اللامركزية وتطبيقها في العراق

عبد الحسن جابر لطيف العبادي

طالب دكتوراه، قسم علم الاجتماع السياسي، كلية العلوم الإنسانية، فرع علوم وتحقيقات، جامعة آزاد الاسلامية ، طهران ، ايران

hasn171970@gmail.com

الاستاذ الدكتور حسن خيري (الكاتب المسؤول) ، قسم علم الاجتماع السياسي ، كلية العلوم الانسانية ، فرع علوم وتحقيقات ، جامعة آزاد الاسلامية ، طهران ، ايران

hassan.khairi@gmail.com

الدكتور علي محسني مشتقين ، استاذ مساعد ، قسم علم الاجتماع السياسي ، كلية العلوم الانسانية ، فرع علوم وتحقيقات ، جامعة آزاد الاسلامية ، طهران ، ايران

Dr.amohseni@gmail.com

Decentralization and its application in Iraq

Abdul Hassan Jaber Latif Al-Abadi
PhD Student, Department of Political Sociology, Faculty of Humanities, Sciences and Investigations Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
hasn171970@gmail.com
Dr. Hassan Khairi (Responsible Author) Professor, Department of Political Sociology, Faculty of Humanities, Sciences and Investigations Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
hassan.khairi@gmail.com
Dr. Ali Mohseni Mashtajgin, Assistant Professor, Department of Political Sociology, Faculty of Humanities, Sciences and Investigations Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
Dr.amohseni@gmail.com

الملخص:

ان العراق بلد القوانين مثلما يقال عنه بلد الاديان وقد اخذ بماثل ما اخذت به الدولة المعاصرة في اتباع النظام اللامركزي الذي يلائم ظروفه الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في الوقت الحاضر، ان العراق قد عرف اسلوب اللامركزية منذ عصر فجر السلالات يوم كان نظام المدن وما كانت عليه مسلة حمورابي المشهورة.وتقوم اللامركزية على اساس تقسيم الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية من جهة وبين هيئات ادارية مستقلة من جهة اخرى ولكنها من دون شك تخضع لرقابة السلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتهااذ ان الدول اختلفت في كيفية وضع الادارة الخاصة لنظمها السياسية مستندة الى عوامل مختلفة وهذا الاختلاف جعل كل دولة تتبع ايدلوجية خاصة في رسم سلطتها الادارية راجعة بذلك لأسباب سياسية واجتماعية واقتصادية فمنها من تخشى تقسيم الدولة فتتبع اسلوب تقويم السلطة المركزية وتجعل الوظيفة الادارية بيدها والبعض من الدول من تريد ان تعطي جزء من الاستقلالية لأقاليمها وتمكن السكان المحليين من ادارة شؤونهم بأنفسهم وهذا ما تتبعه الدول التي تنهج النظام الفدرالي وقد يتبع في النظام المركزي الاداري نظام عدم التركيز الاداري وذلك من خلال توزيع السلطات الادارية بطريقة تفويض الاختصاص وقد تمنح الشخصية المعنوية الى الاقاليم في الدولة الاتحادية فتكون امام اللامركزية الادارية وهي ايضا لها ماديات مختلفة فهناك لامركزية واسعة وهناك لا مركزية محدودة جدا وهنالك لامركزية ادارية وسيطة بين الاثنين .الكلمات المفتاحية : اللامركزية . تطبيقات اللامركزية ، الدستور العراقي.

Abstract:

Iraq is a country of laws, just as it is said to be a country of religions. It has adopted a similar approach to what the contemporary state has adopted in following the decentralized system that suits its social, economic and political conditions at the present time. Iraq has known the method of decentralization since the era of the dawn of dynasties, when the system of cities was and what the Obelisk of Hammurabi was. The famous. Decentralization is based on the division of the administrative function between the central authority on the one hand and independent administrative bodies on the other hand, but it is undoubtedly subject to the control of the central authority in exercising its powers As countries differed in how to establish private administration for their political systems based on various factors, and this difference made each country follow a special ideology in drawing up its administrative authority due to political, social and economic reasons. Some of them fear dividing the state, so they follow the method of evaluating the central authority and make the administrative function in their hands, and some countries Who wants to give part of the independence to their regions and enable the local population to manage their affairs on their own? This is what countries that follow the federal system follow, and in the central administrative system, a system of lack of administrative concentration may be followed. During the distribution of administrative powers by delegating jurisdiction, legal personality may be granted to the regions in the federal state, so they are faced with administrative decentralization, which also has different materials. There is broad decentralization, there is very limited decentralization, and there is intermediate administrative decentralization between the two **Keywords:** decentralization. Decentralization applications, the Iraqi constitution.

اهمية البحث

تكمن اهمية البحث في حيوية الموضوع الذي نتناوله وقد تناولت هذا الموضوع لما له من اهميه في الساحة السياسية العراقية حاليا ومما افرزته من إرهاصات نتيجة التفسير القصير المدى للقواعد الدستورية او اتباع الهوى في تفسير تلك القواعد على وفق ما يتماشى والنزعات الشوفينية التعصبية القومية والعراق من الدول التي تعددت فيه اساليب الادارة تبعا للمرحلة التاريخية التي مر بها فقد حكمته اقوام عديدة ولفترات طويلة.

