الاستثمارات بإعفاءات ضريبية غير منضبطة، وهو ما يستدعي وجود تنسيق بين الوحدات المحلية لضمان سياسة مالية متوازنة.

-توزيع الإنفاق بين الحكومة الاتحادية والمحلية

يتوزع الإنفاق العام بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، حيث تتولى الوزارات الاتحادية تقديم الخدمات عبر فروعها في المحافظات. وفي المقابل، تعتمد الحكومات المحلية على الموارد الخاصة بها، إلى جانب الاعتمادات المالية التي تُخصص لها ضمن الموازنة العامة، بالإضافة إلى تخصيصات برامج الإعمار والتنمية⁽²⁶⁾.

وقد نصت المادة (44) من التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 (بموجب القانون رقم 19 لسنة 2013) على أن الموارد المالية للمحافظة تشمل ما يُخصص لها من الموازنة الاتحادية وفقاً لنسبة السكان ومستوى المحرومية، لتحقيق تنمية عادلة ومتوازنة بين المحافظات.

-إشكاليات التطبيق: صلاحية التشريع المالي المحلي

شهد التطبيق العملي جدلاً واسعاً بشأن مدى أحقية المحافظات في إصدار تشريعات مالية. فقد عمدت بعض المحافظات إلى سن تشريعات داخلية وتنظيم آليات لجمع الإيرادات المحلية، وهو ما قوبل باعتراضات قانونية استناداً إلى المادة (28) من الدستور، التي تشترط أن يتم فرض الضرائب والرسوم بموجب قانون يصدر عن السلطة التشريعية. وقد برز اتجاهان قانونيان بهذا الخصوص:

- الاتجاه الأول يرى أن ما يصدر عن مجالس المحافظات من قرارات تتعلق بجباية الأموال هي قرارات إدارية لا ترقى إلى مرتبة القوانين، وبالتالي فإن فرض أي رسوم دون قانون يُعد مخالفاً للدستور.
 - أما الاتجاه الثاني، فيرى أن النص الدستوري في المادة (122/ثانياً) الذي يُجيز للمحافظات إدارة شؤونها وفق اللامركزية، يشمل ضمناً صلاحية إصدار تشريعات محلية مالية، بشرط عدم تعارضها مع القوانين الاتحادية ذات الصلاحية الحصرية.
- وقد حسم مجلس شورى الدولة هذا الجدل بقراره المرقم (39/2008)، مؤكداً أن فرض الضرائب والرسوم يجب أن يتم بناءً على قانون صادر عن السلطة التشريعية، وليس من قبل مجالس المحافظات بشكل منفرد⁽²⁷⁾. ويُعد هذا التوجه متسقاً مع السياسة المالية العامة للدولة، ويمنع التكرار الضريبي، ويحد من التهرب الضريبي، ويُجنب الفئات الضعيفة أعباء مالية إضافية.

المطلب الثاني: منح الهيئات اللامركزية دوراً اقتصادياً أكبر لتحقيق التوازن السياسي شهدت العقود الأخيرة تطوراً تكنولوجياً وعلمياً متسارعاً، مصحوباً بتحويلات كبيرة في المشهدين السياسي والاقتصادي، مما أسهم في توسيع آفاق اللامركزية الإدارية ودفعها نحو أدوار أكثر تعقيداً وتأثيراً. فقد باتت للهيئات المحلية دور متعاظم في الشأن الاقتصادي، إلا أن فعالية هذا الدور تظل رهينة بمدى توفر الموارد المالية الكافية، التي تُعد ركيزة أساسية لتحقيق نتائج ملموسة على أرض الواقع.

ومن أجل فهم العمق الحقيقي لوظيفة الهيئات اللامركزية ضمن الحياة الاقتصادية، لا بد من طرح تساؤل جوهري: ما الغاية المرجوة من عملية تفكيك السلطة المركزية إلى سلطات موزعة على هيئات محلية؟

إن هذا التفكيك لا يقتصر أثره على الجوانب السياسية والتنموية للهيئات المحلية فحسب، بل يمتد ليطال البُعد المؤسسي أيضاً. فالمركزية تقيد قدرة المؤسسات المحلية على اتخاذ قرارات

مستقلة، في حين تتيح اللامركزية لهذه المؤسسات أن تطوّر نخبةً إداريةً مسؤولةً عن تسيير الشأن المحلي، ونخباً سياسية تساهم في رسم السياسات الاقتصادية على المستويين المحلي والوطني.

