

تقويم تجربة اللامركزية الادارية في العراق

أ.م.د. سداد مولى سبيع*

*جامعة بغداد / مركز
الدراسات الاستراتيجية
والدولية/ رئيس قسم
دراسة الازمات

dr.sudadmawlood@
gmail.com

ملخص :

تعد تجربة اللامركزية الادارية المطبقة في العراق بعد العام 2003، مثالاً شاخصاً على التحولات والتغييرات السياسية التي طرأت على العراق بفعل تغيير نظام السياسية بعد العام 2003، وهذا ما اوجد نظاماً سياسياً يتبع شكلياً من اشكال ادارة الدولة وهي اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية، وهذه الاخيرة هي موضوع البحث، والتي مرت بمرحلتين مرحلة التأسيس لها قبل سن قانون رقم 21 لسنة 2008 وعلى اثر سن القانون تم اجراء دورتي من الانتخابات المحلية وتاخر اجراء الانتخابات المحلية لدورة الثالثة وبفعل جملة عوامل داخلية تم ايقاف عمل مجالس المحافظات في العام 2019، ومن المزمع عقدها في نهاية العام 2023، وخلال تلك المدة القصيرة كانت تلك التجربة بحاجة الى التقويم والتصويب لكي يتم معالجة الاخطاء التي واجهتها اثناء مدة عملها .

Evaluation of the experience of administrative decentralization in Iraq

Dr.sudad mawlood sabea

ABSTRACT:

The experience of administrative decentralization applied in Iraq after the year 2003 is a personal example of the political transformations and changes that occurred in Iraq due to the change of the political system after the year 2003. The research, which went through two phases, its incorporation phase before the enactment of Law No. 21 of 2008, and as a result of the enactment of the law, two rounds of local elections were held, and the holding of the local elections for the third round was delayed, and due to a number of internal factors, the work of the provincial councils was suspended in the year 2019, and it is scheduled to be held at the end of the year 2023, and during that short period, this experiment needed a correction and correction machine in order to address the errors that it encountered during the period of its work

المقدمة:

يعد نظام اللامركزية الادارية احد انواع النظم الادارية التي تعتمدھا بعض الدول في ادارة البلد من الناحية الادارية والاقليمية الذي تلجا اليه الدول لتحقيق الديمقراطية وترسيخها عبر ضمان المشاركة الشعبية والسياسية للمجتمع المحلي في القرارات التي تتعلق بشأن وحداتهم المحلية، ومن هذا يتضح اهمية الاخذ بتطبيق هذا الشكل من اشكال ادارة الدولة، وغالبا الدول التي عملت على تطبيق اللامركزية الادارية حققت الاستقرار السياسي والاجتماعي نتيجة لما كفله هذا النظام من الاستقلال النسبي للوحدات المحلية، الى جانب تخفيف الابعاء عن الحكومة المركزية، فضلا عن تلبية مطالب المجتمع المحلي بصورة افضل بسبب التواصل المباشر بين السكان المحليين ومن يمثله.

ومن هذا يتضح اهمية تطبيق اللامركزية في العراق بعد التغيير السياسي، لاسيما وان العراق حاول بعد العام 2003 بناء ركائز لنظام ديمقراطي نيابي واتحادي وتعددي، وان شابه العديد من الهفوات والمعوقات، وكانت احد

ركائز التغيير السياسي الانتقال من النظام شديد المركزية المركزية الى نظام اللامركزية الادارية بصلاحيات واسعة.

ومن هنا نبحت في اشكالية اللامركزية الادارية من خلال تقويم التجربة، والبحث في الاسباب التي ادت الى ايقاف عمل مجالس المحافظات من قبل البرلمان في العام 2019، فما مرت به تجربة اللامركزية الادارية في العراق من كانت بحاجة الى مراجعة بسبب الاخفاقات التي رافقتها فضلا عن الفساد الاداري والمالي والسياسي الى جانب تأخر اجراء الانتخابات المحلية بعد اجرائها في العام 2013، الامر الذي سمح لبعض تلك المجالس والحكومات المحلية لتكون بوابة اخرى للفساد الاداري، والتي جاءت بسبب الخلل في تفسير العديد من مواد دستور، فضلا عن الخلل في تفسير العديد من مواد قانون رقم 21 لسنة 2008 الخاص بالمحافظات غير المنتظمة في اقليم وانعكاسه بصورة او بأخرى على اداء السلطات المحلية.

اما **الفرضية** فأنها تنطلق حقيقة مفادها ان التقويم والمراجعة لتجربة اللامركزية الادارية في المجالات الدستورية والقانونية والسياسية والادارية يؤدي الى تصويب مسار العمل الخاطيء، وغياب التقويم لتجربة اللامركزية الادارية فانه نذير استمرار بالسياق السابق الذي توقفت لأجله.

وعليه سيتم البحث في الموضوع من خلال مطالب الاول يتناول مدخل نظري والمطلب الثاني الاسس القانونية والدستورية لنظام اللامركزية الادارية في العراق، والمطلب الثالث يبحث متطلبات التقويم القانوني والدستوري والمطلب الرابع يبحث في ضرورات واهمية التقويم السياسي والاداري، الى جانب الخاتمة.

المطلب الاول: مدخل نظري لتقويم اللامركزية الادارية

في البدء من الضروري البحث عن ما هية تقويم اللامركزية الادارية نظريا قبل البحث فيها بالتجربة العراقية والذي لكون ان اهمية تحديد الاطر النظرية الغاية منها بيان اهمية وجدوى اجراء التقويم والمراجعة الدستورية، الفكرية، والقانونية، والسياسية، والادارية لأداء اللامركزية الادارية، وسبل تصحيح مسارها. لاسيما في الحالة العراقية، التي شهدت تجربة تطبيق اللامركزية الادارية بعد التغيير السياسي فعلى الرغم من اهميتها، كونها احد ركائز النظام

الديمقراطي، الا انه وبفعل عوامل عدة سناتي على بحثها لاحقا، من هنا اقتضت الضرورة مراجعة وتقويم الغاية الاساسية التي من اجلها تم الاخذ بهذا الشكل من اشكال ادارة الدولة جغرافيا.

اولا : اهمية تقويم اللامركزية الادارية والاجهزة المنوطة به

من الضروري البحث في معنى التقويم، والذي يرى العديد من الباحثين ان عملية التقويم ترافق عملية صنع القرار المحلي والاتحادي، وهناك من يرى ان عملية التقويم ترافق مخرجات السياسة المحلية، الا ان الغاية الاساسية لدراسة معنى التقويم هو

نشاط علمي يرمي الى تقييم كل العمليات التي لها صلة بالسياسة العامة او السياسة المحلية والتأثيرات المترتبة عنها

تقدير لقدرة البرنامج على تنفيذ وتحقيق اهدافه المحددة له، وعملية تحليل منتظم لمخرجات السياسة المحلية او قراراتها، بمعنى هي عملية رصد وتحديد لطبيعة البرامج والخطط التي حددت قبل التنفيذ ومقارنتها بعد التنفيذ ومن ثم تحديد

الجدوى والغاية من هذا القرار هل نجح بتحقيق أهدافه ام لا، وهنا يجري استخدام المنهاج الكمية، والمقرب السلوكي والقانوني؛ للبحث في حجم المبالغ التي رصدت وكم المبالغ التي تم استخدامها فعليا، فضلا عن تحديد سلوك المؤسسات التنفيذية والادارية التي كان لها بتسهيل عملية تنفيذ قرارات السياسة المحلية والصادرة من الادارات المحلية، فضلا عن مراجعة قانونية دستورية للعقبات التي واجعت عملية التقويم والمراجعة (1).

وبعد بيان اهمية التقويم من الضروري تحديد المقصود بها والتي حددها عدد من الباحثين بانها نشاط علمي يرمي الى تقييم كل العمليات التي لها صلة بالسياسة العامة او السياسة المحلية والتأثيرات المترتبة عنها وطبيعة البرامج والسلوكيات المترتبة عليها بعد التنفيذ (2). ويحدد كذلك بأنه الاحكام التي تطلق على سياسة او برنامج، او نظام ما. كذلك يقصد به اتباع كافة الخطوات والاجراءات للحكم على سياسة او قرار او نظاما

(1) فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2001، ص 310.

