مجلة دراسات دوليّة

اسم المقال: المحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم: التحول من اللامركزية الى شبه الفيدرالية
اسم الكاتب: أ.م.د. باسم علي خريسان
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/7212
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 21:04 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة دراسات دوليّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

المحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم: التحول من اللامركزية الى شبه الفيدرالية

ا.م.د.باسم علي خريسان (*)
khrassn@gmail.com

الملخص:
تختلف الدول في شكلها فمن دولة مركزية بسيطة الى دولة لامركزية او دولة فيدرالية –مركبة، ومن التركيز المكاني الى التوزيع المكاني للسلطة ، يعود هذا الاختلاف لتنوع المجتمعات التي تتأسس فيها تلك الاشكال لتعكس واقعها السياسي والاقتصادي والاجتماعي لذلك تسعى هذه الورقة لدراسة شكل او نوع جديد نسبياً لتنظيم شكل الدولة وتوزيع السلطات فيها يعرف هذا باسم (النظام شبه الفيدرالي)والذي يتجه العراق نحوه مع صدور قانون (٢١) المعدل عام ٢٠٠٨.

المقدمة:

الدولة في شكلها ومضمونها لاتتخذ نمطاً واحداً وانما تتنوع بتنوع المجتمعات التي تتأسس فيها لتعكس واقعها السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، من جهة اخرى يتغير شكلها بتغير ذلك الواقع لذلك نجدها تتحول من دولة مركزية بسيطة الى دولة لامركزية او دولة فيدرالية –مركبة، ومن التركيز المكاني الى التوزيع المكاني للسلطة ، وفي كل من هذه الاشكال توجد أنواع تختلف بأختلاف الدول وطبيعتها الديمغرافية والسياسية، ،فاذا كانت السلطة في النظام المركزي تتركز بيد الحكومة المركزية وتكون الوحدات الادارية داخل الدولة مسوؤلة فقط عن التنفيذ ما يخطط لها في المركز دون ان يكون لها دوراً في ذلك ، فانها مع التحول نحو النظام اللامركزي تأخذ الصورة منحاً اخر ،حيث تمتع الوحدات الادارية (المحافظات- البلديات) بصلاحيات اوسع تمكنها من ان يكون لها دوراً اكبر في عملية صنع القرار داخل وحداتها الادارية، وبالانتقال الى التنظيم الفيدرالي سوف يتوسع

(*)مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد...

هذا الهامش الذي تتمتع به الوحدات الادارية في اللامركزي ليشمل الى جانب الاصلاحيات الادارية والتنفيذية صلاحيات تشريعية وقضائية ولكن الى جانب هذه التصنيفات الثلاثة في تنظيم ورسم الشكل السياسي والاداري للدولة يقف بالوسط بين اللامركزية والفيدرالية شكلاً اخر في رسم شكل الدولة وتوزيع الصلاحيات فيها يعرف هذا باسم (النظام شبه الفيدرالي) ،والذي اخذ يشكل التحول نحوه في العراق اشكالية بحثية بحاجة الى معالجة علمية لذلك تفترض هذه الورقة بان التحول من اللامركزية الى شبه الفيدرالية في العراق سوف يواجه تحديات كبيرة بحاجة الى الدراسة ووضع الحلول لها.

اولاً: اللامركزية،الفيدرالية،شبه الفيدرالية.

