التنظيم الدســتوري والقـانونـــــــي
للامركزية الإدارية في العراق بعد 2003

م. د. رفاء قاسم طارق
مهند حامد اسماعيل

جامعة بغداد/ كلية العلوم السياسية
Rafaa.T.081@copolicy.uobaghdad.edu.iq
mohannad.hamed2101m@copolicy.uobaghdad.edu.iq

https://doi.org/10.61884/hjs.v13i49.439

ملخص :

نستخلص من هذا الموضوع ان المركزية الادارية تكون ناجحة في الدول الصغيرة التي تمتاز بوحدة جغرافيتها وطبيعة سكانها الذين هم من اثنية واحدة اذ يتمكن هذا النظام من معالجة احتياجات انماط البلد كافة وينجح هذا النظام ايضا في الدولة التي يتميز سكانها بعدم النضوج السياسي ولا يمكن لهم قيام اقليم ذاتي للحكم ونرى أنُ المواطنين المحليين في هذا النظام يطبقون سياسة الدولة العامة ويتجنبون التبذير.

ويلاحظ أنً الحكومة الموحدة مركزيا تكون قوية على مستوى العلاقات الخارجية وفي اوقات الحرب وتتركز المصالح السياسية في المركز ويكون تأثير الروح الوطنية واحدة لا تضعفها الهويات الفرعية او الوحدات المحلية , وتمتاز المركزية بالمرونة إذ أن اللجنة التي تضع الدستور لا تتدخل بالتقسيمات الاقليمية للبلد ولا في توزيع السلطات الحكومية بين المركز والوحدات الادارية لان هذه الامور ترتبط بالتنظيم الداخلي وتبت فيها الحكومة بنفسها، وتكمن قوة الحكومة في عدم حدوث حالة من التنازع على السلطة او التباس في المسؤولية او تضاعف العمل او حدوث حالة من التداخل بين الاختصاصات والصلاحيات.

ومن ابرز سلبيات هذا النظام هو فقدانه الحكم المحلي الذاتي وتكمن المشكلة هنا في كون حكومة المركز هي بعيدة عن احتياجات الشعب وهذا يقود الى حصول قصور واضح في المصالح المحلية اذ تكون كل القرارات معلقة على عاتق موظفي الحكومة في المركز المثقلين في العمل ويقود هذا الامر كذلك على أنً جميع القرارات المتخذة تكون بلا تقييم للظروف المحلية و القائمين على تنفيذ قرارات المركز لا يفقهون شيئا لرغبات المنطقة وهكذا يلاحظ على النظام المركزي بأنهً لا يعير اهتماما للشعب وبمصالحه العامة معززا البيروقراطية

المركزية وهذا إنُ يدل فأنما يدل على أن هذا النظام لا يمكن تطبيقه على شعب ناضج سياسيا يؤمن بالحرية والديمقراطية. اما في النظام اللامركزي فنلاحظ أنَّ العراق بعد التغيير قد اتبع اللامركزية في الادارة لكونه عانى من التبعات السيئة ما قبل التغير لنظام التبعية الادارية وهناك تجارب ناجحة احتذى بها العراق مثل التجربة الامريكية وغيرها من الدول التي حققت طفرة نوعية في مستوى ادارة مرافقها العامة . وهنا يجب التنويه في أن فك الاشتباك والتشابه فيما بينها لعدم الخلط فيها اذ ان كثير من دول عالم الجنوب تعمل وفق نظام المركزية الادارية مثل النظام السوري والمصري والمملكة العربية السعودية والعراق سابقا اذ تكون العاصمة ممسكة ومسيطرة على جميع مفاصل الدولة وهذا ما يجعل الشعوب في حالة من استهجان هذه الانظمة السياسية, اما فيما يتعلق بالنظام اللامركزي الاداري فيلاحظ ان اغلب دول عالم الشمال تعمل به واثبت نجاحه في ايصال الخدمات والاحتياجات للسكان المحليين الى المركز وباتت اغلب دول عالم الجنوب تغير انظمتها القديمة ومن الامثلة على ذلك هو العراق حيث طبق نظام اللامركزية الادارية بعد 2003 للتخلص من التركيز الشديد في الادارة وكبح الحريات العامة واهمال المرافق المحلية ومنع الناس من المشاركة في الادارة والحكم وهذا ما خلق حالة من الاحتقان للسكان المحليين اتجاه المركز.

الكلمات المفتاحية: المركزية , اللامركزية , السلبيات والايجابيات.

The constitutional and legal organization of administrative decentralization in Iraq after 2003

M. Dr. Rafa T. Harb

Muhanad H. Ismael

University of Baghdad, College of Political Science

Rafaa.T.081@copolicy.uobaghdad.edu.Iq

mohannad.hamed2101m@copolicy.uobaghdad.edu.iq

ABSTRACT

Administrative centralization is considered successful in small countries that are characterized by unity of their geography and the nature of their population, which is of one ethnicity, as this system is able to address the needs of all types of the country. This system is also successful in a country whose population is characterized by political immaturity and cannot establish an autonomous region for governance. Local citizens in this system implement the general state policy and avoid waste.

