مجلة دراسات دوليّة

اسم المقال: إشكالية النظام اللامركزي في العراق بعد عام 2003 (مجلس محافظة بغداد أنموذجاً)
اسم الكاتب: أ.م.د. عبد العظيم جبر حافظ، علي محسن عاصي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/7226
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 20:57 +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.

إشكالية النظام اللامركزي في العراق بعد عام 2003 (مجلس محافظة بغدا أندموذجاً)

أ.م.د. عبد العظيم جبر حافظ [*] الباحث علي محسن عاصي [**]
Aliasi@yahoo.com hafzabad@yahoo.com

الملخص :

تبنى النظام السياسي العراقي، اللامركزية الإدارية بعد **2003/4/9**، نظاماً للحكم والإدارة في المحافظات العراقية التي لم تنتظم بإقليم، وتم تثبيت ذلك دستورياً وقانونياً. ولكن على الرغم من وضوح وبيان وسعة الصلاحيات التي منحت لمجالس المحافظات العراقية (عامة) ومجلس محافظة بغداد (خاصة)، فلم تكن انجازاتها بمستوى هذه الصلاحيات للمشكلات التي واجهتها على المستوى الدستوري والقانوني والسياسي، فضلا عن انتشار الفساد المالي والإداري وضعف القائمين على مجالس المحافظات إدارياً ومهنياً، الأمر الذي يتطلب معالجات وحلول لهذه المشكلات للنهوض بالواقع الخدمي للمواطن العراقي.

مقدمة :

شهدت الأنظمة السياسية اهتماماً كبيراً بصيغة –اللامركزية– سواءًا أكانت (إدارية أو سياسية)، وقد جاء هذا الاهتمام في إطار التوجه إلى توسعة مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم والإدارة، والتخفيف عن كاهل الحكومة (أية حكومة)؛ عبر منح اختصاصات غير –سيادية– إلى الأطراف (مقاطعات، ولايات، أقاليم، محافظات)، بمعنى تقليص دور

(*) كلية العلوم السياسية/جامعة النهرين.
(**) كلية العلوم السياسية/جامعة النهرين.

السلطة في الحكم والإدارة. فلقد رأى السياسيون والإداريون والاقتصاديون بأن اللامركزية وسيلة لمنح الجماعات المحلية مساحة من الحرية والقدرة على التنظيم والمنافسة والمشاركة لإكتساب المزيد من الشرعية السياسية المطلوبة وجعل الحكومة أكثر استجابة للإحتياجات والأولويات لمواطني الأطراف.

يتضمن معنى اللامركزية الإدارية محتوىً ديموقراطياً يضمن احترام إرادة الشعوب وخياراتها، لأن الديمقراطية ترتكز فكرياً وفلسفياً على الحرية، وعلى العقلانية التي تتيح للأفراد إدارة شؤونها بنفسها واختيار حكامها بالانتخاب وليس عن طريق التعيين أو الوراثة أو الأساليب غير الشرعية في الوصول إلى السلطة.

وقد أثبتت التجارب بأن تطبيق ونجاح اللامركزية شهد نجاحاً في الأنظمة السياسية الديمقراطية لأن اللامركزية لها من المزايا التي تؤهلها إلى رفع الأعباء عن الحكومات وتجعل الشعوب هي الأقرب إلى معرفة احتياجاتها وتطلعاتها المستقبلية.

وبقدر تعلق الأمر بالعراق، فأن تبني وتطبيق اللامركزية الإدارية قد تجسد بعد 2003/4/9 بعد انهيار النظام السياسي السابق، وتم تثبيت ذلك دستورياً في قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت لعام 2004م والدستور العراقي الدائم لعام 2005م، وما أعقبه من تشريع لقانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته في عام 2013، وعلى وفق هذه النصوص الدستورية والقانونية أصبحت المحافظات غير المنتظمة بإقليم مرتبطة بتطبيق اللامركزية الإدارية –ما عدا إقليم كوردستان– الذي يتمتع بالفيدرالية، ولأجل ذلك دفعتنا الحاجة إلى البحث في دقة وصحة تطبيق اللامركزية الإدارية على مستوى مجالس المحافظات العراقية عامة، ومجلس محافظة بغداد خاصة –أنموذج البحث–.