مشكلة البحث

ظهر على الساحة السياسية مصطلح الفيدرالية في العراق بعد سقوط النظام السابق بصورة جلية خاصة بعد المناقشات الطويلة لصياغة دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م وما جاء بعد ذلك من التصويت على الدستور وقد كان موضوع اللامركزية الإدارية من أهم نقاط الاختلاف في مسودة الدستور الى ان كتب واعد الدستور بشكله الحالي ولكن موضوع اللامركزية وتوزيع الاختصاصات لا زال محل جدل وقد شخص الكثير من الباحثين على ان هناك قصور واضح في وضع الأسس الى اللامركزية الإدارية بين أوساط الشعب العراقي وقد تداخلت التفسيرات في هذا الصدد اذ هناك من عدها تقسم لوحدة العراق وهناك من عدها انقاذ للوضع الراهن .

اهداف البحث

يهدف البحث الى تبيان جملة من الامور اهمها ما يلي:

١- التعرف على مفهوم النظام اللامركزي.

٢- التعرف على تطبيقات اللامركزية ودورها في بناء الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣م .

المبحث الأول: مفهوم النظام اللامركزي

اولا: النظام اللامركزي في اللغة :

لغرض تعريف النظام اللامركزي في المعجم اللغوي يجدر بنا ان نقوم بفصل هاتين المفردتين ومن ثم ارجاعهم الى الاصل اللغوي لهما وهما كل من نظم وركز وهي التالي:

١- **النظام في اللغة:**نظم نَظَمْتُ اللؤلؤ، أي جمعتُهُ في السِلك والتَنْظيمُ مثله. ومنه نَظَمْتُ الشِعر ونَظَّمْتُهُ. والنِظامُ: الخيطُ الذي يُنْظَمُ به اللؤلؤ. ونَظْمٌ من لؤلؤ، وهو في الأصل مصدرٌ. وجاءنا نَظْمٌ من جراد، وهو الكثير. ويقال لثلاثة كواكبَ من الجوزاء نَظْمٌ. والانتِظامُ: الاتِساقُ. وطعنه فانْتَظَمَهُ، أي اختلَّهُ. والنِظامانِ من الضبّ: كُشيتان مَنْظُومَتانِ من جانبي كُليتيه طويلتان. وأَنْظَمَتِ الدجاجةُ، إذا صار في بطنها بيضٌ [١].

٢- **اللامركزي في اللغة:**رَكَزَ الرَّاءُ وَالْكَافُ وَالزَّاءُ أَصْلَانِ: أَحَدُهُمَا إِثْبَاتُ شَيْءٍ فِي شَيْءٍ يَذْهَبُ سُفْلًا، وَالْآخَرُ صَوْتٌ. فَالْأَوَّلُ: رَكَزْتُ الرُّمْحَ رَكْزًا. وَمَرْكَزُ الْجُنْدِ: الْمَوْضِعُ الَّذِي أُلْزِمُوهُ. وَيُقَالُ ارْتَكَزَ الرَّجُلُ عَلَى قَوْسِهِ، إِذَا وَضَعَ سِيَتَهَا بِالْأَرْضِ ثُمَّ اعْتَمَدَ عَلَيْهَا. وَمِنَ الْبَابِ: الرِّكَازُ، وَهُوَ الْمَالُ الْمَدْفُونُ فِي الْجَاهِلِيَّةِ، وَهُوَ مِنْ قِيَاسِهِ; لِأَنَّ صَاحِبَهُ [٢].

ثانيا: النظام اللامركزي في الاصطلاحيعرف النظام اللامركزي: بانه توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية او مصلحية منتخبة حتى تتمكن هذه المؤسسات من القيام بمهامها الادارية تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية [٣]كما عرف انه: أحد أساليب تنظيم العمل الاداري وتوزيعه بين الحكومة المركزية والادارة المحلية وتتمثل الاخيرة بالهيئات اللامركزية الاقليمية ويتم منح هذه الهيئات الاستقلال الضروري من خلال ما يسمى بالرقابة الإدارية، يتم تنفيذ الوظائف الإدارية ضمن نطاق القانون المعمول به وفي إطار علاقة قانونية محددة مع السلطات المركزية. أي نقل سلطة اتخاذ القرار إلى وكالات أخرى غير موظفي الوكالة المركزية [٤].ومع ظهور جمهوريات محلية وفرعية، تتوزع بينها الوظائف الإدارية وفق القانون. وتسمى الإدارة المركزية بالإدارة المركزية، ويسمى الموظفون العموميون المحليون والتابعون بالإدارات اللامركزية أو الإدارات اللامركزية [٥].