It is noted that the centrally unified government is strong at the level of foreign relations, and in times of war, political interests are concentrated in the center, and the influence of the national spirit is the same, not weakened by sub-identities or local units. Centralism is characterized by flexibility, as the committee that draws up the constitution does not interfere with the regional divisions of the country or in the distribution of powers of government between the center and the administrative units because these matters are related to the internal organization and are decided by the government itself. The strength of the government lies in the absence of a state of conflict over authority, confusion in responsibility, duplication of work, or the occurrence of a state of overlap between competencies and powers.

One of the most prominent disadvantages of this system is its loss of local self-rule. The problem here lies in the fact that the central government is far from the needs of the people, and this leads to a clear deficiency in local interests, as all decisions are placed on government employees in the center who are burdened with work. This also leads to a fact that all decisions taken are without evaluation of local conditions, and those in charge of implementing the center's decisions have no understanding of the desires of the region. Thus, it is noted that the central system does not pay attention to the people and their public interests, strengthening the central bureaucracy. This indicates that this system cannot be applied on mature people, who politically believe in freedom and democracy. As for the decentralized system, it is noticed that Iraq after the change followed decentralization in administration because it suffered from the bad consequences before the change to the system of administrative subordination. There are successful experiences that Iraq emulated, such as the American experience and other countries that achieved a qualitative leap in the level of management of their public facilities. Here, it must be noted that the disengagement and similarity between them is not to be confused, as many countries in the southern world operate according to a system of administrative centralization, such as the Syrian and Egyptian regimes, and the Kingdom of Saudi Arabia and Iraq previously, as the capital holds and controls all joints of the state, and this is what puts the people in a state

of disapproval of these political systems. As for the decentralized administrative system, it is noted that most of the countries in the global North operate with it and it has proven successful in delivering the services and needs of the local population to the center. Most countries in the global south are now changing their old systems. An example of this is Iraq, where the system of administrative decentralization was implemented after 2003 to get rid of the intense concentration in administration, curb public freedoms, neglect local facilities, and prevent people from participating in administration and governance, and this is what created a state of tension among the local population towards the center.

KEYWORDS: Centralization, Decentralization, Negatives and Positives

المقدمة:

أصبحت الدول في العصر الحديث تتبع النظام اللامركزي وتعدد السلطات الادارية الا في حالات خاصة تواجهها الدولة اثناء النكبات السياسية او الاقتصادية والتي يفرض واقع الحال ان تكون السلطة في مركز واحد لمعالجة اضرار النكبة ومسبباتها واعادة البلاد الى وضعها الطبيعي.

لقد كان للتغيير السياسي الذي حصل في العراق بتاريخ 2003/4/9 سببا في استبدال النظام الاداري والعمل من الجانب التطبيقي والنظري بالنظام اللامركزي وتفعيل دور السلطات المحلية وبعد هذا التغيير للنظام السياسي تم خلق مجالس المحافظات بناءًعلى توزيع الوظائف الادارية يكون بين الدولة المركزية وهيئات محلية منتخبة وسمي هذا الاسلوب في العراق بالإدارة المحلية او اللامركزية الادارية الاقليمية اذ وضح الدستور العراقي الجديد الصادر في عام 2005 الذي نص في قانونه على ان المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لعام 2008 المعدل والذي نص على تبني نظام اللامركزية الادارية الاقليمية وفقا لتطبيق الدستور العراقي لعام 2005 الذي جاء فيه ايضا على تطبيق هذا النظام، ومنحت المحافظات العراقية صلاحيات واسعة , اذ اصبح بإمكانها ان تشارك حكومة المركز في القضايا ذات الطابع القومي على الصعيد الداخلي او الخارجي .

ومن اشكال النظم المتبعة في تطبيق المركزية واللامركزية تتمثل في دور وزارة التربية

وتعاملها مع مديرياتها المنتشرة في العراق حيث ان الوزارة اتبعت منهج فك الارتباط مع مديرياتها لمنحهم صلاحيات اوسع وتخفيف الضغط وتسهيل الامور الادارية لمنتسبيها والمتعاملين معها من المواطنين دون الحاجة لمركز الوزارة ثم اتخذت أجراء آخراًبإعادة الارتباط لتلافي الفوضى والتخبط الاداري لكون هذه التجربة حديثة على كوادر الوزارة.

(1) فرح ضياء، الحكومات المحلية، (دار الكتب المصرية، مصر، ط1، 2016)،ص 73

ماهية المركزية واللامركزية

ويقصد بالمركزية هو عملية نقل الصلاحيات في اتخاذ القرار سواء كان شخصاً او عدد من الاشخاص يدير المنظومة وتكمن قوة المركزية عندما تكون خاضعة لإدارة او جهة واحدة وهذا يعني ان حرية العاملين ستكون مقيدة بالجهة الاعلى منها وهذا يندرج تحت مسمى التركيز الاداري .[1]

ويقصد بالمركزية هو عملية نقل الصلاحيات في اتخاذ القرار سواء كان شخصاً او عدد من الاشخاص يدير المنظومة

اما فيما يتعلق باللامركزية فهي تعني توزيع الصلاحيات والاختصاصات في عملية اتخاذ القرار بين اكثر من جهة او شخص ويكون لها القدرة على ممارسة مسؤولياتها الرسمية بحرية اكبر على مستوى التخطيط والرقابة والتنظيم والتنفيذ وهذا ما يعرف بالتشتت الاداري .[2]

(2) نفس المصدر السابق ، ص73.

