

الآفاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الإدارية في العراق

أ.م.و. حازم صباح (معيد)^(*) سهيل علي عبد الجمعي^(**)

الملخص

تعد تجربة اللامركزية الإدارية من التجارب المهمة لكافة مستويات الدول لأنها تعمل وفق خطوات متناسقة ومتراصة من أجل التوصل إلى حلول داعمة تسهم في تطور هذه التجربة لذلك يتطلب وجودها مؤسسات فاعلة ومؤثرة في سلوك الأغلبية فضلاً عن مبدأ الشفافية والمساءلة، وكذلك تتطلب تطبيق قوة القانون وهذا يحتم أن تتوفر اللامركزية الإدارية بأبعادها كافة في حالة تطبيقها في العراق مستقبلاً.

Abstract

Future Prospects for the Experience of Administrative Decentralization in Iraq The experience of administrative decentralization is an important experiment for all levels of countries because it works according to consistent and interrelated steps in order to reach supportive solutions that contribute to the development of this experience. Therefore, it requires effective and influential institutions in the behavior of the majority as well as the principle of transparency and issue. Administrative decentralization is available in all its dimensions if applied in Iraq in the future.

المقدمة

تعد اللامركزية الإدارية من المفاهيم الرئيسية التي تعتمد عليها الدول المتقدمة في تحقيق أهدافها وتطلعاتها المستقبلية وتختلف تطبيقاتها باختلاف حجم وطبيعة الدول فنجد أن هناك دول تميل إلى المركزية وما ينتج عن ذلك من تقييد في الصلاحيات

^(*) جامعة تكريت، كلية العلوم السياسية.

^(**) جامعة تكريت، كلية العلوم السياسية.

الممنوحة للتنظيمات والوحدات المحلية نجد في المقابل أن هناك بلداناً أخرى تتجه في ممارستها الإدارية صوب اللامركزية التي تنيط الهيئات المحلية مجالاً أوسع في إدارة شؤونها ويرجع سبب هذا الاختلاف إلى أن كل دولة تطبق الأسلوب اللامركزي الذي يتفق مع ظروفها السياسية والجغرافية والاجتماعية والاقتصادية وينظر إلى اللامركزية الادارية على انها فرع من فروع علم السياسة نظرا للدور البارز الذي تؤديه في مجالات التنمية المستدامة، فاللامركزية الادارية تحتل مركزا هاما في نظام الحكم المحلي وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب، وهي أسلوب من أساليب التنظيم المحلي يهدف إلى توزيع الوظيفة السياسية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية لذلك يطمح الباحث الى معرفة مستقبل تجربة اللامركزية وفق المعطيات المطلوبة.

أهمية البحث:

ان حادثة تجربة اللامركزية الادارية كانت الدافع الابرز في اختيار هذا الموضوع بالرغم من كونه اسلوب حديث التطبيق في العراق وتسليط الضوء على أهمية الدور الذي تؤديه الحكومة الاتحادية على أعمال وممارسات الحكومات المحلية ومراقبتها جراء تطبيقها لهذا النظام المولود حديثاً والذي لايزال لحد الان تحت التجربة ودوره في المحافظات الغير منتظمة في اقليم على المستويين سواء كان مالي او محلي ولربما على المستوى التشريعي مستقبلاً وفق الحدود الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة وتحقيق التنمية المحلية الشاملة.

أهداف البحث:

لا يخفى أن هناك حالة من عدم الرضا تسود أوساط المجتمع العراقي بكل أطيافه حول أداء مؤسسات الحكومة المركزية بشكل عام ومؤسسات الحكومات المحلية بشكل خاص نتيجة تدني مستوى اداء الديمقراطية والمشاركة الجماهيرية وعجزها على مستوى البناء والاعمار والخدمات وأن استمرار هذا الوضع سيكون له بالتأكيد انعكاسات سلبية على حياة المجتمع وما يرتبط بذلك من أبعاد سياسية واجتماعية

واقتصادية، خطيرة تتعلق بمصير مجالس المحافظات مما يستدعي إعادة النظر بصورة أكثر جدية في معالجة اخطاء هذا النظام وتقييمه. ويعالج هذا البحث جوانب مهمة وحيوية من إدارة الحكم المحلي في العراق في ظل تجربة اللامركزية الادارية. اشكالية البحث:

تكمن مشكلة هذا البحث بالرغم من وجود نظام دستوري وقانوني للامركزية الادارية في العراق، الا ان هنالك خلل واضحاً في التطبيق بين وظائف الحكومة الاتحادية وممارسات الهيئات الادارية المحلية كما أدى هذا النظام في بعض جوانبه الى حصول تداخل مؤثر في الصلاحيات والاختصاصات السياسية والمحلية بين الحكومة الاتحادية والوحدات الادارية المكونة للدولة العراقية ، بالتزامن مع وجود قصور دستوري وقانوني، في تنظيم تلك الاختصاصات. فرضية البحث:

هنالك مجموعة من الصعوبات التي تقف حاجزا امام تطبيق نظام اللامركزية الادارية ولا يمكن تطبيق نظام اللامركزية الا من خلال تجاوزها واذا ما اراد العراق التحول الى مصاف الدول المتقدمة و المتطورة ينبغي عليه، ترسيخ العملية الديمقراطية وبناء مؤسسات الدولة، الدستورية والأمنية واعادة النظر بالدستور واجراء تعديل حول القوانين النافذة بما ينسجم مع مصالح البلد وسيادته وبناء مؤسسات الدولة وفق أسس مهنية وعلمية (كفاءات علمية). منهجية البحث:

يضم البحث تداخلا بين عدة مناهج وأساليب بحثية، وذلك نظراً لتعدد الأهداف المرجوة منها فعلى صعيد دراسة وتحليل النماذج والصور المتعددة للامركزية الإدارية وهناك مؤشرات حول الطبيعة المتوقعة لمستوى السلطة المحلية المستقبلية، ولاستقصاء هذه المؤشرات فإن الدراسة توظف منهج تحليل المحتوى لدراسة ما اشتملت عليه القوانين والأنظمة المحلية من توجهات ولدعم النتائج المتوقعة في

الدراسة فضلاً عن المنهج الوصفي وكذلك المنهج المستقبلي الاستشرافي في رسم المشاهد والسيناريوهات المستقبلية المتوقعة.

هيكلية البحث:

لقد تضمنت هيكلية البحث مقدمة ومبحثين وخاتمة: وتم تجزئة الفصل الى مبحثين رئيسين: المبحث الاول: الحلول وفرص النجاح لتطبيق اللامركزية الادارية: اما المبحث الثاني فتطرقنا الى الافاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الادارية في العراق وفق السيناريوهات المحتملة الحدوث.

الافاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الادارية والحلول الممكنة

تهدف تجربة "اللامركزية الادارية" الى تحقيق الحلول المناسبة، للهيئات المحلية عن طريق تطبيقها الهادف في العراق بشكل عقلاني وسليم ، ومدرّك للمستقبل وللمتغيرات في كافة الظروف من اجل تحقيق الحكم الرشيد والمشاركة الشعبية وإحداث النمو الاقتصادي المطلوب والتنمية الاقتصادية المحلية وسوف نقوم بتجزئة البحث الى مبحثين رئيسين: المبحث الاول: الحلول وفرص النجاح لتطبيق اللامركزية الادارية: وسنتطرق في المبحث الثاني الى الافاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الادارية في العراق.

المبحث الاول: الحلول وفرص النجاح لتطبيق تجربة اللامركزية الادارية:

ان الهدف الرئيسي لتجربة اللامركزية الادارية هو الضمان الاجتماعي لسكان المناطق المحلية والعيش باستقرار وامان وتحقيق النمو بشكل عادل على جميع طبقات المجتمع العراقي أي جعل الشرائح الاجتماعية كافة في دائرة المستفيدين، ولا يوجد هناك أي تهميش لأي فئة من الفئات التي لا تجد من يمثلها في المحافظات عن طريق منح صلاحيات والاختصاصات من الحكومة المركزية يجعل هذه المحافظات أكثر قوة وفعالية في تحقيق مقاصدها ومطالبها المشروعة،". وسوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين اما المطلب الثاني: العوامل والحلول الضرورية التي تستخدمها الحكومة المركزية من شأنها ان تعزز نجاح تجربة اللامركزية الادارية في العراق: اما المطلب

الاول سنتناول الحلول الداخلية والتي من شأنها ان تعزز من تطبيق "اللامركزية الادارية" في العراق:

المطلب الأول:

أن تجربة اللامركزية الادارية ان طبقت وفق الخطط المدروسة بالإضافة الى الحلول المطلوبة فأنها سوف تؤدي الى النجاح المدروس في التخطيط والتطبيق لان العراق عانى من سوء التخطيط الاستراتيجي، والتنمية المحلية ووضع الخطط في غير موضعها ولكن بوجود "اللامركزية الادارية"، يجعلها سهلة التطبيق بسبب الاتصال المباشر في المحافظات وأيضاً الحصول على بيانات ومعلومات دقيقة وموثوقة. وفيما يلي سوف تناول اهم الحلول الداخلية بشكل موجز: والتي من شأنها ان تعزز من تحقيق "اللامركزية الادارية" في العراق:

اولاً: الحلول على المستوى الاداري:

من خلال تحقيق الوسائل والمستويات الادارية، التي تطبق فيها "اللامركزية الادارية":
أعلى صعيد الادارات المحلية: تكمن درجة ومستوى الاهتمام في الادارات المحلية وجانب تقويتها وزيادة كفاءتها، عن طريق ممارسة الدور القيادي المتميز، ضمن نموذج "اللامركزية الادارية"، والسبب الرئيسي، ينصب في كونها ذات اتصال مباشر مع المواطنين سواء عن طريق تقديمها الخدمات المتنوعة، او عن طريق ملائمتها لمتطلبات وحاجات المواطنين الضرورية ووضع الخطط المناسبة لتنمية الهيئات المحلية، ووضع استبيان واستطلاع اراء السكان حول الخطط المناسبة سواء كانت طويلة الامد ام قصيرة ودعم الهيئات الحكومية من اجل الاستمرار بتنفيذ الخطة وتوسيع المشاركة الشعبية في وضع الخطط المناسبة^(١).

^(١)Angell Alan, Pamela Lowden, and Rosemary Thorp, 2001, Decentralizing Development, Oxford and New York, Oxford, university press, p44

ب- على الصعيد المركزي: تتحقق تجربة "اللامركزية الادارية" على الصعيد الوطني، من خلال حصر مهام وصلاحيات اتخاذ القرار مع السلطة المركزية^(١)، مع الاخذ بتطبيق بعض المهام الفرعية، "اللامركزية الادارية" مثل تحويل الصلاحيات للوزارات، لأداء المهام المتعلقة بوضع الخطط واساليب التنفيذ بموجب توجيهات سلطة المركز، وقد تكون لهذه الوزارات دوائر فرعية في المحافظات، والاقاليم وتكون مرتبطة بها بصورة مباشرة، وتتقيد بالقرارات والتوجيهات الصادرة من الوزارة، من اجل تنفيذ الخطط التي تضعها الحكومة المركزية^(٢)، التي لا تقتصر وظائفها فقط على تشريع القوانين وفرض الضرائب وقرار الموازنة بل تمتد الى ابعد من ذلك^(٣).

ج- على صعيد الاقاليم والمحافظات: يظهر مستوى تجربة "اللامركزية الادارية" في كونه اشمل واوسع، من المستوى المركزي كونه يصل الى مستوى الاقاليم والمحافظات، من خلال وجود الهيئات المحلية حيث تشترك فيها مختلف شرائح المجتمع وتقوم بالمسؤوليات والادوار في مجال اختصاصها والاشتراك في ايجاد الاحتياجات المطلوبة وجودة ونوعية تلك الاحتياجات، وتقديم نوعية الوظائف المطلوبة من خلال تقديم الاستشارات المطلوبة.

ثانياً: ومن العوامل الرئيسية لنجاح مهام اللامركزية الادارية في الجانب المحلي:^(٤)

١- وجود هيئات محلية منتخبة تبني نظام اللامركزية الادارية، وتستند على النظام الدستوري والقانوني، الخاصة بالدولة.

