



مركز الرفادين للحوار
Al-Rafidain Center For Dialogue
R . C . D

14

اللامركزية ومعوقات التنمية المحلية في العراق



د. دهام محمد العزاوي
استاذ جامعي ومستشار سياسي / وزارة التخطيط

اللامركزية ومعوقات التنمية المحلية في العراق

د. دهام محمد العزاوي
استاذ جامعي ومستشار سياسي / وزارة التخطيط

14

اللامركزية معوقات التنمية المحلية في العراق

د. دهام محمد العزاوي

استاذ جامعي ومستشار سياسي / وزارة التخطيط

الطبعة الأولى 2021 م

القياس: 21×14.5

عدد الصفحات: 66

رقم الإيداع: 4345 لسنة 2021

ISBN:978-9922-668-83-3

نشر وتوزيع

مركز الرافدين للحوار RCD



مركز الرافدين للحوار
Rafidain Center for Dialogue
R. C. D

جميع الحقوق محفوظة لـ مركز الرافدين للحوار RCD
لا يجوز النسخ أو إعادة النشر من دون موافقة خطية من المركز



ص.ب. 262



00964782622246



info@alrafidaincenter.com



www.alrafidaincenter.com



جمهورية العراق - الحفلة الحكومية
مركز الرافدين للحوار - بغداد

المحتويات

الصفحة	الموضوع
7	نبذة عن مركز الرافدين للحوار
13	المقدمة
17	اولاً: اللامركزية وحدود المفهوم
21	ثانياً: اللامركزية والفيدرالية..التشابه والاختلاف
24	ثالثاً: اللامركزية والديمقراطية
29	رابعاً: اللامركزية في دستور العراق لسنة 2005
35	خامساً: اللامركزية في قانون رقم 21 لسنة 2008
38	سادساً: الجدل القانوني والسياسي حول اللامركزية
44	سابعاً: اللامركزية والدروس المستفادة
50	الخاتمة والاستنتاجات
60	الهوامش

نبذة عن مركز الرافدين للحوار

يُعدُّ مركزُ الرافدين للحوار من المراكز النوعية في العراق التي تجمعُ على منبرها النخب السياسية والاقتصادية والأكاديمية الناشطة في توجيه الرؤى والمؤثرة في صناعة القرار والرأي العام. فهو مركز فكري مستقل (THINK TANK)، يعمل على تشجيع الحوارات في الشؤون السياسيّة والثقافية والاقتصادية بين النخب العراقية؛ بهدف تعزيز التجربة الديمقراطية، وتحقيق السِّلْم المجتمعي، ومساعدة مؤسسات الدولة في تطوير ذاتها، من خلال تقديم الخبرات والرؤى الإستراتيجية؛ لذا يمثل المركز صالوناً للحوار يتّسم بالموضوعية والحياد ويوظف مخرجاته للضغط على صنّاع القرار وتوجيه الرأي العام نحو بناء دولة المؤسسات، في إطار النظام الديمقراطي، وسيادة القانون، واحترام حقوق الانسان.

تأسس المركز في الاول من شباط (فبراير) 2014 في مدينة النجف الأشرف على شكل مجموعة افتراضية في الفضاء الالكتروني تضم عددا محدوداً من السياسيين والأكاديميين والمثقفين، وقد تطورت الفكرة لاحقاً، ليتم إكسابها الصفة القانونية عن طريق تسجيل المركز في دائرة المنظمات غير الحكومية NGO التابعة للأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي.

يضم "مركز الرافدين للحوار" اليوم في جنباته الحوارية أكثر من سبعمائة عضو عراقي من التوجهات السياسية والاختصاصات الأكاديمية والمذاهب الدينية كافة، إذ يمكن تشبيهه بـ "عراق مصغر" اتفق فيه الجميع على اعتماد الحوار ركيزة أساسية لمواجهة المشاكل، وإنتاج حلول استراتيجية، تتناغم ورؤية المركز في بناء الوطن المزدهر. كما يعمل في أقسام المركز الإدارية 30 موظفاً من مختلف الاختصاصات.

وقد استطاع المركز خلال مدة وجيزة تحقيق مجموعة من الإنجازات عبر تسخير الطاقات المختلفة وتوظيف مخرجاتها لصالح القضية العراقية، مستفيداً بذلك من التقنيات الحديثة في التواصل

الالكتروني مع النخب في مركز القرار ومتجاوزا حواجز الجغرافيا والزمن والضرورات الأمنية، التي لربما تعيق الحوار المباشر. لم يكتف المركز بالتواصل الالكتروني، بل أقام مجموعة من النشاطات على أرض الواقع شملت عدداً من الندوات والمؤتمرات وورش العمل والجلسات الحوارية التخصصية وفي مجالات متعددة منها على سبيل المثال لا الحصر: تطوير القطاع المصرفي وسوق الأوراق المالية، إنضاج مشاريع المصالحة الوطنية والتسوية بين الفرقاء والتوسط في الأزمات بين حكومي المركز والإقليم، تحسين القطاعات الخدمية والتخلص من البيروقراطية الإدارية والروتين، تحقيق الأمن المائي والغذائي، إضافة إلى استقراء العديد من الملفات الشائكة كالدستور والبتروول والعلاقات الخارجية والحشد الشعبي والمنافذ الحدودية والاستثمار والرعاية الاجتماعية وغيرها. فيما يعد ملتقى الرافدين للحوار معلماً بارزاً ضمن أنشطة المركز والذي يعد الاول من نوعه في العراق، والاكثر سعة وتنظيماً، ويهدف الى اثراء الحوار بين صناع القرار في القضايا التي تهم البلد، وتعزيز النقاشات بشأنها، وتبادل الخبرات مع الخبراء والأكاديميين.

رؤية المركز

المركز هو المحطة التي تتلاقح عندها آراء النخب وصناع القرار بجميع أطرافها السياسية والدينية والقومية، وبما يوفر من بيئة حوارية إيجابية تُحسّن إيجاد الفضاءات المشتركة بين تلك الآراء، وتسهم في بناء بلدٍ مزدهر.

رسالة المركز

تشجيع وتنمية الحوارات الموضوعية والجادة بين النخب العراقية وصناع القرار بما يعزز التجربة الديمقراطية، ويحقق السلم المجتمعي، والتنمية المستدامة في العراق.

أهداف المركز

- يسعى المركز الى تحقيق جملة من الاهداف منها:
- تحقيق السلم الاجتماعي والعمل على ادامته، عن طريق تشجيع الحوار البناء والتبادل الفكري بين النخب العراقية، ضمن قواعد واطر وطنية شاملة.
- تعزيز الشعور بالمسؤولية الوطنية في المجتمع، عن طريق صناعة رأي عام باتجاه ادامة التجربة الديمقراطية، والحفاظ على علاقة متوازنة، وثقة متبادلة بين النخب من جهة، وبين اجهزة الدولة ومؤسساتها من جهة أخرى.
- مساعدة مؤسسات الدولة وهيئاتها في وضع حلول للمشكلات التي تواجه عملها، من خلال تقديم الدراسات والاستشارات والرؤى الاستراتيجية من قبل باحثين متخصصين.
- توسيع قاعدة المشتراكات بين الكيانات السياسية والاجتماعية، عن طريق توفير بيئة حوارية محايدة وموضوعية، توجه الحوار بما يصب في الصالح العام للوطن والمواطن.

الوسائل

- من أجل تحقيق أهداف المركز فإنه يتوسل الوسائل الآتية:
- إقامة المؤتمرات والندوات والملتقيات التخصصية في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتوفير التغطية الإعلامية المناسبة لها ومتابعة مخرجاتها.
- إصدار الكتب المؤلفة والمترجمة والمجلات والصحف والمنشورات والبحوث باللغة العربية او باللغات الأخرى، ونشرها ورقياً، أو إلكترونياً.
- عقد اتفاقاتٍ وشراكاتٍ للتعاون وتوقيع مذكرات تفاهم مع المؤسسات والمنظمات والمراكز المحلية والدولية التي تحملُ توجهاتٍ وأهدافاً تشترك مع توجهات المركز.
- عقد اتفاقيات مع الجامعات والكليات رفيعة المستوى في العراق وخارجه؛ لإقامة فعاليات علمية مشتركة تسهم في تحقيق اهداف المركز.
- إنشاء دوائر البحوث والدراسات العلمية والفكرية والثقافية، وتشكيل اللجان المتخصصة الدائمة او المؤقتة، التي تعزز حركة البحث العلمي بما يسهم في تحقيق أهداف المركز في القضايا التي تخص العراق ومنطقة الشرق الأوسط.
- عقد حلقات الحوار والتفاهم بين المختلفين، سواء أكان اختلافهم إنشياً أم عرقياً أم سياسياً؛ لتطوير آليات فهم الآخر كمقدمة لاكتشاف المشتركات الوطنية، وجعلها قاعدة الانطلاق في حوار بناء خلاق لتحقيق الاندماج الاجتماعي.

اللامركزية ومعوقات التنمية المحلية في العراق

د. دهام محمد العزاوي
استاذ جامعي ومستشار سياسي / وزارة التخطيط

المقدمة

أثار تطبيق اللامركزية جملة من المشكلات السياسية والاجتماعية في الواقع العراقي المضطرب، لا يتعلق بعضها بقلة الوعي بمفهوم اللامركزية وابعادها فحسب، بل بحدود تطبيقها، ولا سيما ان بعض المحافظات العربية (الشيعية والسنية) قد تطرفت كثيراً في فهم حدود اللامركزية، واعتقدت انها وسيلة لمزيد من الصلاحيات التي تُشابه صلاحيات اقليم كردستان، والتي تعطيها الصلاحية والقدرة على مناكفة الحكومة الاتحادية في بغداد واستلاب صلاحياتها، أو أنها، اي اللامركزية، وسيلة من وسائل الضغط على الحكومة، للحصول على مزيد من الصلاحيات التي تتيح لبعض المحافظات تشكيل اقليمها الخاصة بها وشبه المستقلة عن العراق. ومن ثم بدت اللامركزية، معوق من معوقات التنمية، بدلاً عن كونها اداةً من ادوات تعزيزها عبر ديمومة توزيع السلطة وادارة الموارد بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات، وبما يمكّن المجتمعات المحلية من تنمية ذاتها سياسيا واداريا واقتصاديا.

أهمية الدراسة

تبرز أهمية الدراسة من كون اللامركزية شكّلت بعد 2003، مطلباً جماهيرياً لإعادة توزيع السلطة، وادارة الموارد وتحقيق التنمية في المحافظات العراقية العربية، بعد حقبة النظام السابق، والتي تميزت بحصر-قضايا الادارة والتنمية والقرارات الادارية بطريقة مركزية شديدة، راكمت العديد من المشكلات التي تمثلت بضياح الموارد وتراجع مؤشرات التنمية في المحافظات، ولا سيما في فترة الحصار الدولي حول العراق 1990-2003، ومن ثم شكّلت اللامركزية فرصة لمجالس المحافظات لتنمية مجتمعاتها المحلية،

واستثمار الموارد والامكانيات المتاحة فيها، لتطوير بنيتها التحتية وتأسيس نوع من المشاركة الشعبية التي تتيح لأبناء تلك المحافظات من نخب مثقفة، ومنظمات مجتمع المدني، وقطاع خاص، المشاركة بصنع القرار في محافظاتهم بطرق ديمقراطية ومؤسسية.

المشكلة وفرضياتها

تحاول الدراسة معالجة مشكلة مفادها: ان الآمال التي بنيت على اللامركزية لتوزيع السلطة والادارة، ومشاركة مجالس المحافظات للحكومة الاتحادية بالقرار السياسي في محافظاتها، قد ذهبت ادراج الرياح مع اول تطبيق للامركزية؛ إذ أنه، وبعد سنوات من التطبيق المرتبك للامركزية في خمسة عشر- محافظة عراقية، فإن النتائج كانت سلبية للغاية، من حيث الخدمات السيئة، واستشرء الفساد والمحسوبية، وهيمنة الأحزاب على القرار السياسي والاداري، وتغييب المجتمع المدني، وضياح التنمية، وانتشار الفقر والبطالة بين الشباب، مما شكل عاملاً مهماً في انتفاضة الشارع العراقي في تشرين الأول (أكتوبر) 2019 و2021، والتي طالب المحتجون من خلالها، بالعودة الى الدولة المركزية، والتي، بحسب قناعاتهم، كانت تقدم الحد الأدنى من الخدمات، وتفرض حدوداً دنياً من المحاسبة والشفافية وضبط النظام العام. وهنا يتجلى سؤال أساس ومهم هو ما جدوى تطبيق اللامركزية ودورها في تنمية الديمقراطية في مجتمعات محلية، استساغت الاستبداد لعقود خلت ووجدت في اللامركزية، اداة لإعادة انتاج الاوليغارشيات العائلية والحزبية بأغلبية ديمقراطية؟

تستند الدراسة على فرضية مفادها ان تطبيق اللامركزية قد خلق مشكلات تنموية مستعصية في العراق، سواء على صعيد الوعي بأهميتها كأداة لتوزيع السلطة ومشاركة الحكومة الاتحادية في صلاحياتها الدستورية، أو على صعيد الوعي بقيمة الديمقراطية كأساس لاختيار الممثلين الحقيقيين لأبناء المحافظات في مجالسها التمثيلية، أو كمنتج يتيح لكفاءات ونخب ومثقي المحافظات المشاركة في صنع القرارات ومراقبة اداء الحكومات المحلية ومحاسبتها. وبذا فان تطبيق اللامركزية بات يواجه ازمة مجتمعية تتمثل في ضعف الوعي بأهميتها، وبكونها شكلت وسيلة من وسائل تفشي الفساد والمحسوبية، وتكريس الانقسام المجتمعي، ومن ثم فإن خيار المضي بتطبيق اللامركزية، بات يواجه في الواقع العراقي الراهن تحديات، من اهمها امكانية التحول في موقف الحكومة الاتحادية لسحب الصلاحيات الدستورية الممنوحة لمجالس المحافظات، وهو ما حصل في قرار مجلس النواب لتجميد عمل مجالس المحافظات في تشرين الأول (أكتوبر) 2019، اضافة لتحدي التحول في الوعي المجتمعي لدى ابناء المحافظات نحو المركزية، كونها اداة فضلى لتحقيق التنمية المحلية، بدلاً من حالة التعثر والفوضى التي خلقتها اللامركزية، وهو ما تبين في مطالب المحتجين في محافظات الجنوب لإلغاء مجالس المحافظات والعودة الى النظام المركزي.