يعد التنظيم الإداري الأساس الذي تقوم عليه الدولة في تنظيم سلطاتها وهيئاتها وتكوين أجهزتها الإدارية وتأمين الخدمات العامة لمواطنيها، ويقاس رقي الدولة وتطورها بتقدم تنظيمها الإداري إذ كلما كان تنظيمها الإداري حديثاً ويتناغم مع حاجات الناس ومصالحهم كانت الدولة متطورة وحديثة وكلما كان تنظيمها الإداري مترهلاً وقديماً وعاجزاً عن تلبية الحاجات الاجتماعية كانت الدولة متأخرة وعاجزة عن القيام بواجباتها والوفاء بمتطلبات مواطنيها. وقد عرفت الدول خلال تطور تنظيمها الإداري نوعين من التنظيمات الإدارية الأول التنظيم المركزي والثاني التنظيم اللامركزي للادارة العامة للدولة ويتوقف اختيار شكل التنظيم الإداري على الظروف التي تمر بها الدولة وطبيعة نظامها السياسي وتركيبتها السكانية وموقعها الجغرافي غير انه يمكن القول بصورة عامة ان معظم الدول التي اختارت في بداية تشكلها النظام المركزي لضرورات معينة بدأت تتحول عن هذا الأسلوب إلى اختيار النظام اللامركزي([1]). الذي يعد اكثر الاليات شعبية للعديد من القضايا التي ارتبطت بالديمقراطية والتنمية والمشاركة الشعبية وحل الصراع وبناء السلام ([2]) وعادة ما يشار إلى اللامركزية بانها تمثل نقل للسلطات من الحكومة المركزية إلى مستويات أدنى([3]) في التسلسل الإداري السياسي والإقليمي، هذا نقل للسلطة يمكن ان يأخذ شكلين رئيسيين. اللامركزية الإدارية، والمعروف أيضا باسم عدم التركيز، حيث يشير إلى نقل سلطات الحكومة المركزية الى مستوى أدنى أو إلى سلطات المحلية الأخرى التي تكون مسؤولة أمام الحكومة المركزية وفي المقابل تشير اللامركزية السياسية إلى نقل السلطة إلى الجهات التمثيلية الخاضعة للمساءلة ، مثلاً الحكومات المحلية المنتخبة ، اما الاخذ بالشكل الفيدرالي يتم عن طريق نقل

جزء واسع من الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والقضائية من المركز الى الاطراف ([٤]) . اما بخصوص النظام شبه الفيدرالي (Semi-Federal-Quasi-Federal) فانه يشير الى تحقيق مساواة بين المركز والولايات من جهة ومن جهة اخرى احتفاظ المركز بسلطات واسعة ويشير ايضاً الى تقسيم جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والمالية بين المركز والولايات ([٥])،والنظام شبه الفيدرالي هو ليس بالشكل اللامركزي الذي تتمتع فيه الوحدات الادارية بهامش من الصلاحيات في ادارة شوؤنها الداخلية ولا بالشكل الفيدرالي الذي تتمتع فيه الولايات او الاقاليم او المحافظات بصلاحيات اوسع من الصلاحيات والسلطات في النظام اللامركزي لادارة شوؤنها الخاصة.حيث يتوسط النظام شبه الفيدرالي بين النظام اللامركزي والنظام الفيدرالي ([٦]). ومن جانب اخر قد يعود سبب اختيار الدولة للنظام شبه الفيدرالي كنوع من الاعتراف التدريجي بالقوميات والمجتمعات التعددية ،فتكون الدولة محتفظة ببنائها الموحد ولكن مع التغيير التدريجي الدستوري والاداري لموقع القوميات داخل الدولة ([٧]) ،وهذا النظام معمول به في العديد من الدول المتقدمة في العالم منها بريطانيا وايطاليا.

واخيرا لابد من الاشارة الى شكليين من اشكال نقل السلطات من المركز الى الاطراف وهما كل من (Delegation)و(Devolution) : يحملان نفس المعنى وهو التفويض ولكن يختلفان في الاشارة الى مستوى نقل الصلاحيات حيث يشير(Delegation) الى قيام الحكومة المركزية بنقل مسؤولية صنع القرار وادارة الوظائف العامة الى الحكومات المحلية ، ولاتخضع الحكومات المحلية بذلك الى السيطرة الكاملة من الحكومة المركزية وانما تخضع لمحاسبتها .اما (Devolution):فانه يتمثل بنقل الحكومة المركزية سلطات صنع القرار والتمويل والادارة العامة الى وحدات شبه مستقلة من الحكومات المحلية ، معظم الادبيات تعد هذا الشكل من اللامركزية هو اوسع الاشكال اللامركزية[٨].لكن الدول بأعتمادها نظام تفويض السلطات والصلاحيات تتحول من دولة مركزية الى دولة شبه فيدرالية ،حيث يتميز نظام التفويض عن الشكل الفيدرالي للدولة في ان عملية نقل السلطات فيه من المركز الى الاطراف ليست كما في شكل الفيدرالي انما يمكن للمركز استعادة السلطة من الاطراف متى شاء ذلك ([٩])، كون الوحدات المحلية والاقليمية لايتغير وصفها الدستوري ([١٠]). ويتخذ التفويض ثلاثة اشكال([١١]):

١-الشكل الاداري: يتمثل في انشاء دوائر حكومية في الاقاليم اوممارسة نقل للمسؤوليات من دوائر الحكومة المركزية الى دوائر الاقاليم .
٢- الشكل التنفيذي: يتمثل بنقل سلطات الحكومة المركزية الى وزارات الحكومات المفوضة في الاقاليم.
٣-الشكل التشريعي: يتمثل بنقل سلطات تشريع القانون من المركز الى الهيئات التشريعية في الاقاليم.