(2) محمد احمد العدوي، دراسة السياسة العامة صنع- تنفيذ - تحليل، دار الزهراء، الرياض، 2015، ص 298.

ما اذا ما كان جدير بالتنفيذ او جدير بالاستمرار به. كما يأتي في اطار الحكم على جدوى استمرار العمل بسياسة ما او برنامج معين من عدمه(3).

(3) خيرى عبد القوي، دراسة السياسة العامة، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 1989، ص 230.

يتطلب الحكم على البرامج او السياسات وجود اجهزة مراقبة وتحليل المنجزات لتصويب عمل أي مؤسسة او نظام، وفيما يتعلق باللامركزية الادارية فان المعني بالتقويم الاجهزة الحكومية بكافة مستوياتها (الوزارات ذات العلاقة)، الى جانب الاجهزة التشريعية المسؤولة عن مراجعة القرارات ومتابعة سير عملها، ومدى التزامها بالقانون ويكون اما عن طريق اعضاء البرلمان او عن اللجان التابعة لها(4). ووظيفة هذه الاجهزة لتصحيح أي خطأ يرافق النظام او المؤسسة، او العمل على تغيير بنية هذا النظام تغيير جزئي او كلي؛ لتصحيح ذلك المسار متى ما لاحظت تلك الاجهزة بانحراف النظام عن مساره الصحيح، وهذه هي الغاية الابرز للتقييم (5). ولعل من هذا يتضح هنا اهمية التقويم كونه يصحح المسار للسياسات الحكومية والمحلية.

(4) المصدر نفسه، ص 231.

(5) السيد ياسين، وآخرون، تحليل السياسة العامة قضايا نظرية ومنهجية، تحرير: د. علي الدين هلال، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، 1988، ص 180.

الا ان عملية التقويم تواجه بعدد من الصعوبات والمعوقات، والتي يمكن تحديدها في الاتي(6):

(6) فهمي خليفة الفهداوي، مصدر سبق ذكره، ص 327- 238.

- 1- صعوبة تحديد الهدف المراد مراجعته وتصويبه.
- 2- صعوبة وصف أنشطة السياسات والانشطة والبرامج المراد تحقيقها.
- 3- احيانا ما يتم الخروج عن الهدف الاساسي لأهداف عرضية اخرى، ربما تشتت الهدف الاساسي.
- 4- عدم ملائمة السياسات والبرامج احيانا للأهداف المعدة، مما يعيق التقويم الصحيح.
- 5- في المجتمعات غير المستقرة التي تشهد تغييرات داخلية غالبا ما يتم تشتت الاهداف المرسومة، مما يولد تشتتاً للأهداف، ويصعب التقويم حينها.

6- غياب المؤشرات الازمة للتقويم، وغيابها يؤدي الى عدم قناعة صناع السياسة بالتقويم، والذي يعدون التقويم بموجبه غير موضوعي، او غير واقعي، مما يجعل الكفة تميل نحو من يصنع السياسة وليس من يقوم بتقويمها وتصويبها.

7- نقص المعلومات وندرتها، او عدم مصداقيتها يعيق عملية التقويم، لكون عملية التقويم غالبا من يتولى العمل عليها الراي العام، والذي يتلقاها المؤسسات الرسمية والتي تقرر النظر ببعض وتغض الطرف عن البعض الاخر، وذلك لاعتبارات سياسية وحزبية ومصالحية.

ثانيا: تحليل الابعاد النظرية لنظام اللامركزية الادارية.

تعد اللامركزية الادارية احدى وسائل الاستقرار السياسي

لكونها تخفف من الاعباء على النظام السياسي،

لذا تسعى العديد من الدول الى الاخذ بها لكونها

حلا وسطا بين المركزية والتي فشلت الى حد

ما لكونها لم تعد تلائم جميع التطورات الجارية

بالعالم، وبدأت الحاجة الى اهمية تخفيف الاعباء

عن الدولة وبعض الدول تخشى الاخذ بنظام

الفيدرالية لكونه يعطي صلاحيات كبيرة، فالحل الوسط بينهم

هو نظام اللامركزية الادارية، والتي يقصد بها عميلة توزيع

للوظائف الادارية بين السلطات الاتحادية او لسلطة المركزية

وبين الهيئات محلية منتخبة، وتخضع هذه الهيئات لأشراف

مباشر من السلطات المركزية(7). وبالاتجاه ذاته عرفت بانها

عملية توزيع السلطات بين جهات متعددة، اذ لا تركز السلطة

المركزية كافة الصلاحيات بيدها بل تشاركها هيئات ومؤسسات

قد تكون اقليمية او مرفقية او سياسية، وايضا باتجاه تقسيم

الصلاحيات حدد مفهوم اللامركزية الادارية بانه عملية تقسيم

الصلاحيات بين السلطات المركزية وهيئات منتخبة ومستقلة

قانونا(8).

**عرفت بانها عملية توزيع
السلطات بين جهات متعددة،
اذ لا تركز السلطة المركزية كافة
الصلاحيات بيدها**

(7) احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013، ص 31.

(8) سامي حسن نجم الحمداني، الادارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص 73.

وهناك من حدد المفهوم في اطار قانوني من خلال تحديده بانه تنظيم قانوني يجري توزيع الاختصاصات بين السلطة الادارية المركزية وهيئات مرفقية، او اقليمية او سياسية. وتعبير اكثر دقة وفقا لفقهاء القانون بانها عملية لتوزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة، مع الابقاء على الرقابة المباشرة من قبل السلطات التشريعية والتنفيذية المباشرة على تلك الهيئات (9). المصدر نفسه، 74.

كما نعني باللامركزية الادارية اسلوب من اساليب العمل الاداري يستند على توزيع الوظائف الادارية بين السلطات المركزية وبين هيئات محلية او مجالس محلية منتخبة. والغاية من وجود هيئات محلية منتخبة هو لتحقيق الغاية من اللامركزية الادارية المتمثلة بوجود سلطات محلية منتخبة تمثل اهداف المجتمع المحلي وتسعى الى ادارة شؤونهم من خلال اشخاص يجري انتخابهم من قبل المجتمع المحلي ذاته، لا أن يفرض عليهم اشخاص لا يمثلوهم، ومن ثم يكون من الصعوبة تقهم حاجاتهم ومشاكلهم، مما يجعل هناك فجوة بين المجتمع المحلي وما سواه ممن يمسك بأمر

**نعني باللامركزية الادارية
اسلوب من اساليب العمل
الاداري يستند على توزيع
الوظائف الادارية بين السلطات
المركزية وبين هيئات محلية او
مجالس محلية منتخبة**

المحافظة او الولاية، ومن ثم تتسع لاحقا هذه الفجوة لتمدد الى السلطات المركزية. لذا فان الغاية من هذا التقسيم الوظيفي مشاركة الحكومات المحلية السلطة المركزية في تسيير الشؤون العامة وتنفيذ مخرجات السياسة العامة للبلد مع مراعاة جعل الاولوية في كل وحدة ادارية لحاجات المجتمع المحلي ومتطلباته، وبما لا يتعارض مع اهداف السياسة العامة للبلد، والابقاء على رقابة سلطة الدولة على تلك الهيئات او الحكومات المحلية(10).

واللامركزية الادارية تستند على ثلاث اركان رئيسة وهي(11):

(10) اسراء علاء الدين نوري، مساهمة النظم الادارية في صنع السياسات العامة دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017، ص 57.

(11) احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، مصدر سبق ذكره، ص 32-33.