المبحث الثاني اهمية النظام اللامركزي كتطبيق للديمقراطية ومحاسن ومساوئ النظام

المطلب الاول : دوافع تطبيق الادارة المحلية :

تتحدد اهداف النظم تبعاً لأسباب قيامها , والأصل في وجودها . فكل نظام يقوم لتحقيق أهداف معينة . وهي بدورها تحدد أساليب تشكيل طبيعة النظام , وهياكل بنائه , لأن تشكيل النظام لا يعدو أن يكون وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة التي اقتضت تطبيقه , فقيمة النظام تقاس تبعاً للوصول للأغراض التي أسس من أجلها [٦].ويمكن تلخيص هذه الدوافع على النحو الآتي :

١- أن تقسيم العمل منذ بدء المجتمعات الإنسانية ضرورة حتمية في كل نشاط بشري سواء كان هذا النشاط فردياً أو حكومياً , وكلما ارتفعت حضارة المجتمع أزداد تقسيم العمل فيه , وأصبح إلى جانب النشاط الفردي أصبح أداء الخدمات الحكومية في كل بقعة من بقاع الدولة على نحو سليم مهمة ينوء بها كاهل الحكومة المركزية ,سواء من حيث التنظيم الاداري أو التنظيم الاقتصادي [٧].

٢- العمل على تكافؤ الاعباء المالية المفروضة على الاقاليم مع الخدمات التي تتلقاها وتوفير العدالة لها , حتى لا تستأثر العواصم والمدن واقاليم معينة بقدر كبير من الخدمات على حساب الاقاليم الأخرى من نفس الدولة [٨].فقيام الادارة المركزية بجميع المرافق العامة من قومية ومحلية يتعارض مع عدالة توزيع الاعباء المالية ,إذ يتبعه غبن على دافعي الضريبة, لأن الجانب المخصص من ميزانية الدولة لمرافق الوحدات المحلية يكون توزيعه بمشيئة الحكومة المركزية لا بمشيئة أهل هذه الوحدات بنسبة ما دفعوه لخزينة الدولة من ضرائب يختلف الحال في نظام الادارة المحلية فأن ما يفرضه أهل الوحدة المحلية على أنفسهم من الضرائب المحلية لمرافقهم يضمنون صرفه في هذه المرافق بالذات بالإضافة إلى ما يؤديه لخزانة الدولة في ضرائب مركزية لمواجهة المرافق القومية [٩].

٣- ضرورة اشراف المواطنين على ادارة شؤونهم وهذا الامر لا تستدعيه مبادئ السياسة الديمقراطية فحسب, بل تتطلبه الادارة الناجحة ,لأنه سبيل الحيوية والمسؤولية والاستمرار ,فضلاً عن أنه نشر الوعي الديمقراطي وتدريب المواطنين على شؤون الادارة المحلية وتحمل

المسؤولية [١٠].ومن الاصول المقررة في علم الادارة العامة أن يرى مرفقاً تتولاه سلطة حكومية يجب لنجاحه أن يلقى تجاوباً من المواطنين الذي يخدمه المرفق , وأن التعاون بين الجهود الحكومية وجهود المواطنين شرط أساسي لازدهار المرفق وتعميم خيره وتيسير أدائه , فاشتراك أهل الوحدة المحلية في أدارة مثل هذه المرافق والخدمات يحقق التعاون على الوجه الاكمل [١١].

٤- قصور وحدة النمط ورتابة الاسلوب الذي تسير عليه الحكومة المركزية عندما تباشر أداء خدماتها العامة في ارجاء الدولة , فنجده متشابهاً متماثلاً يسري على جميع المواطنين وعلى جميع ارجاء الدولة على السواء دون تميز , وهذا لا حرج فيه في المرافق القومية, لكن الامر يختلف في المرافق والخدمات المحلية , وهذا الاختلاف يقتضي بالبداهة تفاوتاً في أنماط الانجاز واساليب الأداء ,حيث أن التقيد بأنماط متماثلة هو اغفال التفاوت الطبيعي بين الوحدات الادارية المحلية المختلفة فالظروف المحلية تستدعي تنوعا في النمط وتعدداً بالأسلوب ليتناسب مع حاجات تلك الوحدات وامكانياتها وظروفها [١٢].

٥- تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الايجابية بدل تركيزها في العاصمة ,بما يظهر أثره في مواجهة الازمات والمصاعب التي تتعرض لها الدولة من الخارج أو الداخل [١٣].

المطلب الثاني : اهمية تطبيق الادارة المحلية :

من حيث الأهمية ,فأنه إذا كان معلوماً أن اللامركزية الإدارية أهميتها الواضحة في المجال الإداري ,فأن لها أهميتها غير المنكرة كذلك في مجالات أخرى ,سواء أكانت هذه الأخيرة سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية وهي كالتالي [١٤] :