المركزية في النظم السياسية

برز هذا الشكل من التنظيم الاداري في العصر الحديث لكن في حقيقة الامر هناك بعد تأريخي في تطبيق هذا النظام اذ تعود اصوله الى البدايات الاولى لتكوين الدولة الحديثة في اوروبا اذ كانت الدولة في ذاك الوقت تحتاج ان تكون ماسكة لجميع السلطات بيد مركز حكومي واحد حيث ان السلطات كانت موزعة على الاقاليم تحت سيطرة الاقطاع، مما توجب على الملك ان يوحد السلطة في يده بما فيها الجانب الاداري ملغيا اي نشاط للموظفين المنتشرين في عموم الاقاليم التابعة للدولة .[3]

(3) Batool Hussein Alwan، Ahmed Adnan Aziz،University In Baghdad pluralism and tolerance and their impact on strengthening community building، Journal of Humanities and Social Sciences Studies، University of Jordan، Volume 46، Issue 2، Appendix 2، 2019، p

و لا يعدَ هذا الشكل التنظيمي قاعدة اساسية وهناك من له وجهة نظر في كون المدن المستقلة كانت في واقع الحال خارجة عن نطاق سلطة الاسياد والكنيسة (الكهنوت) في بريطانيا، فضلا ان هناك بعض من البلدان نالت حرياتها نتيجة تطور الكومنتات ولم يكن الناس

خاضعين بشكل مباشر للملك مثل سويسرا انموذجا.[4]

وتعرف المركزية بكونها «تجميع السلطة بيد هيئة رئاسية واحدة في جميع انحاء الدولة بمعنى ان لا توجد في الدولة الا سلطة واحدة تتولى الوظائف بنفسها»[5]

ووفق هذا المدلول فالمركزية تكون سياسية او اقتصادية او ادارية، والمقصود بالمركزية السياسية هو ان تكون الدولة بأراضيها كافة خاضعة لسلطة سياسية واحدة وتكون لها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية دون ان ينافسها في ذلك احد.[6].

ان هذا المصطلح لا يوجد الا في ظل دولة موحدة بسيطة، ونعرفها بانها «هي تلك الدولة التي تكون السيادة فيها موحدة فتظهر الدولة كوحدة واحدة سواء من الناحية الخارجية او من الناحية الداخلية، فالسلطة السياسية فيها واحدة تتولى كافة الوظائف العامة التشريعية او التنفيذية او القضائية ...»

هي نظام اداري يكون فيه الشخص الاداري الوحيد هي الدولة حيث يركز فيها القانون بشكل تقليدي فتكون دفة التوجيه والقيادة فيها بيد الدولة ممتلكة بذلك الهيمنة على جميع المؤسسات العسكرية والسياسية تحديدا لكونها الجهة المخولة والوحيدة التي تخدم الصالح العام.[7].

ان النظام المركزي هو حصر اختصاصات وصلاحيات الوظيفة الادارية بيد مجموعة تمثل حكومة المركز التي مركزها العاصمة ويكونون موزعين في المحافظات والاقاليم التابعة للدولة حيث ان المركزية الادارية هي تعدد الاشخاص المعنوية العامة في الدولة حيث تنتشر الاختصاصات للوظيفة الادارية في مختلف الاصعدة والمجالات فيما بينها.[8]

كما عرفت المركزية على مستوى المنظمة وهي الأسلوب الاداري الذي يكون فيه جمع السلطات في يد عدد محدود من الاشخاص في هذه المنظمة اما فيما يخص مستوى الادارة للدولة فأنها تعني اسلوب نشاط الدولة تؤدي فيها كافة الامور الادارية لغرض اتخاذ القرارات

(4) ماهر صالح، مبادئ القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1996)، ص 35.

(5) موريس ديفورجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ت : د.جورج سعد، (المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 1992)، ص 28.

(6) محمد فؤاد، القانون الاداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، (المجلد الاول، دار المعارف، القاهرة، 1964)، ص455.

(7) ابراهيم عبد العزيز ، النظام السياسي والقانون الدستوري، (منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ب، ت). ص 56

(8) فرح ضياء حسين مبارك، اللامركزية المتوازية(مجلة آداب الفراهيدي، العدد 53، 2018)، ص28

الادارية مبتعدة بذلك عن السلطة المركزية في الدولة مبتعدة بذلك عن الانشطة الادارية وحسب ما تتطلبه الحكومة المركزية .[9]

كما ان هناك مصطلح يعرف بالمركزية الاقتصادية والمقصود منه هو ذلك النظام الذي تعمل به بعض الدول الحديثة وبالخصوص الدول ذات النظام الاشتراكي وفيه تكون جميع السلطات ترتكز في قلب الدولة وتشرف على جميع مفاصل العمل الاقتصادي وتصوره وفق رؤيتها المركزية .[10]

المركزية الاقتصادية وفيه تكون جميع السلطات ترتكز في قلب الدولة وتشرف على جميع مفاصل العمل الاقتصادي وتصوره وفق رؤيتها المركزية

وهناك اداتين رئيسيتين من ادوات المركزية الادارية ويمكن توضيحها وفق التالي:

أ. تتجسد الاداة الاولى في تركيز كل المهام الادارية في مركز الحكومة بمعنى ان اتخاذ القرار في اي جانب من جوانب الاداء الاداري او الوظيفي لكل اقاليم الدولة يكون خاضعاً لحكومة المركز[11]