ثانيا: تطور آليات الإدارة والحكم المحلي في العراق.

يشكل الحكم المحلي جزء من السياق التاريخي والاجتماعي والاقتصادي والجغرافي لاي بلد ([١٢]) لذلك ورث العراق النظام المركزي من الدولة العثمانية التي احتلت البلاد عام (١٥٣٤) والذي انتهى على يد القوات البريطانية وفي المدة السابقة للاحتلال البريطاني تم تطبيق النظام الاداري العثماني الذي يسمى (بالايالات) اي الولايات حيث قسم العثمانيون العراق الى ١٧ سنجقاً (محافظة) وتعد بغداد (ايالة)* كبيرة تتبعها مقاطعات البصرة والموصل يحكمها والي يتم تعينه من السلطان ،وفي عام (١٨٦٥) صدر نظام الولايات الذي الغى ادارة (الايالات) حيث تم تقسيم البلاد الى ولايات وتقسيم الولايات الى الوية (سناجق) يديرها بيكات السناجق ويطلق عليهم اسم (ميرلوا) وتقسم الالوية الى أقضية يديرها(بكلريكي) ([١٣]).وعند تأسيس العراق الحديث عام ١٩٢١ ، قُسم العراق إلى (١٤) لواءً،هي: بغداد، الكوت، الدليم، ديالى، البصرة، الحلة، الديوانية، المنتفك، العمارة، الموصل، كركوك والذي يرتبط بمركز السليمانية، اربيل، وكربلاء. وقد سمي الحاكم الإداري لكل لواء بـ(المتصرف)والذي يرتبط بمركز وزارة الداخلي ووقف كل من القائمقام على رأس إدارة القضاء ومدير الناحية في إدارة الناحية ، وكان لمتصرفية كل لواء ديوان كبير يشكله جهاز إداري وينظم في عدة دوائر. وكان في كل لواء مجلس إدارة بموجب قانون إدارة الألوية رقم(١٦) لسنة ١٩٤٥، يتولى مهمة التصديق على بعض القرارات، ويترأسه المتصرف. وقد بقي هذا القانون الإداري سارياً حتى صدور قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، الذي ألغى الألوية، واوجد بدلها المحافظات.حيث نصت المادة (٧٧) من القانون الأخير على تقسيم الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية تنظم وتدار وفقاً للقانون، كما نصت المادة (٧٨) منه على تثبيت الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها وتساهم في تنفيذ الخطة العامة للدولة، ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية

والاجتماعية والصحية والتربوية وفق القانون وفي سياق تطور نظام إدارة الدولة أخذ ببعض مظاهر نظام اللامركزية في الإدارة ، ذلك أن دستور عام(١٩٧٠)الذي بقي مطبقاً في العراق لغاية ٢٠٠٣ قد نص في المادة (٨/ب) (على تقسيم الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية تنظم على أساس الإدارة اللامركزية، كما اعترف الدستور لمنطقة كردستان بالحكم الذاتي وفقا لما يحدده القانون، وفي عام ١٩٩٥ اصدر قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسن ١٩٩٥ والذي تضمن تشكيل مجالس الشعب المحلية في المحافظات والاقضية والنواحي، ونصت المادة(٢) من القانون على أن مجلس الشعب المحلي يتألف من أعضاء دائميين بحكم وظيفتهم وأعضاء منتخبين يكون عددهم ضعف عدد الأعضاء الدائميين. إلا أن الواقع الفعلي ابتعد كثيراً عن الأخذ باللامركزية، وخلال هذه المدة سيطر الأعضاء المعينون في المجالس المذكورة على الشؤون التنفيذية للوحدات المحلية،كما كان المحافظون، الذين يمثلون الإدارة المركزية في المحافظات المعينين فيها، المسيطرين الحقيقيين على الشؤون المحلية، والمنفذين المباشرين للقوانين المركزية الصادرة إليهم من العاصمة، كما أن رؤساء الدوائر المحلية في المحافظات يعينون ويعزلون من السلطة المركزية، فيما انحصر دورهم في تقديم التقارير إلى المحافظين عن الأمور التي تدخل ضمن اختصاص دوائرهم.لذا كان النظام الإداري يعكس فلسفة النظام السياسي وتوجهاته وإرادته في الحكم .([١٤]) التي تؤكد على المركزية الشديدة في ادارة الدولة والحكومات المحلية لم يكن لها دور فعلي ، وفي اطار التغييرات التي طرأت على نظام الحكم في عام ٢٠٠٣ والتحول نحو الديمقراطية، اعتمد العراق في تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٥، دستوره الجديد الذي اسس نظاماً سياسياً اتحادياً شمل الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية ([١٥])،حيث نصت المادة (١١٦) من الدستور الجديد لعام ٢٠٠٥ على ان النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون (من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وادرات محلية كما نصت المادة ١١٧ / أولاً على انه (يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمه اقليماً اتحادياً)) في حين تقضي المادة (١٢٢) من الدستور بان تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. ولكي تمارس الهيئة الإدارية المحلية هذه الصلاحيات الواسعة فانه من الضروري أن تكون هذه الهيئة منتخبة من قبل مواطني الوحدة الإدارية.