اولا : الاهمية الادارية :أن أهمية تطبيق الإدارة المحلية في المجال الإداري تنبع من طبيعة الوظيفة التي تمارسها , والتي تتركز حول الأنشطة الادارية والخدمية التي تؤديها على المستوى المحلي . .إلا أن أهميتها تتعدى المجال المحلي حيث يعمل من خلالها على تأهيل المجتمع المحلي للصمود في أوقات الأزمات , كذلك تعمل على تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية واتخاذها وسيلة للإصلاح الإداري . فالسلطة المركزية مهما كانت كفاءة أجهزتها الإدارية وتعددها لا يمكن أن تضطلع بكل أنشطة الدولة المنتشرة في أرجاء البلاد كافة ومن ثم فأن نظام الإدارة المحلية يعتبر أداة فعالة للمساهمة في إدارة الأنشطة المحلية , وإتاحة الفرصة للسلطة المركزية كي تتفرغ للمسائل ذات الأهمية القومية المتمثلة في رسم السياسة العامة ومراقبة تنفيذها [١٥].ولا يقتصر دور الادارة المحلية في هذا المجال عند هذا الحد , بل أنها تتيح الفرصة للاستفادة من مبدأ التخصص وتقسيم العمل الذي أضحى من سمات الإدارة الحديثة وهدفاً من أهداف التنظيم الاداري الذي ثبتت فعاليته في رفع كفاءة الجهاز الاداري , وتحسين قدرته لمواجهة جميع المتغيرات التي طرأت نتيجة اتساع النشاط الإداري وتشعب وسائله [١٦].كذلك أن تحقيق الإصلاح الإداري في أية دولة من الدول الشغل الشاغل للقائمين على هذا الإصلاح والبحث عن الوسائل التي تحقق هذا الهدف ويزداد الامر صعوبة وتعقيداً في الدول النامية التي تعاني من تخلف أجهزتها الادارية , بسبب قلة امكانياتها المادية والفنية من ناحية ,وبسبب ما خلفته الدول الاستعمارية من متناقضات سياسية واقتصادية واجتماعية انعكست بدورها على الاجهزة الإدارية لهذ الدول , وأصبح عبئاً ثقيلاً تنوء بحمله القيادات الوطنية , وتحتار في كيفية الخلاص منه [١٧]أن الدول النامية وجدت في نظم اللامركزية المحلية وسيلة فعالة للبدء في أصلاح أجهزتها الإدارية , فبدأت تقنن في تشريعاتها قواعد هذا النظام وتتحمس في تطبيقه فعن طريقه يتم القضاء على النمطية التي تسود الجهاز البيروقراطي المركزي الامر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تنوع أساليب النشاط الإداري وتبسيط بإجراءاته وقربه من المستفيدين منه وهم أبناء المجتمع المحلي . ناهيك عما يحقق من تعاون مثمر بين وحدات النظام المحلي له مردوداته الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي والقومي على السواء [١٨].إن من حسنات هذا النظام قدرته على الوقوف في وقت الازمات والمحن التي يتعرض لها المجتمع المحلي أو المجتمع القومي , والوقوف صامداً في مواجهتها والتغلب عليها , وذلك بفضل سهولة تعبئة المجتمع المحلي, وحشد طاقاته وإمكاناته المادية والبشرية , وقدراته في اتخاذ القرارات الحاسمة في الوقت المناسب ودون انتظار لتدخل السلطة المركزية الذي قد يكون بعد فوات الاوان [١٩].

ثانيا : الاهمية السياسية :تبرز أهمية تطبيق اللامركزية الإدارية في المجال السياسي من خلال إتاحتها الفرصة للمواطنين بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة وتوسيع قاعدة الديمقراطية كما تعد مدرسة لتدريب الناخبين وتثقيفهم سياسياً لممارسة هذا الحق من ناحية أخرى الأمر الذي من شأنه إفراز عناصر قيادية مؤهلة للمشاركة السياسية على المستوى المحلي أولاً ثم على المستوى القومي بعد ذلك . فعن طريق اللامركزية يتمكن المجتمع المحلي من المساهمة الفعالة في إدارة شؤونه المحلية عن طريق ممثليه الذين يختارهم لعضوية المجالس المحلية التي تقوم بتقديم الخدمات التي يحتاج اليها [٢٠].ولاشك أن قيام المجتمع المحلي باختيار من يعرفهم ويثق بصلاحيتهم في تولي

شؤونه المحلية سوف يشعرهم بأهميتهم , ويعزز من قدراتهم السياسية التي تؤهلهم للكشف عن أفضل العناصر المحلية لتمثيله سواء على المستوى المحلي من خلال مجالسه المحلية أو على المستوى القومي من خلال مجالس (البرلمان) [٢١].إن الانتخابات المحلية تعد مناسبة فعالة لتثقيف الشعوب , وتدريبهم على ممارسة الديمقراطية ممارسة سليمة , تصون قداستها وتحقق غايتها ومن ثم فأن المجالس المحلية المنتخبة بطريقة ديمقراطية سليمة تكون قادرة على التعبير الحقيقي عن إرادة المجتمع المحلي , وبلورة رغباته وتطلعاته , وتوصيلها إلى القيادة السليمة توصيلاً أميناً خالياً من التضليل والزيف والنفاق . كما تعمل هذه المجالس من ناحية أخرى كحلقة وصل جيدة في نقل وتوضيح خطط وبرامج القيادة السياسية وتوجهاتها القومية التي يطلب من أفراد المجتمع المحلي الإيمان بها والمشاركة في تنفيذها والدفاع عنها ومن خلال هذه العلاقة بين القيادة والشعب ينمو الشعور الوطني لدى الافراد ويزيدهم أطمئناناً وثقة بقيادتهم السياسية والتفاهم حولها الأمر الذي من شأنه أن يعمل على استقرار الأوضاع السياسية وثباتها [٢٢].