- 1- وجود وحدات إدارية فرعية (كالمحافظات وفروعها) تديرها هيئات محلية منتخبة معترف بها قانونا .
- 2- تمتع هذه الوحدات الادارية وهيئاتها المحلية باستقلالية مالية وادارية كبيرة ، وهي لا تخضع الى المؤسسات المركزية خضوعا تاما .
- 3- خضوع هذا الوحدات الادارية واعمالها الى الرقابة من السلطات المركزية.

تأخذ اللامركزية الادارية صورتين من التطبيق، تتداخل الثانية مع الاولى في الممارسة والتطبيق، لكون اللامركزية الادارية المصلحية والمرفقية، تنشأ اثناء اداء العمل الاداري الذي يتطلب وجود لامركزية مصلحية ومرفقية احيانا بالعمل، وهذا ما سنوضحه في التالي(12):

(12) فرح ضياء حسين مبارك الصغار، الحكومات المحلية، ط1، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد، 2016، ص 99-100.

- اللامركزية الادارية الاقليمية: ونقصد بها الاسلوب الذي يتم من خلاله توزيع الوظائف الادارية بين السلطة المركزية وبين هيئات ادارية محلية أو اقليمية مستقلة بحيث تؤدي هذه الهيئات وظائفها الادارية تحت اشراف ورقابة السلطات المركزية دون خضوعها خضوعا رئاسيا. وتقوم اللامركزية الاقليمية على اساس جغرافي عندما يعمد المشرع الى تقسيم اقليم الدولة الى وحدات جغرافية ولكي تكتسب هذه الوحدات صفة اللامركزية الادارية ينبغي أن تمثلها هيئات محلية مستقلة نسبيا عن السلطة المركزية . وهنا المراد من اللامركزية الادارية الاقليمية توضيح

**اللامركزية الادارية الاقليمية:
ونقصد بها الاسلوب الذي
يتم من خلاله توزيع الوظائف
الادارية بين السلطة المركزية
وبين هيئات ادارية محلية أو
اقليمية مستقلة**

ان تقسم الدولة الى وحدات جغرافية لا يعني قيام اللامركزية الادارية ، لذا فاللامركزية الادارية الاقليمية توجد مع الاستقلال النسبي لهذه الوحدات الجغرافية ومن ثم تمثيل هذه الوحدات من قبل هيئات مستقلة نسبيا عن السلطة المركزية تتولى ادارة شؤونها المحلية.

- اللامركزية الادارية المرفقية او المصلحية: تستند اللامركزية المرفقية على عنصر متخصص ينصب على نشاط معين وهذا النوع ظهر بسبب كثرة الاعمال الملقاة على عاتق الدولة وكثرة المرافق العامة التي بحاجة الى الاهتمام المباشر للدولة . اما اللامركزية المصلحية فان السبب في نشأتها يعود الى

اللامركزية الادارية المرفقية او المصلحية: تستند اللامركزية المرفقية على عنصر متخصص ينصب على نشاط معين

تعدد المهام وتنوع وتوسع مجمل النشاطات الخدمية والتي فرضت بموجبها تخويل جزء من مؤسسات القطاع الخاص لإنجاز بعض تلك النشاطات وهنا طبيعة التعاون يكون على اساس مصلحي بين المؤسسات المحلية ومؤسسات القطاع الخاص الغاية الاساسية منه

انجاز السياسة المحلية بشكل افضل وبوقت قياسي محدد، فضلا عن كونه يخفف من الاعباء الملقاة على الدولة، وهنا تحقق اللامركزية الإدارية احد اهدافها الاساسية .

من خلال ايضاح اركان وصور اللامركزية الادارية، ثمة سؤال يثار لماذا الاخذ بنظام اللامركزية الادارية، ففضلا عن ما جرى توضيحه في تحديد مفهوم اللامركزية الادارية، هناك اهداف مهمة تستدعي الاخذ بها، وهي (13):

(13) ينظر في هذا: اسراء علاء الدين نوري، مصدر سبق ذكره، ص-45 47. و سامي حسن نجم الحمداني، مصدر سبق ذكره، ص-101 105.

1- اعفاء وتخليص الحكومة المركزية من ضغط الرأي العام والاحزاب السياسية وجماعات المصالح واحالتها الى الحكومات المحلية.

2- تؤدي السياسة المحلية الى سرعة انجاز الاعمال والقرارات الإدارية داخل الوحدات المحلية وسرعة حل المشاكل التي تواجه المجتمع المحلي وامكانية تلافيتها بصورة افضل.

3- السياسة المحلية توسع نطاق الديمقراطية عبر اشتراك المجتمع المحلي بحل مشاكله.

4- اعفاء السلطة المركزية من القلق حول آلية ادارة الوحدات المحلية، عبر تسليمها لسلطات محلية قادرة على اصدار سياسة

- تناسب مصالح الاقاليم .
- 5- تسهل السياسة المحلية عملية الاتصال والتنسيق بين الهيئات المحلية وبين مؤسسات الدولة بسبب اشرافها المباشر على الادارة المحلية.
- 6- السياسة المحلية تنمي الشعور بالمسؤولية الجماعية والقومية وذلك عن طريق ادراك المواطن لمسؤولياته .
- 7- تشجع روح الابتكار والقدرة على التصرف ورفع الروح المعنوية للمدراء والموظفين .
- 8- السياسة المحلية تقضي على عنصر البعد الجغرافي بين الاقاليم والحكومة المركزية.
- 9- تنمي السياسة المحلية فرصة للمجتمع المحلي للإسهام في ادارة شؤونهم والتدريب على العمل الاداري والسياسي مما يؤدي الى اعدادهم وتهيئتهم لمعالجة المشاكل الوطنية
- 10- تؤدي السياسة المحلية الى التخلص من الروتين وتكفل قدرا اكبر من العدالة في توزيع النفقات والمشاريع على مختلف الاقاليم.

وبالانتقال الى المفاهيم المقاربة فان اول مفهوم يبرز للباحثين هو مفهوم الادارة المحلية اذ يعد اقدم انواع اللامركزية الادارية واكثرها تطبيقا وتظهر عندما يكون لكل اقليم او محافظة شخصية معنوية تناط الى مجلس محلي ينتخب جميع او بعض اعضائه من قبل مواطني الاقليم ويكون صلاحية وضع ميزانية مستقلة واتخاذ القرارات الادارية المتعلقة بإدارة المشروعات والمرافق العامة العاملة في حدود الاقاليم والمحافظة ويطلق على هذا النوع من اللامركزية باللامركزية الجغرافية. لذا فإن الادارة المحلية تمتاز بكونها ذا طابع جغرافي تتم بموجبه توزيع السلطات والصلاحيات الوظيفية بين الاجهزة الادارية المركزية وبين

مفهوم الادارة المحلية اذ يعد اقدم انواع اللامركزية الادارية واكثرها تطبيقا وتظهر عندما يكون لكل اقليم او محافظة شخصية معنوية

هيئات مستقلة تعمل في وحدات محلية. وبمقتضى هذا النمط من اللامركزية فإن الدولة تقسم الى وحدات محلية محددة تقوم على ادارة كل منها هيئة مستقلة الى حد ما عن الحكومة المركزية في نطاق رقعة جغرافية في حدود ما يخول لها من صلاحيات وسلطات وترتبط هذه الهيئات بالحكومة المركزية بالشكل الذي يضمن للدولة وحدتها السياسية والادارية(14).

(14) اسراء علاء الدين

نوري، مصدر سبق ذكره ص

79.

وتتداخل اللامركزية الادارية مع الادارة المحلية في المفهوم لكونهما يؤديان ذات الوظائف، لكن غالباً ما يركز فقهاء السياسة وباحثيها على مصطلح اللامركزية الادارية بدلا عن الادارة المحلي، كون المفهوم الاخير لصيق بفقهاء القانون

**وتتداخل اللامركزية الادارية مع
الادارة المحلية في المفهوم
لكونهما يؤديان ذات الوظائف**

الاداري. وبما انهما متشابهان في الوظائف والاركان من الضروري التعرّيج على ما يعنيه باللامركزية الادارية، بانها طريقة من طرق الادارة يتم بها توزيع الوظيفة الادارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية

التي تتمتع بالشخصية المعنوية من حيث الاستقلال المالي والاداري ، فضلا عن انتخاب جميع اعضائها او بعضهم. واللامركزية الادارية تنصب على الوظيفة الادارية للدولة، ولا تنصب على وظيفة الحكم اي الوظيفة السياسية(15).