ب. الاداة الثانية تكون معنية هنا في جعل منتسبي الدولة خاضعين للسلم الاداري لنظامها حيث ان هذا السلم يكون قائما على امتثال الموظف الادنى في الدرجة الوظيفية للموظف الاعلى منه وفق هذا السلم وصولا الى الوزير الذي يسيطر على الجميع في وزارته في الجانب الاداري وهذا هو جوهر السلطة الرئاسية .[12]

هذا النظام من المركزية الادارية يحتوي في مضمونه على شكلين سنشير لهما تباعا :

أ. المركزية المطلقة: وهي الشكل الذي تتجمع من خلاله مزاولة العمل الاداري في شخص الوزير من قلب العاصمة، اي ان الموظفين في الاقاليم لا يملكون صلاحية اتخاذ اي قرار مما يتوجب عليهم العودة الى الوزير في العاصمة للنظر في اي قرار اداري .[13]

ويتبع هذا النظام عندما تكون الدولة في نشأتها الاولى اذ تتبع النظام المركزي في كل شيء من اجل الحفاظ على وحدتها الادارية والسياسية وكلما تنضج الدولة وتتقدم الى الامام وتكون ضامنة لوحدتها فيمكن لها ان تتخلى عن جزء من صلاحياتها، ويلاحظ ان هذا التطبيق يكون فعالا

(9) فوزي حسين سلمان كلية القانون/جامعة كركوك والمشاور القانوني. فريد كريم علي مجلس النواب العراقي ، اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما عليها -دراسة مقارنة- ، (مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد 15 ، العدد55 ، السنة 2017)، ص33.

(10) عدنان حبيب عروج ، دور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية في العراق، (كلية الادارة والاقتصاد جامعة البصرة، مجلة الادارة والاقتصاد آذار 2022 المجلد 11 العدد41)، ص9.

(11) احمد كمال ابو المجد، دراسات في الادارة، (مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1968.)،ص25.

(12) ماهر صالح، الوسيط القانوني الاداري، (دار ابن الاثير، جامعة الموصل، 2009)، ص80.

(13) علي محمد واخرون، مبادئ واحكام القانون الاداري، (العاتك لصناعة الكتب، القاهرة،1993)،ص111.

في الدول ذات المساحة الصغيرة والتي تتصف بقلة عدد سكانها.[14]

ب. المركزية النسبية: كلما تتقدم الدول وتزدهر وتتعدد مهامها والتزاماتها تضطر السلطة الحاكمة ان تفوض جزءا من صلاحياتها لموظفيها المنتشرين في اقاليم الدولة تكون لهم الصلاحية في اتخاذ القرار في بعض القضايا دون الحاجة في العودة الى المركز مع بقائهم تحت ادارة العاصمة من الناحية العضوية.[15]

ومن المعروف ان لكل نظام في اي دولة له سلبياته و ايجابياته وفي سبيل معرفة ايجابيات وسلبيات النظام المركزي الاداري سنتطرق لها وفق التالي:

اولا: ايجابيات النظام المركزي الاداري:[16]

أ. تدعيم ركائز السلطة الحكومية وتقوية نفوذها لكي يكون للدولة القدرة على ضمان امنها واستقرار وجودها.

ب. ان الدرجة العالية من المركزية تحقق اعلى مستوى من التنسيق بين جميع دوائرها.

ت. للمركزية الامكانية الكبيرة في تحقيق الاستفادة من خبرات وقدرات كوادرها وتهيئ لهم الجهود كافة لتدعيم الادارة في الدولة ومعالجة الازدواجية لبعض الوظائف والنشاطات.

تدعيم ركائز السلطة الحكومية وتقوية نفوذها لكي يكون للدولة القدرة على ضمان امنها واستقرار وجودها.

ث. ادامة الانظمة الادارية والسياسية وفق مبدأ تركيز السياسات العامة وتناسقها على الأصعدة كافة ي الدولة.

ج. توفير والحد من الانفاق العام وتمكين موظفي الدولة من الحصول على الخبرات والكفاءة في الادارة.

ح. تحقق المركزية الادارية ضمان اللحمة الوطنية في المجتمع والدولة عبر توزيع الخدمات بالعدل والمساواة لجميع المواطنين في اراضي الدولة.

خ. تسهم المركزية الادارية من تخفيف الاجراءات والرقابة في الدولة وتهيئ درجة من الاتصال والتنسيق الكبير والفعال بين جميع الموظفين في الدولة.

(14) شاب توما، القانون الاداري، (ج1، جامعة بغداد، 1970)، ص83.

(15) Adel abdulhamz، israa iqbal kadhum، University In Baghdad COVID-19 Pandemic from the Perspective of Realist Theory and Constructivist Theory in International Relations، resmilitaris ، issue (1)،2023 p780

(16) رفعت عيد، مبادئ القانون الاداري، (دار النهضة العربية، مصر، 2003) ص150.