وتُعد هذه النخب اللامركزية فاعلاً اقتصادياً مهماً، بما تحوزه من صلاحيات دستورية وإمكانات عملية تمكّنها من دفع عجلة التنمية المحلية، مما ينعكس بدوره على النمو الاقتصادي الوطني. ولتعزيز مواردها المالية، يمكن للهيئات المحلية أن تعتمد مجموعة من المبادرات الاستراتيجية، مثل تبسيط إجراءات الترخيص لإقامة المشاريع الصناعية في المناطق البعيدة، وتشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية من خلال تقديم تسهيلات وإعفاءات ضريبية وجمركية. كما يُمكن لهذه الهيئات السعي للحصول على مساعدات خارجية، أو التفاوض على قروض منخفضة الفائدة لدعم مشاريع تنموية في القرى والمناطق المحرومة، بما يسهم في تحسين المستوى المعيشي لسكانها ويُحقق التنمية المتوازنة⁽²⁸⁾.

يُعد تفعيل الدور الاقتصادي للهيئات المحلية عاملاً محورياً في الحفاظ على الطابع التاريخي والثقافي للأسواق التجارية التقليدية، لا سيما تلك المنتشرة في المناطق ذات الطابع السياحي، إلى جانب تحفيز المشاريع الاستثمارية وتعزيز الصناعات المحلية. ومن هذا المنطلق تتجلى أهمية المساهمة الاقتصادية للهيئات المحلية في دعم التنمية المستدامة.

ويُنظر إلى التنمية الاقتصادية بوصفها عملية استراتيجية شاملة تمر بمراحل متسلسلة تبدأ بوضع رؤية واضحة تعكس التوافق المجتمعي حول المستقبل الاقتصادي المنشود، ثم تحديد الأهداف والمخرجات المطلوبة، ووضع معايير الأداء القابلة للقياس الزمني، وانتهاءً بتنفيذ برامج تنموية ومشروعات محددة الأولويات والتكاليف. ولضمان فاعلية هذه الخطط، ينبغي أن تكون البرامج قابلة للتنفيذ ضمن أطر زمنية دقيقة ومدعومة بمؤشرات قياس واضحة⁽²⁹⁾.

ومع ذلك، فإن التجارب السابقة أظهرت أن بعض الإصلاحات الإدارية جاءت مزروعة الصلة عن السياق الاقتصادي الأوسع، وغالباً ما كانت مدفوعة باعتبارات أنية تفتقر إلى الأسس العلمية والعملية، ما أدى إلى افتقارها للفاعلية وابتعادها عن المفهوم الحقيقي للإصلاح الإداري. لذا، فإن الحاجة تبدو ملحة لاعتماد نهجٍ إصلاحي متكامل يربط بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبين تحديث الجهاز الإداري بما يحقق التوازن والمرونة⁽³⁰⁾.

في هذا السياق، تبرز أهمية تفعيل دور البلديات في التنمية الاقتصادية، وهو ما يتطلب تطوير أدائها المالي والإداري، وتعزيز سلطتها في جذب الاستثمارات. غير أن هذا التوجه يواجه عدة

تحديات، أبرزها ضعف الموارد المالية، تراكم الديون، قلة الاستثمار في المشاريع التنموية، بالإضافة إلى هيمنة المركزية في اتخاذ القرار ومحدودية إشراك القطاع الخاص والمجتمع المحلي في جهود التنمية.

ويرى الدكتور أحمد سرحال أن "الديمقراطية الاقتصادية" للبلديات تقوم على مبدأ المساواة في الوصول إلى الثروة، مشيراً إلى أن هذا المفهوم يختلف عن الديمقراطية السياسية، وإن كانا يتكاملان في بناء أنظمة اقتصادية عادلة. ويذهب الدكتور سامي عطا الله إلى تحديد أربعة مبادئ رئيسية يجب أن تُراعى عند توزيع المسؤوليات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية: أولاً، أن تُسند مهام تقديم الخدمات للسلطة الإدارية الأقرب للمجتمع المستفيد؛ ثانياً، أن تتولاها الجهات القادرة على تحقيق وفورات الحجم؛ ثالثاً، أن تملك الجهات المنفذة القدرة التمويلية والإدارية المناسبة؛ ورابعاً، أن تكون تلك السلطات سهلة الوصول من قبل المواطنين، بما يُعزز من مشاركتهم في صنع القرار المحلي⁽³¹⁾.