ثالثا : الاهمية الاقتصادية والاجتماعية :لقد برز تطبيق الادارة المحلية واهميتها في المجالين الاداري والسياسي , على النحو الذي بيناه فأن أهميتها في المجال الاقتصادي والاجتماعي تبدو أكثر ضرورة وإلحاحا خاصة في الدول النامية التي تعاني من قلة مواردها الاقتصادية وتخلفها الاجتماعي فليس خافياً الدور الذي يلعبه المواطن في إنجاح عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي أولاً ومردودات هذا الدور على المستوى القومي ككل وإن البدء في تنفيذ عملية التنمية المحلية يتطلب تخطيطاً سليماً يعد وفق إحصائيات دقيقة ,تشمل جميع الموارد البشرية والمادية المتاحة ,ثم استغلالها الاستغلال الامثل بعد ذلك في تحقيق أهداف التنمية الشاملة في البلاد , والوصول بها إلى غاياتها المنشودة [٢٣].بالإضافة إلى التخطيط السليم واعداد الكوادر الفنية القادرة على تنفيذ برامج وخطط التنمية المحلية , لابد من توعية المواطن المحلي وتوجيهه لاستيعاب دوره في هذا المضمار , والعمل على إعداده لخدمة أغراض التنمية , وتشجيعه على المساهمة في إقامة الجمعيات التعاونية , والمشروعات الانتاجية ذات النفع العام وذلك من خلال ما تقدمه له الحكومة من تسهيلات تمكنه من الاضطلاع بهذا الدور ولاشك في أن مساهمة المواطن المحلي في عملية التنمية من خلال المشروعات التي تقيمها الحكومة أو القطاع الخاص والتي يجب أن تشمل الريف والمدينة معاً الذي يتيح الكثير من فرص العمل , ويقلل بالتالي الهجرة التي تتم من الريف أو المدن الصغيرة إلى المدن الكبيرة أو العاصمة المركزية بحثاً عن فرص العمل الامر الذي يساعد على تخفيف الكثافة السكانية المتزايدة ألتي تعاني منها المدن الكبيرة أو العاصمة بسبب هذه الهجرة وما يترتب عليها من آثار اقتصادية واجتماعية تنعكس مردوداتها السلبية على المجتمع القومي والمحلي على السواء [٢٤].

المطلب الثالث : ايجابيات وسلبيات تطبيق النظام اللامركزي

خلال السنوات التي اعقبت عام ٢٠٠٣ حصلت زيادة في عدد سكان العراق وعانى من اوضاع اقتصادية تمثلت في سوء استغلال الموارد الطبيعية والبشرية وتحديات اخرى مثل الارهاب والعنف ولارتباط قضية ادارة الحكم بنوع الخدمات المقدمة للمواطنين وتفاوت كفاءة وفعالية الخدمات اليومية بحسب طبيعة وخصائص نظام ادارة الحكم لكل دولة فقد كان لزاما على اصحاب القرار في الدولة العراقية القيام بالإصلاح المؤسسي والتحول التدريجي للدولة من كونها القطاع الموفر الى القطاع الممكن ولتتفرغ لمهامها الوطنية الكبرى ما نشأ عنه تضمين الدستور الحالي الاطار العام الذي يحدد شكل الادارة المحلية ويكفل دعم اللامركزية وتنظيم وسائل تمكين المحافظات غير المنتظمة بإقليم من ادارة وتخطيط وتصميم خططها التنموية واستهداف اقرار الحكومة العراقية لمبدأ اللامركزية في الحكم الى منح المحافظات غير المنتظمة بإقليم ومجالسها وادارتها المحلية مسؤولية الاستفادة من مكوناتها وامكانياتها وكشف الفرص الاستثمارية وحسن توزيع الموارد على الاحتياجات حسب الاولويات للخطة المحلية وذلك من خلال مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات مساهمة منها في ادارة وتحسين وتأمين تقديم الخدمات وبكفاءة وصولا لتحقيق التنمية الحضرية المستدامة [٢٥].وقد رافق التحول الى اللامركزية الادارية في العراق مجموعة من المشاكل والمعوقات المختلفة اجلت تطبيق القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته لعدة سنوات في العراق واثارت صراعا سياسيا جعل الحكومة على المحك في ضرورة تطبيق القانون ليدخل حيز التنفيذ في ٢٠١٥/٨/٥ [٢٦].

اولا : ايجابيات تطبيق اللامركزية الادارية :

١- يعد تكريس للديمقراطية من خلال تخويل المواطنين في المجتمعات المحلية من تولي ادارة شؤونهم المحلية بأنفسهم.

٢- تخفف العبء عن الادارة المركزية بنقلها بعض الوظائف الادارية الى الهيئات المحلية وتتفرغ الادارة المركزية للشؤون الوطنية الكبرى مثل الامن والدفاع.

٣- تخفف العبء عن سكان المحافظات بحل مشاكلهم وتأمين احتياجاتهم ومصالحهم محليا .

٤- تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الايجابية بدلا من تركيزها في العاصمة .