ويلاحظ ان الحكومة الموحدة مركزيا تكون قوية على مستوى العلاقات الخارجية وفي اوقات الحرب وتتركز المصالح السياسية في المركز ويكون تأثير الروح الوطنية واحدة لا تضعفها الهويات الفرعية او الوحدات المحلية.[17]

ويمتاز هذا النظام بالمرونة اذ ان اللجنة التي تضع الدستور لا تتدخل بالتقسيمات الاقليمية للبلد ولا في توزيع السلطات الحكومية بين المركز والوحدات الادارية لان هذه الامور ترتبط بالتنظيم الداخلي وتبت فيها الحكومة بنفسها، وتكمن قوة الحكومة في عدم حدوث حالة من التنازع على السلطة او التباس في المسؤولية او تضاعف العمل او حدوث حالة من التداخل بين الاختصاصات والصلاحيات.[18]

ثانيا: سلبيات النظام المركزي الاداري:[19]

أ. يمكن للمركزية الادارية ان تسبب ضعفا في التخطيط والتنسيق ما بين الحكومة والوحدات التابعة لها.

ب. لا يمكن للمركزية ان تواكب جميع احتياجات السكان في أجزاء الدولة كافة .

ت. تقود المركزية الى ظهور حالة من البيروقراطية وتأخير عملية البت في القرارات المهمة بسبب الاعتماد على قوانين وقواعد شديدة المركزية والصرامة وعدم منح الصلاحيات للوحدات المحلية ويقود هذا الموضوع الى تباطؤ وتلكؤفي صنع السياسة العامة وتنفيذها.

ث. انعدام روح الابتكار والتشجيع في النظام المركزي و لا يكون للموظفين ولاء للدولة.

ج. الشدة والتركيز في عملية اتخاذ القرار تجعل الموظفين والمدراء في الاقاليم متنصلين من مسؤولياتهم واعمالهم ووظائفهم.

ح. هذا النظام يجعل حكومة المركز على جهل بما يواجه اقليم الدولة من مشاكل وهذا سيجعل السكان

خ. في حرمان من وصول الخدمات العامة اليهم.

(17) طارق المجذوب، الادارة العامة العملية الادارية والوظيفية العامة والاصلاح الاداري، (الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت،2000)، ص 360.

(18) رايموند كارفيلد ، العلوم الساسية، ت: د.فاضل زكي ، ج1، مكتبة النهضة، بغداد، 1961)،ص306.

(19) Hameed، Muntasser Majeed.University In Baghdad "Hybrid regimes: An Overview." IPRI Journal 22، no1(Jun): 124-. doi.org/10.31945/iprij.220101.

اللامركزية الادارية في النظم السياسية

نظرا للتقدم الواضح في مصطلح الدولة والذي تجسد بتغير مفهوم الدولة الحارسة التي كانت واجباتها متمثلة في الحفاظ على الامن في الداخل والخارج ثم تطورت الدولة واصبحت متدخلة نتيجة ارتفاع نسبة السكان واتساع جغرافية الدولة ونشوء المرافق العامة ووفق هذه التطورات كان من المستحيل اتباع نمط الادارة المركزية القديمة وكان الحل يكمن في اتباع نهج اللامركزية الادارية للوقوف على احتياجات السكان خصوصا بعد انتشار القيم الديمقراطية .[20]

عند الولوج اكثر في النظام اللامركزي، يعرفها البعض «اسلوب في التنظيم يقوم على اساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات اخرى مستقلة قانونا واللامركزية في هذا المعنى قد تكون لامركزية سياسية او لامركزية ادارية»

وعند الولوج اكثر في النظام اللامركزي، يعرفها البعض «اسلوب في التنظيم يقوم على اساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات اخرى مستقلة قانونا واللامركزية في هذا المعنى قد تكون لامركزية سياسية او لامركزية ادارية»

وهناك تعريف اخر للامركزية الادارية بانها «توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية او مصلحية منتخبة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الادارية تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية»[21](د.خالد سماره ، 1993، ص22) .

واللامركزية تعني انها تقاسم الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية من جهة والوحدات الادارية المحلية الدولة من جهة ثانية فتقوم بتولي السلطات المركزية مهمة سد الحاجة العامة القومية التي ينتفع منها اغلب ابناء الشعب في مختلف ارجاء البلد في حين يلقى على الهيئات في الادارة المحلية بمهمة سد الحاجة المحلية التي يكون الاستفادة منها على افراد منطقة جغرافية معنية بذاتها .[22]

لايوجد هنالك اتفاق حول تسمية واحدة تنطلق على اللامركزية السياسية، بل توجد عدة تسميات تستخدم للدلالة عليها، بعض الفقهاء استخدم مصطلح (الاتحاد المركزي) او (الاتحاد الفيدرالي) وبعضهم يستخدم (النظام الاتحادي)، ومن الفقهاء ما يستخدم

(20) نجم العزاوي، المدخل الى الادارة (مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1985.) ص 307.

(21) خالد سماره، تشكيل المجالس المحلية واثرها على كفايتها في نظم الادارة المحلية(، ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 1993.)،ص22.

(22) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري، (دار الفكر العربي، القاهرة، 2009،.)ص83.

مفهوم (اللامركزية الدستورية) والحقيقة ان هذه الآراء، وان اختلفت من حيث المفهوم العام ، الا انها تتوافق جميعها وبدون استثناء على ان اللامركزية السياسية تعد أسلوباًمن أساليب التنظيم الدستوري ، حيث تقوم على توزيع الوظيفة الحكومية أي الاختصاصات التنفيذية والقضائية والتشريعية بين حكومات الدويلات المكونة لها و حكومة المركز(د. اقبال ناجي سعيد , لسنة 2020).