وتثير الدراسة مجموعة من الاسئلة الافتراضية والتي سيتم الاجابة عنها في محاورها، لعل من أهمها: هل ان تطبيق اللامركزية في المحافظات العربية قد ساهم في تكريس القيم الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة داخل مجتمعاتها المحلية؟، أم أنه كرس من الاستبداد المحلي للمحافظين وانشأ اقطاعات عائلية لأعضاء المجالس المحلية؟ وهل أن خلل تطبيق اللامركزية يرجع الى ضعف الميراث الديمقراطي في المجتمعات المحلية وحكوماتها، أم إنه يعود الى تشدد الحكومة العراقية وتمنعها الدائم في اعطاء

صلاحيات دستورية لمجالس المحافظات؟ وإلى أي مدى ساهم قانون مجالس المحافظات رقم 21 لسنة 2008 (والتعديلات التي أُجريت عليه) في تفكيك سلطة الحكومة الاتحادية لصالح تكريس سلطات مجالس المحافظات والمحافظين؟ وهل إن الاحتجاجات الشعبية في محافظات الجنوب في تشرين الأول (أكتوبر) 2019 و2021، وما تمخض عنها من قيام البرلمان العراقي بإجراء تعديلات مهمة على القانون اعلاه، سوف ترشّد عملية النقل للصلاحيات الادارية لمجالس المحافظات وبشكل يحافظ على وحدة العراق وتماسكه؟ وما هي حدود التداخل في الصلاحيات بين اللامركزية والفيدرالية المطبقة في اقليم كردستان، ولاسيما ان الدستور العراقي قد جاء بالعديد من الصلاحيات المتداخلة بين المفهومين واعطى لمجالس المحافظات صلاحيات فيدرالية ولاسيما في القضايا السياسية؟ والسؤال المحوري الذي تطرحه الدراسة يتعلق بأهمية اللامركزية في تطوير وعي الشعوب على ممارسة الديمقراطية والاندفاع للمشاركة السياسية والقبول بالتداول السلمي للسلطة، وبحرية التعبير عن الراي في المجتمعات المحلية؟ فمما لا شك فيه ان هذا الامر قد لا يبدو صحيحاً بالمطلق، فقد لا يكون لتطبيق اللامركزية وتقاسم الصلاحيات أثر في حل معضلة تقاسم السلطة في المجتمعات المتنوعة، وتثبيت الديمقراطية، حيث ان الاصل هو في عدالة التوزيع للثروة، وتطبيق الدستور وإطلاق الحريات العامة، وتبني برامج تنموية شاملة تتيح الانفتاح السياسي والاقتصادي، وبشكل يؤدي الى تخفيف الفقر والبطالة ويعزز من الاندماج بين فئات المجتمع. وهذا الامر يتحقق في ظل توفر الارادة السياسية للحكومات الوطنية التي تراعي مصالح شعوبها وتحافظ على حقوقها.

وسوف تعتمد الدراسة منهج تحليل النظام، كأداة لمعرفة طبيعة العلاقة السياسية والمؤسسية التي افرزها سلوك النظام السياسي العراقي ازاء وحداته الفرعية. بمعنى اخر هل ان توجه الحكومة العراقية لتطبيق مواد الدستور الخاصة باللامركزية، قد انعكس في تحسين صورة النظام السياسي العراقي من حيث تطبيقه للمعايير السياسية الخاصة بالتنمية المحلية وبالديمقراطية والحكم الرشيد؟ أم ان تطبيق اللامركزية قد اظهر خلايا بنيويا في أداء النظام السياسي كونه خلق اشكالية التنزع في الصلاحيات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، مما انعكس في تراجع مؤشرات الديمقراطية والتنمية في المحافظات، واستشراف ظاهرة الفساد وبروز القوى العائلية والحزبية المتحكمة بالمشهد السياسي والواقع الاقتصادي والاجتماعي في المجتمعات المحلية.

اولاً: اللامركزية وحدود المفهوم

تنوعت مفاهيم اللامركزية بحسب تنوع الكتاب ومشاربهم الفكرية، ولكنها بقيت تشير الى تقاسم الوظيفة العامة بين الدولة، التي تمثلها الحكومة المركزية وبين الوحدات أو الاقاليم الإدارية التي تمثلها الحكومات المحلية، إذ تتولى الحكومة المركزية مهمة إشباع الحاجات العامة لكل فئات وابناء المجتمع في مختلف اقاليم ومحافظات البلاد⁽¹⁾، وتلقي على عاتق حكومات ومجالس الإدارات المحلية، مهمة إشباع الحاجات والخدمات المحلية، لسكان منطقة جغرافية معينة وتوفير حياة كريمة لهم، عبر دعم التنمية المحلية وايجاد تسهيلات لهم في مجال المشاركة وصناعة القرار وتحسين جودة الخدمات والمشاريع المقدمة لهم⁽²⁾.

إن اللامركزية بكل ابعادها ومفاهيمها المختلفة السياسية والادارية والمالية والاقتصادية، لا تعني أكثر من كونها اداة من ادوات الاصلاح الاداري يعتمد نقل السلطة والمسؤولية من الحكومات المركزية الى الحكومات المحلية، وتفعيل دور منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص والجامعات في عملية التنمية⁽³⁾. ومن ثم يغيب عن دائرة التوزيع، النشاط التشريعي والقضائي والحكومي، فضلا عن غياب دستور منظم لعمل الهيئات المحلية⁽⁴⁾. وبشكل عام فإن مفهوم اللامركزية يستند على عنصرين اساسيين هما:

1- وحدات اقليمية (ولايات، محافظات، مدن)، تمثلها حكومات ومجالس محلية منتخبة، تتمتع بالشخصية القانونية وتتقاسم الوظيفة الادارية التنفيذية بموجب الدستور أو القانون مع السلطات المركزية في العاصمة، وهذا يعني منح الشخصية القانونية لهذه الوحدات لتكون صاحبة حق والتزام، في تنفيذ واجباتها⁽⁵⁾، ولاشك ان ما يعزز استقلالها وشخصيتها المعنوية هو الاعتراف الحكومي المركزي باستقلالها المالي وفق القانون⁽⁶⁾ بحيث تكون لها سلطة الحصول على الموارد اللازمة من الخزينة العامة للدولة، أو من مواردها الداخلية، للنهوض بما عُهد اليها من تحقيق مصالح مجتمعاتها المحلية، فضلا عن قدرتها على اختيار اعضاء المجالس المحلية أو البلدية عن طريق الانتخاب⁽⁷⁾. ويعد الانتخاب من اهم اشتراطات استقلال الحكومات والمجالس المحلية في مواجهة الحكومة المركزية، ولا سيما ان هذه المجالس المنتخبة تهدف الى جعل ادارة المصالح المحلية بيد ابناء المحافظة

على اختلاف اختصاصاتهم ومؤهلاتهم، وهم يفترض أن يكونوا أكثر دراية ومعرفة بحاجات اقليمهم ومحافظةهم، وأكثر حرصاً على نجاح ادارتها. وهذا النظام اللامركزي لا يمس وحدة الدولة السياسية، حيث يبقى في الدولة دستور واحد وهيئات مركزية واحدة تنفيذية وتشريعية وقضائية⁽⁸⁾.

2- عدم خضوع المحافظات والاقاليم، لسلطة الحكومة المركزية الادارية. بمعنى ان مجالس الادارة اللامركزية في المحافظات والولايات مستقلة ولا ترتبط باي تبعية ادارية، وانما تخضع لنوع من الرقابة التي تخول السلطة المركزية الحق في متابعة اعمالها، وأحيانا الحلول محل المجالس المحلية في ممارسة اعمالها في ظروف استثنائية، وحسب ما ينص عليه الدستور أو القانون وفي حالات محددة وضيقة⁽⁹⁾، كما يتمثل هذا النوع من الرقابة فيما تملكه السلطة المركزية من حق حل مجالس الادارة اللامركزية أو تعطيلها، وحسب ما يرد فيه نص صريح بالدستور أو أي قانون اتحادي منظم لذلك⁽¹⁰⁾.

اتفق فقهاء القانون الدستوري على أن اللامركزية تكون على انواع، فهناك اللامركزية السياسية التي تهدف الى اعطاء سكان الولايات وممثلهم المنتخبين مزيداً من الصلاحيات والسلطات في تقرير شؤونهم العامة وصياغة السياسات التنفيذية. وهذا النوع من اللامركزية ممكن أن يدعم الديمقراطية، ويعطي مواطني الولايات وممثلهم مزيد من التأثير في صياغة وتنفيذ السياسات⁽¹¹⁾. وهناك اللامركزية الادارية التي تعني نقل مسؤولية التخطيط الاداري والمالي من الحكومة المركزية الى الوحدات الاقليمية أو المحلية، بحيث تكون لديها القدرة على التخطيط المكاني، وحصص ايراداتها

المالية الخاصة وحياسة سلطة القرارات الاستثمارية بصورة مستقلة⁽¹²⁾. أما اللامركزية المالية فتعد من اهم اشكال اللامركزية، حيث ان الحكومات المحلية ومؤسساتها الفرعية، يجب ان تكون لها اليرادات الكافية من موارد الدولة أو من موارد الولاية والتي تعينها في أداء وظائفها، وكذلك لها سلطة اتخاذ قرارات الانفاق. وعادة ما تتخذ اللامركزية المالية أشكالاً عديدة، منها:

- التمويل الذاتي للمشاريع والقدرة على استرداد التكاليف من خلال رسوم المستفيدين من تلك المشاريع.
- التمويل المشترك للمشاريع من خلال الشراكة مع القطاع الخاص.
- توسيع الإيرادات المحلية من خلال الضرائب على الممتلكات أو المبيعات أو الرسوم غير المباشرة.
- التحويلات المالية من الضرائب العامة المتحصلة من قبل الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية.
- الاموال المتحصلة من الضرائب المحلية على العقارات والنوادي وكذلك الاموال من المنافذ الحدودية والموانئ البحرية وغيرها⁽¹³⁾.

واخيراً هناك اللامركزية الاقتصادية، حيث تركز على نقل مسؤولية الوظائف العامة الى القطاع الخاص، وفق ما يعرف بالخصخصة وحرية المبادرة الفردية، والتي تعطي المجال لرجال الاعمال والشركات والجمعيات وبقية المنظمات غير الحكومية الاخرى⁽¹⁴⁾ بتطوير بيئة الاعمال، والدخول الى سوق العمل وتقديم خدمات ومشاريع في مجال الاسكان والسياحة والفنادق، وهو ما

يجعل من القطاع الخاص شريكاً في التنمية، ويرفع عن كاهل الحكومات المركزية والمحلية عبأ الخدمات ومصاريف الانفاق⁽¹⁵⁾.

ثانياً: اللامركزية والفيدرالية.. التشابه والاختلاف

يثير مفهومي اللامركزية والفيدرالية جملة تساؤلات حول حدودهما وابعاد تطبيقهما، وهل يمكن لبلد ما ان يطبق النظامين معاً أم هناك اشكاليات سياسية وتنموية تعترض ذلك؟ وعلى العموم، يمكن ان نضع هنا بين يدي القارئ، مجموعة من اوجه الاختلاف بين الفيدرالية واللامركزية مع التأكيد ان تطبيق كلا النظامين يختلف من بلد لآخر وحسب تاريخ البلد وظروفه السياسية واحواله الاجتماعية والاقتصادية:

1- عادة ما تعتمد الدول المتنوعة، وذات التركيبة السكانية المختلطة قومياً وطائفيًا وعرقياً. وتعد الفيدرالية، كأسلوب حكم وإدارة، وسيلة لتخفيف هواجس الانفصال ورغبة التقسيم، التي تتملك افراد بعض الجماعات القومية والطائفية، التي تشعر بالتهميش من قبل الحكومة المركزية، ولهذا تطرح فكرة الفيدرالية كحل وسط بين المركزية الشديدة، وبين الانفصال الذي ينهي مستقبل الدولة، ومن ثم فان الفيدرالية تبقي على خيط العلاقات الوطنية مستمرا بين الهويات المشكّلة للدولة بطريقة تحفظ خصوصياتها وتحافظ على الهوية العامة للدولة⁽¹⁶⁾.

اما اللامركزية فغالباً ما تطرح لحل اشكاليات ادارية وخدمية يعانيتها مواطنو الاقاليم البعيدة عن العاصمة، ويصعب عليهم قضاء احتياجاتهم، ومشاكلهم الادارية، والوظيفية، والمالية. ومن ثم يعطي الحكومة المركزية حق منح صلاحيات قانونية وادارية للحكومات المحلية، لإنجاز معاملات الناس

وتيسير امورهم اليومية في مختلف المجالات بدلاً عن عناء المجيء الى العاصمة. وبذا، فإن اللامركزية هي اضيق نطاقا من الفيدرالية⁽¹⁷⁾.

2- تستمد الفيدراليات وجودها وتشريعاتها من الدستور، أي من بنوده الواضحة التي تشير الى الفيدرالية والى الولايات المشمولة بها، والى الاسباب الموجبة لها، في حين تستمد اللامركزية تشريعاتها من القوانين العادية المبنية على أسس ومبادئ دستورية، لذا يترتب على ذلك نتيجة هامة وهي أن السلطات الاتحادية لا تستطيع المساس باختصاصات الأقاليم إلا بتعديل الدستور الاتحادي، في حين ان تعديل اللامركزية سوءاً بتقليصها أو بزيادة الصلاحيات، يتم من خلال تعديل القوانين الناظمة لذلك⁽¹⁸⁾.