(١) فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري، ط٢ (القاهرة: مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٥٦-١٩٥٧)، ص ١٨٥

(٢) عامر الكبيسي، "المركزية واللامركزية في الادب الاداري"، مجلة التنمية الادارية، العدد ١٤، (بغداد: مطبعة المعارف، ١٩٨٠) ص ٤٩

(٣) عثمان عبد الملك الصالح، "الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت"، مجلة الحقوق والشرعية، العدد ٤

(الكويت، ١٩٨١)، ص ١٢

(٤) علي خطار شطناوي، الادارة المحلية وتطبيقاتها في الاردن وفرنسا، ط٥ (عمان: مركز العربي للخدمات الطلابية،

٢٠٠١) ص ١١

٢-ارتباط المحافظات بهيئات ادارية ادنى مرتبة منها: ويتسنى ذلك وفق اعتبار لجود الهيئات المحلية ودوائرها التي تخولها من وظائف وممارسات لأداء اعمالها وتطوير مهامها.

٣-إنها تساعد على المحافظة على وحدة الدولة الإدارية: عن طريق اجراء بعض القيود، على استقلال الهيئات اللامركزية وهذا يشترط بوجود رقيب على الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية يمنعها من التمرد او الاتجاه نحو الاستقلال التام^(١)، لأن انعدام رقابة السلطة المركزية يعني تقسيم وحدة الدولة المحلية^(٢). وإلا اعتبرت تصرفاتها غير شرعية للبطلان^(٣).

٤-حماية الافراد، ومنع تعسف السلطات الإدارية المحلية على المستوى المحلي: من خلال ضمان الشرعية والمشروعية على أعمال الهيئات المحلية ومثال على ذلك فرض الضرائب المحلية ووضع القوانين والانظمة واللوائح المطلوبة، لحسن أداء عملها مثل التأكد من الالتزام بتنفيذ الخطط المالية والإنفاق الفعلي وفقاً للبيانات الواردة في الموازنة المحلية^(٤).

بالإضافة إلى أنها تعمل على ظهور نقاط الخلل وكشف الأخطاء الموجودة على المستوى الاداري التي يمكن علاجها والعمل على تلافي مكامن الضعف ومنع تكرارها^(٥).

٥-تظهر أهميتها من خلال تحقيق التوازن بين القوى العاملة في الهيئات المحلية المتنوعة وبين السلطة المركزية وذلك عن طريق التخطيط لتحقيق التنمية في جميع

(١) خالد سماره الزعي، تشكيل المجالس وأثره على كفاءتها، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٤)، ص ٢٦٨.

(٢) ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، (بغداد: المكتبة القانونية، ١٩٩٦)، ص ٣٩.

(٣) انتصار شلال مارد، "الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية" (أطروحة دكتوراه)، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٨، ص ٢٢.

(٤) كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، ط ١، (بيروت: المؤسسة الجامعية، ١٩٩٦)، ص ١٣٨.

(٥) إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، ط ٥ (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٣)، ص ٤١١.

المناطق المحلية^(١)، ولذلك تكون "اللامركزية الادارية" مهمة وضرورية لتحقيق المصلحة العامة لكل المواطنين^(٢).

٦- التأكد من حسن سير إدارة الهيئات المحلية للمرافق المحلية: وضمان تنسيق وانتظام تلك المرافق وضمان حصول الافراد في المناطق المحلية، على الحد الأدنى من الخدمات حتى لا يكون تفاوت نسبي على مستوى المعيشة من منطقة إلى منطقة أخرى^(٣).

٧- وتظهر أهمية اللامركزية الادارية لأنها تمثل وسيلة وقائية وعلاجية، وأصبحت بفعل التطور للمجتمعات واستعمال احدث الوسائل لا تقتصر على كشف الأخطاء والشواذ، بل انها تحولت إلى الدور الوقائي، بدلاً من أن تنحصر على الدور العلاجي^(٤)، وتلعب اللامركزية الادارية بكشف مواطن الضعف والخلل في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري، وتحديد الإهمال والأخطاء لغرض تقويمها^(٥)، والعمل على وضع الحلول والاحتياجات^(٦).

ثالثاً: الحلول الرقابية:

تبرز أهمية تجربة "اللامركزية الادارية" على المستوى الرقابي من خلال ما يسمى برقابة الرأي العام وهي تتصل مباشرة برقابة السلطة المركزية، ويتم هذا عن طريق الرأي العام،

(١) علاء سليم العامري، "الإدارة المحلية، مفهوماً، أهدافها، أركانها"، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد ٤٦ (بغداد: جمعية القانون المقارن العراقية، ٢٠٠٧)، ص ٤٣.

(٢) حبيب الهرمزي، "الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير)، غير منشورة، جامعة بغداد، كلية القانون والسياسة، ١٩٧٧، ص ٧١.

(٣) خالد ممدوح، "دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية"، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٧، ص ٢٠.

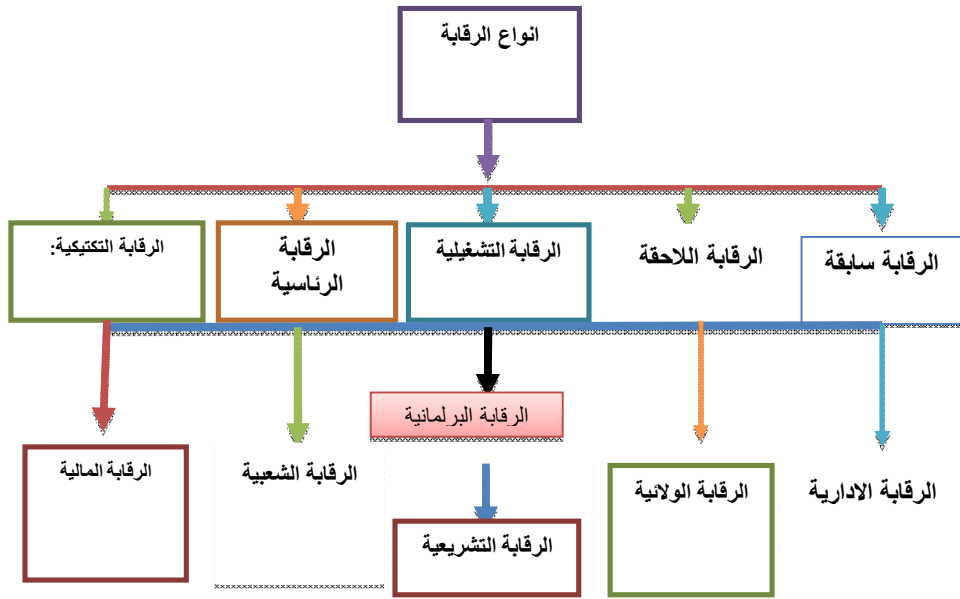
(٤) محمد عبد العال الديداوني، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، ط ١، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٨، ص ٥٧.

(٥) عبد الغني بسبوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، (بيروت: الدار الجامعية، ١٩٨٣)، ص ٣٥ وما بعدها.

(٦) محمد فتح الله الخطيب وصبحي محرم، اتجاهات معاصرة في نظم الحكم المحلي، ط ١، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٦، ص ٦٥-٦٦، وعبد المعطي العساف، محددات عملية التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي، العدد ٢٧٧، (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٤)، ص ١٥.

الذي يمثل (مرآة عاكسة للمجتمع)، في إبراز الجوانب الايجابية والسلبية، في عمل أجهزة الدولة المتنوعة والتي من ضمنها الهيئات الإدارية^(١). وتهدف الرقابة الى تقويم عمل واداء الموظفين الحكوميين وقياس مستوى الاداء بهدف التأكد من الخطط والمشاريع الموضوعة التي تم انجازها، وتعد الرقابة بمثابة همزة الوصل بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وتعد امراً ملزماً، من اجل الثبات والترابط داخل الدولة، وتبين كيفية عملها لهذه الصلاحيات والية هذه الرقابة وفق ما تضعه الدولة من قواعد تبين كيفية تشكيل الاشخاص اللامركزية) والرقابة يجب ان تكون وفق ضوابط وشروط:^(٢). أ-وضع الهدف (المعيار الحقيقي) ب-قياس مستوى الاداء الفعلي المتحقق مقابل المعايير ج-تشخيص اماكن الخلل والعلل الموجودة.

(وفيما يلي شكل رقم (١) لاهم انواع الرقابة التي تمارسها الحكومات المحلية)^(٣).



(١) مصطفى رضوان، الادعاء العام والرقابة الإدارية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٢)، ص ٥.

(٢) خليل هيكل، القانون الدستوري والانظمة الدستورية، (مصر: منشورات جامعة اسوط، كلية الحقوق ١٩٨٣)،

ص ١١٠

(٣) راند الجابري، "الرقابة الادارية"، مجلة النبأ، شهرية، ثقافية، عامة، العدد ٤٨، ٢٠٠٦، ص ١١

واهم الوسائل الرقابية^(١)، هي: (الاستضافة، السؤال الاستجواب، والتحقيق، والمسؤولية، والاقالة)، اما اليات الرقابة: فتتمثل^(٢)، ١-: التقارير الشهرية. ٢-: اشراك الوحدات التخطيطية في عمليات المتابعة والاشراف.

رابعاً: الحلول السياسية:

ان أهمية اللامركزية الادارية لا تقتصر على الجانب الإداري فقط وإنما لها أهميتها الكبرى من الجانب السياسي، لأن الهدف الأساسي في الدولة هو تحقيق الوحدة السياسية والإدارية على حدٍ سواء، وفي ضوء ما تتمتع به الهيئات اللامركزية من أهمية من الناحية السياسية وهذه الأهمية تتجلى في المسائل التالية:

أ-الحفاظ على وحدة الدولة وذلك عن طريق تشديد القيود، على استقلال الهيئات اللامركزية، حرصاً من أن يؤدي استقلالها، بشكل مطلق إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية^(٣)، وكذلك الحرص والحذر من خلال التأكد من سلامة تصرفات الهيئات اللامركزية مع دستور البلاد وعدم ارتكاب اي خرق للدستور لأن الحكومة المركزية تراقب النشاط الإداري في عموم الدولة وتراقب رؤية تلك الوظائف المحلية مع أحكام الدستور^(٤)، لأن "اللامركزية الإدارية" قد تكون مدعاة للانفصال السياسي، بانقلابها إلى لامركزية سياسية وانتهائها إلى استقلال تام إذا كان غرض تجربة اللامركزية الإدارية اهداف عنصرية أو دوافع خارجية^(٥).

ب-تظهر أهمية تجربة "اللامركزية الادارية من الناحية السياسية" من خلال ما يعرف بالمسؤولية الوزارية^(٦)، كما هو معروف في الأنظمة البرلمانية هو المسؤولية الوزارية

(١) السيد خليل هيكمل، القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، (القاهرة: جامعة اسوط، ١٩٨٣)، ص ١١٠.

(٢) نصرت منلا حيدر، "طرق الرقابة على دستورية القوانين"، مجلة المحامون، العدد ١٠، (دمشق: ١٩٧٥)، ص ٢٧٥.

(٣) كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٨.

(٤) نبيل عبد الرحمن حيوي، اللامركزية والفدرالية، ط ١، (بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠٠٤)، ص ٢٥.

(٥) كامل بربر، الإدارة العامة في لبنان، ط ٢، (بيروت: المؤسسة الجامعية، ٢٠٠٠)، ص ٣٨.

(٦) إذ تنسم الوزارة في الأنظمة البرلمانية بسمه التضامن، بمعنى أن يكون الوزراء مسؤولين مسؤولية تضامنية أمام البرلمان عن الأعمال الصادرة عنهم، وخاصة تلك التي تتعلق بسياسة الحكومة الخارجية والداخلية وكل ما يتعلق بالوظيفة الإدارية

للحكومة الاتحادية وهذه المسؤولية تكون في المسائل السياسية والإدارية على حد سواء، وعليه تتحمل الحكومة الاتحادية المسؤولية كاملة عن الأعمال الإدارية والسياسية، لفروع الوزارة التابعة للهيئات اللامركزية الادارية^(١). وقد نص دستور جمهورية العراق الدائم لعام/ ٢٠٠٥ /على المسؤولية الوزارية بموجب المادة (٦٠/سابعاً)^(٢).