اما من حيث الشكل والمضمون فإن جوهر اللامركزية هو نقل او تفويض حكومة محلية مستقلة او منظمات غير حكومية او شركات عامة اشبه أنً تكون مستقلة او سلطة التخطيط وادارة الوظائف العامة واتخاذ القرارات من حكومة المركز وقطاعاتها الى هيئات ميدانية تابعة الى القطاعات. ويجب التأكيد على مستوى اللامركزية المطلوب ما بين اللامركزية الوظيفية التي تعني تفويض السلطة للقيام بمهام محددة الى منظمات متخصصة في اداء تلك الوظائف ، ولامركزية منطقية التي تهدف الى نقل مسؤولية المهام العامة الى منظمات داخل حدود سياسية، جغرافية، محلية.[23]

(23) مصدق عادل طالب كلية القانون جامعة بغداد و م.د. مروج هادي الجزائري كلية القانون جامعة بغداد، اللامركزية السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 دراسة تحليلية، (مجلة العلوم القانونية/ كلية القانون -جامعة بغداد / العدد الاول147 لسنة 2020)

فان الهدف الرئيسي من تجربة اللامركزية الادارية هو الضمان الاجتماعي لسكان المناطق والعيش بأمان واستقرار وتحقيق النمو والتطور بشكل عادل على مختلف مستويات المجتمع العراقي

فان الهدف الرئيسي من تجربة اللامركزية الادارية هو الضمان الاجتماعي لسكان المناطق والعيش بأمان واستقرار وتحقيق النمو والتطور بشكل عادل على مختلف مستويات المجتمع العراقي أي جعل الشرائح الاجتماعية كافة في دائرة المستفيدين، ولا يكون هناك أي تهميش الى أي فئة من الفئات التي لا يتوفر من مثيلها في المحافظات ومنح الصلاحيات والاختصاصات من الحكومة المركزية وجعل هذه المحافظات أكثر فعالية و قوة في تحقيق مطالبها المشروعة[24]

(24) عبد الجبار احمد عبدالله و ا. م. د. كاظم علي مهدي، الثقافة السياسية كاداة لتحليل تجربة اللامركزية الادارية في العراق ، (مجلة العلوم السياسية العدد 65 لسنة 2018) ص10.

وعرفت اللامركزية السياسية بانها تعد نوعاً من انواع الاساليب لتنظيم الحكم من الدولة و تنظيم الدستورية اما اللامركزية الادارية فأنها تعد أسلوباً يتصل بتيسير الوظيفة الادارية في الدولة ويتحقق بذلك الا تحاد المركزي او الدولة الفيدرالية.

ومن التعاريف اعلاه يمكن لنا رسم ملامح اللامركزية الادارية

وفق شكلين اثنين يندرج الشكل الاول تحت مسمى اللامركزية الادارية الاقليمية واما الشكل الاخر فيندرج تحت مسمى اللامركزية الادارية المرفقية او المصلحية وسنشرح كلا الشكلين وفق التالي:

اولا: اللامركزية الادارية الاقليمية:

ويعني بها ذلك الاسلوب الذي من خلاله تتقاسم المهام الادارية ما بين المركز والهيئات الادارية المحلية او اقليمية مستقلة مما يمكن لهذه الهيئات ان تزاول وظائفها الادارية تحت رقابة واشراف المركز من غير الخضوع لها بصورة رئيسية (كمال حسني أدهم , لسنة 2022).

وتستند اللامركزية الادارية الاقليمية على قاعدة جغرافية حيث يعمل المشرع على تجزئة اقاليم الدولة الى وحدات جغرافية لكي يكون لهذه الوحدات صفة لامركزية تمثلها هيئات محلية مستقلة نسبيا عن المركز

تعمل على ادارة شؤونها ومصالحها تحت رقابة واشراف السلطة التنفيذية المركزية.[25]

(25) عيمه الجرف، القانون االاداري، (دار النهضة العربية، القاهرة، 1978) ص 11.

ثانيا: اللامركزية الادارية المرفقية او المصلحية:

ان هذا المصطلح قائم على اساس قاعدة فنية متخصصة تعمل وفق نشاط معين بغض النظر عن الموقع الجغرافي، بسبب اثقال كاهل الدولة بنشاط المرافق العامة وتنوعها وأخفاق النظام المركزي في تغطية هذه المرافق ودعت الحاجة الى ظهور نوع اخر في الادارة يكون مستقلاً عبر نيله الشخصية المعنوية وان يكون لكل مرفق تخصص في مجال معين من انشطة الدولة مغايرا في الاسلوب والروتين الحكومي مع متابعة ورقابة السلطة المركزية.

وكما هو معهود لكل نظام سلبياته و ايجابياته وبالتالي فان النظام اللامركزي الاداري سيكون تحت هذا التأثير وسنشرح ذلك وفق التالي:

اولا: ايجابيات اللامركزية الادارية:

أ- يساعد النظام اللامركزي الاداري عند تطبيقه في اي دولة في التخفيف من الالتزامات والواجبات للهيئات المركزية عبر توزيع المهام الادارية ما بين المركز والمحافظات مما يمكن السلطة في التركيز على

اهمية القضايا ذات الاولية العليا للدولة وادارة المرافق العامة القومية.