3- ان نجاح الفيدرالية يعتمد بالأساس على مصداقية الحكومة الاتحادية، وقدرتها على ادامة التوزيع العادل للسلطات والصلاحيات بين الاقاليم وحل الخلافات بينها، وتشكل الديمقراطية وبناء المؤسسات الشعبية اهم اركان الفيدرالية، إذ تمثل المؤسسات والتقاليد التي تمارس السلطة من خلالها، الحكم الاساس في نجاح أو فشل تجربة الفيدرالية. وهذا يشمل قدرة الحكومات الاتحادية والمحلية التي يتم اختيارها ومراقبتها واستبدالها، على صياغة وتنفيذ سياسات سليمة وتقديم خدمات ناجحة واحترام مواطني الدولة على اختلاف تنوعاتهم الاجتماعية، وخلق الوعي بأهمية احترام المؤسسات والقوانين الحكومية على مستوى الحكومات الاتحادية أو المحلية⁽¹⁹⁾ وهذا الامر يكون اقل حدة في تطبيق اللامركزية، اي بدرجة اقل في المدى والدرجة، إذ لا تسعى اللامركزية في الغالب الى تعزيز الديمقراطية بمعناها السياسي، وانما الى تحسين نوعية الخدمات الاجتماعية، واثاحة الفرصة امام الفعاليات الاجتماعية لرسم السياسة العامة للمدينة

أو البلدية، كما لا تسعى لبناء مؤسسات إدارة الصراع، ولا تجعل من معيار الديمقراطية شرطاً لازماً لترسيخ تجربة اللامركزية⁽²⁰⁾.

4- في النظام الفيدرالي لا تخضع الولايات لرقابة الحكومة الفيدرالية، وتباشر حكومات الولايات اختصاصاتها بموجب الدستور الفيدرالي والدستور المحلي للولاية بشكل مستقل، وهناك بعض الفيدراليات (الفيدراليات التعاونية)، تتشارك مع الحكومة في مسؤوليات متساوية وفي حالات وحدوية، وهناك أيضاً بعض الحكومات دون الوطنية تتصرف نيابة عن الحكومة المركزية، استناداً الى مبادئ توجيهية ونظم دستورية مقرر سلفاً⁽²¹⁾.

أما في نظام اللامركزية الإدارية فتخضع الولايات أو البلديات لرقابة ووصاية الحكومة المركزية عند مباشرتها لإعمالها، وهذا يجعل من حكومات أو مجالس البلديات عرضة للمساءلة المباشرة من قبل الحكومة المركزية، على عكس حكومات الولايات الفيدرالية التي تستقل بقراراتها الإدارية والاقتصادي عن الحكومة الاتحادية⁽²²⁾.

5- يجري توزيع الاختصاصات بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات أو الاقاليم الفيدرالية بموجب الدستور الاتحادي، اما في اللامركزية فيجري تخويل الهيئات المحلية من السلطة المركزية بشكل مباشر ومن دون الرجوع لتلك الهيئات، وكذلك الامر في تعديل أو الغاء الاختصاصات والصلاحيات، ففي الفيدرالية لا يمكن ذلك إلا بموافقة حكومات وبرلمانات الولايات⁽²³⁾. اما في اللامركزية فتقوم السلطة المركزية بذلك دون الرجوع الى موافقة الهيئات الادارية المحلية.

يتميز نظام اللامركزية الادارية بقيام السلطة المركزية بممارسة الرقابة الواسعة من اجل المحافظة على وحدة الدولة القانونية والسياسية من جهة، وتامين وحدة الانماط والاساليب في

الوظيفة الادارية، وضمان حسن ادارة المرافق والمشروعات العامة والمحلية من جهة اخرى، بينما في الفيدرالية تمارس حكومات الولايات أو الاقاليم اختصاصاتها الممنوحة لها بموجب الدستور الاتحادي، من دون ان تفرض عليها رقابة من السلطة الاتحادية، وهذا لا يعني عدم وجود رقابة من الحكومة الاتحادية وانما تكون الرقابة بارزة اثناء تنفيذ القوانين الاتحادية من حكومات الاقاليم، وحصول التعارض في تطبيق تلك القوانين حيث تتدخل المحكمة الدستورية الاتحادية في الزام حكومات وبرلمانات الولايات بتنفيذ القوانين الاتحادية⁽²⁴⁾.

6- عند تطبيق اللامركزية تحتفظ الدولة بحق احتكار القوة لردع الاعتداءات الخارجية، أيا كان مصدرها وتحقيق متطلبات الامن الداخلي ولا يحق للوحدات أو الاقاليم الادارية الاخرى احتكار القوة أو تشكيل اجهزة امنية خاصة بها، في حين يكون من حق الاقاليم الاعضاء في الاتحاد الفيدرالي، تكوين اجهزة امنية معنية بتحقيق الامن في الولاية، وهذا الامر يتم بإشراف الحكومة الاتحادية وفي اطار السياسة العامة التي تضعها الدولة الاتحادية في مجال الدفاع والأمن، ويبدو هذا الأمر طبيعياً وشرطاً لازماً للاتحاد، لكي يتم منع التنافس أو السيطرة على الاتحاد من قبل ولاية أو اقليم معين، وكذلك لضبط وتوحيد عملية الدفاع عن الامن القومي للدولة الاتحادية ضد الاعتداءات الخارجية⁽²⁵⁾.

ثالثاً: اللامركزية والديمقراطية

ترتبط اللامركزية بالديمقراطية ارتباطاً وثيقاً، فالديمقراطية التي تهدف اللامركزية إليها تتجاوز الديمقراطية السياسية ذات الطابع التمثيلي والتي تقوم على الانتخاب وحرية اختيار الممثلين السياسيين، الى ما يمكن تسميته بالديمقراطية المحلية اي الحكم

بوسائل ديمقراطية للمدن والبلديات والقرى والأحياء⁽²⁶⁾، واطاحة الفرصة امام مختلف الجهات الاجتماعية والاقتصادية الفاعلة في المجتمع الى المشاركة العامة في عملية صنع القرار، ووضع حد للتهميش وتنمية مجتمعاتها المحلية، واقرار فكرة العدالة الاجتماعية، وتحسين الكفاءة وتقديم الخدمات، والقضاء على المحسوبية على المدى الطويل، من خلال تعزيز المراقبة المجتمعية، وابرار دور المجتمع المدني وهو ما يعزز في النهاية من المواطنة، ومشاركة المواطنين في رسم السياسة العامة في مجتمعاتهم المحلية⁽²⁷⁾.

ولكن يجب ان يؤخذ بنظر الاعتبار ان التحول نحو الديمقراطية المحلية، يجب ان يكون تدريجياً، لأن التحول المفرط إلى المحلية، يمكن أن يؤدي إلى بعثرة تقديم الخدمات وتنمية المجتمعات، وخصوصاً عندما تُمنح السلطات المحلية صلاحيات تفوق قدرتها على التنفيذ، بسبب ضعف امكانياتها المادية والادارية وضعف الوعي بأبعاد اللامركزية، إذ يمكن أن يخلق ذلك سلطات محلية دكتاتورية، أو استبداداً محلياً تمارس فيه سلطات لا تخضع للمحاسبة، ودون تمثيل ديمقراطي أو مساءلة حقيقيين⁽²⁸⁾.

إن أول اشارات التحول التدريجي نحو الديمقراطية المحلية، تتمثل في عملية الاصلاح الدستوري، والقبول بفكرة التعددية وتوزيع السلطة، نتيجة ترهل النظام السياسي المركزي، وعدم قدرته على الوفاء بالتزاماته اتجاه الشعب، حيث تظهر الرغبة الشعبية بإجراء اصلاحات دستورية لتغيير النظام أو تعديل مساره، بنظام جديد أكثر شفافية ويسمح بالمشاركة في عملية صنع القرار، ويعمل على تحسين الخدمات العامة وتوزيع الموارد بشكل أكثر عدالة. وهذا الأمر يصبح أكثر إلحاحاً في وقت الازمات أو المراحل الانتقالية في تاريخ الشعوب⁽²⁹⁾.

ويلعب نشر الممارسة الديمقراطية على مستوى البلديات المحلية، دورا في تلميع صورة الحكومات المركزية ومؤسساتها العامة، واعطاء الحكومة نوعا من الشرعية السياسية، كما انها تنمي من مستوى المسؤولية والولاء عند المواطنين⁽³⁰⁾. وتفسح المجال للحكومة للتخلص من عبء الخدمات، ولاسيما في الجانب المالي عبر الاعتماد على الموارد المحلية للمحافظات والبلديات في تنمية واقعها الاقتصادي والاجتماعي⁽³¹⁾. وبحسب بعض الكتاب فان الحكم المحلي أو اللامركزية ضرورية للديمقراطية التعددية، إذ يُمأسس سياسيا، مصالح المجموعات المتنافسة في صيغ ديمقراطية محلية. لكن نقل المهام الى المستويات دون الوطنية، قد لا يأتي بنتائج ايجابية بمعايير التوزيع العادل للثروة والرفاه، بل قد يلحق المزيد من الضرر بالضعفاء والفقراء، ولاسيما في المجتمعات والدول التي تمر بمراحل انتقالية، ومثل هذه المشكلات كافية لتبرير الإصرار على ضبط اللامركزية بمدى خدمتها لمصالح القاعدة الجماهيرية الواسعة في فرص عملها ومعيشتها ونفوذها في القرار، وقدرتها على تحقيق التنمية والتوزيع العادل للثروة بين ابناء المجتمع⁽³²⁾.

ولا شك ان توجه الحكومات المركزية لتخفيف قبضتها المركزية، واطاحة الفرصة امام المحافظات والبلديات لممارسة نوع من الحكم الذاتي والممارسة الديمقراطية لشؤونها الادارية ومواردها المالية، يجب ان يرتبط بإجراءات معينة وإلا فان تجربتها ستكون محفوفة بالمخاطر، فمثلا:

- تسهيل إنشاء حكومة محلية تتمتع بمقبولية من قبل السكان المحليين، وممثلة لجميع فئاتهم الاجتماعية والسياسية، وان يتاح لجميع السكان ومنظمات المجتمع المدني المساهمة في اختيار الكفاءات المحلية والنخب الجماهيرية بحرية ودون تدخلات حكومية.

- التركيز على بناء مؤسسات ديمقراطية محلية من احزاب ومنظمات مجتمع مدني وتجمعات شبابية، ودعم تلك المؤسسات وحماتها اضافة الى تطبيق تدابير مساءلة ومحاسبة متعددة، بهدف ديمومة عمل تلك المؤسسات ومنع اختراقها بالبيروقراطية وبالفساد.
- اجراء حوار وطني للتحويل نحو اللامركزية وإشراك السكان المحليين عن طريق نقل السلطات التقديرية قبل نقل أعباء الإدارة، وهذا من شأنه ان يعزز من المسؤولية التضامنية بين الحكومة المركزية والسكان المحليين، ويرسخ الثقة المتبادلة والشفافية وخضوع السكان لحكم القانون⁽³³⁾.
- اختيار النظام الانتخابي الملائم الذي يتم بواسطته انتخاب أعضاء المجالس المحلية والهيئات الإدارية المحلية. لهذا النظام الانتخابي أثر عميق على درجة تمثيل الإدارة المحلية ومرونتها وقابليتها للمساءلة وشرعيتها، فضلاً عن التأثير في توزيع الصلاحيات والموارد. وفي غالب تجارب اللامركزية، فإن النظام الانتخابي للإدارة المحلية ظل مفتوحاً، حيث لم يتم الاشارة اليه في دساتير دول لامركزية عديدة، بهدف فسح المجال امام الحكومات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والقوى الاجتماعية الاخرى، للاتفاق على الليات معينة لإقرار ذلك النظام بقانون أو بتعليمات معينة⁽³⁴⁾.
- ان تقوم الحكومات المركزية بتطوير الموارد البشرية للحكومات المحلية في الجوانب الادارية والمالية والتعليمية والبنية التحتية، وفي مجال التشريعات وتعزيز

الموارد قبل نقل السلطات، وهذا من شأنه ان يسهل عملية الانتقال الى اللامركزية ويعزز دور المجتمعات المحلية في المشاركة والمسائلة والرقابة⁽³⁵⁾.

إن عملية الانتقال الى اللامركزية واعادة توزيع السلطة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، تصبح باهظة التكاليف مالم يتم الاستعداد للإجابة على مجموعة من الاسئلة قبل اتخاذ اي قرار بالانتقال نحو اللامركزية. ولعل اهم تلك الاسئلة هي: هل ان الانتقال الى الادارة المحلية غايته تعزيز رفاهية المجتمعات المحلية وتحقيق التنمية فيها أم يأتي في سياق تنفيذ السياسات الوطنية بصيغ محلية وتحت وطأة ظروف سياسية واجتماعية معينة؟ وهل للدولة قدرات بشرية ومالية من اشخاص متعلمين وكفاءات واموال تعينها في تطبيق نظام اللامركزية في كل البلديات والمحافظات؟ إذ ان اي نقص في تلك القدرات سيرهق ميزانية الدولة ويخلق مشكلات ادارية واجتماعية في الدولة. وهل هناك مجموعات اثنية تحتاج إلى استيعاب في النسيج الوطني عبر لامركزية إقليمية أو حكم ذاتي؟ ومن خلال اصلاحات دستورية تضمن حقوقها اللغوية والدينية وتكفل لها مقاعد محددة في المؤسسات الوطنية وبما يمنع التمييز ضدها؟ وهل ان المطالبة بالحكم الذاتي المحلي موجودة في جميع أنحاء البلاد أم في مناطق معينة تتميز بخصوصيات عرقية ودينية وثقافية؟ وإذا كانت في مناطق محددة فهل يمكن اقامة حكم محلي في تلك المناطق بدلاً عن التطبيق الشامل للامركزية؟ وفي المقابل، هل ثمة مناطق معينة (قبلية، أو تعاني من نزاعات)، لا يمكن فيها تطبيق صيغ موحدة من الديمقراطية المحلية؟ ثم سؤال مهم حول الترتيبات المالية للامركزية، فهل يمكن ان نجعل من تلك الترتيبات المالية أكثر مرونة لتلبية الاحتياجات المتجددة والموارد المتغيرة في المناطق المحلية وبما يستجيب لحاجات الناس؟ وفي الوقت

نفسه كيف يمكن حماية المناطق المحلية وحكوماتها من التبعية المالية غير الضرورية لمستويات أعلى من الإدارة؟ ثم ماذا بشأن الأحزاب السياسية ووضعها فكيف تصبغ هذه الأحزاب شكل عمل المؤسسات المقترحة للإدارات المحلية؟ وهل تبقى هذه المؤسسات قابلة للعمل إذا تعيّن تغيير النظام الحزبي والنظام الانتخابي؟⁽³⁶⁾.