٥- خلق روح التنافس بين وحدات الادارة [٢٧].

ثانيا : سلبيات تطبيق اللامركزية الادارية :من الممكن ان يؤدي تطبيق نظام اللامركزية الادارية الى المحاذير التالية :

١- المساس بوحدة الدولة الادارية والسياسية ومن الممكن ان يؤدي منح الهيئات المحلية الصلاحيات الواسعة الى انفلات هذه الهيئات فتفقد العاصمة سيطرتها على هذه الوحدات الادارية .

٢- قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولان الهيئات المحلية غالبا ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة مما يؤدي الى خلق مجتمعات محلية تنغلق بداخلها وتنعزل عن الحياة العامة الوطنية .

٣- غالبا ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية ومن ثم فهي اثر اسرافا في الانفاق مما يضر بخزينة الدولة .

٤- كون الاقاليم والمناطق ليست على مستوى واحد من الامكانات البشرية والمادية فلا تتمكن اللامركزية من تحقيق اهدافها المتعلقة بالانماء والتنمية [٢٨].

ثالثا : المعوقات التي واجهت تطبيق اللامركزية الادارية والمالية في العراق :

١- المشكلات القانونية والدستورية :

أ- التعارض والتداخل بين صلاحيات الحكومة الاتحادية وصلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ويمكن ملاحظة ذلك من خلال التداخل بين النصوص الدستورية ونصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل مما تسبب في الخلط سواء في المفاهيم او توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية ضمن مواد الدستور بين اللامركزية الادارية الاقليمية واللامركزية السياسية .

ب- وجود نوع من الخلط في المفاهيم المتعلقة بالحكم المحلي ذو الصبغة السياسية والادارة المحلية ذات الصبغة الادارية وذلك واضح في الدستور العراقي من خلال استخدام مصطلح حكومات الاقاليم ومصطلح حكومات المحافظات .

ج- وجود النصوص المتعرضة في ذات البند في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لوجود عيوب في الصياغة للقواعد القانونية .

د- ان آليات المادة ٤٥ من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم هي آليات تنسيقية لا رقابية ولا توجد فيها وسائل واضحة لحل النزاعات التي تنشأ بين المحافظين ودوائر الوزارات التي تمثل السلطة المركزية في المحافظات خاصة وان المحافظين يعملون بدون مرجعية دستورية او قانونية [٢٩].

٢- المشكلات المالية :

أ- الضعف وانعدام التنسيق بين الدوائر المختصة والافتقار للإحصائيات والخطط الاستراتيجية والدراسات ذات العلاقة .

ب- يتسبب تأخر اعداد الموازنة وتأخير المصادقة عليها في اعاقة تنفيذ وانجاز المشاريع الاستثمارية للمحافظات ضمن التوقيتات المقررة .

ج- محدودية صلاحيات المحافظ في توقيع العقود والصرف يتسبب في تأخير انجاز المشاريع الاستثمارية للمحافظة .

د- ضعف الخبرات والامكانيات الذاتية التخصصية للكثير من اعضاء مجالس المحافظات [٣٠].

الخاتمة :

بعد كتابة بحثنا هذا توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات وهي كما يلي :

اولا : الاستنتاجات

١- أن قيام المجالس المحلية بإدارة الشؤون المحلية يضمن تحقيق الاحتياجات الفعلية التنموية للمواطنين ويشكل أسس المشاركة الشعبية في رفد البرامج والمشروعات التنموية بمساهمات ومبادرات ذاتية وتعاونية مما يسارع في تحقيق التنمية المطلوبة، كما أن المشاركة الشعبية تدعم عمليات تحمل المسؤولية في إدارة الشؤون المحلية مما يساعد على تطوير القدرات الإدارية المحلية ويؤدي إلى تحسن الأداء.

٢- يتميز النظام اللامركزي في ادارة الاقاليم والمحافظات والمدن الكبرى بالتطور الدائم تبعا للحاجة في اي بلد وقد يكون هذا التطور بسيطا في بعضا الاحيان الا انه قد يتبدل جذريا في احيان اهرى إذا ما اقتضت ذلك ظروف جديدة مهمة.

٣- ان من مشاكل تطبيق اللامركزية في العراق الغموض التي يكتنف بعض النصوص الدستورية والذي من شأنه حصول اجتهادات في التفسير لبعض التعابير التي تخص الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية اضافة لتغير موقف القضاء العراقي من تفسير بعض النصوص الدستورية وكان هذا بناءا على فتاوى وآراء تفسير وليس لنزاعات قضائية

٤- من مشاكل تطبيق اللامركزية في العراق التداخل بين النصوص الدستورية ونصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ادى الى تشابك الصلاحيات والاسقاط المتبادل للفشل في اداء الخدمات .

ثانيا : التوصيات

١- نوصي بالتوعية بنظام السلطة المحلية بمختلف الوسائل الاعلامية بما في ذلك اصدار المطبوعات والكتيبات والتعريف بها في المحافل الدولية والعربية .