وفي الوقت الحاضر يتكون العراق من(١٨)، محافظة تختلف من حيث مساحتها وحجم سكانها، كما تتمتع محافظات إقليم كردستان الثلاث بوضع إداري(إقليم فيدرالي)مختلف عن باقي محافظات العراق .وتعد محافظة الانبار اكبر محافظات العراق مساحة(حيث تبلغ ١٣٨,٥٠١ كم٢)وأقلها كثافة سكانية حيث يقدر عدد سكانها ب(١.٦٧٥ مليون نسمة)، فيما تعد كربلاء اصغر المحافظات مساحة حيث تبلغ (٤٣,٧ كم٢)، ويوجد في بغداد أكبر عدد من السكان حيث يقدر ب(٩ ملايين نسمة) . وإداريا تنقسم المحافظات بدورها إلى مجموعة من الاقضية حيث يوجد(١١٨) قضاء تتبع محافظات العراق، فيما تعد النواحي اصغر الوحدات الإدارية حيث توجد (٣٩٣) ناحية تتبع إدارياً هذه المحافظات ([١٦]).

ثالثاً:التحول من المركزية الى اللامركزية .

يمثل التحول الدولة من الشكل المركزي في ادارة البلاد الى الشكل اللامركزي خطوة نحو اعادة رسم شكل الدولة وتوزيع الصلاحيات والسلطات فيها ، فبدلاً من تركيز للسلطات (التنفيذية والتشريعية والقضائية) في المركز يتم نقل جزء من سلطات المركز الى الاطراف لكي تتمكن من القيام بالمهام المطلوبة منها دون الرجوع الى المركز وهذا ما يعزز من قدرات الاطراف على تقديم الخدمات المطلوبة منها ، وهذا التوجه نحو الانتقال بالسلطات نحو الاطراف اصبح النمط الاوسع اعتماداً من قبل الكثير من دول العالم حيث اخذت الدول تهجر النمط المركزي وتعتمد اللامركزي ([١٧])،كما في فرنسا وايطاليا وبريطانيا..الخ، والعراق واحد من تلك الدول التي سلكت هذا المسلك ، فبعد زوال النظام السياسي في عام ٢٠٠٣ ، وانتقال العراق نحو تبني اسلوب جديد في رسم شكل الدولة وطريقة توزيع الصلاحيات والسلطات بين الوحدات المكون له والتي تمثلت في كل من (الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم) ([١٨]). حيث رسم دستور ٢٠٠٥ شكل جديد للدولة العراقية فبعد ان كانت دولة مركزية-بسيطة اصبحت الدولة فيدرالية-اللامركزية –مركبة ، حيث اكد الدستور العراقي وفي الكثير من مواده على ذلك .ان الانتقال بالسلطة من المركز الى الاطراف يرى به البعض بانه الوسيلة الانجح لتحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد ([١٩]).

ثالثاً:الدستور العراقي وتأسيس الشكل الفيدرالي واللامركزي للدولة.