تحدد الاجابة عن هذه الاسئلة أعلاه على أساس طبيعة توجه الحكومات المركزية من اي خطوة باتجاه اللامركزية، كما تحدد نيتها في اعطاء مزيد من الديمقراطية لسكان الولايات أو المدن المحلية أم عدم جديتها في هذا الموضوع، لاسيما ان اغلب حكومات الدول النامية لازالت متخوفة من اعطاء صلاحيات للحكومات المحلية، اعتقاداً منها ان ذلك سيقوّض اركان دولها، وسيسمح للأحزاب المحلية للهيمنة على موارد البلديات وقراراتها بطريقة غير فعالة، وهو ما يضع الحكومات المركزية بين خيارين صعبين: فإما الاحتفاظ بصلاحيات التدخل في الادارة المحلية في حال اخفاقها. أو رعاية تلك الادارات وتنمية مهاراتها في الحكم والادارة برغم اساليب الهدر والبيروقراطية والمحسوبية التي ترافق ذلك.

رابعاً: اللامركزية في دستور العراق لسنة 2005

ان القراءة المعمقة لفقرات الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ، تظهر ان الدستور قد عزز بطريقة غير معتادة من مفهوم اللامركزية الادارية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم، إذ اعطى لمواطني تلك المحافظات ضمانات لممارسة حقوقهم السياسية في اختيار مجالسهم المحلية، واختيار مشاريعهم الاقتصادية التي تسهم في تحقيق التنمية المحلية لمجتمعاتهم، بعيداً عن

التخطيط المركزي للحكومة الاتحادية⁽³⁷⁾. ولا شك ان طرح اللامركزية وإن لم يكن مستحدثاً في التجربة العراقية، إلا انه يمثل توجهاً جدياً وحقيقياً من قبل الحكومات العراقية المتعاقبة بعد 2003، لإحداث تغيير سياسي حقيقي في عقلية السلطة وإدارتها في العراق، بعيداً عن الاسلوب المركزي الذي كان سائداً قبل 2003.

بناءً عليه، فان اللامركزية تعد احد اساليب التغيير التي لجأ اليها العراق لتنظيم الحياة السياسية والادارية داخل المجتمع العراقي ومن خلال اعطاء المجتمعات المحلية في المحافظات العراقية غير المنتظمة بإقليم، حريتها في اختيار ممثليها في المجالس المحلية على مستوى المحافظات أو الاقضية أو البلديات، وحريتها في اختيار مشاريعها الاقتصادية التي تحقق التنمية المحلية بأوسع مجالاتها، وفسح المجال امام الكفاءات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني في المحافظات لإجراء اصلاحات على اداء مؤسساتها المحلية، لكي تحافظ من خلالها على استمرارية الاستقرار السياسي في المجتمعات المحلية. وهذا الاسلوب في السياسة والادارة يختلف عن الاسلوب المركزي الذي اعتاد عليه العراقيون في المراحل السابقة، والذي اضاع موارد وجهود لتطوير مؤسسات الحكم المحلي والادارة اللامركزية للمحافظات⁽³⁸⁾.

وانطلاقاً من هذا الاساس فقد صدرت الكثير من الوثائق والقوانين المنظمة للنظام اللامركزي، واهمها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية 2004، والذي اجاز في المادة 55 منه، تشكيل مجالس المحافظات، وتسمية محافظ لها، إضافة إلى تشكيل مجالس بلدية ومحلية في الاقضية والنواحي. كما صدر ايضاً امر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (71) لسنة 2004، والذي فصل نظام اللامركزية الإدارية الذي أقره قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية. وبعد صدور الدستور الدائم لجمهورية العراق لسنة

2005، تركز نظام اللامركزية الإدارية للمحافظات العراقية، وبات من حقائق الواقع السياسي والاقتصادي للعراق بعد 2003، حيث تبني وبشكل صريح نظام اللامركزية كما ورد في المادة 122، التي نصت على أنه "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية". وأحال الدستور تنظيم ذلك إلى القانون. أما بشأن محافظة بغداد فقد بين الدستور في المادة 124، بأنها بحدودها البلدية، تمثل عاصمة جمهورية العراق، وتمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد، على أن يتم تنظيم وضعها بقانون ولا يجوز لها أن تنتظم بإقليم. فقد نصت المادة 116 من الدستور على ان النظام الاتحادي في العراق يتكون (من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية). وقد اتاح الدستور لأي محافظة عراقية عربية الحق بتبني نظام اللامركزية الادارية كأسلوب جديد للحكم، وكنظام لتقاسم السلطات الادارية والمالية مع الحكومة الاتحادية⁽³⁹⁾. حيث تضمنت الفقرة الرابعة من المادة 122، من الدستور تفويض صلاحيات إدارية ومالية واسعة للحكومات المحلية في المحافظات، تصب في مجال تحقيق الأسس الإدارية للتمكين المستدام والإدارة الحضرية، ومنح المواطنين دوراً فعالاً في صنع واتخاذ القرارات الخاصة بشؤون محافظاتهم.

وبهذا أصبح التطوير الإداري والاصلاح الاقتصادي والتنمية السياسية للديمقراطية والمشاركة السياسية، ضرورة ملحة للمواطنين لتطوير عمل مجالس محافظاتهم وبلدياتهم. ولم تعد عملية اختيارية، باعتبار أن اللامركزية استراتيجية تنموية، هدفها تفعيل المشاركة المجتمعية وتحقيق التنمية الإنسانية المنشودة عبر اعطاء المواطنين مساحة أوسع للمشاركة في صنع القرار وتحديد متطلباتهم واشباع حاجاتهم وفقاً للمتغيرات الدولية المتسارعة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وتنظيمياً⁽⁴⁰⁾.

حدد الدستور العراقي لسنة 2005، ثلاثة مستويات للصلاحيات اللامركزية:

المستوى الأول: يتعلق بالصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية والتي تضمنتها المادة (110) من الدستور، ومنها رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي وعقد المعاهدات الدولية، ووضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما فيها انشاء قوات مسلحة وحماية حدود العراق وسلامة أراضيه، اضافة الى رسم السياسة المالية والجمركية واصدار العملة وقرار الميزانية العامة للدولة والسياسة النقدية، وانشاء البنك المركزي وادارته، فضلاً عن الاحصاء السكاني العام ومسؤولية رسم السياسة المائية وتنظيم شؤون الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي. وهذه الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية لا يمكن للأقاليم والمحافظات ان تشارك فيها. وفي حال قيام اقليم بخرق هذه الصلاحيات فان المحكمة الاتحادية تقوم بالفصل في المنازعات الناشئة عن تنازع الصلاحيات⁽⁴¹⁾.

المستوى الثاني: الصلاحيات المشتركة بين السلطة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات: وهي ما حددتها المادة (114) من الدستور، والتي حصرت تلك الصلاحيات بالحكومة الاتحادية، ولكنها لم تمنع مجالس المحافظات والاقاليم من مشاركتها في ادارة تلك القضايا المتعلقة بإدارة الجمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية، ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام، والسياسة الصحية والتعليمية والتربوية، والموارد المائية الداخلية وغيرها⁽⁴²⁾. وعلى الرغم من ان المادة (111) قد جازمت بأن النفط والغاز هما ملك الشعب العراقي⁽⁴³⁾، إلا ان المادة (112)، اعطت للأقاليم والمحافظات صلاحية المشاركة في ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية في المحافظات المنتجة للنفط والغاز، وهو ما خلق اشكالية دستورية وعملية بين الحكومة الاتحادية وحكومة

اقليم كردستان، ومن المرجح ان يخلق اشكاليات مستقبلية مع الاقاليم التي تنشأ من جديد أو مع المحافظات التي يستخرج منها النفط والغاز، ولا تسمح لها الحكومة الاتحادية بمشاركتها في عوائد الثروة كمحافظات البصرة وذي قار وكركوك وغيرها.

المستوى الثالث: ويتعلق بالصلاحيات الحصرية لحكومات الاقاليم والحكومات المحلية والتي حددتها المادة 115، بتأكيدھا ان كل مالم ينص عليه في المادتين (111، 114)، يكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. وأعطت تلك المادة الاولوية لقوانين الاقاليم والمحافظات في حال الاختلاف على الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات. وأعطت المادة 119 الحق الحصري لمحافظة أو أكثر بإعلان اقليمها الخاصة بناء على طلب بالاستفتاء عليه يُقدم بإحدى طريقتين، الاولى هي طلب يُقدم من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم. والثانية، طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين اقليم، وفي حال تحقق احدى الطريقتين فلا يحق للحكومة الاتحادية الاعتراض على ارادة المحافظات في تشكيل اقليمها، وهذا بلا شك احدى المثالب القانونية التي خلقت خلافات مستدامة بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية.

ولا شك ان هذه المادة أعطت صلاحيات اخرى لمجالس المحافظات والمحافظين، في تعيين المسؤولين الكبار في المحافظة كقائد الشرطة ومدراء عامين الدوائر المهمة كالبلدية والصحة والتربية وغيرها، وعزلهم والتصرف بموارد المحافظة دون الرجوع الى الحكومة الاتحادية التي تجردت من أي قدرة على تصحيح الاوضاع في المحافظة. وبذلك تحولت هذه المجالس أحياناً الى اوليغارشيات محلية أو دكتاتوريات حزبية وعائلية، تمارس

المحسوبية والواسطة والفساد المالي والاداري وتستند في ممارساتها تلك الى قيم عائلية وعشائرية وقبلية وطائفية وحزبية، بعيدا عن المؤسساتية وحكم القانون⁽⁴⁴⁾.

وقد زاد صدور قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (13) لسنة 2008، من أوجه التعارض بين الحكومة الاتحادية ومجلس المحافظات، حيث تناول هذا القانون كيفية تكوين الاقاليم، وطرق تشكيلها، وبيان اجراءات تشكيل الاقاليم، والتي تبدأ بتقديم طلب تشكيل الاقليم إلى مجلس الوزراء موقّعاً من قبل رؤساء الاقليم أو الممثلين القانونيين لمجالس المحافظات أو المجالس التشريعية للأقاليم، على ان يكلف مجلس الوزراء المفوضية العليا للانتخابات باتخاذ الاجراءات المتعلقة بالاستفتاء ضمن الاقليم المراد تشكيله خلال 15 يوم من تاريخ تقديم الطلب⁽⁴⁵⁾. وما يلاحظ على هذا القانون احتواؤه على ثغرة قانونية، وتحديداً في المادة السادسة منه والتي تنص على ان يكون الاستفتاء ناجحاً إذا حصل على اغلبية المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم الانضمام إلى اقليم. وتعلن النتائج خلال 15 يوم من اجرائه على ان لا تقل نسبة المشاركين في التصويت عن 50% من الناخبين، اذن المادة تتحدث عن المحافظات التي تروم الانضمام إلى إقليم وليس عن المحافظة التي تروم التحول إلى اقليم. وهو ما يشكل عائق للمحافظة التي تنوي تشكيل اقليم في المستقبل مما يخلق اشكاليات مستعصية بين الحكومات المحلية والحكومة الاتحادية⁽⁴⁶⁾.

خامساً: اللامركزية في قانون رقم 21 لسنة 2008

في الوقت الذي اقرت فيه الحكومة العراقية الاتحادية اقليم كردستان على ما هو عليه من صلاحيات فيدرالية، وسلطات مالية وادارية مكتسبة منذ عام 1991، سعت الحكومة العراقية أيضاً الى اصدار القانون رقم 21 لسنة 2008، والخاص بالمحافظات غير المنتظمة باقليم، حيث كان بمثابة التأطير القانوني لمواد الدستور الخاصة بالمحافظات العربية التي لم تنتظم باقليم. ونتيجة الخلافات بين القوى السياسية في البرلمان العراقي على تفسير مواد ذلك القانون، وسرعة التطورات التي طرأت على واقع المحافظات في المجالات السياسية والاقتصادية والادارية، فقد تم اجراء عدة تعديلات على القانون المذكور بعد اقراره، بعد ان فشلت اغلب مجالس المحافظات في اداء مهامها نتيجة استشرء الفساد المالي والاداري، وتحكم الاحزاب السياسية بواقع المحافظات بعيدا عن المهنية والاستثمار الامثل لموارد المحافظات⁽⁴⁷⁾. وخضوع اغلب مجالس المحافظات لمنطق المحاصصة الحزبية والعشائرية، مما أضع فرص استثمارية كبيرة لتنمية واقع تلك المحافظات والنهوض بواقعها المتردي.