ج-يضمن تطبيق نظام اللامركزية الادارية عدم حصول اضطرابات سياسية: لأن إعطاء الهيئات اللامركزية الحرية المطلقة، دون وجود رقيب أمر غير مرغوب فيه فحرية تلك الهيئات المحلية، في إدارة شؤونها الداخلية تنتهي عندما تتعارض مع المصلحة العامة للسلطة الاتحادية^(٣).

ومن ثم إعطاء الأولوية دوماً للمصلحة العامة وهذا لا يأتي إلا من خلال وجود تجربة اللامركزية الادارية التي تعمل على تحقيق المصلحة العامة السياسية والاقتصادية، والاجتماعية، وهو ما يمثل في حدود المصلحة العامة^(٤).

خامساً: حلول تشريعية:

ان عملية تنظيم الشؤون الادارية والمالية يتطلب صياغة تشريعية ومتطلبات بناء النظام الداخلي للهيئات المحلية يستلزم عملية بناء وصياغة تشريعية نظامية تحضي بمميزات متبادلة وطرق جديدة ومتفاعلة، تقوم على اليات متنوعة هادفة وبناءه^(٥)، والهدف

للحكومة. للتفصيل ، إبراهيم عبد العزيز شيحا، "وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة"، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٦)، ص ٤٤ وما بعدها.

(١) خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، ج ١، ط ١ (بيروت: دار صادر، ١٩٦٩)، ص ٢٥٤.

(٢) تنص المادة (٦٠/سابعاً) ج) على ما يلي (لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه).

(٣) علي خطار شطناوي، "موسوعة القضاء الإداري"، ج ١ (عمان: دار الثقافة للنشر، ٢٠٠٨)، ص ١٣٨.

(٤) حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم التطبيق والقانون الإداري، (الإسكندرية: دار الفكر العربي، ٢٠٠٤)، ص ١٦٩.

(٥) جريدة الصباح، "مسودة الدستور العراقي الدائم"، رئيس تحرير جمعة الحلبي، ٢٥/ كانون الثاني/ ٢٠١٣.

الرئيسي هو خلق نوع من التوازن بين الحكومة المركزية، والحكومة المحلية ووضع تشريعات داخلية تتناسب مع حجم ونوع العلاقة بين سلطة المركز والسلطات المحلية^(١)، وخاصة ان وضع اي تشريع يجب ان لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة كما نصت المادة / ١١٧ / من الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥^(٢).

مما سبق يتضح لنا ان هنالك عوامل وحلول مهمة من شأنها ان تسهم في نجاح تجربة اللامركزية الادارية في العراق وهذه الحلول عامل داعم لنجاح هذه التجربة ودورها المفترض في ضمان الكفاءة والمرونة بتخفيف اعباء المركز من خلال تخطيط السياسات وتنفيذها محلياً او اقليمياً من اجل سد الحاجات الضرورية وبما ان اللامركزية الادارية تتيح التوسع في المناطق النائية والاطراف المهمشة، كالقرى والارياف فلا بد ان تساعد في تخفيف التوتر والاحتقان الداخلي وترفع الضغط عن الحكومة المركزية كما ان اللامركزية اداة للمشاركة الجماهيرية وترسيخ مبادئ الديمقراطية، وتهيئة عناصر محلية تمتاز بالمهنية والكفاءة لديها القدرة لتدريب القيادات المستقبلية وتطويرها لمعرفة المخاطر المستقبلية وتداركها ووضع الحلول المناسبة لها قبل استفحالها، او عدم السيطرة عليها.

المطلب الثاني: العوامل والحلول الضرورية التي تستخدمها الحكومة المركزية من شأنها ان تعزز نجاح تجربة اللامركزية الادارية في العراق:

لان غاية اسلوب "اللامركزية الادارية" هو تحقيق تنمية ورفاهية اقتصادية الامر الذي يجعله يحصل على شرعية سياسية للبقاء في الحكم، وبخلاف التنمية والرفاهية نجد الفقر، والتخلف والفساد والفوضى والبطالة وعدم المساواة الاجتماعية كل ذلك يدفع إلى فقدان النظام اللامركزي الشرعية السياسية لوجوده في سدة الحكم، لذا لا بد من

(١) علاء سليم العامري، "الادارة المحلية (مفهومها، اهدافها"، مصدر سبق ذكره، ص ٤١

(٢) مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الاداري، استاذ القانون العام المشارك، (القاهرة : الجامعة العربية المفتوحة في

الدنمارك، بدون تاريخ)، ص ٢٥ متاح على الرابط، اخر زيارة: ٢٠١٧/٢/١١

<http://www.ao-academy.org/viewarticle>

بناء رؤية وإدراك بضرورة السير بشكل أكثر جدية، وعمقاً في تطبيق اللامركزية الادارية الشاملة في الوحدات الادارية من أجل ضمان مشاركة الجميع في صناعة القرار، وإسهام الجميع في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية الي تصب في تحقيق نهضة اقتصادية، وسياسية على عموم البلاد^(١)، ومن اهم تلك العوامل الاساسية التي تعزز وجود تجربة اللامركزية الادارية هي:

١- ترسيخ وبناء مفهوم المواطنة: من خلال العمل على، تعزيز الشعور لدى جميع مكونات المجتمع العراقي بالانتماء إلى هذا البلد، وهذا الشعور يعزز الوعي وينميه،^(٢) لدى المجتمع والاحساس بالمسؤولية، بالمواقف والسلوك، وكل ذلك يسهم في بناء في بناء شعب نموذجي والحفاظ على محيطه الاجتماعي، والحضاري،^(٣)، ان اسلوب المواطنة يتفعل وذلك من خلال تحقيق مبدأ المساواة بين كل افراد المجتمع العراقي وعلى اختلاف توجهاتهم وانتماءاتهم، والعمل على إلغاء كل أشكال التمييز العنصري،^(٤) على أساس الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين، او القومية أو الانتماء السياسي، ذلك تجسيدا لنص المادة(١٤) من الدستور العراقي النافذ: (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد، أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي) بالإضافة الى أن: (تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ

^(١) جاريث ستانسيفيلد، "العراق الشعب والتاريخ والسياسة"، ط١، (ابو ظبي: مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ٢٠٠٩)، ص١٧٧.

^(٢) السيد يسين، الإصلاح العربي بين الواقع السلطوي والسراب الديمقراطي، ط١ (القاهرة: دار ميريت، ٢٠٠٥)، ص ٦٨

^(٣) مجموعة باحثين، المواطنة في مواجهة الطائفية، مجلة الفكر السياسي، العدد ١١ (الأهرام: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠٩)، ص ٦٩

^(٤) رضوان ابو الفتوح، "التربية الوطنية، طبيعتها، فلسفتها، أهدافها، برامجها"، المؤتمر الثقافي الرابع (القاهرة: جامعة الدول العربية، ١٩٦٠)، ص ١٢٧.

الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك)، وبالمقابل ينبغي العمل على تحقيق المساواة في المسؤوليات أمام قوانين عادلة ومنصفة^(١).

٢- تعزيز المصالحة الوطنية: المصالحة الوطنية الحقيقية ينبغي أن تقوم على الحوار بوصفه وسيلة أساسية لفهم أبناء المجتمع فيما بينهم وبالحوار تتجذر قيم التفاهم والتواصل والمصالحة لكي تكون ناجحة، وفاعلة ينبغي أن تشمل الجميع باستثناء من ارتكب جرائم بحق هذا الشعب، وهذا يعني أن المصالحة يجب أن تتم بين الأطراف الفاعلة، في العملية السياسية وقوى المعارضة داخل العراق وخارجه،^(٢).

٣- تؤدي تجربة "اللامركزية الادارية" إلى إحداث التطور والنمو الاقتصادي، المطلوب والتنمية الشاملة وحسن ضمان توزيع النمو وإدارة الجودة الشاملة^(٣)، بشكل عادل بين فئات المجتمع بمعنى انها تجعل الشرائح الاجتماعية كافة في دائرة المستفيدين، وليس هناك أي تهميش لأي فئة، من الفئات التي لا تجد من يمثلها في دوائر صنع القرار وتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية محلية متطورة تترك اثارها الايجابية على المستوى المحلي او المركزي^(٤).

٤- تعمل تجربة "اللامركزية الادارية" على محاربة الفساد المتعاضد في البلاد وتطبيق القوانين بشكل عادل داخل الهيئات الادارية، لأنها لا تسمح ان تستفاد مجموعات معينة في المجتمع على حساب مجموعة اخرى. وتضمن هذه التجربة بوجود سياسات ضريبية وسياسات إنفاق عام تفصح عن مصالح الجميع، وتحقق قدراً مقبولاً من التوازن بين مكونات المجتمع عموماً.

٥- إن اللامركزية الادارية تسهم في زيادة دخول الافراد: ورفع مستوى المعيشة لديهم ومن ثم الحد من التوتر والصراعات الاجتماعية، وبموجبها يتمتع المواطن بالرفاهية

(١) نص المادة (١٦) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥

(٢) مركز البيان للدراسات والتخطيط، "المصالحة الوطنية في العراق"، (بغداد، ٢٠١٦)

(٣) علي السلمي، إدارة الموارد البشرية، ط٢، (القاهرة : دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، 1998)، ص٣٤-ص٣٥

(٤) ظريف بطرس، "الادارة المحلية"، بحث منشور بموسوعة الحكم المحلي، ج١ (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية،

١٩٧٧)، ص٥٠.

والازدهار والمشاركة في اتخاذ وصنع القرارات السياسية أي أن مبدأ "اللامركزية الادارية" يساعد المواطن للتفرغ للشأن السياسي، وهذا ما يتحقق في ضوء اللامركزية الادارية الحقيقية .

٦- العمل على تهيئة تعليم متطور، ومن ثم التعليم المتطور يهيئ إدراك ووعي لدى عموم الشعب بحقوقهم وواجباتهم، وحررياتهم، وكيفية مشاركتهم في إدارة شؤونهم الداخلية.

٧- العمل على تحقيق عدم تركيز السلطة في يد شخص، أو فئة أو حزب أو كتلة سياسية بعينها والعمل على مبدأ التداول السلمي للسلطة، وضرورة توفر مؤسسات فاعلة ومؤثرة في سلوك الجميع، بما فيهم نخب السلطة فضلاً عن الشفافية والمساءلة والعدالة، التي تتطلب توفر قوة رادعة، الامر الذي يجعل تحقيق اللامركزية الادارية، بأبعادها كافة في حالة تطبيقها بصورة ايجابية.

٨- بناء دولة القانون والمؤسسات: بناء مؤسسات الدولة على أساس مبدأ سيادة القانون وفق أسس مهنية محترفة بعيدة عن المحاصصة الفئوية والحزبية ويستدعي ذلك إعادة النظر في الكثير من القوانين والأنظمة، والمناهج التربوية والتعليمية لتخليصها من النعرات العنصرية والاستعلائية، مع التأكيد على النقد الذاتي والمعارضة السلمية^(١).

٩- أن تطبيق اللامركزية الادارية يجعل الحكومة المركزية تتفرغ لحل المشاكل المستعصية في البلد، فالمشاكل الداخلية تحل عن طريق إعطاء مزيد من الصلاحيات للمحافظات والأقاليم وقيام شراكة حقيقية تتلاءم مع اوضاع المحافظات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية^(٢).

^(١) عبدالحسين شعبان، فقه التسامح في الفكر العربي الإسلامي، الثقافة والدولة، ط١ (بيروت: دار النهار للنشر، ٢٠٠٥)، ص ٨٦.

^(٢) نقلاً عن احمد عبّيس نعمة الفتلاوي، "قراءة قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ " /للسنة/ ٢٠٠٨، (جامعة الكوفة، كلية القانون، قسم القانون، ٢٠١٠)، ص ٦ .