بما ان الدستور يعد المرجعية –العليا في تحديد شكل الدولة والطريقة التي يتم فيها توزيع السلطات بين الوحدات الادارية المكونة للدولة (اقاليم- محافظات) ، فقد اشارات الكثير من النصوص الدستورية الى ذلك بصورة مباشر ففي المادة الاولى منه رسم الدستور العراقي لعام(٢٠٠٥)، الشكل الاتحادي للدولة بقوله (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة). اما المادة (١٢٢) فقط قدمت تفصيل موسع لسلطات وصلاحيات المحافظات غير المنتظمة في اقليم ففي اولاً اشارت بان: تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى .ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون .ثالثاً: يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس. رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة([٢٠]). ومن خلال قراءات تلك النصوص الدستوري اعلاه نجد بان الدستور العراقي الجديد عمل على رسم شكل جديد للدولة ووضع الية جديدة للتوزيع السلطات فيها من خلال التوزيع العامودي للسلطة في الدولة لذلك قسمها بين الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات ([٢١]).

رابعاً:الاساس الدستوري لصلاحيات الحكومات المحلية.

ابتداءً لم يمنح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المحافظات التي لم تنتظم في اقليم اية صلاحية في مجال التشريع ،الا انه منحها صلاحيات ادارية ومالية واسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية فوفقاً للمادة (١٢٢/ثانياً) اجاز الدستور تفويض سلطات الحكومة الاتحادية الى الحكومات المحلية او العكس وبموافقة الطرفين ، كما أورد الدستور في المادة (١١٤)،اختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات ([٢٢]).وهو بذلك حدد ما هي الصلاحيات التي يجب ان تكون من مسؤوليات المركز وماهي الصلاحيات التي يمكن للمحافظات التمتع بها ومن خلال التجربة التي امتدات من ٢٠٠٥ الى عام ٢٠٠٨ كانت المحافظات غير المنتظمة في اقليم تعاني من تركز الصلاحيات في المركز الذي يحتكر الجزء الاكبر منها في حين تعاني المحافظات من قلتها ما عرقل فاعليتها في العمل

والانجاز ،ما تطلب الامر الذهاب ووضع تشريع قانوني يوسع من تلك الصلاحيات الممنوحة لتلك المحافظات وهذا ما تمثل بصدور قانون (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والذي سوف يضع معادلة جديدة لتوزيع الاختصاصات والصلاحيات بين الحكومة الاتحادية في المركز والمحافظات غير المنتظمة في اقليم([٢٣]) .

خامساً:قانون (٢١) المعدل والتحول نحو شبه الفيدرالية .

بالرغم من ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد اسهم في رسم شكل جديد الدولة وتوزيع السلطات ونقلها من دولة بسيطة مركزية الى دولة مركبة فيدرالية –لامركزية ، فان المحافظات غير المنتظمة في اقليم كانت ترفع صوتها معترضة بانها تعاني من مركزية الدولة وان ما تتمتع به من سلطات غير كافية في اطلق يدها في انجاز مامطلوب منها من مسؤوليات تجاه مواطنييها ، لذلك اخذت تصر على توسيع ادارتها اللامركزية والتوجه نحو نمط اخر يبتعد عن اللامركزية ويقترب اكثر من الفيدرالية ، والذي اطلقنا عليه النمط الشبه فيدرالي في توزيع السلطات عمودياً بين المركز والوحدات الادارية، ومن اجل حل هذه الاشكالية المتعلقة بادارة المحافظات جاء قانون رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدل ، ليسهم في توسيع سلطات المحافظات غير المنتظمة باقليم من جهة ومن جهة اخرى يرتب مسؤوليات اوسع على المحافظات ،كون مسالة توسيع الصلاحيات والسلطات ونقلها من المركز الى المحافظات تثير اشكاليات اكبر فهو يمنح المحافظات السلطات التنفيذية والتشريعية المطلوبة لممارسة مهام اوسع لكنه في المقابل سوف يحملها لتزامات كبير تجاه مواطنييها ويجعلها في موقع المحاسبة والمراقبة المجتمعية ، كون يسقط الحجة عنها التي كانت تحتج بها والتي تمثلت في هيمنة المركز على الجزء الاكبر من السلطات التنفيذية والتشريعية والتي تركتها عاجزة عن الاستجابة للمطالب مواطنيها

سادساً:قانون (٢١) وعقبات نقل الصلاحيات من المركز الى المحافظات غير المنتظمة باقليم.