وعموماً يُمكن لنا ان نشير الى مواد القانون من ثلاثة ابعاد وعلى النحو الآتي:

1. البعد السياسي

ويكاد هذا البعد ان يكون المهيمن على القانون، ولاسيما فيما يتعلق بانتخابات مجالس المحافظات وخصائص المرشحين للانتخابات وشروط انتخاب المحافظ ومؤهلاته، ومؤهلات اعضاء مجالس المحافظات والمسؤوليات السياسية والاقتصادية

والامنية للمحافظ، ولرئيس مجلس المحافظة واعضاءه، وشروط فقدان المحافظ واعضاء المجلس ورئيسه عضويتهم. وقد أشار القانون كذلك الى دور مفوضية الانتخابات في التهيئة والاعداد لانتخابات مجالس المحافظات وبالتنسيق مع دوائر المحافظات، كما أشار القانون الى انتخابات محافظة كركوك والتي لم تجر فيها انتخابات منذ 2005، فحدد القانون هويتها وارتباطها بالحكومة المركزية بهدف ابعادها عن تجاذبات القوى السياسية والحزبية والخلافات القومية والدينية الموجودة فيها⁽⁴⁸⁾.

2. البعد الإداري

تحدّث القانون عن صلاحيات المحافظ ومجلس المحافظة ورئيسه فيما يتعلق الجوانب الادارية، فمثلاً تمّ التأكيد في المادة الاولى الفقرة السابعة، ان "المدراء العامون ومدراء الدوائر ورؤساء الاجهزة الامنية في حدود مسؤولية المحافظة ممن يتقاضون رواتبهم من موازنة المحافظة ولا تشمل رؤساء الجامعات وعمداء الكليات والمعاهد والقضاة وقادة الجيش والشركات العامة ورؤساء الأجهزة الأمنية الذين لا ينصب عملهم في نطاق المحافظة"⁽⁴⁹⁾، وقلصت المادة (18) في التعديل الثالث، عدد اعضاء مجالس المحافظات ليكون عشرة مقاعد مع اضافة مقعد واحد لكل (200,000) مائتي الف نسمة اذا زاد عدد السكان عن المليون نسمة، وكذلك تم تقليص مجالس الاقضية وفقاً لأحكام المادة 2/2، حيث يتكون مجلس القضاء من (7) مقاعد، يُضاف اليها مقعد واحد لكل مائة الف نسمة لما زاد على خمسمائة الف نسمة بحسب احدث إحصائية معتمدة، على إلا يزيد على ثلاثة عشر- مقعداً، وألغى القانون مجالس النواحي أو البلديات بهدف تقليل الحلقات الادارية والفساد المالي والاداري المرافق لها⁽⁵⁰⁾.

ونظّم القانون عملية اختيار مدير الناحية ومدراء البلديات فيها بالتنسيق بين المحافظ ومجلس المحافظة. كما نظم القانون آلية تولي مجلس المحافظة ترشيح أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، عبر اختيار مرشح واحد من ثلاثة مرشحين يرشحهم المحافظ، وللوزير المختص رفض المرشح في حالة عدم انطباق المعايير المعتمدة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وصول الترشيح، وفي حالة عدم البت في الترشيح يعد ذلك قبولاً له ويعرض المرشح لمنصب المدير العام أو من هم بدرجته على مجلس الوزراء للتصويت عليه، ويتم انتخاب القائم مقام ومدير الناحية من قبل مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ويستحق عضو المجلس المحلي للقضاء مكافأة تعادل ما يتقاضاه معاون مدير عام من راتب ومخصصات. ويتقاضى رئيس مجلس القضاء مكافأة شهرية تعادل ما يتقاضاه المدير العام من راتب ومخصصات⁽⁵¹⁾. وقد اشترط القانون الجديد ان تكون للمحافظ خبرة في مجال عمله لا تقل عن عشر سنوات، وممارسة في اعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الاقتصادية والاجتماعية، ومتمتعاً بالمؤهلات الأساسية لقيادة المرفق الإداري وتلتزم المحافظة بالسياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء والوزارات المختصة.

3. البعد المالي

لم يركز القانون منذ اقراره في 2008 على هذا البعد رغم اهميته، في دعم اللامركزية الادارية وترسيخ اعتماد المحافظات على ذاتها فيما يتعلق بتمويل مشاريعها الاستثمارية، ولكن التعديل الثالث للقانون أقر تعديل ما يمكن تسميته بأهم فقرة في القانون في المادة(44)، حيث تم استحداث مديرية في كل محافظة، تسمى مديرية الشؤون المالية ترتبط بالمحافظة، ويكون مقرها في مركز المحافظة، وتتولى اعداد وتنظيم الموازنة العامة للمحافظة بشقيها

التشغيلي والاستثماري بالتعاون والتنسيق مع الدوائر المعنية من حيث التوحيد والتبويب، ومتابعة المتغيرات واستلام تقارير التنفيذ وتقديمها الى المحافظ، وبما ينسجم مع السياسة المالية الموضوعية من الحكومة الاتحادية. كما تقوم الوحدة بفتح وادارة حسابين مصرفيين أحدهما للنفقات التشغيلية والآخر للنفقات الاستثمارية. حيث يتم فيه وضع الإيرادات والعوائد المالية المحلية في المحافظة دون قيدها في وزارة المالية الاتحادية، بهدف تمكين المحافظات من الصرف المباشر على مشاريعها التشغيلية والاستثمارية دون اللجوء الى الموازنة الاتحادية. وهذا الموضوع حصل باستشارة وتنسيق بين وزارة التخطيط والوكالة الالمانية (GIZ)، والتي تقوم بمشروع دعم اللامركزية والتنمية المحلية لتعظيم الموارد المالية في المحافظات الخمسة عشر غير المنتظمة بإقليم بهدف زيادة استقلاليتها المالية⁽⁵²⁾.

ان تعديل القانون يعد مؤشراً على جدية الحكومة الاتحادية ومجلس النواب العراقي في تطوير تجربة اللامركزية الادارية في العراق، وتحسين اداء مجالس المحافظات، ولكن من المؤكد ان هناك جدلاً قانونياً وسياسياً وادارياً أحدثه القانون بين فقهاء القانون الدستوري والاداري في العراق، وهذا الجدل ناجم أساساً من حالة عدم الرضا التي تسود أوساط المجتمع العراقي بكل أطرافه، حول أداء الحكومات المحلية في المحافظات.

سادساً: الجدل القانوني والسياسي حول اللامركزية

نتيجة لتدني مستوى الخدمات وتلكاً مشاريع الاعمار والاستثمار والبناء، فضلاً عن تعثر الممارسة الديمقراطية نتيجة المحاصصة الحزبية والعشائرية والطائفية، وشيوع مظاهر الفساد المالي والاداري وابعاد الكفاءات المهنية عن المشاركة في تنمية

المحافظات، فقد افرزت الساحة العراقية جدلاً قانونياً وسياسياً حول فحوى اللامركزية والتحول نحو مفهوم التنمية المحلية بدلاً عن التنمية المركزية، وظهرت اصوات معتبرة تنادي بضرورة تعديل قانون مجالس المحافظات، وبشكل يعيد بعض الصلاحيات الممنوحة لها الى الحكومة المركزية ولاسيما في المجال السياسي، بعد ان اخذت بعض المحافظات تتطرف في مطالبات سياسية تخل بوحدة العراق السياسية، كمطالباتها بتشكيل اقاليم خاصة بها استناداً لادعاءات ذات خلفيات اقتصادية وسياسية. ويجادل البعض من القانونيين، من ان هناك تداخل قانوني في مواد دستور 2005، ومواد القانون رقم 21، فيما يتعلق باللامركزية الادارية واللامركزية السياسية، الامر الذي يحتاج الى تداخل تشريعي يفض الاشتباك بين المفهومين. لذا فإن دراسة تجربة اللامركزية الادارية في العراق تُظهر عدداً من المعوقات التي تواجه نجاحها ويمكن اجمالها في الآتي:

1- تنازع الاختصاص بين سلطة التشريع للحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات

أعطت المادة 115 من الدستور صلاحيات تشريعية لمجالس المحافظات، وبما يتعارض مع الاختصاصات الحصرية للسلطة التشريعية الاتحادية، وبما يتناقض مع مبدأ اللامركزية الادارية الذي نصّ عليه الدستور للمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وهذا التنازع يخلق اشكاليات مستقبلية بشأن الكثير من القضايا المشتركة كالنفط والغاز كما ورد في المادة 112، وموضوع فرض الضرائب والرسوم الجمركية والمنافذ الحدودية وغيرها من القضايا، التي من المرجح ان تظهر عليها خلافات مستقبلية بين المحافظات والحكومة الاتحادية⁽⁵³⁾، ومن المحتمل ان يخلق ايضاً اشكاليات بخصوص ثروات لم يرد ذكرها في الدستور (غير النفط والغاز/ المادة 122) كالفسفات والكبريت والحديد والذهب

والرصاص والنحاس واليورانيوم والزنبق الاحمر وكبريتات الصوديوم والزجاج وغيرها من الثروات التي تزخر بها محافظات العراق المختلفة، مما يعطي الحرية للمحافظات في استثمار تلك الثروات بعيداً عن سلطة الحكومة الاتحادية، وهو ما يعمل في النهاية على خلق فجوات كبيرة في مجال التنمية الاقليمية بين المحافظات، ويصنع محافظات ثرية واخرى فقيرة، مما يؤثر في موضوع الاندماج الوطني وعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي.

2- قصور تنظيم الاختصاصات في النظام اللامركزي الإداري

من الواضح ان العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية في المحافظات لم يحددها الدستور، كذلك لم يتم تحديد عمل المجالس المحلية لا في الدستور ولا في قانون رقم 21، والذي أشار في مادته الثانية ان مجلس المحافظة: هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية، بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية⁽⁵⁴⁾. ولا شك ان هذا النص يتجاوز مفهوم اللامركزية الادارية الى اللامركزية السياسية، حيث منح مجالس المحافظات سلطة تشريعية، وهو ما يكشف عيباً في الصياغة التشريعية وعدم تناغم مع حكم الدستور الذي أورده المادة (122)، والذي يعطي العلوية لقوانين الحكومة الاتحادية وقراراتها على ما عداها من قوانين للمحافظات والاقليم.

3- تفويض الصلاحيات للمحافظات

حددت المادة (110) من دستور العراق لسنة 2005، اختصاصات السلطات الاتحادية، وأكدت في المادة 115، ان كل ما عدا تلك الاختصاصات الواردة في المادة 110، يدخل ضمن الاختصاصات المشتركة مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في

اقليم، ولا شك ان هذا يثير سؤالاً عن سبب تفريط الحكومة الاتحادية عن صلاحياتها الحصرية، ولاسيما ان تلك الصلاحيات تتعلق بوحدة البلد الوطنية ومدى تماسك مكوناته، فضلاً عن هيبة النظام الاتحادي نفسه. فكيف يمكن للحكومة الاتحادية ان تفرط على سبيل المثال بسياساتها الخارجية وتسمح للأقاليم ان تؤسس لها ممثلات في السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية في الخارج بحجة متابعة شؤونها الثقافية والاجتماعية؟ وما دور السفارات وعملها في الخارج؟⁽⁵⁵⁾. وكيف يمكن منح المحافظات صلاحيات مالية في ظل وجود وزارة المالية الاتحادية، والتي حددت المادة (110) من الدستور اختصاصاتها برسم السياسة المالية والجمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الموازنة العامة للدولة ووضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية، فهذه المهام لا تنهض بها إلا وزارة المالية الاتحادية، ولا يُمكن للمحافظات ان تقوم بها، فهل يعقل نقل دوائر وزارة المالية الفرعية من مصارف وعقارات دولة وخزينة عامة وصندوق تقاعد للمحافظات؟ فماذا تبقى من هيبة الدولة وسلطاتها الاتحادية وماهي آلية وطبيعة وشكل تطبيق قرارات وزارة المالية الاتحادية من قبل دوائر المحافظات المختلفة؟.

4- الخلط بين المهام

خلط الدستور العراقي بين نظامين مختلفين من حيث الطبيعة السياسية والقانونية والمهام الادارية، وهما نظام اللامركزية السياسية (الفيدرالية) المطبق في اقليم كردستان، وبين نظام اللامركزية الادارية المطبق في المحافظات العربية غير المنتظمة بإقليم. وفسح المجال امام المحافظات غير المنتظمة بإقليم، بتطوير تجربتها وتشكيل اقليمها الخاصة استناداً لإجراءات دستورية وقانونية، ودون ان يعطي التبريرات والدوافع التي يمكن

الاستناد اليها في هذا الاتجاه، ولاسيما مع امكانية تعرض وحدة البلاد للتفكك مع صعود المشكلات الاثنية والقبلية والحزبية التي يعيشها العراق منذ 2003 والى اليوم.

خلط الدستور بشكل واضح بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية حينما اعطى للمحافظات ذات الصلاحيات المعطاة للأقاليم مع الحكومة الاتحادية. وهذا لا يجوز نظراً لاختلاف التجريبتين، فاذا قبلنا بإعطاء الاقاليم الحق في فتح ممثلات لها في سفارات العراق في الخارج كحق دستوري تقره الفيدرالية كما ورد في المادة (110)، فلا يمكن قبول تمثيل المحافظات في البعثات الدبلوماسية⁽⁵⁶⁾، بسبب اختلاف اهداف وابعاد اللامركزية الادارية عن اللامركزية السياسية (لفيدرالية)، وهذا الخلط ورد ايضا في المادة (115) من الدستور، والذي أعطى صلاحيات تشريعية لمجالس الاقاليم ومجالس المحافظات في آن واحد، فكل ما لم ينصّ عليه دستور الدولة الاتحادي يحق للأقاليم والمحافظات تشريعه واققراره، وهذا مخالف للتجارب العالمية في اللامركزية الادارية والتي لا تقر لمجالس المحافظات بأي سلطات تشريعية⁽⁵⁷⁾.