(15) المصدر نفسه، ص 57

المطلب الثاني: الاسس القانونية والدستورية لنظام اللامركزية الادارية في العراق.

خضع العراق قبل العام 2003 لنظام سياسي وصف بالمركزية الشديدة وفقا للمعيار الاداري او الاقليمي، لذا كان من الضروري بعد التغيير السياسي في العام 2003، اجراء تغيير جذري وشامل في اكثر من مفصل من مفاصل الدولة العراقية وتغيير النهج السياسي لنهج سياسي اخر، وفيما يخص قضية اللامركزية الادارية التي كانت مطروحة ضمن سياق التغيير في هذا النهج كونها احد مستلزمات ترسيخ الديمقراطية، والانتقال

من النظام الديكتاتوري الى النظام الديمقراطي، الذي جاء هذا في ظل مطالب القوى الكردية بالأخذ بتطبيق نظام اللامركزية السياسية (الفيدرالية) للمحافظات التي كانت مسيطرة عليها قبل العام 2003. وبناء على ذلك فقد شهد العراق نموذجين في ادارة البلاد الاول اللامركزية السياسية (في المحافظات الشمالية)، واللامركزية الادارية في باقي محافظات العراق.

هذا التغيير في شكل ادارة البلاد ارست ملامحه الاولى مع قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004، اذا اقر بمبدأ اللامركزية الادارية وفقا للقرار المرقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ وملحقه الامر ١٠٠ لسنة ٢٠٠٤ والذي جاء ليفصل طبيعة اللامركزية التي جرى تطبيقها في العراق⁽¹⁶⁾. اذ ورد في الباب الاول الخاص بالمبادئ الاساسية في المادة الرابعة منه: ((نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعدّدي، ويجري تقاسم السلطات بين هيئتين: الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. ويقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على اساس الاصل أو

نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعدّدي

العرق او الاثنية او القومية او المذهب))⁽¹⁷⁾. في هذه المادة القانونية جزم بان العراق سيدار وفقا لحكومة اتحادية وحكومة اقاليم وحكومات محلية في المحافظات وما ينبثق عنها من المجالس البلدية.

الاشارة الثانية للامركزية الادارية وتغيير في نهج الحكم جاءت في الباب الثاني منه وهو الخاص بالحقوق الاساسية، اذ جاء في المادة العاشرة منه: ((تعبيرا عن سيادة الشعب العراقي و ارادته الحرة يقوم ممثلوه بتشكيل الهياكل الحكومية لدولة العراق. وعلى الحكومة الانتقالية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية، أن تحترم حقوق

(16) علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وضع السياسة العامة في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، 2014، ص 112.

(17) المادة 2، قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، 2004، متاح على الرابط <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/20670.html>

الشعب العراق بما فيها الحوق المذكورة))⁽¹⁸⁾. وهنا عاود ليؤكد على ان الحكومة الانتقالية وحكومات الاقاليم والمحافظات في اشارة الى ان السلطة السياسية باتت مقسمة وفقا لتراتبية هرمية تبدأ من الحكومة الانتقالية (في تلك المدة) نزولا الى البلديات والادارات المحلية.

(18) المادة 10، قانون ادارة المرحلة الانتقالية، المصدر نفسه.

بذات الباب في المادة الحادية والعشرون ((: لا يجوز للحكومة العراقية الانتقالية أو حكومات وإدارات الأقاليم والمحافظات والبلديات أو الإدارات المحلية أن تتدخل في حقّ الشعب العراقي في تطوير مؤسسات المجتمع المدني سواء كان ذلك بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني الدولية او باي شكل))⁽¹⁹⁾. ونجد ايضا اشارة الى ان هناك صلاحيات منحت للمحافظات والبلديات لكن على أن لا تتعارض مع الحريات العامة.

(19) المادة 21، قانون ادارة المرحلة الانتقالية، المصدر نفسه.

اما المادّة الثانية والعشرون فقد نصت على: ((إذا قام مسؤول في أية دائرة حكومية سواء في الحكومة الاتحادية أو حكومات الأقاليم أو إدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية ، خلال قيامها بعملها بتجريد شخص أو جماعة من الحقوق

هناك صلاحيات منحت للمحافظات والبلديات لكن على أن لا تتعارض مع الحريات العامة

التي ضمنها هذا القانون أو أية قوانين عراقية أخرى سارية المفعول، يكون لهذا الشخص أو تلك الجماعة الحق بالادّعاء ضدّ ذلك المسؤول للتعويض عن الأضرار التي سببها هذا التجريد ولتثبيت الحق ولابتغاء أية وسيلة قانونية أخرى. أمّا إذا قرّرت المحكمة أنّ ذلك المسؤول قد تصرّف بحسن نية بدرجة مقبولة معتقداً أنّ عمله كان متفقاً مع القانون فلا يترتب عليه دفع التعويض))⁽²⁰⁾. وهنا جاء ايضا لينضم عمل المحافظات والبلديات والادارات المحلية بجانب اخر وهو الخاص بالحقوق الواجب احترامها وصيانتها للمواطنين داخل الوحدات المحلية.

(20) المادة 22، قانون ادارة المرحلة الانتقالية، المصدر نفسه.

في الباب الثالث المادة الخامسة والعشرون لكن في الفقرة هـ تناول موضوع غاية الحساسية وهو قضية ادارة الثروات اذ

نصت على (إدارة الثروات الطبيعية للعراق والتي تعود لجميع أبناء الاقاليم والمحافظات في العراق بالتشاور مع حكومات وإدارات هذه الاقاليم والمحافظات، توزّع الواردات الناتجة عن هذه الثروات، عن طريق الميزانية العامة وبشكل منصف، يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع الأخذ في الاعتبار المناطق التي حرمت من هذه بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، ومعالجة مشاكلها بشكلٍ إيجابي، واحتياجاتها ودرجة التطور في المناطق المختلفة من البلاد)⁽²¹⁾. وهنا وضع القانون نقطة غاية بالحساسية استثمرت لاحقاً لمطالب بعض المحافظات باستثمار الثروات وتحديد النفط والغاز بذريعة هذا المفهوم الذي جاء الدستور العراقي الدائم لعام 2005، بذات الاطار.

(21) المادة 25 ، قانون ادارة المرحلة الانتقالية، المصدر نفسه.

اما الباب الثامن من القانون فقد خصص كاملاً لقضية الاقاليم والمحافظات اذا جاء بعنوان (الأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية) فقد ورد في نص المادة الثانية والخمسون منه ((: يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية، ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظلّ النظام السابق. أن هذا النظام يشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كلّ إقليم ومحافظة، ما يخلق عراقاً موحداً يشارك المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم، ويضمن لهم حقوقهم ويجعلهم متحرراً من التسلط))⁽²²⁾.

**يؤسس تصميم النظام
الاتحادي في العراق بشكل
يمنع تركيز السلطة في
الحكومة الاتحادية**

(22) المادة 52 ، قانون ادارة المرحلة الانتقالية، المصدر نفسه.

اما المادّة الخامسة والخمسون والسادسة والخمسون السابعة والخمسون فقد نظمت الية عمل اختيار المجالس المحلية والبلدية، والية اختيار المحافظين، والضوابط الملزمة للسلطة الاتحادية في اقالة واعفاء اي منهما⁽²³⁾.

(23) ينظر في قانون ادارة المرحلة الانتقالية .