ب- من نتائج اللامركزية الادارية ارساء مبدأ العدالة الضريبية وتهيئةالخدمات لجميع وحدات الدولة و لا تقتصر على المدن الكبرى مثلما يحصل في النظام المركزي الاداري.

ج- تساعد اللامركزية الادارية على خلق وعي بالديمقراطية واهمية مشاركة الناس في الجانب السياسي حتى يصبح الجميع امام مسؤولية مشتركة.

د- تمكن اللامركزية الادارية الدولة من القدرة على التعامل مع الازمات والمشاكل والعمل على حلها لان اعضاء الوحدات الادارية هم على تماس مع الازمات التي يواجهونها.

تمكن اللامركزية الادارية الدولة من القدرة على التعامل مع الازمات والمشاكل والعمل على حلها

هـ- ان النظام اللامركزي الاداري له القدرة في معالجة مشاكل البيروقراطية وتهيئة قنوات ناقلة لاحتياجات السكان المحليين.

ثانيا: سلبيات اللامركزية الادارية:

أ- تهتم اللامركزية الادارية بالمرافق المحلية دون التركيز على المرافق القومية وهذا يخلق حالة من الصراع مابين الوحدات المحلية وسلطة المركز.

ب- تعاني الهيئات اللامركزية من قصور واضح في مستوى الخبرات والمعلومات بادارة المرافق والمشاريع المحلية مقارنا مع المركز.

ت- توزيع الوظائف الادارية مابين الوحدات المحلية و المركز يضعف الدولة وهيبتها ويشجع الروح الانفصالية للسكان المحليين.

الخاتمة

غالباً ما يؤدي النظام المركزي الى ولادة تستفيد من تركز السلطة، إذ تحفز هذه الانظمة على الأستئثار بالسلطة والتعسف بها موقعة الظلم والجور بحق شعوبها، بالتالي فان دول العالم المتقدم تنتقد هذا الشكل من الانظمة وتعمل على تحفيز الشعوب لنبذ هذه الاشكال والقيام القيام بثورات ضد حكامها لتغير شكل النظام كونه لا يتناسب مع القيم الديموقراطية التي رسم لها الغرب واعد لها لكي تكون نظاماً مركزياً . نتيجة لذلك، اصبحت الدول امام منعطفين لا ثالث لهما، فإما أن تكون دول بسيطة ذات نمط واحد تتبع الاسلوب المركز، او دول مركبة متنوعة الاعراق والاثنيات تتبع الاسلوب اللامركزي في ادارة الدولة للحفاظ على التنوع، ولكل فئة خصوصياتها وعادتها التي كفل الدستور لها حماية هذا التنوع.

اكدت هذه الدراسة على تسليط الضوء على جانب مهم من اللامركزية الإدارية في عراق ما بعد 2003، حيث عملت على مناقشة التفاعل المعقد بين المركزية الإدارية واللامركزية داخل وزارة التربية العراقية وتأثيره على الأداء التنظيمي. وتجدر الإشارة إلى أن وزارة التربية العراقية تتبع منذ التأسيس الاول لها نظاماً مركزياً شديد السلطة.

قائمة المصادر

1- ا.د. عبد الجبار احمد عبدالله و ا. م. د. كاظم علي مهدي , الثقافة السياسية كاداة لتحليل تجربة اللامركزية الادارية في العراق , مجلة العلوم السياسية العدد 65 لسنة 2018

2- أ.م.د. فرح ضياء، الحكومات المحلية، دار الكتب المصرية، مصر، ط1، 2016.

3- أ.م.د فرح ضياء حسين مبارك, اللامركزية المتوازية مجلة آداب الفراهيدي, العدد 53, 2018

4- ا.م.د. فوزي حسين سلمان كلية القانون/جامعة كركوك والمشاور القانوني. فريد كريم علي مجلس النواب العراقي , اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما عليها -دراسة مقارنة- , مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد 15 ، العدد55 ، السنة 2017

5- أ.م.د. مصدق عادل طالب كلية القانون جامعة بغداد و م.د. مروج هادي الجزائري كلية القانون جامعة بغداد, اللامركزية السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 دراسة تحليلية, مجلة العلوم القانونية/ كلية القانون -جامعة بغداد / العدد الاول147 لسنة 2020

6- د. ابراهيم عبد العزيز ، النظام السياسي والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ب، ت.

7- د. احمد كمال ابو المجد، دراسات في الادارة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1968.

8- د. خالد خليل، القانون الاداري، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الاردن، 1998.

9- د. رفعت عيد، مبادئ القانون الاداري، دار النهضة العربية، مصر، 2003.

10- د. علي خطار، الاساس القانوني للنظام اللامركزية الاقليمية، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، الكويت، العدد 2، 1989.

11- د. علي محمد واخرون، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة،1993.

12- د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2007.

13- د. ماهر صالح، الوسيط القانوني الاداري، دار ابن الاثير، جامعة الموصل، 2009.

14- د. ماهر صالح، مبادئ القانون الاداري، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1996.