واجهت مهمة نقل الصلاحيات من المركز الى المحافظات الكثير من العقبات السياسية والادارية والقانونية ، فالبرغم من تشريع قانون رقم (٢١) في عام ٢٠٠٨ وتم تعديله اكثر من مرة حيث تم تعديل القانون اول مرة في (١٦-٢-٢٠١٠) اما التعديل الثاني فقد جاء في (٢٣-٦-٢٠٠٨) اما التعديل الثالث فقد جاء في (١١-٨-٢٠١٦)، فان الانتقال بالقانون الى ارض الواقع لايزال

يواجه الكثير من التحديات البعض منها سياسية تتعلق بتمسك المركز بالسلطة ([٢٤]) ورفض نقلها الى الاطراف والبعض الاخر قانوني يتعلق بعدم اكتمال المنظومة القانونية المساعدة والداعمة لعملية الانتقال تلك، وكذلك ضعف او قلة الامكانات والبنى الفنية المطلوب توفرها في المحافظات من اجل الانتقال بالسلطة([٢٥]). وما يترتب عليها من مسؤوليات والتزامات على المحافظات ، فالمحافظات لاتزال تشكوى من قلة الامكانات الفنية المدربة في مجال الادارة اللامركزية فكيف الحال بتوسيع اللامركزية الى النمط الشبه الفيدرالية، ونحن نحلل الاسباب التي تعرقل عملية الانتقال تلك لابد من الاشارة الى ان الصراعات السياسية بين القوى السياسية المشاركة في ادارة المحافظات حيث الكثير منها غير منسجم فيما بينه ، وحكومات المحافظات الكثير منها حكومات ائتلافية لا يتمتع حزب معين بالاغلبية المريحة لتشكيل حكومة المحافظة لوحده هذا الامر تسبب في كثرة الصراعات بين هذه القوى المؤتلفة على السلطة والثروة في المحافظة مما حد من قدرة المحافظات على تقديم الخدمات المطلوبة منها ، هذا الى جانب سعي الحكومة الاتحادية من خلال وزاراتها الى الاحتفاظ باكبر قدر من السلطات والصلاحيات التي تحتاجها المحافظات لانجاز ما مطلوب منها ([٢٦]) .

سابعاً: قانون (٢١) المعدل ومجالات نقل الصلاحيات .

دفع قانون رقم (٢١) المعدل لسنة ٢٠٠٨ باتجاه توسيع صلاحيات المحافظات غير المنتظمة باقليم في عدة مجالات حيث اشارت المادة (٤٥) منه الى :(نقل الدوائر الفرعية والاجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارة البلديات والاشغال العامة والاعمار والاسكان والعمل والشؤون الاجتماعية والتربية والصحة والزراعة والمالية والرياضة والشباب) مع اعتماداتها المخصصة لها بالموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة) ([٢٧]). وفي ذات الاطار وسع القانون من الصلاحيات الممنوحة للحكومات المحلية حيث تم منح صلاحيات متعددة تشريعية وإدارية ومالية ورقابية وأمنية إلى المحافظ ومجلس المحافظة ، (ففي المادة الثانية - أولاً) من القانون يعد مجلس المحافظة السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لايتعارض مع الدستور والقوانين الإتحادية

التي تندرج ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية، كما نصت الفقرة سادساً من المادة السابعة من القانون على الصلاحيات الرقابية لمجلس المحافظة والتي شملت جميع أنشطة الهيئات والاجهزة التنفيذية المحلية بإستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد ويعد مجلس المحافظة هو الجهة الرقابية الرئيسة والمباشرة على المحافظة. وورد في المادة السابعة من القانون المذكور جملة من إختصاصات مجالس المحافظات من ابرزها:

١- رسم السياسة العامة للمحافظة في مجال تطوير الخطط الاستراتيجية وتحديد الأولويات لتنمية المحافظات.

٢- القيام بإعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظة والمحال من المحافظ إلى مجلس المحافظة للمصادقة عليه.

٣- منح صلاحيات إجراء المناقلة على أبواب الموازنة العامة للمحافظة والمصادقة على قبول أو رفض الهبات والتبرعات التي تحصل عليها المحافظة ([٢٨]).

ونص القانون المرقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة (٤٤) منه، على أن تتكون الموارد المالية للمحافظة مما ياتي:

أولاً: ما تخصصه الموازنة الإتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد.

ثانياً: الإيرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز وتشمل.:-

١.أجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الإستثمارية التي تقوم بها.

٢.الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الإتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات.

٣. بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة.

٤.بدلات إيجار الأراضي المستغلة من قبل الشركات.