٢- نقترح على المشرع العراقي بوضع نصوص قانونية بصورة واضحة وصريحة بشأن صلاحيات المجالس المحلية والخاصة بجباية الضرائب والرسوم وآليات الصرف وكيفية تعبئتها لخدمة أبناء الوحدة الإدارية .

٣- نوصي بالالتزام بالشفافية في دوائر المحافظات والاقاليم بما يؤمن اطلاح المجتمع المحلي على الاجراءات التي تتخذها الحكومات المحلية و القضاء على سبل المحسوبية واستغلال المناصب لإغراض شخصية وذلك بالاعتماد على لجان تعزز مبدأ الشفافية والمساءلة والنزاهة والاستفادة من ذوي الاختصاصات اصحاب الشهادات الجامعية الصادرة من الجامعات المعترف بها دولياً.

٤- نقترح بالاستعانة الاستعانة بالكفاءات وذوي الخبرة في كيفية اختيار المشاريع وتوزيعها على أساس الكثافة السكانية ومساحة الوحدة الإدارية، وان يكون اختيار المشاريع بما يتناسب وحاجة أبناء الوحدة الإدارية ووضع لجان متابعة ميدانية والافصاح عن الكلفة الحقيقية لهذه المشاريع والاعلان عنها بوسائل الاعلان كافة .

٥- نقترح على المشرع العراقي بضرورة الاسراع بإصدار التعديلات السريعة لحل مشكلة التعارض مع القوانين والتشريعات التي تتعامل مع اللامركزية والحكومات المحلية.

١. ١٩٧٧ .
٢. ابو السعود ، محمد ، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية دراسة مقارنة ، مكتبة عبد الله وهبة للنشر ، القاهرة ، ١٩٨٥ .
٣. بطرس ، ظريف ، الادارة المحلية مفهومها ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، القاهرة ، ١٩٧٧ .
٤. بطرس ، ظريف ، مبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها في النظرية والتطبيق ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٧١ .
٥. الجبوري، محمود خلف، القضاء الاداري في العراق وفق احدث التطورات التشريعية والقضائية، ط٢ ، دار المرتضى للطباعة ، بغداد .
٦. جعفر، محمد انس، التنظيم الحلي والديمقراطي دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية للنشر ، القاهرة ، ١٩٨٢ .
٧. الجندي ، مصطفى ، المرجع في الادارة المحلية ، ط١ ، منشأة المعارف للطباعة والنشر ، الاسكندرية ، ١٩٧١ .
٨. الجوهري ، اسماعيل بن حماد ، الصحاح تاج اللغة ، ط٤ ، دار العلم للملايين للنشر ، بيروت ، ١٩٩١ .
٩. الحسن ، يوسف ، دراسات في الادارة المحلية والحكم المحلي ، ط١ ، دار النهضة العربية للنشر ، القاهرة ، ١٩٧٥ .
١٠-حميد ، ذكرى عبد الستار ، معوقات التحول الى اللامركزية في الادارة الحضرية حالة العراق ، منشورات المنتدى الوزاري العربي للتنمية ، مصر .
١٠. دستور جمهورية العراق ، بغداد ، ٢٠٠٥ .
١١. الدليمي ، طه حامد ، الفيدرالية او اللامركزية السياسية ، مركز الامارات للدراسات والبحوث ، ابو ظبي ، ٢٠١٠ .
١٢. شلبي ، منير ابراهيم ، المرفق المحلي ، ط١ ، دار الفكر العربي للطباعة ، القاهرة ، ١٩٧٧ .
١٣. الطماوي ، سليمان محمد ، الوجيز في القانون الاداري ، ط٣ ، دار النهضة العربية للطباعة ، القاهرة ، ١٩٩٩ .
١٤. الطماوي ، سليمان محمد ، مبادئ القانون الاداري دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ،١٩٧٧ .
١٥. عبد الوهاب ، محمد رفعت ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ .

١٦. عثمان ، عثمان خليل ، الاتجاهات الدستورية الحديثة ومجالاتها في العالم العربي ، منشورات جامعة بغداد ، بغداد ، ١٩٩٦ .
١٧. العربي ، محمد عبد الله ، مذكرات في الادارة المحلية ، منشورات جامعة القاهرة ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
١٨. العساف ، عبد المعطي ، محددات التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، عمان ، ١٩٨٤.
١٩. غيدان ، ابراهيم صعصاع ، اللامركزية الاقليمية في العراق ، مجلة رسالة الحقوق ، المجلد ٢ ، العدد ١ ، جامعة بابل ، بابل .
٢٠. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ ، بغداد ، ٢٠٠٨ .
٢١. كاظم ، هناء عباس ، الفدرالية في العراق ، مجلة ابحاث ميسان ، المجلد ٧ ، العدد ١٤ ، جامعة ميسان ، ميسان .
٢٢. محمد ، ادريس حسن ، الرقابة على الهيئات الادارية الاقليمية في العراق ، مجلة جامعة تكريت ، صلاح الدين ، ٢٠١٢ .
٢٣. منصور ، شاب توما ،القانون الاداري ، ط١، مطبعة دار العراق للطبع والنشر ، بغداد ، ١٩٧٩ .
٢٤. مهدي ، غازي فيصل ، نصوص في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ، ط١ ، مؤسسة الثقافة القانونية للطباعة ، بغداد ، ٢٠٠٨ .
٢٥. وتوت ، علي ، الدولة والمجتمع في العراق المعاصر ، ط١ ، مركز دراسات المشرع العربي ، بيروت ، ٢٠٠٨ .