تلك المبادئ تمثل مرتكزات مهمة لضمان فاعلية اللامركزية في تحقيق التنمية الاقتصادية المتوازنة والشاملة.

أضحى موضوع اللامركزية وتعزيز قدرات الهيئات المحلية من القضايا المحورية التي تتبناها العديد من المنظمات الدولية، حيث تقدم هذه المنظمات نماذج متعددة تُبرز أهمية اللامركزية والديمقراطية والمشاركة المجتمعية في تطوير العمل المؤسسي على المستوى المحلي. وقد توسعت أهداف هذه المنظمات لتشمل، في الآونة الأخيرة، مجالات التخطيط الاستراتيجي والتنمية الاقتصادية، دعمًا منها للمبادرات والمشاريع المحلية.

وانطلاقاً مما تقدم، ووفقاً للرؤية التحليلية، يُعتبر الدور الاقتصادي للهيئات المحلية أحد المكونات الأساسية في تحقيق التوازن والاستقرار داخل الدولة الواحدة. إذ إن أي تقدم في المسار السياسي الديمقراطي لا بد أن يصاحبه تطور اقتصادي واجتماعي عادل، ما يضمن توزيعاً منصفاً للثروات الوطنية بين مختلف مكونات المجتمع.

ومن الملاحظ أن خيار اللامركزية قد تم تبنيه من قبل العديد من الدول الغربية ذات النظم الرأسمالية، كرد فعل للأزمات الاقتصادية العميقة، مثل أزمة الكساد العالمي عام 1929، وكذلك الأزمات التي تلت الحرب العالمية الثانية، والتي فرضت إعادة النظر في النماذج الاقتصادية التقليدية القائمة على مركزية الدولة وتضخم البيروقراطية. وقد أسفر هذا التوجه

عن ظهور أنماط جديدة لإدارة الشأن العام، أعادت من خلالها الدول تنظيم علاقتها بالمجتمع المدني، وخصوصاً مع المجتمعات المحلية.

ومع ذلك، فإن عملية إعادة هيكلة العلاقة بين الدولة والمجتمع المحلي لم تخلُ من التحديات، فقد ظهرت معها مفاهيم جديدة غير واضحة المعالم أحياناً، مما أوجد توترات داخل بعض الدول، كما هو الحال في النزاعات الجهوية في فرنسا مع كورسيكا، والمملكة المتحدة مع اسكتلندا، وإسبانيا مع كتالونيا، ما يؤشر إلى صعوبات في ضبط توازن العلاقة بين المركز والأطراف⁽³²⁾.

ولا يمكن تجاهل ما يمكن تسميته بـ"الارتداد المؤسسي"، أي تلك الآثار غير المتوقعة الناتجة عن إعطاء الطابع الرسمي والدستوري للهيكل اللامركزية، وهو ما قد يؤدي إلى تنامي الطموحات والانفصال السياسي، نتيجة التعبئة الاجتماعية خارج الإطار التقليدي.

لذلك، فإن الحفاظ على وحدة الدولة وتعزيز قدرتها الاقتصادية يستوجب التوفيق بين الاستقلال المحلي والمصلحة الوطنية العليا. ويتطلب هذا التوجه توحيد الجهود بين الهيئات اللامركزية تحت مظلة السلطة المركزية، بحيث تتمكن الوحدات المحلية من مساندة بعضها البعض في أوقات الأزمات، وفق مبدأ التكافل والتضامن، لتشكيل جميعها كياناً وطنياً متماسكاً يسعى لتحقيق التنمية الشاملة والارتقاء بالمجتمع على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي.

يفترض أن الغاية الأساسية من تطبيق مشروع اللامركزية هي تحقيق التنمية المحلية، والتي لا يمكن بلوغها من دون توفر أدوات وآليات اقتصادية فعالة، تديرها مؤسسات ذات طابع اقتصادي في المقام الأول. إلا أن الواقع يعكس توجهاً نحو إسناد تنفيذ هذا المشروع إلى وزارة الداخلية، التي صبغت اللامركزية بصيغة إدارية بحتة، من خلال إنشاء هيكل تنظيمية جديدة تستند إلى مزيج من الانتخاب والتعيين، مما قد يفضي إلى إشكالات قانونية تستدعي إعادة تقييمها من الناحيتين الدستورية والفقهية.