الا ان هذا القانون ترك عددا من القضايا الحساسة التي تركت تأثيرها على الواقع العراقي لحد الان وهي قضية كركوك، اذ جاءت المادة الثامنة والخمسون الفقرة ج فقد نصت على (تؤجل التسوية النهائية للأراضي المتنازع عليها، ومن ضمنها كركوك، إلى حين استكمال الإجراءات أعلاه، وإجراء إحصاء سكاني عادل وشفاف، وإلى حين المصادقة على الدستور الدائم، يجب أن تتم هذه التسوية بشكل يتفق مع مبادئ العدالة، أخذاً بنظر الاعتبار إرادة سكان تلك الأراضي)(24). وهنا ترك قضية كركوك مفتوحة دون حسم موضوعها وانتقل الموضوع ايضا للدستور لاسيما مع استخدامه جملة الأراضي

(24) المادة 58 ، قانون ادارة المرحلة الانتقالية، المصدر نفسه.

المتنازع التي لازالت مصدرا للتوتر السياسي بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان، وهي تعد معوق لتطبيق الحكم المحلي وفقا لأطره النظرية.

هذا القانون ترك عددا من القضايا الحساسة التي تركت تأثيرها على الواقع العراقي لحد الان وهي قضية كركوك

بعد انقضاء المدة الانتقالية التي اشترط خلالها اقرر دستور دائم للعراق والنافذ في

عام 2005، وتم على اساسه الاقرار رسميا بالأخذ بنظام اللامركزية الإدارية والسياسية معا، وقد حدد في الباب الرابع والخاص باختصاصات السلطات الاتحادية عملية التقسيم الوظيفية بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والتي توزعت بين اختصاصات مشتركة واختصاصات اخرى تركت للأقاليم والمحافظات، وجاءت المادة (114) منه لتؤكد على الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم (25). اما المادة (115) من الدستور فقد نصت على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون

(25) ينظر في نص : المادة 114، الدستور العراقي النافذ لعام 2005، متاح على موقع البرلمان العراقي، <https://ar.parliament.iq>

الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما) ، وعد تفسير هذه المادة تجاوزا للحدود والصلاحيات الدستورية والقانونية التي حددت لنظام اللامركزية الادارية في العراق، وهذا ما سنوضحه لاحقا (26).

(26) المادة 115، الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

اما الباب الخامس من الدستور الذي تكون من فصلين الاول تناول موضوع الاقاليم، والمقصود بها الصلاحيات الممنوحة من الدستور للامركزية السياسية (الفيدرالية) وهي تنطبق على اقليم كردستان. اما الفصل الثاني من الدستور فقد حدد صلاحيات المحافظات التي لم تنتظم في إقليم، وجاء الفصل الثالث ليخصص للعاصمة بغداد نظرا لخصوصية العاصمة في النظم التي تتبع اللامركزية الادارية والسياسية(27).

(27) المادة 124، الدستور العراقي النافذ لعام 2005

واستنادا الى نص الدستور الواضح بشأن تشكل الاقاليم وفقا لقانون فقد صدر في 19 اذار 2008 قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وخضع لأربع تعديلات الاولى في العام 2010، والثاني في العام 2013، والثالث في

العام 2018- والرابع في العام 2019. تناول فيه صلاحيات مجلس المحافظة والمجالس المنبثقة عنه، وصلاحيات المحافظ والدوائر المرتبطة فيه فضلا عن العلاقة بي السلطات الاتحادية والسلطات المحلية. لكن التطبيق العملي لتجربة

التطبيق العملي لتجربة اللامركزية الادارية كشفت حجم الصلاحيات الواسعة التي منحت لتلك الوحدات المحلية

اللامركزية الادارية كشفت حجم الصلاحيات الواسعة التي منحت لتلك الوحدات المحلية، بالشكل الذي جعل اللامركزية الادارية في العراق قد منحت صلاحيات واسعة تستحق ان يطلق عليها تجربة الحكم المحلي، كون الحكم المحلي يعد مرادف للامركزية الادارية واسعة الصلاحيات، وهذا ما يفرض على المختصين تقويم ومراجعة للأطر الدستورية والقانونية لتجربة اللامركزية الادارية في العراق.

المطلب الثالث: متطلبات التقويم القانوني والدستوري.

أن حجر الأساس في عملية تقويم اللامركزية الادارية يعود في أساسه القانوني والدستوري الى انعدام الوضوح بسبب كثرة التفسيرات في محل النص القانوني والدستوري لبعض المواد، او الالتفاف على تفسير بعض بنود الدستور من قبل مجالس المحافظات للحصول على صلاحيات واسعة. ولرصد تقويم اللامركزية الادارية نبدأ من صلاحيات مجالس المحافظات والتي حددت وظيفتها بتقرير وانشاء السياسة المحلية ضمن الوحدات المحلية المحددة لها، وهنا استخدم كلمة تقرير وانشاء من قبل العديد من فقهاء القانون العراقي كلمة تقرير وانشاء، والغاية منها اصدار القرارات الادارية اللازمة لإدارة المحافظة وانشاء المرافق العامة وتوفير المشاريع الضرورية للنهوض بواقع المحافظة. الغاية منها الاشارة الى عدم تحديد الدور التشريعي للمجالس المحلية الذي ورد في المادة 2، فقرة 2/اولا من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم (28). استنادا الى رأي مجلس شورى الدولة الذي ايد الرأي القائل بعدم صلاحية الدور التشريعي لهذه المجالس مستندا الى المادة

(28) المادة 2 /اولا، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المعدل لسنة 2008 .

مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية... لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة

121، ثانيا التي خولت الاقاليم الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولم تخولها للمحافظات غير المنتظمة في اقليم، بل حددت صلاحياتها وفقا للامركزية الادارية. وهذا يأتي بخلاف ما نص عليه قانون رقم 21 وتعديلاته في بابه الاول المادة الثانية منه التي وصفت

((مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية... لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة)) وهذا ما ايدته المحكمة الاتحادية في العديد من قراراتها استنادا الى المادة 122 ثانيا التي نصت على منح المحافظات غير المنتظمة في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة

شؤونها وفقا لمبدأ اللامركزية الادارية، وهنا تفسير المحكمة الاتحادية لم يكن ثابتا ازاء نصوص الدستور العراقي (29)، وعدم الاتفاق في تفسير نصوص القوانين ونص الدستور اعاق كثيرا عمل مجالس المحافظات والسلطات الاتحادية في العديد من الاحيان .

(29) سامي حسن نجم
الحمداني، مصدر سبق
ذكره، ص 308-309

الحقيقة بغض النظر عن هذا الجدل الدائر بين الراي الرافض للصلاحيات التشريعية او الراي المؤيد لها فان القانون رقم 21 وتعديلاته اقر الصلاحيات التشريعية، والواقع العملي اشر ما يعزز هذا الراي. فالى جانب المادة 2 من القانون رقم 21 وتعديلاته، جاءت المادة 7 الفقرة رابعا لتتنص على: ((رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة)) ورسم السياسة المحلية يكون بإصدار قرارات داخل المحافظة بمعنى تتولى تشريعات داخل المحافظة بسبب تخويلها عملية رسم السياسة المحلية للمحافظة استنادا لهذه الفقرة، وهنا مفردة السياسة العامة جاءت غير دقيقة كون السياسة العامة من اختصاص السلطات الاتحادية وليس السلطات المحلية، وهو معوق اخر في تطبيق تجربة الحكم المحلي في العراق (30).

**رسم السياسة العامة
للمحافظة بالتنسيق مع
الوزارات المعنية في مجال
تطوير الخطط المتعلقة
بالمحافظة**

في حين جاءت المادة 7، النقطة التاسعة الفقرة الثانية عشر لتتنص على (إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس) (31) وهذا دليل على ان وظيفة مجالس المحافظات تقرير وانشاء السياسة المحلية وليس تشريع السياسة المحلية، وتصدر المحافظات غير المنتظمة في اقليم قراراتها بجريدة رسمية صادر عنها وبشكل سنوي.

(30) قانون المحافظات غير
المنتظمة في اقليم المعدل
لسنة 2008.