فعلى الرغم من وضوح وبيان الصلاحيات الممنوحة إلى مجالس المحافظات العراقية عامة، ومجلس محافظة بغداد خاصة –أنموذج البحث– غير إن انجازاتها في الواقع لم تكن بمستوى هذه الصلاحيات. وهنا تكمن الإشكالية .

وينطلق البحث من فرضية مفادها : إن منح مجالس المحافظات العراقية ومجلس محافظة بغداد خاصة –أنموذج البحث– دوراً تشريعياً، يسهم في مشاركة السلطة الإتحادية من جهة، وتوسيع مشاركة المواطنين ودورهم في ممارسة الإدارة والحكم من جهة أخرى، من أجل تقديم إنجاز أفضل.

وعليه، تم توزيع البحث إلى :

أولاً : الإطار النظري (لماذا اللامركزية، مفهوم اللامركزية الإدارية).

ثانياً : النظام اللامركزي في العراق بعد عام 2003 .

ثالثاً : واقع اللامركزية الإدارية في العراق بعد عام 2003 .

رابعاً : إشكاليات تطبيق اللامركزية الإدارية في مجلس محافظة بغداد.

خامساً : مستقبل اللامركزية الإدارية في العراق .

أولاً : الإطار النظري :

1– لماذا اللامركزية ؟

تشكلت الدولة الحديثة في أوروبا في نهاية القرن / 15 الميلادي، وكانت بحاجة ماسة إلى توحيد السلطات وحصر اختصاصاتها بيد (الملك الرئيس) أو هيئة / سلطة واحدة، فأصبحت السلطة التنفيذية رهينة إدارة – الحاكم، الملك، الرئيس– ولم يكن لغيره سلطة الأمر في باقي الأمور المحلية من دون الرجوع إليه؛ بمعنى حصر السلطة التنفيذية بالحكومة المركزية وقيام الأجهزة الإدارية التابعة للحكومة المركزية بممارسة الوظائف والاختصاصات الإدارية في جميع انحاء الدولة؛ فالدولة الحديثة منذ ظهورها كانت –مركزية– ولكنها تعرضت فيما بعد لإنتقادات أهمها: إن الدولة المركزية تؤدي إلى تجاهل الحاجات المحلية، وإنها تؤدي إلى ضعف التخطيط والتنسيق بين الحكومة وأطرافها، وإنها تؤدي إلى استبداد الحاكم وإلى إقصاء الآخرين[1]. ونتيجة إلى هذه الانتقادات بدأ التفكير بشكل جديد من الإدارة والحكم لما أصبح الحكم المركزي يشكل عبئاً على الدولة والمجتمع معاً، ناهيك عن استبداد السلطة ودمج السلطات بيد واحدة دون فصلها، الأمر الذي أدى إلى غياب الحرية وتقسيم العمل

والتخصص. وفي مراحل متطورة أدى هذا الأمر بإتباع النهج –الدكتاتوري– وتطور إلى الشمولي– أيضاً. لذا فأن التفكير بإيجاد حل بديل للنهج المركزي كان يمثل ضرورة نوعية وتاريخية على المستوى الإداري والسياسي والاقتصادي والاجتماعي، فأنتهى الأمر بالسياسيون والإداريون إلى اعتماد –اللامركزية– في الحكم والإدارة نتيجة لتلك الأسباب فضلاً عن تعقد الحياة السياسية وقضايا الحكم والإدارة والتوسع في وظائف الدولة، الأمر الذي احتاج إلى من يرفع عن كاهل الحكومة بعض الأعباء التي ترتبط وتمس حياة الأفراد مباشرة، إذاً : يثار هنا سؤال. لماذا اللجوء اللامركزية؟

أ- أصبحت اللامركزية ضرورة من ضرورات الحياة السياسية والإدارية الحديثة والمعاصرة لأن الشعوب في تطور وعيها السياسي والثقافي أصبحت تتوق إلى إدارة شؤونها بنفسها، ويكون اختيار حكامها بالانتخاب[2].

ب- إن تبني اللامركزية سيفضي إلى تخفيف تركيز السلطات في يد واحدة (أي عدم تركيز السلطة)، وبذلك سيحد من استبداد السلطة ومن ثم إلى نهاية أو ذوبان فكرة طغيان السلطة أو نشوء الدكتاتورية[3].