- اما وسائل وشروط تحقيق تجربة اللامركزية الادارية في العراق فهي: ^(١)
- ١- بناء الارادة وتعزيز الثقة في السلطة المركزية: من اجل التنازل عن جزء من صلاحياتها لصالح الحكومات المحلية، والجدير بالذكر ان هذه الوحدات المحلية يجب ان تكون على ثقة عالية من المسؤولية لتنفيذ برامجها بشكل فعال ومتكامل.
 - ٢- ايجاد توازن ملائم وبناء بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية: لذلك يجب ممارسة التحول الديمقراطي بشكل يلائم النظام والتحول المنظم، وان تطبيق تجربة اللامركزية الادارية يكون ملازم ومصاحب للنظام المركزي ^(٢).
 - ٣- السعي الى بناء ثقافة سياسية، وتنظيمية نحو امتلاك كوادر مهنية للإدارات المحلية يعزز مكانة تطبيق "اللامركزية الادارية" على المستوى الوطني في المجالات التنفيذية والتشريعية ^(٣).
 - ٤- الشروط التي تتعلق بالمفاهيم والمصطلحات: من القضايا المهمة والضرورية هو الاتفاق حول معاني المفاهيم الشائعة في مضمون تجربة "اللامركزية الادارية" وعدم الاتفاق من شأنه أن يعقد الرؤية التي من شأنها وضع الحلول الملائمة حول المشاكل المستفحلة، وخصوصاً المشاكل العالقة في الدستور العراقي ومصطلح (الحكومات المحلية) في المحافظات.
 - ٥- ان نظام "اللامركزية الادارية" يعني ميل المجتمعات البشرية إلى استخدام عقلها في شؤونها المحلية والسياسية: وتنظيمها وإدارتها بأكثر صيغة واتباع نهج المشاركة في اتخاذ وصنع القرار وأقل ما يمكن من استخدام العنف او الاضطهاد ^(٤).

^(١)Kaelin, W. (2002), "Decentralization – why and how?" Department of International, Public Law, University of Berne ascited, in <http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/S>

^(٢)نائل عبد الحافظ العوالمه ، إدارة التنمية الأسس، النظريات، التطبيقات العملية، ط١ (عمان: دار زهران للنشر و التوزيع،

٢٠٠٩)، ص ١٥٤- ١٥٥

^(٣)أحمد بلحلال، "إشكالية عجز البلديات"، (مذكرة ماجستير)، تلمسان: جامعة أبو بكر بلقايد كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم تسيير المالية العامة ٢٠١٠)، ص ٢٠

^(٤) سهيلة عبد الأنيس، "في معيقات التحول الديمقراطي في العراق"، دراسة غير منشورة، المجلة السياسية والدولية،

(بغداد: الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياسية، ٢٠٠٧)، ص ٢٨

وهذا يتطلب نشر ثقافة الديمقراطية وبناء مؤسسات المجتمع المدني ومؤسسات دستورية رصينة^(١)، فان نظام اللامركزية الادارية يحقق للمواطنين حاجاتهم، وحقوقهم عن طريق مبدأ الشراكة الحقيقية في الحكم.

٦- تحديد شروط تجربة اللامركزية الادارية وحدودها: وهذا يبدأ بالتحديد التاريخي للتجربة وهو أمر في غاية الاهمية فنلاحظ مثلاً إن العديد يخطئون بالاعتقاد بأن تجربة اللامركزية الادارية في العراق هو حديث وكأنه طرح للتداول فقط أو أنه ظهر في التسعينيات من القرن بعد سقوط النظام السياسي في العراق، ٢٠٠٣/٤/٩^(٢)، او ان هذا النظام بدأ بالظهور حيث يتداول مفهومه قبل الاحتلال الامريكي للعراق عام ٢٠٠٣^(٣)، وفي الحقيقة ان المصطلح بدأ بالظهور على مستوى المصطلحات، والمفاهيم الجديدة/ عام (١٩٢٣) تزامناً، مع بدايات تشكيل الدولة العراقية^(٤). وبالتالي فإن حدود التجربة المستقبلية مهمة جداً من حيث الوقت والمكان والنوع، ومن حيث النوع يراها (جون بايدن) بأنها ثلاثة، وآخر يراها بأنها خمسة^(٥).

٧- إيمان النخب السياسية بالديمقراطية على مستوى المركز وعلى مستوى الوحدات الادارية: وهذا يتطلب العمل المتواصل لإيجاد دولة مدنية ديمقراطية في المركز حيث

(١) عامر حسن فياض، "بناء الدولة المدنية وشفاء التحول الديمقراطي في العراق"، مجلة العلوم السياسية، (بغداد: جامعة بغداد دراسة غير منشورة، ٢٠٠٨)، ص ١٧٠.

(٢) جمال ناصر جبار، "اختصاصات الأقاليم والمحافظات في العراق"، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، العدد ١٨-١٩، (بغداد، ٢٠١١)، ص ٧٠.

(٣) طه حميد حسن العنبيكي، العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، العدد ١٥٥، ط ٢ (دولة الإمارات العربية المتحدة: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ٢٠١٤)، ص ٤٩.

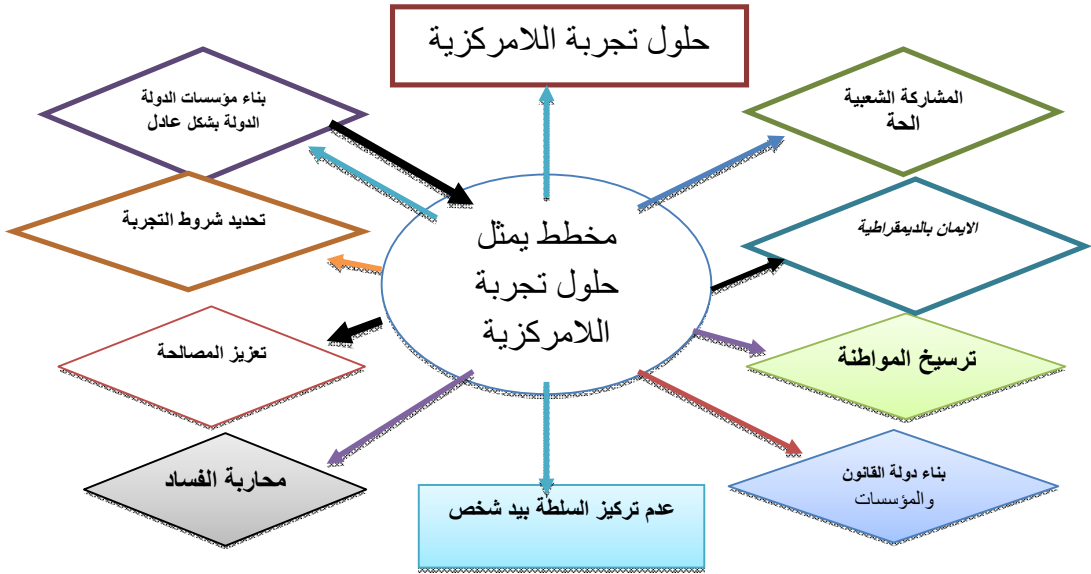
(٤) زيد فشر، "شعبة العراق، جذور الحركة الفيدرالية"، ترجمة فاضل جتكر، ط ١ (بغداد، اربيل، بيروت، ٢٠٠٧)، بدون صفحة.

(٥) موفق الربيعي، "الفيدرالية الاقليمية وليس الإقليمية من اجل التقسيم"، مجلة حوار الفكر، العدد ٨، (بغداد: المعهد العراقي لحوار الفكر، ٢٠٠٨)، ص ١٤٦.

تكون قادرة على قيادة التحول الديمقراطي، لجميع العراقيين من دون أي تمييز عرقي او قومي^(١).

٨- المشاركة الحقيقية والبناءة من اجل الانتفاع من مقدرات البلد و ثرواته دون تمييز بين طائفة معينة: ويمكن أن يكون اعتماد مبدأ النسبية الذي تحدث عنه (أرنت ليههارت الذي يقوم على أساس توزيع الوظائف في الإدارات العامة والموارد المالية على شكل مساعدات حكومية على مختلف القطاعات والمكونات) ليكون حلاً مرضياً لكل اطراف وفئات الشعب العراقي وعند ذاك سوف يشعر الشعب بدوره ومكانته في الدولة وسوف يؤمنون بأن كرامتهم مصانة وكل ذلك سيسهم في تحويل المجتمع من قوة سلبية غير منتجة إلى قوة إيجابية داعمة و مساندة للدولة و سياساتها العامة^(٢). وفيما يلي مخطط توضيحي لاهم الحلول لتجربة اللامركزية الادارية:

(شكل رقم ٢) اهم الحلول اللازمة لتطبيق تجربة اللامركزية الادارية)



^(١) وصال نجيب العزاوي و لبنان هاتف الشامي، مجلة قضايا سياسية نصف سنوية محكمة تعنى بنشر الأبحاث والدراسات

السياسية العربية والدولية، المجلد ٤، العدد ١٥، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، ٢٠٠٨، بدون صفحة

^(٢) أرنت ليههارت، "المواطنة في مواجهة الطائفية"، مجلة التسامح، العدد ٢٠ (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، اللجنة العربية، ٢٠٠٩)، ص ٦٧، وما بعدها.

اما راي الباحث فيتجلى بأهم المعوقات التي طالما يعاني منها العراق الذي ما يزال يعاني من الأزمات بدءاً بأزمة بناء مؤسسات الدولة ومروراً بأزمتي بناء الهوية والتوزيع والبطالة والفساد الاداري وصولاً إلى أزمة المشاركة والديمقراطية والادوار والمسؤوليات، والصلاحيات وكل ذلك يعود إلى غياب سياسة عامة واضحة المعالم للحكومة المركزية بالرغم من مرور أكثر من عقد من الزمان على مرور الدستور الدائم الصادر عام/ ٢٠٠٥ وبالرغم من انقضاء، دورتين نيابيتين، ونقرب من نهاية الدورة الثالثة ولمعالجة كل تلك الأزمات والتحديات لابد من تبني منهجية علمية متطورة، واضحة المعالم، في بناء سياسة عامة راشدة مما يستدعي البحث عن أفضل السبل لبلوغ تلك المهمة الراشدة، وملخص القول ان ما يشهده العراق من تحول ديمقراطي هو ترسيخ فعلي لتطبيق تجربة "اللامركزية الادارية"، وهو ناتج ارادة سياسية وجماهيرية تتطلب تلك الارادة جهداً من اجل استكمال بناء الدولة وأسسها الجديدة والمتطورة التي شهدت تحولات سياسية تتجلى فيها الاحداث والفواعل على مستوى الخارطة السياسية منها الامنية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية ودستورية لذلك تحتاج الى جهد من الجميع ووقت طويل في سبيل التطبيق الامثل لهذه التجربة المثالية والتعامل بمهنية ومصداقية مع الوحدات الادارية لان نجاح التجربة يصب في مصلحة الجميع وبالتالي تحقيق الرفاهية والتطور

المبحث الثاني: الافاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الادارية في العراق:

أصبح علم الدراسات المستقبلية في الدول المتقدمة والمتطورة مبني على اساس ان الاستشراف المستقبلي يبنى على اساس القيم وتحديد المتغيرات التي كانت تعد المعالم الرئيسية لكل من الماضي والحاضر فالمستقبل يمثل الرؤيا الزمنية المجهولة وللتغلب على هذه المشاكل والمعوقات، سعى علماء المستقبل لتطوير مناهجه واساليبه، نحو حل هذه المشكلة، حتى وصل إلى مرحلة المستقبل البديل، والتي قامت على جانب التخلي عن فكرة معرفة المستقبل بالمعنى الغير واسع والسعي الى معرفة الاحتمالات المتميزة التي ينصب عليها نظام اللامركزية الادارية وأصبح علم دراسة

المستقبل فرع من فروع صنع القرارات المصرية والاستراتيجية والعسكرية^(*)، وسوف نقسم المبحث الى مطلبين: المطلب الاول سيناريو التراجع والتدهور في تطبيق تجربة اللامركزية الادارية والسيناريو الثاني: التقدم والتوسع في تطبيق تجربة اللامركزية الادارية. اما المطلب الثاني سوف نتطرق الى السيناريو الثالث: التوجه او التحول الى تشكيل الاقاليم، اللامركزية السياسية (الفدرالية) وسيناريوهات الحلول لتوزيع الاختصاصات في الدستور.