(31) المصدر نفسه

اما فيما يخص الجانب المالي فأیضا كان هناك اختلاف في التفسير بين مواد الدستور والقانون، وتحديدا ما يتعلق بقضية

الهيئات والتبرعات وهذا ما نصت عليه المادة 7 من القانون الفقرة السادسة عشر) المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهيئات التي تحصل عليها المحافظة⁽³²⁾. لكن الفهم الاولي لهذا المادة القانونية يرى بانها منحت حرية كبيرة في الحصول على العطايا والهيئات على الرغم من مساسها بالسيادة الوطنية احياناً، لكن هذا الابهام والغموض في نص القانون تم تلافيه في تبويب مادة ثابتة في الميزانية الاتحادية لعام 2009، اي بعد اصدار قانون رقم 21 لسنة 2008، اشترط الزام مجالس المحافظات والمحافظ بتقييد المنح او التبرعات المقدمة من قبل حكومات او مؤسسات اجنبية

**الفهم الاولي لهذا المادة
القانونية يرى بانها منحت
حرية كبيرة في الحصول على
العطايا والهيئات على الرغم من
مساسها بالسيادة الوطنية
احياناً**

ايرادها في الخزينة العامة، وتقييد قيمها بسجلات المحافظة، ويشترط قبولها بعد اعادة التخصيص من قبل الموازنة الاتحادية للمحافظة وبالتنسيق مع وزارتي التخطيط والمالية لتنظيم صرفها داخل المحافظة، وهنا المشرع العراقي حصن سيادة الدولة من الاختراق عبر ابواب الموازنة الثابتة⁽³³⁾. اما الفارق الاخر والمهم هو ما جاء

(33) سامي حسن نجم
الحمداني، مصدر سبق
ذكره، ص323.

في التعديل الثالث لقانون رقم 21 الصادر في عام 2018، الذي الغي الاختصاص التشريعي للموارد المالية، التي وردت في المادة 7 الفقرة ثالثاً التي نصت على: ((إصدار التشريعات المحلية والأنظمة و التعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية و المالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور و القوانين الاتحادية)) و حدد دور المجالس في الجانب المالي على المصادقة على الميزانية المخصصة من قبل الموازنة الاتحادية، وذلك بسبب تجاوز العديد من مجالس المحافظات لصلاحياتهم المقررة في الدستور؛ فعلى سبيل المثال يبين قرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بالعدد 67/اتحادية/2013 وبتاريخ 2014/8/19 نصه (.. وحيث ان

لمجالس المحافظات حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية..، وحيث إن مجلس محافظة ميسان أصدر قراره المرقم (76) في (2012/10/17) بتخصيص مبلغ قدره خمسة وعشرون مليون دينار سنوياً للنادي الرياضي من واردات منفذ الشيب الحدودي وحيث ان المادة (سادساً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2012 قد قضت على تخصيص الإيرادات المتحققة فعلاً من المنافذ الحدودية (البرية والبحرية والجوية) بما فيها الإيرادات السيادية خلال سنة (2011) إلى موازنة المحافظات الحدودية كلاً حسب الإيرادات المتحققة فعلاً في المنافذ الحدودية التابعة لكل محافظة. لذا يكون القرار الصادر من مجلس محافظة ميسان بالعدد (76) لسنة 2012 مخالفاً للقانون الاتحادي (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2012) ومخالفاً للفقرة (ثالثاً) من المادة (110) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 والتي جعلت رسم السياسة المالية والجمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية... لذا وللأسباب المتقدمة يكون القرار الصادر من مجلس محافظة ميسان... مخالفاً لقانون الموازنة الاتحادية... والمادة (110/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق مما يقتضي التصدي له وإلغائه... (34). وهنا يوضح الاشكاليات التي تواجه السلطة القضائية والتشريعية في تفسير المواد القانونية والدستورية من قبل مجالس المحافظات، وهو ما يبرر الغاء الاختصاص التشريعي والمالي لها؛ والذي عد جزء من تقويم اداء تجربة اللامركزية الادارية.

وفي مسعى لتقليل من مطالب المحافظات المنتجة للنظ

(34) علي سعد عمران القيسي، الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية العراقية-دراسة تحليلية نقدية في القانون لعام 2013-، مجلة أهل البيت عليهم السلام، كربلاء، العدد 20، <http://abu.edu.iq/research/articles/13784>

والغاز، او المحافظات ذات المنافذ الحدودية فقد اوجب قانون الموازنة الاتحادية لعام 2012 في المادة 22 الفقرة الثانية على نص ملزم (على وزير المالية الاتحادي بالتنسيق مع وزير التخطيط الاتحادي تخصيص مبالغ للمشاريع عن كميات المعادلة (1) دولار عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة او (1) دولار عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة و(1) دولار عن كل (150) متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة عن مستحقات المحافظات كافة لعام /2010 والمسلمة الى الحكومة الاتحادية والتي لم تدرج ضمن موازنة عام/2010 و(2011 ...)) اما الفقرة السادسة من ذات القانون فقد نصت (على وزير المالية الاتحادي بالتنسيق مع وزير التخطيط الاتحادي اعادة تخصيص الايرادات المتحققة فعلاً في المنافذ الحدودية (البرية، البحرية، الجوية) بما فيها الايرادات السيادية خلال سنة 2011 الى موازنة المحافظات الحدودية كلا حسب الايرادات المتحققة فعلا في المنافذ الحدودية الموجودة في تلك المحافظة وعلى ان يراعى اعطاء الاولوية بتأهيل واعادة اعمار المنافذ الحدودية التابعة لكل محافظة) اما الفقرة الخامسة من ذات القانون فقد نصت على (على وزير المالية اعادة تخصيص الايرادات المتحققة من تأشيرة الدخول للعراق لزيارة العتبات المقدسة للأعوام (2010- 2011) الى موازنة المحافظات المبينة ادناه وحسب النسب المؤشرة ازاء كل منها وعلى ان تصرف على خدمات الزائرين والبنى التحتية لها 40 % محافظة كربلاء، 25% محافظة النجف، 15% محافظة صلاح الدين /سامراء، 10% محافظة بغداد/ الكاظمية، 10% محافظة بغداد /الاعظمية)، وهنا تعديل الموازنة الاتحادية رعى فيه خصوصية كل محافظة⁽³⁵⁾.

(35) سداد مولود سبع، محاضرات (صنع وتنفيذ السياسة المحلية في العراق)، القيت على طلاب الماجستير، قسم الحكومات المحلية/ الكورس الثاني، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2020.

المطلب الرابع : ضرورة التقويم السياسي والاداري.
البحث في ضرورات التقويم القانونية والدستورية يكون

قاصرا مالم يتبع بتقويم التجربة السياسية، بسبب حجم المعوقات السياسية كانت سببا في اثاره وتفسير مواد القانون والدستور بناء على توجهات ومطالب اعضاء مجالس المحافظات والحكومات المحلية، الذي بدا العديد منهم المناورة على تفسيرات قانون 21 المعدل وبعض نصوص دستور عام 2005، وهو ما برر تعديل القانون لأكثر من مرة كجزء من سياسة التقويم السليم لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لعام 2008 المعدل، والحد من بعض الاشكاليات التي واجهت عملية تطبيق اللامركزية الادارية في العراق بعد العام 2009.