ويلاحظ أن المجالس المحلية المنتخبة على مستوى المحافظات ستكون هي الجهات المخولة بتحديد الاحتياجات التنموية وإعداد الموازنات التمويلية، في حين تبقى هذه الموازنات خاضعة لموافقة السلطة المركزية ومجلس النواب، ما يُنتج وضعاً غير متوازن يتمثل في أن جهة منتخبة (مجلس النواب) تمارس الرقابة على جهة منتخبة أخرى (مجالس المحافظات). ويتعقد هذا المشهد أكثر بوجود المجالس البلدية المنتخبة، التي تخضع بدورها لتوجيه وإشراف من مجالس المحافظات، ما يخلق تناقضات إدارية وتشريعية في آليات التمثيل والرقابة.

ومن زاوية أخرى، فإن تطبيق اللامركزية قد يترتب عليه تبعات سياسية وأمنية غير محسوبة، لكونه قد يؤدي إلى تقليص نفوذ الحكومة المركزية، خاصة في ظل تصاعد المطالب الشعبية المطالبة بتوسيع قاعدة الانتخاب في المجالس المحلية، والتي قد تحظى بدعم خارجي ضمن سياق الدعوات الدولية لتعزيز حقوق الإنسان والحريات الديمقراطية⁽³³⁾.

أما من الجانب الإداري، فإن تفعيل اللامركزية يتطلب وجود بني مؤسسية مؤهلة وكوادر بشرية مدربة قادرة على تنفيذ المهام الموكلة إليها، وهو ما قد يؤدي إلى ارتباك إداري ومالي مزدوج إذا لم تتم مراجعة شاملة لدور وحجم القطاع العام، بما يُمكن من تيسير عملية الانتقال نحو نموذج إداري لامركزي فعال. ومن المخاطر المتوقعة في هذا السياق نشوء طبقات إدارية إضافية تُفاقم البيروقراطية وتُثقل كاهل الموازنة العامة بأعباء مالية جديدة، ما يُفاقم العجز المالي.

وفي البعد المالي، تُجمع التجارب العالمية على أن الاستقلال المالي يُعد من الركائز الأساسية لأي نموذج لامركزي ناجح. فإذا كان من المأمول أن تهض الحكومات المحلية والهيئات غير المركزية بمسؤولياتها، فلا بد من تمكينها مالياً عبر توفير مصادر دخل كافية، سواء من خلال الإيرادات المحلية أو التحويلات المالية من الحكومة المركزية، بما يضمن قدرتها على تنفيذ مهامها بكفاءة واستقلالية.

الخاتمة:

تُظهر التجربة العراقية أنّ اللامركزية الإدارية لم تتعثر بسبب نقص النصوص فحسب، بل بسبب غموض حدود الاختصاص، وتذبذب التنسيق بين المستويين الاتحادي والمحلي، وضعف الجاهزية المؤسسية والمالية لدى الوحدات المحلية لاستيعاب النقل الواسع للصلاحيات. إن تحويل اللامركزية من شعار إصلاح إلى منظومة تشغيلية فاعلة يقتضي ضبط الحدود القانونية، وبناء القدرات، وربط الاستقلال المالي بآليات شفافة للمساءلة والتنسيق، بما يحفظ وحدة السياسة العامة ويمنع ازدواج القرار، وبالتالي فقد توصلنا في هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والمقترحات على النحو الآتي:

النتائج :-

1- وجود فجوة تطبيقية بين الإطار الدستوري/القانوني وبين الواقع العملي أدت إلى تداخل في الاختصاصات وضعف قابلية المساءلة، خصوصاً في العلاقة بين الدوائر المنقولة والوزارات ودواوين المحافظات.