المطلب الاول: سيناريو التراجع والتدهور في تطبيق تجربة اللامركزية الادارية ان علم الدراسات المستقبلية في العالم العربي يتميز بضعف الاهتمام فضلا عن القضايا ذات الجانب الغير مدروس بعيدا عن المجالات العلمية^(١)، وتنصب المشكلة في عدم تفعيل دور الهيئات المحلية، وعدم إعطاءها صلاحيات واختصاصات شاملة في تحمل مسؤولياتها، وإهمال المجتمع المحلي في عملية صنع القرار مما يؤدي الى تحقيق نجاح تجربة "اللامركزية الادارية" وانعدام التخطيط المستقبلي الذي يعتمد على تقنيات علمية يستشهد بها صناع القرار في التنبؤات المستقبلية لتحقيق تخطيط، فعال وسليم يصل الى نتائج ايجابية^(٢)، ان تقنية التنبؤ بمستقبل العراق امر في غاية الصعوبة كونها تعتمد على جمع الحقائق والمعلومات التي ستكون لها مصداقية لتحديد الاستشراف المستقبلي الذي ستولده السياسات المقترحة^(٣)، ويقوم على توفير قدر كاف من المعطيات التي تضع أساسا للتنبؤ^(٤)، هو أن الواقع في ظل المتغيرات الدولية والإقليمية

^(١) محاضرات معتمدة حاتم الدفاعي، "مادة الدراسات المستقبلية"، (طلبة الدراسات العليا الماجستير)، جامعة تكريت :

كلية العلوم السياسية، ٢٠١٦

^(٢) وليد عبد الحي، "منهج الدراسات المستقبلية وتطبيقها في العالم العربي"، ط١ (أبو ظبي: مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ٢٠٠٧)، بدون صفحة

^(٣) J. Doughrty and R.Pfaltzgraff, Contending Theories of International Relation, New York: Harper and Row Publishers, 1981.pp.564-565.

^(٤) أحمد صدقي الدجاني، "رؤى مستقبلية عربية للثمانينات"، ط٢ (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٨٣) ص ٣٨

^(٥) وليد عبد الحي، "تطوير استخدام تقنية دلفي للدراسات المستقبلية في العلاقات الدولية والإقليمية". مجلة دراسات مستقبلية، العدد الاول، (جامعة أسيوط : مركز دراسات المستقبل ، يوليو/ 1996)، ص ٥٩

الدولية والاقليمية ووجود بيئة غير مستقرة امنياً ومضطربة تحت عوامل متعددة^(١)، ولأهمية علم الدراسات المستقبلية وعلاقتها بنظام اللامركزية الادارية اتبعنا منهج الاستشراف المستقبلي وسوف نتطرق إلى جدول لسيناريو التدهور والفرص والحلول الداعمة لمعالجة اللامركزية الادارية: (*)

السيناريو الاول: تراجع وتدهور تطبيق اللامركزية الادارية : (جدول رقم (١)

(سيناريو تدهور وتراجع تجربة اللامركزية)	(الفرص الداعمة لمعالجة تجربة اللامركزية الادارية)
١- الوضع الأمني الذي يواجه تحديات داخلية وخارجية وعدم وجود رؤى بعيدة المدى، وعدم تحديد الأولويات سيدفع إلى تراجع طروحات اللامركزية في العراق بسبب الانشغال بالمصالح القومية والحزبية الامر الذي يجعل البلد ينشغل بالقضايا الامنية وفرض الاجراءات المشددة اكثر من الاهتمام بالجانب العلمي والمهني.	١-بناء دولة القانون والمؤسسات: يعتمد على أساس مبدأ سيادة القانون ووفق أسس موضوعية و مهنية محترفة بعيدة عن المحاصصة الحزبية والقومية ويستدعي ذلك إعادة النظر في الكثير من المسائل الامنية والقوانين والأنظمة والمناهج التربوية والتعليمية لتخليصها من النعرات العنصرية رفع المستوى المعاشي لسكان هذه المناطق والتقدم بالمجال التقني والعلمي والاقتصادي ^(٢) .
٢-انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري الذي انتشر في المستويات العليا من مفاصل الدولة وحدثت الأزمة المالية الحالية، زادت الوضع تعقيداً، وتدني أداء مؤسسات الدولة وتقصيرها في تنفيذ البرنامج الحكومي الذي بنى على اساس الوعود الرامية إلى إجراء إصلاحات سياسية واقتصادية شاملة، مما دفع أعداد	٢- تفعيل مبدأ الثواب والعقاب، ضد ظاهرة الفساد الإداري والسياسي والمالي، لذلك ينبغي تفعيل الدور الرقابي بكافة صنفه مثل الرقابة الشعبية من قبل افراد المناطق المحلية والقيام بدورات تطويره للموظفين على كيفية ممارسة اساليب الرقابة الحديثة والعمل على كسب ثقة المواطنين من خلال توزيع

(١) محمد دحام كردي، "مستقبل الدولة العراقية بين الفدرالية والتقسيم"، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية،

المجلد ١، العدد ٨، (الانبار: جامعة الانبار، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠١٣)، ص ٢٨٧

* مقابلة شخصية مع الاستاذ الدكتور طه العنكي، (بغداد: الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياسية، بتاريخ

١١:٣٠ / ٢٠١٧/١/٩، الساعة

(٢) محمد ابو السعود، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، دراسة مقارنة، (القاهرة: مكتبة سيد عبدالله وهيه،

١٩٨٥)، ص ١٠٣ .

<p>الوظائف بشكل عادل من اجل ان يشعر المواطن بوجود العدالة الحقيقية^(٢)، وتولي الأعباء عن كاهل المواطنين يخلق الشعور بالمسؤولية والتخلي عن المظاهر السلبية،^(٣).</p>	<p>كبيرة من المتظاهرين للاحتجاج على نظام المحاصصة وانتشار ظاهرة الفساد،^(١) الذي اصبح المعوق الثاني والمكمل لأوجه الارهاب.</p>
<p>٣- ان الهدف الاساسي لتجربة اللامركزية الادارية هو تشريع القوانين والتعليمات والاورام والتي تستند على كادر كفوء ومتخصص للقيام بتلك الوظائف كما ان الية فك الارتباط بالوزارات السيادية تتطلب عناصر مهنية تمتلك خبرة واختصاص من اجل نقل الصلاحيات.</p>	<p>٣- تضخم الجهاز السياسي، وعدم جاهزية الحكومات المحلية حول الية فك الارتباط (نقل الصلاحيات) وغياب الكفاءات العلمية واصحاب الشهادات واستبدالهم بطبقة غير مؤهلة، مما يتسبب بحدوث خلل كبير لاسيما داخل الوحدات الادارية.</p>
<p>٤- وجود دستور، العراق الدائم عام ٢٠٠٥ الذي أسس لطروحات اللامركزية، وأعطى صلاحيات واسعة للأقاليم في إدارة شؤونها، وعليه فإن الدستور هو عامل داعم للسير قدماً باتجاه تدعيم وترسيخ هذه التجربة مستقبلاً، واعطاء الصلاحيات والاختصاصات عامل محفز لتحقيق وتطبيق هذا النظام بصورة مثلى ونموذجية.</p>	<p>٤- اشكالية الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ وبقاءه بدون تعديل ولاسيما فيما يتعلق بقضية المادة (١٤٠) والفدرالية التي ستدفع بتقسيم الموارد الطبيعية إلى حكومات متقاطعة ومتنافسة فيما بينها ليكون الانفصال، شعاراً لبعض المكونات السياسية عن هيكل ومفاصل الدولة وفق اسس قومية ودينية.</p>
<p>٥- تشكيل كتلة سياسية كبرى أو تحالف وطني يضم كافة اطراف الشعب العراقي بدون تمييز لخلق مبدأ الشراكة الوطنية وتفعيل قانون الاحزاب السياسية والسعي الى تكليف جهاز خاص بتطبيقه وبناء دولة المؤسسات على أسس راسخة واستيعاب المعارضة</p>	<p>٥- انعدام الثقة والتوافق والشراكة الوطنية والتوازن بين الفرقاء السياسيين على صعيد الدولة وعلى مستوى التمثيل وفشل العملية السياسية ، وتقويضها بالشكل الذي يخلق فجوة كبيرة بين المكونات السياسية العراقية، وفشلها في الحفاظ على الوحدة الوطنية، بالنتيجة</p>

^(١) طه حميد حسن العنبيكي، نحو سياسة عامة راشدة في العراق، مجلة جامعة التنمية البشرية، المجلد ٢، العدد ٤،

(بغداد: الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياسية، ٢٠١٦)، ص ٦٧

^(٢) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢)، ص ١٩٣

^(٣) عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، ج ١، ط ١، (بغداد: مطبعة المعارف، ١٩٨٣)، ص ٩٠.

البرلمانية وتأكيد حق التظاهر السلمي بعيداً عن العنف والفوضى التي تخل بأمن البلد داخلياً ^(١) .	ستكون توجهات متقاطعة فيما بينها اقتصادياً، وسياسياً واجتماعياً.
٦- العمل على اجتثاث الخطابات مهما كانت منابع وجودها وتنزيل اشد العقوبات للأشخاص والكتل التي تطلقها وجعل الاحتكام الى الدستور عاملاً أساسياً ومحاربة كل اشكال التمييز القومية والحزبية، والسعي الى تفعيل المصالحة الوطنية في العراق وفق مسارها السليم وترسيخ قيم الديمقراطية لعامة المجتمع وتوفير لهم الحياة الكريمة وقيم الحرية والتآخي ^(٢) .	٦- الاصطفاف السياسي القومي والحزبي ذات النفس العنصري التي تطلقها الشخصيات المقرضة التي تعمل من اجل تأجيج الفتنة واستمرار دوامة العنف مستخدمة بذلك الاحزاب وقادة الكتل السياسية والمسؤولين، وخطابات رجال الدين المحرضة، الامر الذي يعكس حالة الولاء والانتماء لهذه المكونات على حساب ولاء الوطن والشعب.
٧- تهدف تجربة اللامركزية الادارية الى اصلاح البرامج الاقتصادية، تحت انظار المؤسسات الاقتصادية الدولية التي تراقب سير تقدم الاقتصاد العراقي وعمله ووضع برامج للإصلاح المالي، والاقتصادي، تحت إشراف المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي، ومنظمة التجارة الدولية والبنك الدولي التي تراقب سير تقدم الاقتصاد العراقي، إذ أن العراق دخل المرحلة الخامسة من اتفاقيه صندوق النقد الدولي، والذي ربط الإصلاحات الاقتصادية بالإصلاح السياسي داخل البلد.	٧- استمرار حالة ضعف وتدمير البنى التحتية وتوقف معظم النشاط الاقتصادي العراقي، واستمرار هجرة الكفاءات العلمية ، واغتيال الموجودين منهم مما يعني حرمان الاقتصاد من أهم موارده البشرية واستمرار هجرة رأس المال العراقي إلى الخارج من اجل خلق فراغ للاقتصاد وموارده المالية البشرية ومن ثم تكون في حلقة من البطالة والفقر وتدني مؤشرات التنمية إذ احتل العراق المرتبة الأخيرة بعد الصومال، ميانمار ضمن قائمة الفساد العالمي.

(الجدول من اعداد الباحث)

^(١) عبدالحسين شعبان، فقة التسامح في الفكر العربي الإسلامي، الثقافة والدولة، ط١، (بيروت: دار النهار للنشر،

٢٠٠٥)، ص٨٦

^(٢) جاسم الصغير، "مجتمعنا العراقي ودعوة من التعايش السلمي إلى الاندماج الاجتماعي الفعال"، متاح على موقعالحوار المتمدن اخر زيارة ٢٠١٧/٥/٨: <https://www.facebook.com/AHEWARORG>

ان تجربة "اللامركزية الادارية" واجهة العديد من المعوقات خصوصاً فيما يتعلق بعمل الهيئات المحلية في بداية عملها ولحد الان ومن بينها المشاكل التي تخص الجانب التشريعي والرقابي وكذلك نفاذ القوانين القديمة وتداخلها مع القوانين الاتحادية مما يعني ان هذه التجربة تقف على المحك بين استمرارية البقاء او الانتقال الى تجربة اخرى وفق تسمية او عنوان جديد.

السيناريو الثاني: التقدم والتوسع في تطبيق نظام اللامركزية الادارية .