15- د. محمد فؤاد، القانون الاداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني،

المجلد الاول، دار المعارف، القاهرة، 1964.
16- د. مصطفى عفيفي، الوسيط لمبادئ القانون الاداري، ج1، القاهرة، 1986.
17- د.خالد سماره، تشكيل المجالس المحلية واثرها على كفايتها في نظم الادارة المحلية، ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 1993.
18- د.سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2009،.
19- د.شاب توما، القانون الاداري، ج1، جامعة بغداد، 1970.
20- د.طارق المجذوب، الادارة العامة العملية الادارية والوظيفية العامة والاصلاح الاداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت،2000.
21- د.طعيمه الجرف، القانون االاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978،
22- د.محمد محمد بدران،الادارة المحلية،دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
23- د.نجم العزاوي، المدخل الى الادارة ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1985.
24- راضي مازن، القانون الاداري، ط3، مطبعة جامعة دهوك، 2010.
25- رايموند كارفيلد ، العلوم الساسية، ت: د.فاضل زكي ، ج1، مكتبة النهضة، بغداد، 1961.
26- عبدالله عبد الغني، النظرية العامة في القانون الاداري، دار المعارف في الاسكندرية، مصر،2003
27- م.د. اقبال ناجي سعيد كلية القانون كلية الاسراء الجامعة, اللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق, مجلة العلوم القانونية/ كلية القانون -جامعة بغداد / العدد الاول240لسنة 2020
28- م.د. كمال حسني أدهم , اللامركزية في القوانين العراقية , جامعة تكريت/ كلية العلوم السياسية , مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية/المجلد 11 العدد 24 العام 2022
29- م.م عدنان حبيب عروج , دور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية في العراق, كلية الادارة والاقتصاد جامعة البصرة, مجلة الادارة والاقتصاد آذار 2022 المجلد 11 العدد41
30- م.م عدنان حبيب عروج , دور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية في العراق, كلية الادارة والاقتصاد جامعة البصرة, مجلة الادارة والاقتصاد آذار 2022 المجلد 11 العدد41

31- موريس ديفورجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ت : د.جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 1992.

List of Sources

1- Adel abdulhamz, israa iqbal kadhum, University of Baghdad COVID-19 Pandemic from the Perspective of Realist Theory and Constructivist Theory in International Relations ,resmilitaris , issue (1),2023 p780

2- Batool Hussein Alwan, Ahmed Adnan Aziz, University of Baghdad, pluralism and tolerance and their impact on strengthening community building, Journal of Humanities and Social Sciences Studies, University of Jordan, Volume 46, Issue 2, Appendix 2, 2019.

3- Hameed, Muntasser Majeed. University of Baghdad "Hybrid regimes: An Overview." IPRI Journal 22, no1(Jun): 1-24. doi.org/10.31945/iprij.220101.

4- Muntasser, M. H. 2022. "University of Baghdad. State-building and Ethnic Pluralism in Iraq after 2003." Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз» 104. No.1: 110-130

5- Prof. Dr. Abdul-Jabbar Ahmed Abdullah and Asst. Prof. Dr. Kazem Ali Mahdi, Political Culture as a Tool for Analyzing the Administrative Decentralization Experience in Iraq, Journal of Political Science No. 65, 2018

6- Asst. Prof. Dr. Farah Zia, Local Governments, Egyptian Book House, Egypt, 1st edition, 2016.

7- Professor Farah Dhia Hussein Mubarak, Parallel Decentralization, Adab Al-Farahidi Journal, Issue 53, 2018

8- Asst. Prof. Dr. Fawzi Hussein Salman College of Law/University of Kirkuk and Legal Consultation. Farid Karim Ali, the Iraqi Council of Representatives, Administrative decentralization in Iraq, its pros and cons - a comparative study - Al-Rafidain Law Journal, Volume 15, Issue 55, Year 2017

9- Asst. Prof. Dr. Mosaddeq Adel, student at the College of Law, University of

Baghdad, and Inst. Dr. Murooj Hadi Al-Jazairi, College of Law, University of Baghdad, Political decentralization under the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, an analytical study, Jou...

10- Dr. Ali Muhammad and others, Principles and Provisions of Administrative Law, Al-Atak Book Industry, Cairo, 1993.

11- Dr. Maged Ragheb Al-Helou, Political Systems, New University Publishing House, Alexandria, 2007.

12- Dr. Maher Saleh, Administrative Legal Mediator, Dar Ibn Al-Atheer, University of Mosul, 2009.

13- Dr. Maher Saleh, Principles of Administrative Law, Dar Al-Kutub for Printing and Publishing, University of Mosul, 1996.

14- Dr Muhammad Fouad, Arab Administrative Law under the Cooperative Social Democratic System, Volume One, Dar Al-Maaref, Cairo, 1964.

15- Dr. Mustafa Afifi, Al-Waseet Principles of Administrative Law, Part 1, Cairo, 1986.

16- Dr. Khaled Samara, Formation of local councils and its impact on their adequac...

17- Abdullah Abdul Ghani, The General Theory of Administrative Law, Dar Al-Maaref in Alexandria, Egypt, 2003.

18- Inst. Dr. Iqbal Naji Saeed, College of Law, Al-Isra University College, Administrative Decentralization in the Constitution of the Republic of Iraq, Journal of Legal Sciences / College of Law - University of Baghdad / First Issue 240, 2020

19- Inst. Dr. Kamal Hosni Adham, Decentralization in Iraqi Laws, Tikrit University/College of Political Science, Journal of the College of Law for Legal and Political Sciences/Volume 11, Issue 24, 2022

20- Adnan Habib Arouj, The Role of Decentralization in Achieving Local Development in Iraq, College of Administration and Economics, University of Basra, Journal of Administration and Economics.