- 2- الاستقلال المالي للمحافظات ما يزال نسبيًا وغير متكافئ، مع غياب أدوات كافية لتسوية الفوارق التنموية، ما يحدّ من قدرة الإدارات المحلية على التخطيط والإنفاق بكفاءة.
- 3- النقل المتزامن لصلاحيات واسعة دون جاهزية بشرية ونظم حوكمة راسخة خلق تعددًا في مراكز القرار وأرباكًا مؤسسيًا، وأضعف أثر اللامركزية على جودة الخدمات.

التوصيات :-

1. إصدار إطار تشريعي/تنظيمي موحد للاختصاصات يحدّد بدقّة وظائف كل مستوى (اتحادي-محلي)، مع إنشاء آلية سريعة وملزمة لفضّ تنازع الاختصاص (لجنة تحكيم إدارية بقرارات واجبة النفاذ ضمن آجال محددة).
2. اعتماد برنامج مرحلي لنقل الصلاحيات قائم على مؤشرات جاهزية (قدرات بشرية، أنظمة مالية، رقابة داخلية)، يسبقه ويواكبه مسار وطني لبناء القدرات وشهادات كفاءة للمناصب القيادية المحلية.
3. ترسيخ اللامركزية المالية عبر معادلة تمويل شفافة قائمة على السكان و«مؤشر المحرومية» والأداء، مع صندوق موازنة تعادلية ومراجعة سنوية، وربط الصرف المحلي بضوابط محاسبية موحدة وتدقيق مستقل.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب القانونية

- 1- أ.د. أيمن أمين السيد الهاجري، بناء القدرات المؤسسية للوحدات المحلية كأحد متطلبات تفعيل اللامركزية (دراسة مقارنة)، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية (جامعة الدول العربية)، القاهرة، 2017.
- 2- أ.د. برهان الدين الخطيب، الانحراف الإداري في لبنان: أسبابه ووسائل علاجه، المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والطباعة والنشر، بيروت، 2000.
- 3- أ.د. حميد حنون خالد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السهوري، بغداد، 2012.
- 4- د. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري العراقي، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، 2014.
- 5- أ.د. سامي عطا الله، التجربة المركزية المالية في لبنان والتجارب العالمية المعاصرة، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2002.
- 6- أ.د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي: دراسة تحليلية مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.
- 7- أ.د. عبد المجيد محمود عبد المجيد، الفساد: تعريفه - صورته - علاقته بالأنشطة الإجرامية الأخرى، الجزء الأول، دار نهضة مصر، 2014.
- 8- أ.د. عصام نعمة إسماعيل، دساتير الدول العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
- 9- م.د. علي عبود بحر العلوم، الفيدرالية الجغرافية وأفاقها المستقبلية في العراق، دار المعارف للمطبوعات، بيروت، 2014.

10- أ.د. لطيف مصطفى أمين، الفدرالية وآفاق نجاحها في العراق، ط1، دار سردم للطباعة، كردستان العراق، 2006.

11- أ.د. محمد علي خلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2013.

12- أ.د. محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الأولي للعلوم الإدارية، القاهرة، 2015.

13- م.د. منى حرب وسامي عطا الله، السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2014.

14- أ.د. يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، مؤسسة مرتضى للكتاب العراقي، الطبعة الأولى، بغداد.

ثانياً: التشريعات والقوانين

1- الدستور العراقي لعام 2005

2- قانون إدارة الألوية رقم 16 لسنة 1945.

3- قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

4- قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 19 لسنة 2013.

5- قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة 2008.

ثالثاً: القرارات القضائية

1- قرار مجلس شوري الدولة العراقي رقم 39 لسنة 2008.

رابعاً: البحوث والدوريات

1- أ.د. علي هادي حميدي وآخرون، التنظيم القانوني للامركزية المائية في الدولة الفدرالية (دراسة مقارنة مع القانون العراقي)، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، بغداد، العدد 2، 2013.

2- أ.د. محمد دحام كردي، مستقبل الدولة العراقية بين الفيدرالية والتقسيم، مجلة جامعة الأنبار، المجلد 4، العدد 23، 2017.

3- أ.د. نغم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005: الواقع والطموح، مجلة دراسات دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد الحادي والأربعون، 2009.