أما السيناريو الثاني يعد أكثر تفاؤلية من النظرة الاولى وتراوحت اطروحاته بين التوجه لبناء دولة مدنية عصرية وديمقراطية بغض النظر، عن القومية والديانة وتكون الهيئات المحلية ذو صلاحيات واسعة وهذا يتطلب نخبة سياسية متفهمة واحزاب وطنية تشكل كتلة جذورها واساسها بناء الوطن قادرة على حسم مشروع الدولة الوطنية والمواطنة تكون واضحة المعالم والهوية والمصلحة، مستقلة بذاتها غير تابعة لأجندات خارجية مما يتطلب من الدول ادراك هذه الحقيقة فعراق قوي ومتكامل هو الذي يساهم بشكل كبير في جلب الأمان والاستقرار للمنطقة،^(١).

فالشعب العراقي بشخصه وقواه الوطنية المخلصة، يستطيع ازالة المخاطر او التقليل من تأثيرها وهذا يمثل احد اهم اهداف الدراسات المستقبلية في هذا التوجه فهي تدق ناقوس الخطر من السياسات الخاطئة المؤدية إلى نتائج كارثية لا يحمد عقباها إعطاء الصلاحيات هو تقدم لهذه التجربة، واعطاء مسار لتطور اسلوب اللامركزية الادارية^(٢).

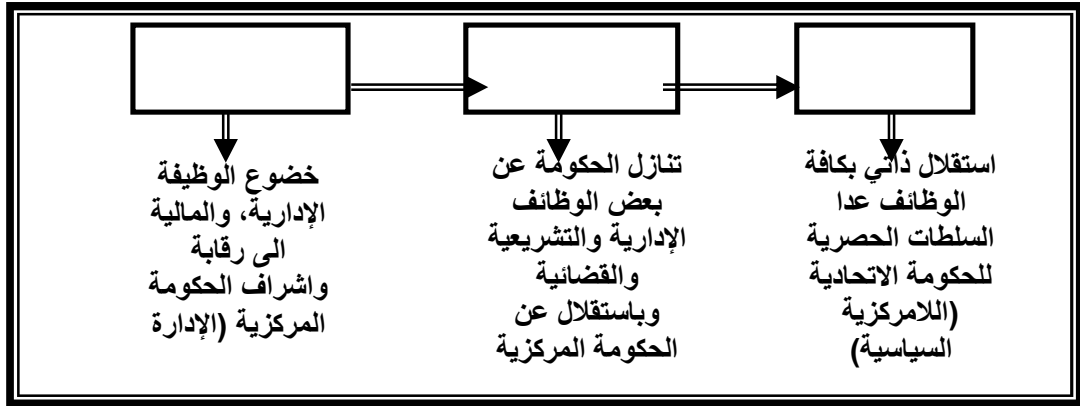
^(١) خالد سمارة الزغيبي ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الادارة المحلية، دراسة مقارنة (المملكة المتحدة ، فرنسا ، يوغوسلافيا ، مصر ، الأردن) ط٣ (عمان : مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ١٩٩٣)، ص١٧٦- ص ١٧٩ وكذلك:

H. Roussillon, les structures territoriales des communes, paris, 1975, p 219

^(٢) فوزي فرحات، القانون الإداري العام الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ط١، (بيروت: مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ٢٠٠٤)، ص٥٣ ومحمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد، مبادئ القانون الإداري، ط٢، (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠١)، ص١٤٤-١٤٥ .

ومن ثم الحكم المحلي ثم الحكم الذاتي اي ان التفرقة تكون على اساس درجة الاستقلال، والصلاحيات الممنوحة من قبل الحكومة الاتحادية.

وكما في الشكل ادناه شكل رقم (٣) (مسار تطور نظام اللامركزية الادارية)



وسوف نبين ذلك من خلال (جدول رقم ٢) لسيناريو التقدم لتجربة اللامركزية في العراق

معوقات وكوابح فشل التقدم لتجربة اللامركزية)	حلول داعمة لسيناريو التقدم والتوسع)
١- أزمة الاستقرار السياسي الناتجة عن حالة الصراع بين المركزية واللامركزية، والفردية والديمقراطية التي ترتبط جميعها بعوامل سياسية كما يعد تعيين المسؤولين عامل غير ديمقراطي باعتباره يتنافى مع الديمقراطية، لذا لن يكون هناك استقرار سياسي ما لم يكن هناك رضا شعبي وإشراك حقيقي في الحكم ^(٢) ، وحتى الديمقراطية التي اقراها الدستور هي ديمقراطية توافقية وليست ديمقراطية أغلبية.	١- العمل من اجل تحقيق الاستقرار السياسي الذي يؤدي بالنهوض ودفع عجلة التقدم بالدولة، ^(١) ومنع تركيز السلطة في المركز وذلك عبر تجريدتها من صلاحيات عديدة وتوزيعها على الهيئات المحلية، ومنع الاستبداد والتسلط والدكتاتورية، واتباع الاساليب الديمقراطية مثل الانتخاب، والاستفتاء كركيزة أساسية في ممارسة السلطة على المحافظات

^(١) مبروك قارح، "التنمية الإدارية ودورها في تحسين التسيير الرياضي في الجزائر، دراسة حالة وزارة الشباب والرياضة"،

(رسالة ماجستير تخصص تربية رياضية، معهد التربية البدنية والرياضية)، جامعة الجزائر، ٢٠٠٨، ص ٤٣-٤٤

^(٢) طه حامد الدليمي، الفيدرالية أو اللامركزية السياسية، (بيروت: دار نهاوند، ٢٠١٢)، ص ٣٤.

<p>٢- حسب الاحصائيات وتصريحات المسؤولين والتقارير الدولية، بان العراق من بين ابرز الدول في الفساد في العالم الامر الذي يؤدي الى تجزأه الدولة وإضعاف وحدة الخيار السياسي واستمرار نقل وهدر رأس المال العراقي إلى الخارج لاستنزاف موارده المالية بالإضافة الى التقييم غير السلوكي عند تقييم منجزات الموظفين ، واتباع الأساليب القسرية ضدهم.</p>	<p>٢- معالجة الفساد بكل أشكاله واساليبه عبر وحدة الخيار السياسي والحل هو خلق ضمانات حقيقية مثل الحقوق والحريات والحفاظ على سيادة القانون في إطارها المحلي والوطني؟ وهنالك رغبة حقيقية من بعض الزعماء الوطنيين بوضع حد للفساد،^(١) واتباع الطرق العلمية في الأهداف وتقييم جهود العاملين باتباع التقييم السلوكي^(٢).</p>
<p>٣- بقاء الدستور العراقي على وضعه الحالي وبدون تعديله، وعدم الدقة والوضوح وأحياناً الإرباك في بعض النصوص التي تناولت موضوع اللامركزية الادارية،^(٣) وبالنتيجة ستدفع باتجاه تقسيم الهيئات المحلية إلى هيئات متقاطعة، ومتنافرة، بعضها مع البعض الآخر ليكون شعارها الانفصال الاقتصادي تمهيداً للانفصال السياسي عن جسد الدولة العراقية</p>	<p>٣- وجود دستور العراقي الدائم/ لسنة/ ٢٠٠٥ الذي أسس لطروحات مبدأ اللامركزية الادارية، وأعطى صلاحيات واسعة للأقاليم في إدارة شؤونها، وعليه فأَنَّ الدستور هو عامل داعم للسير قدماً باتجاه دعم، وترسيخ تجربة اللامركزية في العراق مستقبلاً، كونها أكثر فعالية في حل النزاعات والمشاكل، بالطرق الدبلوماسية.</p>
<p>٤- غالباً ما تكون الأقليات (اثنية، قومية) عائق كبير في تحقيق تجربة "اللامركزية الادارية" وذلك في حالة عدم انصافها او حرمانها من ممارسة طقوسها فهي تشعر بالغبن ومن ثم تبدأ العيش بعزلة، تمهيداً للمطالبة بالاستقلال بدلا من قيم وفلسفة إكراهية تستند إلى القفز عن هذه التنوع بحجة</p>	<p>٤- يجب ان يكون دور الاقليات والتنوع العرقي، والاثني، يصب في مصلحة بناء الوطن والبلد بطريقة، أفضل وأكثر فعالية في إطار تجربة اللامركزية الإدارية مع التأكيد على وجود حكومة مركزية تلتزم بمبدأ العدالة والمساواة، وتحترم</p>

(١) G.Gulsun Arian, Fiscal decentralization: A Remedy for Corruption? Kluwer. Academic publishers, printed in the Netherlands, 2004, p1.

(٢) مهدي حسن زويلف، إدارة الأفراد في منظور كمي، ط٢ (بغداد: دار المشي للطباعة والنشر، ١٩٨٦) ص ٢٢٢

(٣) حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١ (بغداد: مكتبة السهوري، ٢٠١١)،

الحفاظ على الوحدة الوطنية وما يرافق ذلك من تضيق للحريات.	الحقوق والحريات فالتنوع والتعدد هو من يميز القيم الثقافية والسياسية بصورة غير اجبارية.
٥-وهناك مشاكل حقيقية تقف امام عملية فك الارتباط خصوصاً المحافظات التي لم يجري فيها انتخابات لحد الان مثل(دهوك، اربيل، السليمانية) بالإضافة الى محافظة كركوك التي تعتبر العائق الاكبر من الناحية الدستورية والتي تحتوي على نسبة ١٥% من صادرات نفط العراق والتي يسعى إقليم كردستان الى ضمها له وقلة وجود المستشارين والخبراء، حساسة، يعمق العيوب ويقلل فرص نجاح تجربة نظام اللامركزية الادارية ^(٢) .	٥-تنفيذ المادة (٤٥) والمتضمنة الية فك الارتباط، ونقل الدوائر الفرعية، للوزارات الخدمية الاتحادية والمخصصات المالية والوظائف التي تعمل بموجبها تلك الوزارات، وفق الدستور وتهئية المستشارين والخبراء والكوادر الكفؤة في الوحدات الادارية المحلية ^(١) ، وحل المشاكل السياسية سلمياً والجلوس على طاولة التفاوض بدل التصعيد وجعل الدستور هو الفصيل في فض الخلافات.
٦- وجود تخوفات كبيرة لدى بعض القوى السياسية بشأن التوسع في تطبيق تجربة اللامركزية الادارية، واستمرار هذه المخاوف سيحول دون تحقيق هذا التوسع ووجود تدخلات إقليمية ودولية مؤثرة في رسم ملامح النظام السياسي في العراق وتوجهاته المستقبلية لاسيما وأن دول لديها مصالح في إبقاء العراق غير مستقر.	٦- وجود رغبة حقيقية لدى اغلب الاحزاب القوى السياسية بأن التوسع في تجربة اللامركزية الادارية في العراق سيضع حلول لإنهاء الخلافات داخل حدود الدولة العراقية، ومكوناته المجتمعية، للتوجه نحو الفدرالية خوفاً من استبداد وتسلط السلطة المركزية المتشددة في العراق.
٧- تفوق الولاءات والانتماءات الفرعية كولاء الطائفة أو الدين، أو الحزب او الولاءات الخارجية على حساب الولاء للوطن والشعب ووجود تصعيدات اقليمية ودولية مستخدمة جهات اتصال حديثة ومتطورة مثل: الانترنت وبرامج فيسبوك	٧- السعي للنهوض بواقع المحافظات المهمشة وجعلها أنموذج يقتدى به في التطور والبناء على غرار إقليم كردستان، إذ يرى المؤيدون لفكرة التوسع أن تمتع، كل محافظة، بالحرية في إدارة

^(١)مهدي حسن زويلف ومحمد قاسم القريوتي، مبادئ الإدارة النظرية والوظائف، ط١ (عمان: جمعية عمال لمطابع،

١٩٨٤)، ص٥٧

^(٢) ايمن عبد القادر عبد الرحيم، "دور اللامركزية في فعالية الصراع التنظيمي في وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية"،

(رسالة ماجستير)، (غزة: الجامعة الإسلامية، كلية التجارة، ٢٠١٠) ص٢١

شؤونها لتحقيق التنمية المحلية وما ينتج بطبيعة الحال من تعزيز اللحمة الوطنية العراقية ^(١) .	وقنوات الاذاعة والتلفزيون لتلعب دور سلبى ضد هذه التجربة في العراق ^(٢) .
٨- ان مبدأ توسيع واعطاء الصلاحيات مع الاخذ بنظام اللامركزية التفكيكية يعده الخبراء الخيار الامثل لهذه التجربة كون الاخذ بتوسيع الصلاحيات لنظام اللامركزية الادارية سوف يكون موازياً ومساوياً لنظام الفدرالية (اللامركزية السياسية)، من الناحية (السياسية والتشريعية، والقضائية) وسوف تتجنب خللاً يؤثر على سير العملية السياسية ^(٣) .	٨- هنالك خلط وسوف فهم لدى اغلب سكان المناطق المحلية حول النظام الانسب للحكم المحلي الذي يتواءم مع سكان تلك المناطق ونتيجة لتداخل الصلاحيات بين انظمة اللامركزية اصبح من الصعب اختيار ومعرفة النظام الملائم مثل لامركزية سياسية ولا مركزية تفكيكية تقوم بفك الارتباط من الحكومة المركزية الرغم من صدور قانون فك الارتباط الاتحادي ^(٣) .