فالصراع السياسي والتنافس الحزبي وطبيعة توجهاتها وثقافتها الايديولوجية، كانت سببا مباشرا في اعاقه عمل واداء الحكومات المحلية والحكم المحلي بصورة عامة، فهناك اراء متصارعة بين القوى السياسية داخل المحافظات غير المنتظمة في اقليم الفريق الاول يعمل على اضعاف المركز وتقوية المحافظات، اما الفريق الثاني يرى بضرورة دعم المركز (مركز قوي وليس اتحادي)، مع اضعاف المحافظات، في حين يريد الطرف

الصراع السياسي والتنافس الحزبي وطبيعة توجهاتها وثقافتها الايديولوجية، كانت سببا مباشرا في اعاقه عمل واداء الحكومات المحلية والحكم المحلي بصورة عامة

الثالث اطراف ضعيفة ومركز اتحادي قوي، وهنا الدعوة الى مزيد من الصلاحيات لمجالس المحافظات مع ابقائها تحت رقابة صارمة من قبل السلطات الاتحادية، اما الطرف الرابع فانه يريد اضعاف العراق عبر اضعاف المركز والاقاليم معاً، اما الفريق الخامس والذي يعكس رؤية وطنية وثقافة سياسية ناضجة ترى بتقوية المركز والاطراف معاً، لكون طبيعة العلاقة بينهما تكاملية وليست تنازعية وتصارعية (36). واشكالية هذا الصراع لم تقف في حدود العلاقة بين الوحدات المحلية والسلطات الاتحادية، وهي وان كانت اشكالية بحد ذاتها، لكن امتدت لصراعات داخلية بينية داخل المحافظات، والتي اخذت

(36) عبد الجبار احمد عبدالله، كاظم علي مهدي، الثقافة السياسية كأداة لتحليل تجربة اللامركزية الادارية في العراق، مجلة العلوم السياسية، العدد 56، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2018، ص 55-54.

مظاهر عدة لعل أبرزها النزاعات القبلية والعشائرية التي بدأت كأنها ساحات حرب، وهو ما بات يهدد السلم المجتمعي، وهذه كانت احد العوامل المؤثرة لإيقاف عمل مجالس المحافظات من قبل البرلمان العراقي في تشرين الثاني/ 2019، وفي محاولة لمراجعة وتقويم عمل السلطات المحلية.

والدليل على ذلك حلول فكرة الصراعات المكونانية، بدلا ان يكون صراع على برامج سياسية وطنية، بل اضحت صراعات بين القوى السياسية العائدة لذات المكون⁽³⁷⁾. ويرى العديد من الباحثين العراقيين بان السبب يعود الى حادثة تجربة اللامركزية الادارية، وتركت الانظمة السياسية السابقة، وغياب ثقافة المساهمة، وافتقار المناطق المحلية لذوي الخبرة والكفاءة في هذا المجال؛ وهو تحليل منطقي، الا ان هذا التفسير يبقى قاصرا فالى جانب هذا هناك مجريات العملية السياسية وطبيعة الصراعات السياسية، والتنافس السياسي على المصالح والموارد⁽³⁸⁾. والدليل انه على الرغم من حجم الموارد المالية الكبيرة المخصصة لهذا المحافظات غير المنتظمة بإقليم، الا ان تلك تجربة الحكم المحلي لم تثبت نجاحها المطلوب فهي عجزت عن توفير حاجات ومتطلبات السكان المحليين الاساسية، من خدمات وتنمية، فعلى الرغم من التطور البسيط في البنى التحتية لبعض المحافظات الا انها لازالت لا تلبى متطلبات المجتمع المحلي، المتزايدة، لاسيما مع ازدياد عدد السكان⁽³⁹⁾.

وهذا يشير الى ان اعضاء مجالس المحافظات والحكومات المحلية، غالبا ما يفتقرون الى الجدية والحرص في اداء مهامهم⁽⁴⁰⁾، ولعل هذا احد الاسباب التي دعت مجلس النواب العراقي الى تجميد عمل مجالس المحافظات في 2019/11/26، على أن توكل الى المحافظين ادارة المحافظة، مع تحويل أعضاء مجلس النواب كلاً قدر تعلق الأمر بالمحافظة التي يمثلها بممارسة الإشراف والرقابة على أعمال المحافظ ونائبيه

(37) المصدر نفسه، ص 55.

(38) طه حميد حسن العنبيكي، العراق بين اللامركزية الادارية والفيدرالية، سلسلة دراسات استراتيجية، العدد 155، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الامارات، 2010، ص 88.

(39) طه حميد حسن العنبيكي، النظم السياسية والدستورية المعاصرة أسسها ومكوناتها وتصنيفاتها، ط2، بغداد، 2015، ص 324.

(40) المصدر نفسه، ص 325.

بكل محافظة وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها لمجلس النواب، وجاء قرار التجميد على اثر الاحتجاجات التي اندلعت في تشرين الاول/2019، المطالبة بمحاسبة الفاسدين. لذا يمكن اجمال التحديات التي تواجه اللامركزية الادارية بالنقاط التالية:

1- الفساد المالي والاداري المستشري في دوائر المحافظة ومجالس المحافظات، والذي هو جزء من اشكالية اكبر تعصف بالعديد من مؤسسات الدولة العراقية .

2- المحسوبية وهيمنة العلاقات الشخصية في ادارة العديد من المحافظات، الامر الذي جعل العديد من الاشخاص يغيبون عن اداء وظائفهم بصورة سليمة ووفقا للضوابط، فضلا ابعاد العديد من المواطنين المحليين عن الوظائف العامة بسبب هيمنة تلك الظاهرة في شمول البعض دول الكل، واستنادا لمبدأ الكفاءة والمهارة.

3- هيمنة مؤسسة القبيلة في العديد من مفاصل المؤسسات المحلية، بل اصبحت القبيلة تعيق في العديد من الاحيان تنفيذ المشاريع اذا ما تعارضت مع مصالحها الشخصية، وهنا انتقلت القبيلة من دورها الاجتماعي الى دور سياسي بعد تأسيسها.

هيمنة مؤسسة القبيلة في العديد من مفاصل المؤسسات المحلية، بل اصبحت القبيلة تعيق في العديد من الاحيان تنفيذ المشاريع اذا ما تعارضت مع مصالحها الشخصية

4- اشكالية الظاهرة الحزبية في العراق، وانتقال حدة التنافس الحزبي من البرلمان الى مجالس المحافظات ودوائر المحافظة فأصبحت الانتخابات المحلية تشهد تنافسا شديدا بين الاحزاب للحصول على مقاعد اكثر في الدوائر المحلية، ومن ثم فان هذه المنافسة تترك اثارها الواضحة بعملية انشاء المشاريع والاستثمار في المحافظة، والتي يكون لكل حزب مهيم دور في تحديد الجهات والشركات المسؤولة عن تنفيذ المشاريع دون الاخرى، وهو ما اخل في جودة المشاريع

المنفذة ، والسرعة بإنجازها ايضا.

5- ضعف الامن وغيابه في عدد من المحافظات اوقف النشاطات التنموية والخدمية مما انعكس سلبا على عمليتي الصنع والتنفيذ، مما اضطر العديد من الدوائر ايقاف العمل ببرامجها نتيجة غياب الامن، وهنا مشكلة الامن متعدد الواجه، فهناك الارهاب المنظم من قبل الجماعات الارهابية المتطرفة، وهذا ما وجهته محافظات ديالى والانبار ونينوى وصلاح الدين،

وهناك وجه اخر متمثل بالصراعات القبلية التي تنشأ بين الحين والآخر تقدمها بعض محافظات الفرات الاوسط والجنوب. كذلك هناك قضية صراع النفوذ ايضا يخل بالامن المجتمعي والسياسي في المحافظة، وتقدم البصرة نموذجا على ذلك فصراع النفوذ بين عوائل او جهات

سياسية ينعكس سلبا على تعطيل او توقف مشاريع التنمية في محافظة البصرة.

وهذا كله يشير الى اهمية مراجعة وتقويم تجربة اللامركزية في العراق من خلال تعديل بعض النصوص القانونية بما يضمن قوة وصرامة الاجهزة الاتحادية على السلطات المحلية.