References

First: Legal Books

1. Ayman Amin El-Sayed El-Bajouri, Institutional Capacity Building of Local Units as a Requirement for Activating Decentralization (Comparative Study), Publications of the Arab Administrative Development Organization (League of Arab States), Cairo, 2017.
2. Burhan Al-Din Al-Khatib, Administrative Deviation in Lebanon: Its Causes and Remedies, Lebanese Arab Institution for Distribution, Printing and Publishing, Beirut, 2000.
3. Hamid Hanoun Khalid Al-Saadi, Principles of Constitutional Law and the Development of the Political System in Iraq, Al-Sanhouri Library, Baghdad, 2012.
4. Sajid Mohammed Al-Zamili, Principles of Constitutional Law and the Iraqi Constitutional System, Nibour Press for Printing, Publishing and Distribution, Baghdad, 2014.
5. Sami Atallah, Fiscal Centralization in Lebanon and Contemporary Global Experiences, Lebanese Center for Policy Studies, Beirut, 2002.
6. Shorsh Hassan Omar, Characteristics of the Federal System: An Analytical Comparative Study, Arab Center for Publishing and Distribution, Cairo, 2018.

7. Abdel-Meguid Mahmoud Abdel-Meguid, Corruption: Its Definition – Forms – Relation to Other Criminal Activities, Part I, Dar Nahdat Misr, 2014.
8. Issam Nehmeh Ismail, Constitutions of Arab States, Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2008.
9. Ali Abboud Bahr Al-Ulum, Geographical Federalism and Its Future Prospects in Iraq, Dar Al-Maaref Publications, Beirut, 2014.
10. Latif Mustafa Amin, Federalism and Its Prospects of Success in Iraq, 1st edition, Sardam Press, Kurdistan Iraq, 2006.
11. Mohammed Ali Khalayleh, Local Administration and Its Applications in Jordan, Britain and France, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2013.
12. Mahmoud Atef Al-Banna, Financial Resources of Local Authorities, Journal of Administrative Sciences, Institute of Administrative Sciences, Cairo, 2015.
13. Mona Harb & Sami Atallah, Local Authorities and Public Services: Assessing Decentralization in the Arab World, Lebanese Center for Policy Studies, Beirut, 2014.
14. Youssef Fawaz Al-Hiti, Decentralization in the Governorates and Decentralization in the Regions, Murtadha Iraqi Book Foundation, 1st edition, Baghdad.

Second: Legislations and Laws

1. The Iraqi Constitution of 2005.
2. Law of Liwa Administration No. 16 of 1945.
3. Law of Governorates Not Incorporated into a Region No. 21 of 2008 and its amendments.
4. Law of Governorates Not Incorporated into a Region No. 19 of 2013.
5. Law on Executive Procedures for the Formation of Regions No. 13 of 2008.

Third : Judicial Decisions

1. Decision of the Iraqi State Council (Shura Council) No. 39 of 2008.

Fourth: Research and Journals

1. Ali Hadi Hamidi et al., The Legal Organization of Water Decentralization in the Federal State (Comparative Study with Iraqi Law), Al-Muhaqiq Journal for Legal and Political Sciences, Baghdad, Issue 2, 2013.
2. Mohammed Daham Kurdi, The Future of the Iraqi State Between Federalism and Division, University of Anbar Journal, Vol. 4, Issue 23, 2017.
3. Nagham Mohammed Saleh, Federalism in the Iraqi Constitution of 2005: Reality and Aspirations, Journal of International Studies, Faculty of Law and Political Science, University of Baghdad, Issue 41, 2009.

Problems of jurisdiction in administrative decentralization between the problem and the solution

Dr. Mubeen Majid Jaber

Center for Strategic Studies

University of Karbala

Keywords: Specialization, decentralization, problems, solutions

Summary:

This study examines jurisdictional challenges in Iraq's administrative decentralization-between problem and solution—highlighting the gap between constitutional/legal texts and post-2005 practice. It employs a descriptive–analytical approach, supported by legal–comparative analysis and institutional/financial examination of decision chains and local funding flows. Findings reveal overlapping competences and weak accountability, uneven and partial fiscal autonomy across provinces, and simultaneous transfer of powers without adequate human capacity or robust governance systems. The study proposes a unified legislative–regulatory framework of competences with a binding dispute-resolution mechanism; a phased devolution program based on readiness indicators and capacity building; and a transparent financing formula backed by an equalization fund and independent auditing. It concludes that making decentralization effective requires aligning local autonomy with federal coordination to safeguard policy unity and improve service quality and balanced development.