(الجدول من اعداد الباحث)

ان الافتراض الأساسي الذي يقوم عليه هذا السيناريو هو ان تجربة اللامركزية الادارية ستتحقق في ضوء اكثر جدية وإدراك في التطبيق والتوسع إلى جانب وجود حكومة مركزية قوية وكلاهما يعمل على أسس دستورية وقانونية واضحة، وكل منهما يدعم ويساند الآخر، والحكمة تقتضي عدم تغليب مصلحة طرف على حساب الطرف الاخر ولذلك لا وجود لامركزية مطلقة في سياستها او حكومات محلية مطلقة بإدارتها وأجدى السبل يجب خلق مؤامة بين النظامين وهذا يتطلب أن تعيد الحكومة المركزية مراجعة موقفها الذي حدا بها إلى اتخاذ موقف سلبى من التوسع في تجربة اللامركزية واعطاء

(١) اكرم حسام وآخرون، "الفدرالية والأقاليم في العراق حل للأزمة أم خطوة نحو التقسيم". اخر زيارة ٢٠١٦/١٢/٢٢. متاح على الرابط. www.baghdadcenter.net/details-88.html

(٢) طه حميد حسن العنبيكي، العراق بين اللامركزية الإدارية والفدرالية، مصدر سابق، ص ٦٣.

(٣) مقابلة شخصية مع الدكتورة فرح ضياء مبارك الصفار (جامعة بغداد: كلية العلوم السياسية، بتاريخ ٢٠١٧/٣/٥)، الساعة ١١:٢٠

(٣) سناء قاسم محمد حسبي، "واقع واستراتيجيات تطوير الادارة المحلية في الاراضي الفلسطينية" (رسالة ماجستير)، غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس، ٢٠٠٦، ص ١٩

الصلاحيات وفق جدول زمني، واختيار شخصيات سياسية وإدارية قيادية وكفؤة ومتفهمة قادرة على تحمل المسؤوليات،^(١).

المطلب الثاني: التحول والتوجه نحو تشكيل الاقاليم الفدرالية (اللامركزية السياسية)

لقد صاغ السياسيون الجدد الدستور العراقي بعجلة وتسرع المتعمد على المنافسة للقوى السياسية لكي تحسم مواقفها على الأرض وليس على طاولة الحوار أو تحت قبة البرلمان وبانتظار عامل الصراعات والفوضى والزمن ليتشكل حجم الاختصاصات والصلاحيات طبقاً لمناطق النفوذ والسيطرة لكل مكون، على الأرض أي من خلال الصراع والقوة وليس من خلال الحدود الإدارية والدستورية السابقة للمحافظات العراقية، هناك عدد كبير من الأسس الدستورية الخاطئة التي تضاف إلى مشاكل العراق والتي تحتم خلق فوضى عارمة ممكن ان تتجه المحافظات الى تشكيل الاقاليم كأجراء احترازي من جراء الظلم والاضطهاد. ويعكس هذا السيناريو بالإضافة الى اقليم كردستان المتضمن في الدستور توجه المحافظات الى تشكيل الاقاليم حيث كل محافظة تسعى الى تكوين اقليم خاص بها، لها صلاحياتها دستورياً في نظام سياسي (اتحادي)، وتبنى اللامركزية السياسية (الفيدرالية) تتشكل الدولة العراقية (الاتحادية) من (خمسة عشر) إقليماً فيدرالياً أي: أن الفيدرالية ستكون لعموم العراق كله ولا يقتصر على محافظة من دون أخرى (ماعددا إقليم كردستان) او تشكيل محافظات متحدة مع بعضها مثل اقليم (صلاح الدين والانبار والموصل) او (اقليم الجنوب ويشمل البصرة وذي قار والعمارة والسماعة) او (اقليم الوسط الذي يشمل المحافظات الوسطى بابل وكربلاء والنجف، وواسط والديوانية، واحتمال توسعة ليشمل المحافظات الجنوبية) وفيما يلي جدول رقم (٣) يوضح الحلول الداعمة للفدرالية والمعوقات والكوابح

(١) مقابلة شخصية مع الدكتورة فرح ضياء مبارك الصفار (جامعة بغداد : كلية العلوم السياسية، بتاريخ ٢٠١٧/٣/٥)،

<p>(حلول داعمة لسيناريو التحول الى تشكيل الاقاليم) (معوقات وكوابح التحول نحو تشكيل الاقاليم)</p>	
<p>١- وجود تجارب ناجحة في العالم مثل الولايات المتحدة، وكندا، وأستراليا، والاتحاد الاوربي ذهبت باتجاه تبني نظام الفدرالية، وحققت نجاحات كبيرة في الجانب الاقتصادي التنموي، والسياسي وهذا عامل داعم لتطبيق الفدرالية مما خلق مشاركة واسعة لمختلف شرائح وفئات المجتمع،^(١).</p>	<p>١- فشل النظام المركزي وتراجع نظام اللامركزية الادارية في إدارة الدولة العراقية وخصوصاً في الفترة الاخيرة يدعم سيناريو تشكيل الاقاليم مستقبلاً فالحكم المركزي قابله تسلط وإقصاء وتهميش، وتدهور اقتصادي واجتماعي، وفشل تنموي، وتمييز عرقي وحزبي وقومي وديني...</p>
<p>٢-العوامل المحفزة لتكوين الفيدرالية هو النص الدستوري الوارد في الدستور العراقي الدائم لعام/٢٠٠٥ في المادة (١١٩) يحق لكل محافظة تشكيل إقليم، وبذلك منح الدستور العراقي الدائم حق كل محافظة بتكوين إقليم تلبية لتحقيق رغبتها وحاجتها بدون مانع دستوري وقانوني هذا الأمر سيمنح الحق لجميع المحافظات في تكوين الأقاليم بشكل متساوي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق^(٢).</p>	<p>٢-غياب الهوية الوطنية العراقية بسبب ضعف البيئة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية في العراق والتي لا تؤهله في هذه الفترة لتبني النظام الفدرالي، فهو يتطلب دولة مستقلة، ومتقدمة اقتصادياً وثقافياً كما أن الجوار الجغرافي للعراق يقف بالضد من تبني هذا النظام وموقفها المتشدد من إقليم كردستان العراق، خصوصاً تركيا، وإيران.</p>
<p>٣-يوفق نظام الفيدرالية بين الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي، اذ يترتب عليه توحيد</p>	<p>٣-وجود عامل التدخل الخارجي سواء كان إقليمي او دولي لها تداعيات مؤثرة في الشأن</p>

ص٣٥٥، ٢٠٠٧: بيروت)، ترجمة فاضل جتكر، David Held, Models of democracy^(١)

^(٢) نص المادة (١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ما نصه (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق.

<p>العراقي من شأنها رسم ملامح النظام السياسي وتوجهاته المستقبلية لاسيما وأن دول عديدة لديها مصالح في إبقاء العراق في حالة فوضى سياسية، وبالتالي ان نجاح تجربة العراقي سياسياً سيشكل عامل تهديد لمصالحها واستقرارها^(٢).</p>	<p>التشريعات في المسائل الجوهرية التي تهتم الحكومة الاتحادية في مجموعها، ويترك بعد ذلك حرية كبيرة للأقاليم، بوضع تشريعات ملائمة وذات نتائج ايجابية على سكان الاقاليم لتلبية احتياجاتهم المختلفة^(١).</p>
<p>٤- يعمل نظام الاقاليم على اضعاف السلطة المركزية والتوسع على حساب حكومة المركز وخلق معوقات بعضها موضوعية تنص بان الاطراف المتخاصمة غير مستعدة للتطرق اليها لذلك تتجه الى اغلاق منافذ الحوار والمصالحة الوطنية لتبقى حرب اعلاميه بواسطة وسائل الاعلام وتحويل الخلافات السياسية والدستورية الى خلافات دينية واثنية وحزبية لان هذا التوجه ينسف العملية السياسية ويجعلها تراوح في دائرة مفرغة.</p>	<p>٤- قبول واستيعاب، واحتواء الانقسامات والهويات المتعددة والشعور بأهمية ودعم، النظام الفدرالي في تحقيق اهداف مشتركة تخدم كل مكونات الشعب، وتحقيق التوافق والانسجام بين مكونات البلد الواحد من خلال تحقيق العدالة والمساواة بين كل مكوناته وزرع بذور الثقة بين الفرقاء السياسيين^(٣) كما جاء في المادة (١٤) من الدستور والتي تنص على ان (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز)^(٤).</p>
<p>٥- لقد نصت المادة ٤٨ من الدستور العراقي النافذ، لعام ٢٠٠٥ على ان، السلطة</p>	<p>٥- من الممكن لمجلس الاتحاد في حالة قيامه بدوره أن يكون رافد الأساس في</p>

(١) محمد باقر الخرسان، الفيدرالية والمستقبل السياسي لشعبة العراق، (إيران: جامعة المصطفى العالمية، بدون سنة)، ص ٩.

(٢) كوثر عباس الربيعي، "سياسة العراق الخارجية بين القيود والفرص"، مجلة دراسات دولية، العدد ٤٤، جامعة بغداد: مركز الدراسات الدولية والاستراتيجية، ٢٠١٠، ص ١٢.

(٣) دانيال بروميرغ، التعدد وتحديات الاختلاف المجتمعات المنقسمة وكيف تستقر، ترجمة: عمر سعيد الأيوبي، ط ١ (بيروت: دار الساق، ١٩٩٧)، ص ٣٢٣.

(٤) حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١ (بغداد: مكتبة السنيهوري، ٢٠١١)، ص ٣٥٢.

<p>التشريعية الاتحادية تتكون من مجلسين، هم مجلس النواب (ومجلس الاتحاد) ولم يفصل تشكيل مجلس الاتحاد على هذا النحو، اذ جاء في المادة (٦٥) بأنه يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى (مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه بقانون يشرع بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب اما تفسير النصوص الدستورية والتي طالما تكون السبب في إثارة المشاكل والكوايح بين مجلس الاتحاد والمحافظات او الاقاليم المكونة لها،^(٢).</p>	<p>تشكيل الاقاليم، من خلال ضمها لممثلي الاقاليم، والمحافظات والذي يكون لاستقطابهم الدور الفاعل في توحيد الرؤى والافكار المستقبلية، ويرى بعض الفقهاء بأن مجلس الاتحاد سيكون هيئة قانونية لها وظائف تشريعية وليس هيئة برلمانية دستورية^(١)، واقامة المجلس الاتحادي كاملا دون انتقاص وإن يخول، امر تشكيل مجلس الاتحاد لمجلس النواب، في اصدار قانون عادي يجعل مجلس الاتحاد بمثابة التابع لمجلس، النواب.</p>
<p>٦- ابرز المعوقات شهدت العلاقة بين، إقليم كردستان وبعض المحافظات غير المنتظمة بإقليم من جهة ومع الحكومة المركزية من جهة اخرى وفي ظل دستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، ازداد الوضع تصعيداً بسبب عدم وضوح بعض النصوص، الدستورية حول صلاحيات الأقاليم والمحافظات ومن، ملامح وجود إشكالية</p>	<p>٦-الفدرالية والمتمثلة بتجربة إقليم كردستان، وهذا النجاح الذي جاء لأسباب كثيرة، اهمها الخبرة التي يمتلكها قادة وسياسيون هذا الاقليم من خلال صياغة دستور ناجح وضمن لحقوق الشعب الكردي، وسن قوانين مقتبسة من تجارب الدول المتطورة في بناء المجتمعات والشعوب واستيعاب المشاكل والخلافات</p>

^(١) جواد الهنداوي ، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١ (بيروت: العارف للمطبوعات ، ٢٠١٠)، ص ٣٤٠.