5- صلاحيات خارج الحدود

أعطى الدستور العراقي وقانون رقم 21 لسنة 2008، صلاحيات حصرية تفوق حدود اللامركزية الادارية، فالمحافظ والذي هو الرئيس التنفيذي في المحافظة، لا يخضع للسلطة التنفيذية الاتحادية، وليس من حق رئيس الوزراء اقالته أو محاسبته إلا بتوصية يرفعها الى مجالس النواب، والذي تحكمه اعتبارات سياسية وحزبية تختلف عن اعتبارات رئيس الوزراء. واعطى الدستور الصلاحية لمجلس المحافظة بإقالة المحافظ أو محاسبته وهذا الامر بدوره يخضع لتوازنات سياسية وحزبية وقبلية داخل المحافظة، كما لا يستطيع مجلس الوزراء محاسبة أو

اقالة اي عضو من اعضاء مجالس المحافظات، وهذا الامر يخالف اللامركزية الادارية التي تفترض ارتباط المحافظ كرئيس فرعي للسلطة التنفيذية برئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية⁽⁵⁸⁾، وهي أحد المثالب التي توضع على قانون مجالس المحافظات رقم 21، والذي اعطى صلاحيات ادارية ومالية واسعة للمحافظ بخلاف ما يجب ان يكون عليه الحال في اللامركزية الادارية.

6- الخضوع للقيم العشائرية والحزبية

أثبتت تجربة مجالس المحافظات خضوع اعضاءها للقيم الطائفية والعشائرية والحزبية وليس للقيم والتقاليد الوطنية، وهو ما تمثل بتبني قرارات تخضع لاعتبارات حزبية وعشائرية تخالف الدستور والبرلمان العراقي وتوجهات مجلس الوزراء⁽⁵⁹⁾، وقد تمثل ذلك بعدم احترام القرارات التي تصدرها السلطات الاتحادية، مثلما حصل في تصويت مجلس محافظة نينوى على قرار اقالة المحافظ السابق منصور المرعيد من منصبه، برغم حل مجلس المحافظة من قبل مجلس النواب في تشرين الأول (أكتوبر) 2019، وهو ما فعله مجلس محافظة بابل حينما أقال المحافظ كرار العبادي، وقد اعتبر الخبير القانوني طارق حرب تلك القرارات بمثابة تجاوز على القانون وتدخل ضمن احكام القرار 160 لعام 1983، في انتحال الصفة والتدخل الوظيفي⁽⁶⁰⁾، حيث ان هذه القرارات تعدُّ باطلة، بعد تصويت مجلس النواب على قرار حل مجالس المحافظات، ولكن يبدو ان اعضاء مجالس المحافظات قد فهموا اللامركزية الادارية بحدود تتجاوز حدود الدولة والقانون الاتحادي.

سابعاً: اللامركزية والدروس المستفادة

هناك جملة من الدروس التي يمكن الاستفادة منها في استعراضنا لتطور تطبيق اللامركزية في العراق، منها على سبيل الحصر:

1- ان تجربة اللامركزية في الواقع العراقي لا تزال حديثة، فالدولة العراقية دولة مركزية بسيطة مثل فرنسا، وهوية الشعب العراقي رصينة وتستند الى تاريخ موحد، ولكن بحاجة الى ايجاد حلول للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية والفجوات التنموية التي تعانيها المحافظات ووفق برنامج وطني واحد، كما ان الوعي باللامركزية كأداة لتقاسم السلطة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية لازال ضعيفاً ويميل نحو التطرف، إذ ان قطاعات عريضة من الشعب العراقي لا تزال غير واعية لإبعاد اللامركزية، وتعدّها خطوة في طريق مزيد من الاستقلال السياسي والاقتصادي عن الحكومة الاتحادية، ولاسيما في ظل بعض الممارسات السياسية والاستهداف غير المسؤول الذي مارسته بعض الحكومات العراقية حيال بعض المحافظات التي أخذت تطالب علانية بالفيدرالية، كملاذ للتحرر من الضغوط الحكومية وعلى شاكلة اقليم كردستان.

2- على الرغم من صدور احكام دستورية وتشريعات قانونية حاکمة للامركزية، إلا ان الموضوع لا يحظى بالإجماع عند العراقيين، إذ لم يحصل تثقيف كافٍ به، ولم ينعقد مؤتمر وطني بين القوى الحكومية والشعبية للاتفاق على آليات تنفيذه، وقد تم التعامل مع اللامركزية والفيدرالية تعاملاً حكومياً فقط، ووفق ظروف ما بعد الاحتلال الامريكي، حيث تعامل الكثير من السياسيين العراقيين مع الموضوع بعقلية المعارضة والخوف من عودة نظام البعث للسلطة، وليس بعقلية استراتيجية تنظر الى الموضوع كأداة للاستقرار والتنمية. وقد أدرك كثير من السياسيين الذين شاركوا

بصياغة الدستور، حجم الخطأ الذي ارتكبه في موضوع اللامركزية والفيدرالية، ونجد اليوم الكثير من المطالبات السياسية بإعادة كتابة الدستور وفق تصورات جديدة تخفف من الصلاحيات الدستورية الممنوحة للأقاليم والمحافظات، بهدف وقف التداعي الحاصل في وحدة العراق السياسية.

3- ان العراق لايزال دولة ريعية تعتمد في استحصال وارداتها على تصدير النفط، ومن ثم يُعاد توزيع الاموال فيها بطريقة تقليدية، لا تراعى فيها المتطلبات الحقيقية للتنمية، ولا شك ان هذه الطريقة في توزيع العائدات لا تنمي الفكر المؤسسي- الساعي الى تحقيق التنمية، وضمان توزيع عادل للموارد بين المحافظات، وستكون بوابة لشيوع ثقافة الفساد وعدم استثمار الوظيفة العامة لتطوير المهارات اللازمة لتطوير المحافظات، مما يشكل عائقاً امام تطبيق حقيقي للامركزية.

4- لازال التخطيط في العراق مركزياً، ويتم من خلال وزارة التخطيط الاتحادية، وهو ما أضعف قدرات مديريات التخطيط في المحافظات والتي لازالت بأمس الحاجة الى ملاكات وظيفية مدربة وقادرة على اتخاذ القرارات وبناء التصورات داخل محافظاتها، وبما يساهم في وضع المشاريع التي تتناسب مع امكانيات وقدرات تلك المحافظات.

5- ان النظام الضريبي في العراق لازال ضعيفاً، وميزانية العراق لازالت تعتمد على النفط والغاز في دعم مشاريع التنمية في المحافظات، وهذا يخل بمفهوم التنمية المستدامة والتي تفترض استقراراً في الموارد وتمويل المشاريع التنموية. ان تفعيل الضرائب على المواطنين مقابل تقديم الخدمات، سيفعّل من مفهوم المسائلة الشعبية، ومن ثم يوسّع من فرص حرية التعبير عن الرأي ازاء اي نقص حاصل في الخدمات المقدمة من الحكومة الاتحادية أو الحكومات المحلية في المحافظات، بمعنى ان دفع الضرائب

سيرفع من مفهوم المواطنة ويجعل المواطن العراقي صاحب رأي وقرار في آليات استثمار الضرائب التي يدفعها بالاتجاه الذي يخدم رفاهيته وتطوره واستقراره.

من هنا يظهر الربط بين الضريبة والمواطنة، وهذا ما هو غائب عن التجربة العراقية في توزيع الثروة. فالدولة العراقية لازالت ريعية في وارداتها وابوية في توزيع نفقاتها، دون استناد الى رأي الشعب، وهو ما خلق نوعاً من الازعان الشعبي لطبقة سياسية تمارس نوعاً من الابوية السياسية، وعليه يجب اعادة اهتمام الحكومة العراقية بموضوع الضرائب وتفعيلها وربطها بمستوى الخدمات المقدمة للمواطن، لكي يُعاد تفعيل دور المواطن بالمسائلة والمراقبة على صرف الاموال ومنع الفساد، ولاشك ان هذا الأمر يحتاج تدريجياً الى بث الوعي بأهمية مساهمة المواطن بدفع الضرائب وتمكين الحكومة المركزية والحكومات المحلية من تقديم خدمات افضل والقيام بواجباتها في دعم التنمية في المحافظات العراقية.

6- لازل الربط الشبكي واستخدام تقنيات الحاسوب متعثراً في العراق رغم وجود تشريعات حكومية تخص التسريع بإنجاز الحكومة الالكترونية، فلازال دفع رسوم الكهرباء والماء والضرائب والعقارات والمرور وغيرها يعتمد على الجباية الورقية، ويبدل المواطن جهوداً كبيرة لتسديد ما عليه من رسوم مالية وضرائب الى الدولة، وهذا الامر يُشكّل عقبة رئيسية امام تسهيل العلاقة بين المحافظات والحكومة الاتحادية. كما ان شبكة الطرق بين المحافظات وبين العاصمة بغداد متهالكة وبحاجة لمزيد من الصيانة والتجديد والتوسعة، وشبكة السكك الحديدية قديمة، وتعرضت للسرقة في بعض المحافظات، مما يحتاج لتجديدها وتوسعتها لتشمل كل المحافظات بهدف تعزيز الترابط والاعتمادية

بين المحافظات من جهة وبينها وبين العاصمة بغداد من جهة اخرى.

7- ان مما اسهم في تلكؤ تنفيذ المشاريع والانفتاح على مشاريع تنمية كبرى في المحافظات، هو القيود التي تفرضها وزارة المالية على حجم الانفاق أو السقف المالي للمشاريع التنموية لجهة التمويل السنوي أو لجهة تصاعد سقف ديون العراق الخارجية، ومن ثم فإن الكثير من الخطط والمشاريع التنموية والاستثمارية التي تقررها وزارة التخطيط في المحافظات تواجهها عقبات في تنفيذها، وفي مقدمتها القيود المالية التي تفرضها وزارة المالية. واذا ما قسمنا الموازنة في العراق بين 70% موازنة تشغيلية و30% موازنة استثمارية، فان حجم الاموال المخصصة للمشاريع الاستثمارية تذهب للوزارات السيادية مثل الدفاع والداخلية والنفط والكهرباء، ومن ثم يمكننا ان ندرك الحجم الضئيل الذي يخصص للبرامج التنموية والاستثمارية في المحافظات، والذي لا يتعدى في الغالب 15% من الموازنة، ولهذا نجد ان الفجوة لازالت كبيرة في مجال الدعم المالي والانفاق على مشاريع تنمية الاقاليم، ومن ثم فان دعم اللامركزية التي تعد وسيلة من وسائل توزيع السلطة وتعزيز الديمقراطية والحوكمة لازال ضعيفاً، وعليه فإذا ما أردنا انجاح تجربة اللامركزية ودفعها نحو الامام، فلا بد من زيادة التخصيصات المالية الاتحادية، بهدف تنمية البنى التحتية في المحافظات وتطوير ملاكاتها الادارية والمالية.

8- إن ضعف الممارسة الديمقراطية لدى الاحزاب العراقية واستنادها الى اسلوب المحاصصة والهويات الفرعية، وافتقاد الكثير منها للرؤية التنموية ساهم في ضياع بوصلة التخطيط في المحافظات، وانتشار المحسوبية ومن ثم الفساد المتمثل بإحالة الكثير من المشاريع التنموية الى المقررين حزبياً والى اصحاب النفوذ العشائري والديني، وهذا ما خلق وعياً شعبياً مضاداً لمفهوم

اللامركزية، ورغبة لدى الجماهير في المحافظات بالعودة الى النظام المركزي، والغاء مجالس المحافظات مثلما حصل في مظاهرات اكتوبر 2019 و2021، والتي مثلت في جزءٍ منها ردة فعل جماهيرية لتلك مشاريع التنمية وانتشار المحسوبية والفساد بين الاحزاب الحاكمة في المحافظات.

9- لقد انعكس الصراخ الطائفي والقومي على السلطة في العراق، وماجره من ضعف السلطة الاتحادية وشيوع نظام المحاصصة الطائفية والقومية في مناصب الدولة العليا، الى صراع مماثل على السلطة في المحافظات والاقاليم بين الهويات الطائفية والقومية والدينية والعشائرية المكونة للمحافظات، ومن ثم دخلنا في دوامة من يحكم ومن يقود ومن يطيع ومن يطاع، فالكل راغب في السلطة والقيادة وفق منطق التغالب الذي ساد العملية السياسية في العراق بعد عام 2003، وهو ما أضع الكثير من برامج التنمية التي أقرتها الحكومة الاتحادية، أو جلبتها المساعدات الدولية للعراق، ان هذا التخبط في تحديد اولويات التنمية افقد الأطراف السياسية والاجتماعية المتصارعة فرصة الحوار، للوصول الى مقاربات حول اولويات التنمية والية صناعة القرار في المحافظات والاقاليم، ومن ثم تم هدر الكثير من الفرص التي اتاحت امام مجالس المحافظات ولاسيما وقت الطفرة المالية للعراق 2008-2014، لتنمية محافظاتنا وتطوير تجربتها في اللامركزية الادارية.

10- ان قوة تطبيق القانون ووعي المواطن لحقوقه الدستورية واهتمامه بمسائلة الحكومة بخصوص تقديم الخدمات المتميزة، والحرية السياسية في نقد الاخفاقات التي تحصل في عمل الحكومات المحلية، وحرية المواطن الاقتصادية، كلها عوامل تساعد على نجاح تطبيق الحكم اللامركزي، ويشير الواقع العراقي الى ان استخفاف المواطن بتطبيق القانون واستناده الى الولاءات العشائرية والطائفية، وضعف الحرية الاقتصادية المتاحة امام

رجال الاعمال والقطاع الخاص لإقامة المشاريع التنموية، بسبب الظروف الامنية المعقدة وعمليات الابتزاز والضغوط التي يمارسها السياسيون المحليون والجماعات الخارجة عن القانون، كلها عوامل محبطة لنجاح تجربة اللامركزية.