هوامش البحث

[١] – الجوهري، اسماعيل بن حماد ، الصحاح تاج اللغة ، ط٤ ، دار العلم للملايين للنشر ، بيروت ، ١٩٩١، ص٢٠٤١ .
[٢] – ابن فارس، احمد بن يحي ، معجم مقايس اللغة ، ط١ ، دار الفكر للطباع والنشر ، بيروت ، ١٩٧٧ ، ج٢ ، ص ٤٣٣
[٣] – الطماوي ، سليمان محمد ، مبادئ القانون الاداري دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ،١٩٧٧ ، ص ٧٨
٤– منصور ، شاب توما ،القانون الاداري ، ط١، مطبعة دار العراق للطبع والنشر ، بغداد ، ١٩٧٩، ص٨٦ .
[٥] –عبد الوهاب ، محمد رفعت ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص١٣٣
[٦] – عثمان ، عثمان خليل ، الاتجاهات الدستورية الحديثة ومجالاتها في العالم العربي ، منشورات جامعة بغداد ، بغداد ، ١٩٩٦ ، ص١٢٥ .
[٧] – بطرس ، ظريف ، مبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها في النظرية والتطبيق ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص٥٣ .
[٨] – الطماوي ، سليمان محمد ، الوجيز في القانون الاداري ، ط٣ ، دار النهضة العربية للطباعة ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص٧٨ .
[٩] – شلبي ، منير ابراهيم ، المرفق المحلي ، ط١ ، دار الفكر العربي للطباعة ، القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص٣٥ .
[١٠] – الجبوري ، محمود خلف ، القضاء الاداري في العراق وفق احدث التطورات التشريعية والقضائية ، ط٢ ، دار المرتضى للطباعة ، بغداد ، ص٧٢٠ .
[١١] – مهدي ، غازي فيصل ، نصوص في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ، ط١ ، مؤسسة الثقافة القانونية للطباعة ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص٣٦ .
[١٢] – غيدان ، ابراهيم صعصاع ، اللامركزية الاقليمية في العراق ، مجلة رسالة الحقوق ، المجلد ٢ ، العدد ١ ، جامعة بابل ، بابل ، ص٢٤ .
[١٣] – العربي ، محمد عبد الله ، مذكرات في الادارة المحلية ، منشورات جامعة القاهرة ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص٤.
[١٤] – بطرس ، ظريف ، الادارة المحلية مفهومها ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص١٩ .
[١٥] – كاظم ، هناء عباس ، الفدرالية في العراق ، مجلة ابحاث ميسان ، المجلد ٧ ، العدد ١٤ ، جامعة ميسان ، ميسان ، ص٢٩٩ .
[١٦] – محمد ، ادريس حسن ، الرقابة على الهيئات الادارية الاقليمية في العراق ، مجلة جامعة تكريت ، صلاح الدين ، ٢٠١٢ ، ص١٣٧ .
[١٧] – العساف ، عبد المعطي ، محددات التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، عمان ، ١٩٨٤ ، ص٦٢ .
[١٨] – الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، ص٨٩ .

[١٩] – الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، ص٦٢ .

[٢٠] – الحسن ، يوسف ، دراسات في الادارة المحلية والحكم المحلي ، ط١ ، دار النهضة العربية للنشر ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص٣٢ .

[٢١] – جعفر ، محمد انس ، التنظيم الحلي والديمقراطي دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية للنشر ، القاهرة ، ١٩٨٢ ، ص٢٥ .

[٢٢] – الجندي ، مصطفى ، المرجع في الادارة المحلية ، ط١ ، منشأة المعارف للطباعة والنشر ، الاسكندرية ، ١٩٧١ ، ص١٩ .

[٢٣] – ابو السعود ، محمد ، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية دراسة مقارنة ، مكتبة عبد الله وهبة للنشر ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص٥٤ .

[٢٤] – بطرس ، الادارة المحلية مفهومها ، ص٥٠ .

[٢٥] – الدليمي ، طه حامد ، الفيدرالية او اللامركزية السياسية ، مركز الامارات للدراسات والبحوث ، ابو ظبي ، ٢٠١٠ ، ص١٤ ؛ ينظر : دستور جمهورية العراق ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، المادة ١١٠ .

[٢٦] – قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ ، بغداد ، ٢٠٠٨ .

[٢٧] – حميد ، ذكرى عبد الستار ، معوقات التحول الى اللامركزية في الادارة الحضرية حالة العراق ، منشورات المنتدى الوزاري العربي للتنمية ، مصر ، ص٥ .

[٢٨] – المصدر نفسه ، ص٥.

[٢٩] – وتوت ، علي ، الدولة والمجتمع في العراق المعاصر ، ط١ ، مركز دراسات المشرع العربي ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص١٨٧ .

[٣٠] – المصدر نفسه ، ص١٨٨ .