^(٢) مصطفى أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، (الإسكندرية : دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٧)، ص ٤٨

الداخلية، وانشاء المشاريع الاستراتيجية وتطوير البنى التحتية ^(١) .	كبيرة حول توزيع الاختصاصات بين سلطة الدولة الاتحادية ، وبين الهيئات المحلية التابعة لها.
٧-ان العديد من البلدان المتحضرة قد توصلت الى نتيجة مفادها، ان النظام الفيدرالي هو النظام الامثل لتحقيق الانسجام، والتفاهم اذ كلما كان هنالك قدر كافي من الاستقلالية الممنوحة، للأقاليم في ادارة شؤونها الداخلية كلما كان هنالك امكانية لتحقيق الوحدة الوطنية وتعزيزها وقد لاحظنا كيف ان المانيا قد نجحت في تجاوز انقسامها وتحقيق وحدتها بتبني النظام الفدرالي بل ومكنها من العودة الى مصاف الدول المتقدمة ^(٢) .	٧- شكل الدولة الاتحادية العراقية غير محدد، هل هو فيدرالي أم كونفدرالي أم نظام آخر، فهي ما تزال تتأرجح بين دولة اتحادية تقوم على أقاليم ودولة بسيطة تقوم على محافظات لذلك بقي النظام السياسي نظاماً هجيناً، ^(٣) كما شمل الغموض والتناقض النصوص وأزمة الشرعية للنظام السياسي فهو بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية اي (نظام مزدوج) ^(٤) لأنها أثارت الجدل، في الاختصاصات الدستورية والتخوين والشكوك حول توزيع الاختصاصات وتناقضاته، ^(٥) .
٨-تحقق الفيدرالية خبرة واسعة في الشؤون الدستورية، ليكون كل اقليم مستقل	٨- من الفجوات والمثالب على الدستور العراقي الدائم منح صلاحيات واختصاصات

^(١)أثير ادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق ط١ (بيروت: دار ومكتبة البصائر، ٢٠١١) ص 199

^(٢)جورج اندرسون، مقدمة عن الفيدرالية the fourm of federations، (كندا: منتدى الانظمة الفيدرالية ONK .Ottawa، N7G2١، 2008)، ص٣

^(٣)محمد دحام كردي، مستقبل الدولة العراقية بين الفيدرالية والتقسيم، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١، العدد ٦، (الانبار: جامعة الأنبار، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠١٢)، ص ٢٨٧.

^(٤)إدريس حسن محمد، "الرقابة على الهيئات الإدارية الإقليمية في العراق"، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الرابع، العدد الرابع عشر، (تكريت: ٢٠١٢)، ص ١٨٧

^(٥)ياسر علي إبراهيم وإسراء علاء الدين النوري "الفيدرالية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الواقع والمستقبل بعد الانسحاب الأمريكي"، مجلة رسالة الحقوق، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول، (بغداد: جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، ٢٠١٤)، ص ٢٢٦

<p>فدرالية للهيئات المحلية شأنها شأن الاقاليم متبعة اسلوباً لم تتبعه باقي الدساتير في الدول الفدرالية والسبب يكمن في المرحلة التي تم بموجبها كتابة الدستور والتي كانت مرحلة حرجة جداً وخطيرة مربها العراق والتي لم تتوصل بموجبها لجنة صياغة الدستور الى اجماع موحد حول العديد من القضايا مثل الاقاليم المكونة للدولة الاتحادية، والمزج بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية^(٣) والخلاف الحاصل حول التشريعات الدستورية للأقاليم والمحافظات وفيما كانت تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.</p>	<p>بتشريعاته ولكل منها دستورها الخاص، وان القوانين والنظم التي تثبت نجاحها في احدى الاقاليم ستسري على الاقاليم الاخرى فتعم المنفعة فهو يسمح بوجود تشريعات ونظم ادارية^(١)، ويجمع نظام الفيدرالية بين الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي، ووجود محكمة فيدرالية عليا تتولى مهام الفصل في المنازعات ومهمة تفسير النصوص الدستورية ودائماً تكون قراراتها باتة لا يجوز الطعن بها وهذه المحكمة تعد من المعالم المهمة للنظام الاتحادي^(٢).</p>
--	--

(١) خالد عليوي العرداوي، "الفدرالية والديمقراطية التوافقية ومعطيات الواقع العراقي"، بحث مقدم إلى مؤتمر الفدرالية في العراق الواقع والمستقبل، (اربيل : جامعة صلاح الدين، كلية القانون والسياسة، بالتعاون مع جامعة ديپول الأمريكية ومكتب إقليم كردستان للدراسات الفدرالية للمدة من ٢٨ . ٢٩ / ٤ / ٢٠١٠)، ص ٦

(٢) لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وفاق نجاحها في العراق، ط ١ (كردستان : دار سرمد للطباعة، ٢٠٠٦)، ص ١٩ - ٢٠ .

(٣) المادة (١١٦) من الدستور العراقي على أن "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية"

<p>٩-ومن العيوب التي تؤخذ على الفدرالية (اللامركزية السياسية) الافتقار إلى الخبرة، والدراية والمعرفة مما يؤدي إلى التبذير، و الإسراف وهدر اموال طائلة من قبل سلطات الاقاليم وكذلك التفاوت في الموارد والطاقات للهيئات، المختلفة في الدولة الواحدة سيؤدي إلى تفاوت، كبير في مستوى الخدمات، والتطور الذي يعتمد على الإمكانيات المادية في جانب مهم منه.</p>	<p>٩-إن تكوين الأقاليم سيخفف من الثقل الذي يقع على عاتق الدولة الاتحادية سيكون عمل الدولة الاتحادية عملاً توجيهياً ورقابياً ويكون اهتمام الدولة بالتخطيط الاستراتيجي والإشراف على المشاريع الاتحادية واتباع اليات متطورة قادرة على الاستجابة لمتطلبات العصر الجديد ومسايرة التطور التكنولوجي،^(١) وتعزيز قوة الدولة اقتصادياً،^(٢)</p>
---	--

الجدول من اعداد الباحث

والواضح ان جميع الاتحادات الفيدرالية تقوم على مبدأ، الاعتماد المتبادل^(٣) وي طرح فقهاء الدستور جملة من سيناريوهات الحلول لتوزيع الاختصاصات في الدستور^(٤). كما مبين في الجدول ادناه: (جدول رقم ٤) سيناريوهات الحلول لتوزيع الاختصاصات في الدستور

^(١)Herber G Hichs, the management of organization, New york, 1967, p321, للمزيد: جورج ف جانت، إدارة التنمية مفهومها- أهدافها- وسائلها، ترجمة منير لبيب موسى، (القاهرة دارالمعارف، ١٩٧٩)، ص٧- ص٤٤

^(٢) نغم محمد صالح، "الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الواقع والطموح"، مجلة الدراسات الدولية، العدد ٤١، (بغداد: جامعة بغداد، مركز الدراسات الدولية، ٢٠٠٩)، ص٥١

^(٣)رونالد ل. واتس، "الأنظمة الفيدرالية"، ترجمة غالي برهومة، مها بسطامي، ومها تكلا، منتدى الاتحادات أليفدرالية، طبعة خاصة، (اوتاوا كندا: 2006)، ص46- ص45

^(٤)فتحي رضوان، الدول والدساتير دروس في المبادئ الدستورية العامة، ج١، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1965)، ص٥٩، ومحمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً)، مصدر سبق ذكره، ص45 - 43

اما ملخص القول فيما يخص نجاح تجربة اللامركزية الادارية يبدأ في تعزيز التعاون البناء واقامة التنسيق المشترك والتشاور الجاد، ما بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، لغرض تحقيق نجاح مثمر في العلاقة بين الطرفين يهدف الى تجاوز كل المعوقات وتقديم ما هو أفضل للشعب العراقي كون السلطات المحلية، والسلطات المركزية لا تملك الخبرة والدراية الكافية في ادارة وقيادة الحكومات المحلية بسبب حداثة هذه التجربة الديمقراطية الفتيه والحديث بعدم امتلاك الخبرة والامكانية اللازمة هو الذي يدفعنا للقول بضرورة تريث تلك المحافظات من المطالبة بتشكيل إقليم معين وما لم يكن هناك، تجربة لإدارة شؤون المحافظة لسنوات عدة قد تكون خمس سنوات او اكثر لغرض توفير الوقت، المناسب لتكوين موقف موحد واكتساب الرأي العام المحلي في تلك المحافظة للاختيار بين الاستمرارية كنظام محلي او الذهاب بالمحافظة الى تشكيل اقليم خاص بها. لذلك يعتقد أن المطالبة بصلاحيات واسعة للمحافظات، وهذا مطلب شرعي وحق دستوري ولكن لابد من الأخذ بنظر الاعتبار المناخ المناسب، والامكانيات والكفاءات اللازمة لإدارة الإقليم، ثم أنه ليس هناك ضامن من إن التخلّص من رقابة واشراف الحكومة المركزية وعلى القوى السياسية المحلية أن تعرف إن المطالبة بالصلاحيات والاختصاصات سيقود حتما إلى تحقيق هذا الهدف المنشود وليس تعطيل المجتمع بمواضيع ليست مجدية .

الخاتمة

إن المرحلة القادمة مرحلة حرجة لتقييم نظام اللامركزية الإدارية وافاقها المستقبلية في العراق باعتبار ان المرحلة الحالية هي مرحلة تجريبية من المركزية إلى اللامركزية الادارية ولم يتم تثبيت واستقرار نظام اللامركزية الادارية باعتباره واقعاً يلم الاهتمام بالجوانب السياسية والادارية بل ان هذه التجربة تقف على المحك في تطبيقها ويجب الاهتمام بالنظام الملائم والانسب سواء كان التوسع في تطبيق نظام اللامركزية او بقاء الوضع على ما هو عليه سيطرة الحكومة المركزية او التوجه نحو تشكيل الاقاليم ان السبب المباشر في فشل تطبيق نظام اللامركزية الادارية في العراق كان نتيجة العوامل والظروف

الداخلية ومنها العامل الامني المتري والعامل الخارجي الذي تقوده مخططة بعض الدول العربية والاقليمية بأفشال هذه التجربة باعتبار نجاحها سوف يؤثر على وحدة بلدها وبالتالي فهي تريد افشلها بكل الطرق.

بالنظر لحدائفة التجربة الديمقراطية في العراق وتبني أسلوب اللامركزية الإدارية ولسعة صلاحياتها فأنها أحدثت تضارباً في المصالح بين الكتل السياسية والحزبية التي تدير الهيئات المحلية كما ان ضعف أداء وعمل المجالس المحلية في المحافظات نتيجة قلة الخبرة والإمكانات الإدارية وضعف الرقابة وفي ظل عدم وجود الكفاءة والمهنية، أدى إلى هدر الأموال بقيام مشاريع غير ذات جدوى فضلاً عن تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، بينما نرى ان إقليم كردستان وفي ظل تجربته الممتدة من عام ١٩٩٢ وحتى الآن قد نجحت وهي في تطور مستمر. إن بقاء بعض الكتل السياسية والاحزاب المتنفة على موقفها الرافض لفكرة الفيدرالية يعني ضعف امكانية قيام الفيدرالية في العراق مُستقبلاً (سوى إقليم كردستان)، وكذلك ان التحول الديمقراطي هو عملية تدرج هرمي وان النظام الاتحادي- الفيدرالي- يستوجب توافر وتحقيق شروط أهمها: المواطنة والوحدة الوطنية وقبول وموافقة السكان الاصليين لفكرة الفيدرالية، لذا فان البدء بتبني اللامركزية الإدارية أولى الخطوات نحو تحقيق فرص الديمقراطية والفيدرالية.