11- ان استقرار الجهاز الاداري يشكل عاملا مهما في استقرار الدولة، كما ان وجود جهاز اداري مدرب وكفوء في مستويات الحكم الاتحادي والمحلي، سيساهم في تحقيق استقرار وظيفي على المستوى الوطني، ويخلق نوعاً من التعاون الدائم والتفاوض المستمر بين المسؤولين الاتحاديين والمحليين للوصول الى تسويات مرضية وحل المشكلات المالية والادارية وفق القانون، وليس وفق منطق الربح والخسر، فالقانون لا يمكن ان يعمل من دون ارادة سياسية لإنجاحه، ومن دون وجود مؤسسات مستقلة تطبق القانون وتقيم العدل، فإذا كان هناك قوانين يمكن التحاكم اليها والتقاضي بها، فإن امكانية الحصول على الحقوق تكون متاحة امام الجميع، وقد شكل هذا الامر عامل نجاح لتجارب فيدرالية في دول متعددة استقرت فيها تجربة اللامركزية، وتم تطويرها بتفاعل السياسيين والسكان المحليين معها. ولا شك ان استقرار الجهاز الاداري في العراق غير موجود، وهو بحاجة الى مزيد من التطوير والتدريب ورفع الكفاءة، كما ان استلام المناصب العليا في العراق لم يعد يخضع للكفاءة والمهارة، بقدر ما يخضع لمزاج الاحزاب السياسية الحاكمة وتقديرات المحافظين والمسؤولين الحكوميين، وهو ما خلق ارباكا في عمل الاجهزة الادارية الاتحادية وادارات المحافظات، وأفقدتها صفة التعاون لإنجاز خدمات المواطنين.

الخاتمة والاستنتاجات

بناءً على ما تقدّم من هذه الدراسة؛ يمكن القول بأن تجربة اللامركزية في العراق لا زالت تواجه تحديات عميقة تتمثل في الآتي:

1- الخلط المفاهيمي بين مفهوم اللامركزية وبين الفيدرالية، إذ نظراً الى المشكلات السياسية والاجتماعية والفساد المالي والاداري الذي رافق اداء الحكومات الاتحادية منذ عام 2003، واستشرء سلوكيات التهميش والتمييز المناطقي والفئوي، فقد اعتقد كثير من العراقيين ان اللامركزية والفيدرالية تعطيهم قدراً من الاستقلال عن سلطات الدولة، وتمنحهم في المستقبل صلاحيات اكثر تصل الى الاستقلال السياسي والاداري والاقتصادي، والواضح ان ضعف الوعي بحدود المفهومين، لا يشمل المواطنين العاديين، بل يشمل المسؤولين في الحكومات المحلية، الذين بدأوا يطالبون بمزيد من الصلاحيات التي تخالف الدستور والقوانين النافذة مما خلق مشكلات مستعصية مع الحكومة الاتحادية .

2- لقد خلق طرح الفيدرالية واللامركزية ارباكاً في المشهد السياسي والاجتماعي في العراق، إذ لا يوجد اجماع سياسي واجتماعي حولها داخل فئات المجتمع العراقي، فالبعض من العراقيين سياسياً وفكرياً مؤيد ومدافع عنها والبعض الاخر معارض لها، ويعدها مدخلاً لتفكيك هوية العراق وسيادته الوطنية، كونها تتيح لبعض الاقاليم والمحافظات فرصة للانفصال عن العراق. وهذا بلا شك نابع من تخبط

النخبة السياسية التي حكمت العراق منذ 2003، وارتباك رؤيتها حول شكل وطبيعة الدولة العراقية، وفيما إذا كانت دولة مدنية ديمقراطية تحقق المساواة والعدالة والحرية لجميع العراقيين بغض النظر عن انتماءاتهم الشخصية والجهوية. أم هي دولة دينية تستند على شرعية الاغلبية الطائفية. أم هي دولة طوائف ومكونات تقوم على المحاصصة وحقوق الهويات الفرعية التي يتكون منها العراق، ولهذا ظهر منذ البداية الخلاف حول شكل الدولة وطبيعة نظامها السياسي وصلاحيات الحكومة الاتحادية وحدود صلاحيات الحكومات المحلية في كردستان وبقية المحافظات، وثمّ طرح مفاده: هل إن الدولة العراقية ستكون مركزية وبصلاحيات ادارية محدودة للمحافظات؟ أم انها ستكون فيدرالية لإقليم كردستان وبقية المحافظات؟ أم ستكون دولة لامركزية للمحافظات وفيدرالية لإقليم كردستان؟ وهل ان تطبيق اللامركزية هي الآلية الثابتة لإدارة التنوع الاثني في العراق وتخفيف حدة الصراعات بين المكونات أم هي خيار انتخابي وشعارات توظف في لحظة سياسية معينة لحصد الاصوات بعيدا عن أي رغبة حقيقية في ادارة التنوع في العراق؟ ان هذه الاسئلة تطرح الارتباك السائد في الواقع العراقي سياسياً وشعبياً، حيث لا يوجد اجماع سياسي وشعبي حول الفيدرالية واللامركزية من حيث الاهداف والابعاد والصلاحيات والنتائج.

3- ان العراق من الدول البسيطة وذات المساحة الصغيرة نسبياً بالمقارنة بالفيدراليات العالمية الكبرى، مثل الولايات المتحدة الامريكية والهند والبرازيل وروسيا ونيجيريا وغيرها، ومن ثم فقد تأسست منذ مطلع القرن العشرين (وتحديداً عام 1921)، على فكرة الدولة المركزية التي توزع منافعها على جميع افراد الشعب ببساطة، ولا حاجة لتعقيد الواقع السياسي والاداري فيها عبر الفيدرالية، إذ يمكن ان تحل المشكلات السياسية والاقتصادية الناجمة عن استبدال السلطة في العراق عبر اللامركزية الادارية، التي يتم من خلالها اعطاء صلاحيات ادارية مهمة للمحافظات، لتدير شؤون مواطنيها وتنمي ثروتها لصالح مجتمعاتها المحلية دون تدخل مباشر من قبل الحكومة المركزية، وهذا الأمر معمول به في الكثير من الدول العالمية ذات النظام المركزي كفرنسا واليابان وكوريا الجنوبية والصين وغيرها.

4- ان تطبيق الفيدرالية واللامركزية السياسية والادارية في العراق قد أربك المشهد السياسي. فقد أعطى الدستور العراقي لسنة 2005، وقانون مجالس المحافظات رقم 21 لسنة 2008، صلاحيات اقوى للحكومات المحلية على حساب اضعاف الحكومة العراقية الاتحادية في بغداد والتي يجب ان تبقى قوية بهدف الحفاظ على الاتحاد بين المحافظات والاقاليم قائما في حال تعرضه لاي اهتزازات سياسية أو مطالب بتفكيكه.

- 5- إن تطبيق الفيدرالية واللامركزية في المشهد العراقي، قد افرز اشكاليات اثرت في مستوى الخدمات وانتشار الفساد والنزاعات العشائرية والقومية والطائفية، ومن ثم فهناك حاجة الى الوقت الكافي لترسيخها في الوعي الجمعي العراقي والذي بات في ظل اخفاقات الحكومات المحلية، يتمنى العودة الى الحكم المركزي والغاء مجالس المحافظات، والارتباط بالحكومة الاتحادية مباشرة لتوفير الخدمات والقضاء على مشكلات الفقر والبطالة التي انتشرت في سلوك المسؤولين المحليين في المحافظات.
- 6- أظهر تطبيق اللامركزية، الحاجة الى تطوير البنية التحتية في المحافظات من ملاكات وظيفية ونظم الكترونية وقوانين وتشريعات تسهل تنفيذ اللامركزية وتفض الاشتباك بين ما هو من اختصاص الحكومة المركزية وبين ما هو من صلاحيات الحكومات المحلية. كما ان تطوير مهارات ملاكات القطاع العام والقضاء على البيروقراطية ودعم الربط الشبكي وتطوير شبكة الطرق وسكك الحديد بين المحافظات والعاصمة بغداد يعد من متطلبات تسهيل الانتقال نحو اللامركزية.
- 7- هناك حاجة الى تبني نظام ضرائب فعال في العراق وبشكل تدريجي مع تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين في المحافظات، وهذا الموضوع بحاجة الى دراسات معمقة تساهم في ابعاد اعتماد العراق على المواد الاحفورية (النفط والغاز)، واللذان يخضعان لمخاطر كبيرة تتعلق بالأسواق العالمية وتقلباتها، ولازال امام العراق شوط طويل للاتفاق على نظام ضريبي موحد ومستقر

وعادل ويخلق شعورا بالهوية والمواطنة والمسائلة. وهو ما يحتاج الى إطلاق حوار سياسي واجتماعي ومؤسساتي لأليات اقامة هذا النظام الضريبي الموحد.

8- في الوقت الذي كان القصد من نظام اللامركزية، هو بناء الديمقراطية واثاحة الفرصة امام مجالس المحافظات لتربية اجيال من ابنائها على التداول السلمي للسلطة داخل اقاليمها ومحافظاتها، والعمل على توزيع عادل للتنمية بين اقصيتها وبلدياتها، نجد ان تجربة الاستبدال المركزي تكررت في ظهور اقطاعات وعوائل وحكومات محلية مستبدة داخل المحافظات، تستأثر بالسلطة والاموال المخصصة لتنمية الاقاليم والمحافظات، وتكرس التنمية في بلديات ومناطق ذات ثقل عشائري لأعضاء المجالس المحلية أو المحافظين، وذلك لدواعي عشائرية وانتخابية في حين أهملت الكثير من البلديات والقصبات وابتعدت عن برامج وخطط التنمية.

9- هناك حاجة ماسة لتطوير دور القطاع الخاص العراقي في التنمية، وتذليل الصعوبات الادارية والامنية والقانونية التي تعرقل اقامة المشاريع الاستثمارية في المحافظات، وهذا الامر لا شك انه يترافق مع جهود حكومية لتثبيت الاستقرار السياسي والامني في العراق والقضاء على منظومة الفساد المالي والاداري التي ترافق اقامة المشاريع الخاصة، حيث يُخجَم الكثير من المستثمرين على الاستثمار في العراق، نتيجة استشرء الفساد المالي والاداري وهيمنة الجماعات الخارجة عن القانون التي تسطير بالقوة على مرافق اقتصادية مهمة في المحافظات

وتتشارك مع مسؤولين محليين السيطرة على المنافذ الحدودية في المحافظات.

10- إن التخطيط الأفقي بين المستويات الثلاث للسلطة (الاتحادية والولايات والبلديات) سيساهم الى حد كبير في تخفيف احتكار السلطة وتوزيع الادوار بين السياسيين الحكوميين والسياسيين المحليين في المحافظات والبلديات، اضافة الى ان وجود رؤية تنموية وطنية وتخطيط مكاني عادل، وبلا تمييز بين المحافظات وتقديم دعم مالي للمحافظات المحدودة الدخل، من المحافظات الغنية عبر برامج تسوية مالية متفق عليها بين الحكومة الاتحادية وحكومات المحافظات سيعطي لتطبيق اللامركزية بعدا توافقيا وتعاونيا سيدفع بالعراق نحو مزيد من الاستقرار، وسيخفف من التنازع واحتكار القرار القائم بين السياسيين الحكوميين والمحليين في العراق.

11- ان تفعيل المواد الدستورية والقوانين التي تسهل من تطبيق اللامركزية، بات أمراً حتمياً لدفع عجلة التنمية في المحافظات، وقد اعتبر بعض المحليين السياسيين والقانونيين ان إقرار البرلمان العراقي لقانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية بين المحافظات كما ورد في المادة (106) من الدستور، يعد خطوة مهمة لضمان العدالة والشفافية عند تخصيص الاموال للحكومات المحلية ووفقا للنسب المقررة. وقد لاحظنا في الكثير من الدول الاتحادية، كيف تلعب المجالس الاتحادية دوراً في حل اشكاليات التنازع بين الولايات والحكومات الاتحادية، اضافة لما تقوم به المحكمة

الاتحادية في حل الخلافات القانونية بين الولايات وبينها وبين الحكومة الاتحادية، ويعترف الدستور العراقي في المادة (65)، بالمجلس الاتحادي كأحد اذرع السلطة التشريعية في العراق وكأحد ادوات اشراك المحافظات في الاطار التشريعي، إذ يضم ممثلين عن الاقاليم، ولعل الافضل في ظروف العراق الحالية هو الاسراع بتشكيل المجلس وجعل عضويته مفتوحة للمحافظين وممثلي المحافظات والاقاليم العراقية، وحسب النسبة السكانية لكل محافظة، بهدف المساعدة في صياغة القرارات الاتحادية التي تهم شؤون المحافظات وخصوصا في القضايا الاقتصادية والمالية، والقوانين التي تهدف الى النهوض بالواقع الخدمي والتنموي في المحافظات والبلديات العراقية.

12- نصّت المادة 109 من الدستور على مسؤولية السلطات الاتحادية في الحفاظ على هوية وسيادة واستقلال العراق، واغفل الدستور الاشارة الى مسؤولية مجالس المحافظات والاقاليم في الحفاظ على استقلال العراق ومنع تفكيكه عبر أي استفتاء أو اعلان بالاستقلال اواي محاولات لإضعاف حكومته الاتحادية ودور عاصمته الموحدة بغداد.