الخاتمة :

اثبتت تجربة اللامركزية الادارية في العراق بعد العام 2004، اهمية هذا النظام الاداري وان كان محاطا بالعديد من المحددات والمعوقات التي وقفت حاجزا امام تحقيق كافة الاهداف، الا انه عند تحليل درجة التغيير في المحافظات غير المنتظمة في اقليم سنرى ان هناك تغييرا على المستوى الخدمي الذي شهدته العديد من محافظات العراق، وان كان هذا التغيير لم يرقى الى طموح ومطالب المجتمع المحلي ولا يتناسب مع حجم الاموال المخصصة لتلك المحافظات والتي رصدت لها مبالغ كبيرة لأجل الاستثمار واعادة الاعمار وتحسين المشاريع الخدمية،

مراجعة وتقويم تجربة
اللامركزية في العراق من
خلال تعديل بعض النصوص
القانونية

فضلا عن غاية مهمة حققتها تجربة اللامركزية الادارية، وهي تعزيز الوعي الانتخابي على المستوى المحلي، على الرغم من حداثة التجربة وحجم الخلل الذي رافقها والذي مرده الى جملة عوامل منها التنافس السياسي والذي تزامن معه مجريات العملية السياسية والصراعات السياسية بين القوى السياسية، فضلا عن التدخلات الخارجية في الشأن العراقي لاسيما في المحافظات الغنية بالثروات او المحافظات ذات المنافذ الحدودية البرية والبحرية.

كذلك هناك ضعف التنظيم الاداري ضعف الكوادر الكفوة القادرة على التعامل مع هذا الشكل من النظام السياسي الجديد، لكون نظام اللامركزية الادارية نظاما حديثا ناشئا في العراق. كذلك المفصل الاخر والمهم ضعف الثقافة السياسية لدى المجتمع المحلي الذي لازال العديد منهم اسير الولاءات الفرعية، وان كانت هذه النظرة تغيرت بعد العام 2019، بعد رفض المجتمع المحلي لسلوكيات مجالس المحافظات واتهامهم بالتقصير ازاء محفظاتهم، فضلا عن شبهات الفساد التي رافقت العديد من المشاريع، الامر الذي دفع مجلس النواب العراقي الى ايقاف العمل بمجالس المحافظات في تشرين الاول/2019، والابقاء على المحافظين على ان

**هناك ضعف التنظيم الاداري
ضعف الكوادر الكفوة القادرة
على التعامل مع هذا الشكل من
النظام السياسي الجديد**

يخضعوا لرقابة واشراف مباشر من قبل البرلمان العراقي. وعلى الرغم من رصد وتحدي العديد من مؤشرات الخطأ بعمل مجالس المحافظات الا ان هذا لا يلغي اهمية التجربة، فالتغيير في نهج نظام الحكم ونظام ادارته اقليميا وجغرافيا، الذي انتقل الى نظامي اللامركزية السياسية والادارية، والذي هو احد اركان النظام الديمقراطي والذي يعد احد ركائز ترسيخ النظام الديمقراطي في العراق بالمحصلة في المستقبل المنظور والمتوسط يعزز من اهمية اللامركزية الادارية في العراق

وضرورة تقويمها ومراجعتها لاستمرار وديمومة عملها، واستئناف العمل بها. لاسيما وان نجاح التجربة في المجتمعات التي شهدت انتقاله كبيرة من نظام شديد المركزية يختزل السلطة بيد صانع القرار، الى نظام يرسى صلاحيات متنوعة لسطات بمستويات مختلفة، لا يمكن لها ان تمر دون ان تواجه العديد من الاخفاقات والعقبات حيناً اخر، لا سيما مع غياب ثقافة سياسية مساهمة، مقابل تصدر ثقافة سياسية خاضعة الامر الذي يفرض اهمية مراجعة وتصويب وتقويم للاخفاقات ومواطن الخلل التي اصابته اللامركزية الادارية ومحاولة تصحيح مسارها، لكي تحقق الغاية المراد منها، بمعنى ما يمر به العراق في ادارته سياسياً لمجالس المحافظات هي احد مخرجات الانتقال من نظام مستبد مركزي الى نظام يحاول ترسيخ وتعزيز الديمقراطية سياسية وقانونياً وعقائدياً .

الى جانب ذلك ضرورة اجراء مراجعة لقانون رقم 21 المعدل لعام 2008 فاحد مداخل الحل تكمن في فك الغموض

احد مداخل الحل تكمن في فك الغموض والارباك في بعض نصوص الدستور العراقي، الذي منح صلاحيات واسعة لمجالس المحافظات والمحافظين

والارباك في بعض نصوص الدستور العراقي، الذي منح صلاحيات واسعة لمجالس المحافظات والمحافظين، والذي تزامن مع حداثة التجربة العراقية بنظام اللامركزية الادارية، والذي من الممكن معالجته من خلال تعديل قانون رقم 21 لمجالس المحافظات غير المنتظمة في

اقليم، لاسيما وان قانون قد تم تعديله لأكثر من مرة كانت غاية التعديل المراجعة القانونية والادارية لمسار نظام اللامركزية في العراق.

ومن ثم فإن العراق اما تحدي كبير لاسيما وانه على اعتاب اجراء انتخابات مجالس المحافظات نهاية العام 2023، لكن حتى ذلك الحين يجب معالجة ظاهرة الفساد الاداري والمالي والسياسي، ومحاسبة الفاسدين، ومحاكمتهم واسترداد المال

المسروق، وهذا ما تعمل عليه الحكومة الحالية في محاولة لفرض سلطة القانون ومحاسبة وملاحقة كل من يتهم بالفساد بعد ان تثبت عليه التهم المنسوبة له.

لذا فان هذا يتطلب مراجعة وتقويم لتجربة اللامركزية الادارية، وهي ستكون قاصرة دون مراجعة وتقويم لمسار العملية السياسية ككل في العراق من خلال اعادة النظر بالمنظومة الفكرية للأحزاب السياسية ورؤيتها لبناء العراق فضلا عن اصلاح المنظومة الفكرية والاجتماعية للمواطن العراقي وهي الاله لكونه هو من ينتخب اعضاء مجالس المحافظات، وهنا يقف دور المجتمع المدني في التوعية على اهمية الولاء للوطن وليس للولاءات الفرعية، والولاء للكفاءة وليس لقبيلة او الطائفة او القومية، لان الخل بأداء مجالس المحافظات لا يتحملة النظام السياسي فحسب بل المواطن وعقليته الضيقة هي جزء من هذه الازمة.

**اعادة النظر بالمنظومة الفكرية
للأحزاب السياسية ورؤيتها
لبناء العراق فضلا عن اصلاح
المنظومة الفكرية والاجتماعية
للمواطن العراقي**

المصادر:

اولاً: الكتب.

- 1- ينظر: سامي حسن نجم الحمداني، الادارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
- 2- فرح ضياء حسين مبارك الصفار، الحكومات المحلية، ط1، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد، 2016
- 3- علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة المحلية في العراق، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد
- 4- اسراء علاء الدين نوري، مساهمة النظم الادارية في صنع السياسات العامة دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017
- 5- احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي دراسة

مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013.
6- طه حميد حسن العنكي، النظم السياسية والدستورية المعاصرة أسسها ومكوناتها وتصنيفاتها، ط2، بغداد.

ثانياً: البحوث والدراسات.

1- علي سعد عمران القيسي، الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة على أعمال السلطة القضائية العراقية-دراسة تحليلية نقدية في القانون 19 لعام 2013-، مجلة أهل البيت عليهم السلام، كربلاء، العدد 20، <http://abu.edu.iq/research/articles/13784>

2- عبد الجبار احمد عبدالله، كاظم علي مهدي، الثقافة السياسية كأداة لتحليل تجربة اللامركزية الادارية في العراق، مجلة العلوم السياسية، العدد 56، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2018، ص 54-55.

3- طه حميد حسن العنكي، العراق بين اللامركزية الادارية والفيدالية، سلسلة دراسات استراتيجية، العدد 155، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الامارات، 2010، ص 88.

ثالثاً: المحاضرات.

- سداد مولود سبع، محاضرات (صنع وتنفيذ السياسة المحلية في العراق)، القيت على طلاب الماجستير، قسم الحكومات المحلية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2020.

رابعاً: الانترنت.

1- قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية، 2004، متاح على الرابط <http://www.net.aliraq-dorar.wiki/html.20670/law/iraqilaws/>

2- الدستور العراقي النافذ لعام 2005، متاح على موقع البرلمان العراقي، <https://www.parliament.iq/>