٥.الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية.

٦.التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الإتحادية.

٧.نصف إيرادات المنافذ الحدودية([٢٩]).

٨. خمسة دولارات عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (١٥٠) مائة وخمسين متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة.
ثالثآ : تخصص السلطات المحلية حصة عادلة للوحدات الادارية التي تتبعها بما يكفيها للنهوض باعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها([٣٠]).

الخاتمة:

لكي تحقق الدول استقرارها الداخلي لابد لها من امتلاك المرونة الكافية والقدرة على استدامة معادلة تحقيق العدالة والقبول النسبي لتوزيع السلطة والثروة فيها ولكي تتمكن من تحقيق ذلك فعليها تطوير اليات واشكال توزيع السلطة والثروة بالشكل الذي يتلائم مع طبيعة التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمس الشعب وتفرض على الدولة التكيف مع تلك التحولات للحيلولة دون حصول حالة من الجمود والانسداد المؤسساتي عندما تجد المؤسسات نفسها عاجزة عن مواكبة التغير الذي يحدث في البلاد هذا من جهة ومن جهة يعد تطوير شكل الدولة و توزيع السلطات بين وحداتها الادارية من المسائل المهمة والخطيرة لذلك تسعى الدول بكل جهدها للعمل على تحقيق ذلك ، فتتحول الدول من نظام مركزي اداري الى نظام لامركزي ومن نظام مركزي سياسي الى نظام لامركزي سياسي ، والواقع العراقي يشهد هو الاخر عملية انتقال للسلطة في المحافظات غير المنتظمة في اقليم حيث يتجه الحكم في العراق مع صدور قانون ٢١ المعدل لعام ٢٠٠٨ نحو النظام شبه الفيدرالي ليعيش البلاد تجربة جديدة لتوزيع السلطة بين الحكومة الاتحادية وحكومات المحافظات تفرض عليه تحدياً كبير في توفير البنى المادية والبشرية المطلوبة لنجاح ذلك للحيلولة دون فشل تلك التجربة والعودة الى الشكل المركزي في ادارة البلاد خاصة وان من الاسباب الرئيسة التي تدفع نحو هذا الشكل من الحكم تكمن في تعزيز الثقة بين المكونات الاجتماعية والقوى السياسية بالشكل الذي يساهم في بناء السلام واستدامته في العراق.

The transition from decentralization to semi-federalism Iraqi governorates not organized in the region:

A. P. Dr.Basim ALI Khraisan

abstract:

Different countries in their form from a simple central state to a decentralized state or a federal state. This difference is due to the diversity of societies in which these forms are based to reflect their political, economic and social reality. To regulate the shape of the state and the distribution of power in it is known as (the semi-federal system), which Iraq towards It with the enactment of the law (21) amended in 2008.

---

[١] -علي حاتم عبد الحميد العاني،اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الأردن والعراق،رسالة ماجستيرغير منشورة ،جامعة الشرق الاوسط،٢٠١٦،ص١.

[2] -Mohammad Agus Yusof& Athambawa Sarjoon & Azmi Awang & Dori effendi, Conceptualizing Decentralization and its Dimensions, medwell journals, 2016, p692.

[٣] -سوجيت شودري واخرون، اللامركزية في الدول الموحدة:أطر دستورية لمنطقة الشرق الاوسط وشمال أفريقيامركز العمليات الانتقالية الدستورية،المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الامم المتحدة الانمائي، ٢٠١٤،ص٢٣.

[4] - Elizabeth Linda Yuliani, Decentralization, deconcentration and devolution: What do they mean, Switzerland, e Interlaken Workshop on Decentralization, 27-30 April 2004,p1.

للمزيد حول اللامركزية والفيدرالية انظر: نبيل عبد الرحمن حياوي،اللامركزية والفيدرالية،بغداد،المكتبة القانونية،الطبعة الثانية،٢٠٠٥.

[5] -Quasi-Federalism and Its problems, July 25, dancing democracy.wordpress.com.

[6] - Helen Hermenie, the quest for "Perfect territorial Organization": Comparison across EUROPE, Council of European Municipalities & Regions, p4.

[٧] -د. يوسف كوران،التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية :دراسة مقارنة ،العراق:مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٠،ص٦٤.

[8] -Stacey white, Government decentralization in the 2ist century: A literature Review, csis, December 2011, p2.