13- إن استخدام تجربة اقليم كردستان كتجربة ناجحة في الفيدرالية ومحاولة الجماهير اعمامها على باقي محافظات العراق، يعد تصوراً غير واقعي، بسبب اختلاف الظروف والواقع والبيئة، فالکرد هم قومية تتمتع بصفات التمايز القومي عن غالبية العراقيين العرب في الوسط والجنوب

والغرب، كما ان اقليمهم اكتسب شرعيته السياسية بحكم النضال القومي الطويل للأكراد ضد النظم السياسية العراقية منذ تأسيس الدولة العراقية والى اليوم، فضلاً عن وجود مقومات دعم دولي امريكي وغربي لنشوء الاقليم منذ 2003، ومن ثم فمن الصعب ان نقارب تجربة الاقليم ونحاول اعمامها على بقية المحافظات العراقية، بسبب تبدل الظروف والشروط. ففي الوقت الذي كانت فيه المحافظات العربية السنية تطالب بالحفاظ على هوية العراق الواحدة كانت الاحزاب الاسلامية الشيعية تطالب بإقليم الوسط والجنوب لضمان مكتسباتهم السياسية بعد 2003، ولكن بعد مدة انقلبت الامور، إذ تحول غالبية العرب السنة الى مطالبين بإدارة احوالهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية بعيداً عما يعتقدوه هيمنة شيعية على توجهات الحكومة الاتحادية، في حين اجمت الاحزاب الشيعية عن مطالباتها بالفيدرالية بعد ان تمكنت من حكم العراق، ولازالت تجربة اقليم كردستان غير مكتملة وتواجهها الكثير من التحديات على مستوى التطبيق، ومن ثم لم يعد اقليم كردستان يشكل نموذجاً جاذباً لبقية المحافظات لتشكيل الاقاليم والفيدراليات ولا يمكن اعمام التجربة الكردية بسبب اختلاف الظروف والاهداف وتصاعد الخلافات السياسية والازمة المالية داخل الاقليم.

14- ان تعزيز ولاء الموظفين في القطاع العام للهوية الوطنية أمر في غاية الاهمية لتخفيف الاندفاع نحو اللامركزية

والفيدرالية، فمما يلاحظ على تجربة اللامركزية في العراق انها عززت الولاءات الفرعية لموظفي القطاع العام في المحافظات، وهذا عكس ما تهدف اليه اللامركزية، والتي تعني في ابسط مقوماتها اعادة توزيع السلطات والصلاحيات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية وبشكل يسهل وصول الخدمات الى المواطنين بشفافية ويفعل دورهم في المراقبة والمسائلة واتخاذ القرار داخل محافظتهم مع الابقاء على روح المواطنة والهوية الواحدة لدى الجميع وبغض النظر عن المحافظة أو الاقليم . وربما يعود السبب في ذلك الى تدني مرتبات العاملين في القطاع العام من الوزارات الخدمية، واستقرارهم في بيئات يغلب عليها الطابع العشائري المحلي، ومن ثم فإن إنعاش الحكومة الاتحادية لرواتب العاملين في القطاع العام في جميع المحافظات، وتوحيدها ودعم صندوق التقاعد العام، سيعمل على تخفيف معاناة الموظفين وتذمرهم ويخلق لديهم رغبة جديدة وحافز للعمل وبروح وطنية عالية، مما يخفف لديهم رغبة اللجوء للأساليب غير القانونية لتحسين مداخيلهم كالرشوة والابتزاز.

15- على الرغم من تعدد الجهات الرقابية في العراق، إلا أن متابعة حالات الفساد في مؤسسات الدولة لازال يعتره الضعف، لذا فإن تقليص دور الجهات الرقابية الحكومية، وإعادة اسنادها لديوان الرقابة المالية أمر مهم لمنع تشتت جهود محاربة الفساد، كما ان غياب احزاب المعارضة وتشتت القوى السياسية في البرلمان، وغياب دور الصحافة الحرة واختراق المواطن العراقي بالثقافات

والولاءات الفرعية، وضعف تطبيق القانون ساهم في غياب مفهوم الرقابة والمحاسبة. ان تفعيل الجهات الرقابية كالصحافة والاعلام ومنظمات المجتمع المدني يقلل الميل الى المخالفة وانتهاك القانون. وفي حال انتشار ثقافة المراقبة والمحاسبة فان تطبيق اللامركزية يكون امرا ميسورا في ظل وجود رقابة ومحاسبة لآليات صرف الاموال وتنفيذ المشاريع التنموية.

16-لابد من زيادة فرص الاحتكاك بالتجارب العالمية في اللامركزية، والتقاط النقاط التي تتشابه مع الواقع العراقي، وبالشكل الذي يعين العراق على انتهاج نموذج خاص باللامركزية، يتوافق مع ظروفه السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

الهوامش.

1. مجاهد هاشم الطائي، الدولة العراقية بين الفيدرالية واللامركزية، مركز إدراك للدراسات والاستشارات، بغداد، مارس 2016، ص 6.
2. Anwar Shah, (Edited), Local governance in developing countries , The world Bank , Washington DC, 2006 , P 2
3. Jennie Litvack and Jessica Seddon, (Editors), Decentralization: Briefing Notes, WBI Working Papers , PREM network, without history, p: 2
4. اسماعيل علوان التميمي، الفرق بين النظام الفيدرالي واللامركزية الادارية، مقال منشور في موقع الحوار المتمدن www.ahewar.org بتاريخ 2016-7-19.
5. زينب عباس محسن، مدى توافق لامركزية الإدارة في العراق مع المبادئ العامة للامركزية الإدارية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة القادسية، منشور في موقع شبكة النبأ بتاريخ <https://m.annabaa.org/> 21-12-2019 .
6. اسماعيل علوان التميمي، الفرق بين النظام الفيدرالي واللامركزية الادارية مصدر سبق ذكره.
7. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، اطروحة دكتوراه غير منشوره، جامعة منتوري – قسنطينة، الجزائر 2005.

8. سمير اسطيفو شبلا، الدولة اللامركزية والفيدرالية والكونفدرالية، مقال منشور في موقع عينكاوة، بتاريخ 2008/09/18 شوهد بتاريخ 2020-7-5 على الرابط [./http://www.ankawa.com](http://www.ankawa.com)
9. مجلس النواب العراقي، رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات، دائرة البحوث / قسم الدراسات القانونية والصياغة التشريعية، منشور على موقع مجلس النواب العراقي بتاريخ 2018-1-18.
10. اسماعيل علوان التميمي، المصدر نفسه.
11. Jennie Litvack and Jessica Seddon, Op. cit.
12. علي شاكر البدري، الفيدرالية بين الواقع والطموح، مجلة الفرات، العدد الثالث، مركز الفرات للدراسات الاستراتيجية، جامعة كربلاء 2004، ص 95.
13. Jennie Litvack, and Jessica Seddon, Op. cit.
14. حامد عبد الحسين الجبوري، دور اللامركزية في تنمية الاقتصادات المحلية، مقال منشور في شبكة النبأ [/https://m.annabaa.org](https://m.annabaa.org) بتاريخ 2018-9-27.
15. Jennie Litvack and Jessica Seddon, Op. cit., p:3
16. Ibid , p: 4
17. مجاهد هاشم الطائي، مصدر سبق ذكره، ص 9.
18. ANWAR SHAH, Ibid , p.18
19. اسماعيل علوان التميمي، مصدر سبق ذكره.
20. Harald Fuhr, Decentralization, local – governance and development – lessons from

- international experience, Potsdam center for policy and management, university of Potsdam, Germany, 2019 , p 79
21. منتدى الفيدراليات، الفيدرالية الديمقراطية، دورة مكثفة لأفراد من الهيئات التعليمية في الجامعات العراقية اقامها منتدى الفيدراليات، عمان بتاريخ 19 آب (أغسطس) 2007.
22. ANWAR SHAH, ibid p. 6.
23. اسماعيل علوان التميمي، مصدر سبق ذكره.
24. عبد العظيم جبر حافظ، جدل الفيدرالية في العراق، مؤسسة نائر العصامي، بغداد 2017 ص 36.
25. عبد العظيم جبر حافظ، المرجع نفسه، ص 36.
26. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات IDEA، الديمقراطية المحلية، ستوكهولم السويد، تموز يوليو 2015، ص 1.
27. Maria Pilar García-Guadilla, Democracy, Decentralization, and Clientelism: New Relationships and Old Practices, Published September 1, 2002, ,www.journals.sagepub.com
28. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، مصدر سبق ذكره.
29. عبد الحسين شعبان، جدل الهويات في العراق، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت 2010، ص 78 .
30. Robin Hambleton, Paul Hoggett, Frank Tolan, The decentralization of public services: A

- research agenda, Published online: 02 Jan 2008,
www.tandfonline.com.
31. Nasir Iqbal, Musleh ud Din and Ejaz Ghan, Fiscal Decentralization and Economic Growth: Role of Democratic Institutions, The Pakistan Development Review, Vol. 51, No. 3 (Autumn 2012), pp. 173-195 www.jstor.org
www.ahewar.org
32. احمد بريهي علي، اللامركزية المالية، مقال منشور في موقع الحوار المتمدد بتاريخ 2018-11-10
www.ahewar.org
33. Jesse C. Ribot democratic decentralization of natural resources: institutional choice and discretionary power transfers in Sub-Saharan Africa, 4 February 2003, www.onlinelibrary.wiley.com
34. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، مصدر سبق ذكره ص 4.
35. احمد بريهي علي، اللامركزية المالية، مصدر سبق ذكره.
36. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، مصدر سبق ذكره ص 14.
37. رياض حسين خليل التميمي، دور اللامركزية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية: نماذج من دول مختارة بضمنها العراق، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بحث منشور

- في موقع جامعة النهريين [www. nahrainuniv.edu.iq](http://www.nahrainuniv.edu.iq) في 2014.
38. نصيف جاسم العبادي واحمد جاسم المطوري، دور اللامركزية والحكم الرشيد في الاقتصاد العراقي للمدة 2003 – 2012، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد السادس والثلاثون، المجلد التاسع، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة البصرة، تموز (يوليو) 2014، ص 66.
39. ذكرى عبد الستار حميد، معوقات التحول الى اللامركزية الادارية في الحالة الحضرية/ حالة العراق، بحث مقدم إلى المنتدى الوزاري العربي الاول للإسكان والتنمية الحضرية، القاهرة للفترة 20-22 كانون الأول (ديسمبر) 2015.
40. المرجع نفسه.
41. انظر الفصل الرابع / المادة 110 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
42. انظر المادة 114 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
43. انظر المادة 111 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
44. خالد محسن الروضان، مجالس المحافظات وأسباب الفشل والفساد، صحيفة الزمان بغداد 14 ايار (مايو) 2019.
45. علي هادي حميدي، نشأة الأقاليم الاتحادية في العراق، كلية القانون، جامعة بابل في 8-3-2016، شوهذ في 3-9-2021 على الرابط التالي: law.uobabylon.edu.iq
46. رعد قادري، الفيدرالية ومازق العراق الدستوري، المعهد الملكي للشؤون الدولية (تشاتام هاوس)، لندن 2020، ص 9.

47. عبد الجبار احمد، الفيدرالية واللامركزية في العراق، مؤسسة فردريتش ايرت الالمانية، منشورات مكتب عمان - العراق، تشرين الثاني 2013 ص 16.
48. صباح صادق الانباري، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008، مكتبة القانون والقضاء، ط2، منشورات السيماء، بغداد 2015.
49. ينظر التعديل الثالث للقانون رقم 21 في موقع مجلس النواب على الرابط التالي: <https://arb.parliament.iq/> تاريخ الدخول 2020-12-6.
50. ينظر التعديل الثالث للقانون رقم 21 في موقع مجلس النواب على الرابط التالي: <https://arb.parliament.iq/> تاريخ الدخول 2020-12-6 .
51. يُنظر قانون مجالس المحافظات رقم 21، المصدر السابق.
52. Government Officials GIZ-Study Tour for Michael Thon, Federal Fiscal Relations in Potsdam University, 5 Nov Germany from Iraq, 2019,p.15.
53. محمد عودة محسن، إصلاح النظام اللامركزي الإداري في العراق، بحث منشور في 12 تموز-يوليو 2018، شوهده بتاريخ 2021-10-9 على الرابط: <https://annabaa.org/arabicstudies>
54. عبد الجبار احمد، اللامركزية في العراق بين الواقعية والمصالح الحزبية، مؤسسة فريدريتش الالمانية، عمان، بلا تاريخ، ص 9.

55. دهام مجد العزاوي، الاحتلال الامريكي للعراق وابعاد الفيدرالية الكردية، مركز الجزيرة للدراسات، الدوحة 2009، ص27.
56. ورد في المادة 121 الفقرة الرابعة ما نصه: تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية. ينظر نص المادة 121، من الدستور العراقي لسنة 2005.
57. بدرية صالح عبد الله، تطبيق اللامركزية في العراق وتأثيرها على الاستقرار السياسي، شبكة النبا بتاريخ 1-2-2018، شوهد بتاريخ 27-7-2021، على الرباط التالي [./https://www.annabaa.org](https://www.annabaa.org)
58. احمد رسول غزاي، توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات في الدستور العراقي الدائم 2005، بحث تخرج مقدم الى كلية القانون، جامعة القادسية، للعام الدراسي، 2018، ص 11.
59. علي عبد الامير، القيم العشائرية والقانون العراقي: لمن الكلمة العليا؟، في 8 تشرين الثاني (نوفمبر) 2018، شوهد بتاريخ 23-8-2021 ع_____لى _____رابط: [/ https://www.irfaasawtak.com](https://www.irfaasawtak.com)
60. هدى العزاوي، لرئيس البرلمان صلاحية رفع الحصانة بشكل "منفرد" صحيفة الصباح، بغداد في 4-8-2019.

اللامركزية ومعوقات التنمية المحلية في العراق



جميع الحقوق محفوظة لـ مركز الرافدين للحوار RCD
لا يجوز النسخ أو إعادة النشر من دون موافقة خطية من المركز

جمهورية العراق - النجف الاشرف - حي الحوراء - امتداد شارع الإسكان

جمهورية العراق - بغداد - الجادرية - تقاطع ساحة الحرية

www.alrafidaincenter.com

info@alrafidaincenter.com

009647826222246

ص.ب. 252