[9] - Gerard Horgan, Op.cit, p2. Rt Hon. Robin Cook, A Modern Parliament in a Modern Democracy State of the Union Annual Lecture, December 2001.

[10] - KENNETH NEWTON and JAN W. VAN DETH, Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World, second edition, UK, CAMBRIDGE TEXTBOOKS IN COMPARATIVE POLITICS, 2010,p114.

[11] - Matthew Leeke,Chris Sear & Oonagh Gay,AN introduction to devolution in the UK, Parliament and Constitution centre ,House of commons library, research paper 03/84,17 November 2003,p7.

[12] - Assessment of Local Governance in Iraq Report on the District of Hilla Babil Governorate – Iraq, f Finland,2010,p23.

* - ايالة: في التقسيم الإداري العثماني كانت تشكل المستوى الإداري الأولي (الأعلى) بين القرن السادس عشر والقرن التاسع عشر. كان يرأس الإيالة بيكلربكي. ظل نظام الإيالات ساريًا إلى أن تم استبداله بنظام الولايات:

https://ar.wikipedia.org/wiki.

[١٣] -د.حيدر فوزي صادق الغزي،السياسات التطبيقة للحكومات المحلية (دراسة حالة محافظة كربلاء)،العراق:دار الوارث للطباعة والنشر،٢٠١٨،ص٣٧.

[١٤] - تحليل الوضع السكاني في العراق2012 : التقرير الوطني الثاني حول حالة السكان في إطار توصيات المؤتمر الدولي للسكان والتنمية والأهداف الإنمائية للألفية،اللجنة الوطنية للسياسات السكانية،وزارة التخطيط العراقية،٢٠١٢،ص٣٦-٣٧.

[15] - Building Foundations for Local Governance in Iraq, RTI International, 2010, p1. Julius Court and Goran Hyden ,Rebuilding Governance in Iraq: The Need for a Comprehensive Framework , https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4090.pd

[١٦] -تحليل الوضع السكاني في العراق2012 : مصدر سبق ذكره،ص٣٦-٣٧.

[17] -Decentralization and local democracy in the world, World Bank and United Cities and Local Goverments, 2008.p19.

وللمزيد انظر:الحكومات المحلية والمناطقية في اوربا:البنى والاختصاصات،ترجمة د.سمير جسام راضي ود.باسم علي خريسان،بغداد،٢٠٠٧

[18] -Derick W. Brinkerhoff and Ronald W. Johnson, Decentralized local governance in fragile states: learning from Iraq' International Review of Administrative Sciences , 2009, p593.

[19] -Paul G. Lockhart, Geopolitics, Borders, and Federalism: Challenges For Post-War Iraq, Thesis Presented to the Faculty of the Department of Geography and Geology Western Kentucky University Bowling Green, Kentucky, 2014, p107.

[٢٠] -الدستور العراقي ٢٠٠٥.

[21] -Michael F. Fitzsimmons, Centralization or Decentralization in Iraq? In Search of the Elusive Sweet Spot, Institute for Defense Analyses, 2008, p1.

[٢٢] -د.عامر ابراهيم الشمري ود.علا ء عبد الحسين كريم ود.علي هادي حميدي،العلاقة بين السلطات الاتحادية والحكومة المحلية في ميدان الخدمات-محافظة بابل نموذجاً،جامعة بابل ،مجلة بابل للدراسات الانسانية، العدد ٣٥،٦،٢٠١٦،٢.

[٢٣] -للمزيد حول الموضوع انظر ،د.حيدر فوزي صادق الغزي،مصدر سبق ذكره ،ص ٦٦.

[24] -Nick Devas, the Challenges of Decentralization, Global Forum on Fighting Corruption: Brasília, June 2005, p1.

[٢٥] -د.عبد السلام ابراهيم بغدادي،اللامركزية الادارية مالها،وماعليها،وسبل النهوض بها،نشرة قضايا سياسية،العراق:مركز الدراسات الاستراتجية والدولية،٢٠١٦،ص ٤.

[٢٦] -للمزيد انظر:عادل حنين عبد الله ،تنظيم الاختصاصات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية،مجلة،العراق:مركز النهرين للدراسات الاستراتجية،العدد الرابع ،كانون الاول ٢٠١٧،ص ٩.

[٢٧] - قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

[٢٨] - المصدر السابق .

[٢٩] - قانون التعديل الثاني للقانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣.

[٣٠] -المصدر نفسه.