ج- إن أفراد (المنطقة/المحافظة/المقاطعة/الولاية) هم الأقرب إلى معرفة احتياجاتهم وتشخيص مشاكلهم، ومن ثم توفير احتياجاتهم وإيجاد حلول لمشاكلهم من معرفة المركز.

د- تساعد اللامركزية، على التدريب المستمر على أساليب الحكم والإدارة عبر تربية المواطن على أساليب الحياة البرلمانية عن طريق المجالس المحلية المنتخبة من السكان المحليين، وتعد هذه المجالس أفضل مكان لتدريب المواطن، لأنها تنمي الشعور بالدور الذي يؤديه لصالح منطقته، ويزيد من شعوره بالكرامة والحقوق الوطنية[4] فضلاً عن إنها تعد بوابة الإنفتاح على الديمقراطية من إذ شكلها وأسلوبها ومضمونها لأنها ترتبط بالهدف المباشر للديموقراطية وهو –الحرية–؛ أي أن اللامركزية تزيد من فاعلية المشاركة السياسية في الشؤون المحلية، وتحديد الأولويات، ومحاسبة القادة المحليين، فضلاً عن تدريب القادة وتطوير خبراتهم في ممارسة الديمقراطية.

هـ- تساعد اللامركزية في النهوض بالتنمية، فأن طريق التنمية لا يمر إلا عبر التنمية المحلية، أي إن التنمية المحلية ترتكز على أساس إنتماء السكان إلى مكان عيشهم، والأخذ بالحسبان تطلعاتهم ودفعهم إلى القيام بمبادرات في جميع الميادين التي من شأنها أن تسهم في ضمان تنمية سياسية/اقتصادية متناسقة، تمر عبر حركة داخلية لإبراز الخصائص والموارد المحلية التي تمتزج مع حركة خارجية لإنضاج المنطقة بشكل يسمح باندماجها في حركة المجتمع الأكبر(5).

و- تسهم اللامركزية في تقليص الروتين الإداري عبر تبسيط الإجراءات سيما في المجال الخدمي، فضلاً عن تهيئة القدرات والإمكانيات الإدارية وتطويرها وتعزيزها.

ز- تسهم اسهاماً كبيراً في تحقيق احترام حقوق الإنسان، وتولد الانفتاح السياسي، وتأسس للمشاركة والتسامح، فضلاً عن أنها تجسد عملية الاعتراف بالأخر المختلف، لأن فكرة المركزية بذاتها تمثل نفياً للآخر واختزاله في شخص المسؤول الأعلى. بينما اللامركزية نقيضها تماماً(6)، اي أنها تمثل انفتاحاً على الآخر بغض النظر عن انتماءاته الفرعية.

2- مفهوم اللامركزية الإدارية :

تعدد مفهوم اللامركزية كغيره من المفاهيم في العلوم الإنسانية سيما (السياسية) منها، من إذ الشكل والمضمون، فهي من إذ الشكل : أسلوب في التنظيم يقوم على عدم تركيز السلطة في يد هيئة سياسية واحدة، وهي من إذ المضمون : تقوم على توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانونياً. ويقصد باللامركزية : أي فعل تقوم به الحكومة بتوزيع أو نقل أو تفويض السلطات أو الوظائف الإدارية والخدمات ما بين الحكومة كسلطة مركزية – وبين هيئات محلية تمارس اختصاصاتها في مجالات محددة جغرافياً(7). ويمكن أن تأخذ اللامركزية شكلين : أولها: اللامركزية الإدارية، وثانيها : اللامركزية السياسية . فاللامركزية السياسية : تعني في الإجمال حالة –الفيدرالية– أي ممارسة (الأطراف) في السلطة الاتحادية عن طريق تمثيلها بصورة متساوية في المجلس

الاتحادي/التشريعي والتنفيذي، فضلاً عن ممارسة السلطة في الإقليم على المستوى التشريعي والتنفيذي.

أما اللامركزية الإدارية ، فتعني :

أ- تخويل هيئات تمثل وحدة جغرافية، اختصاصات إدارية، تستقل عنها مباشرة، أعمالها كلاً أو بعضاً -جزءاً-، في دائرة اقليمية، وتبقى تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية[8].

ب- هي حالة من توزيع مهام السلطة، وذلك بمنح المناطق الإدارية حقوق الإدارة الذاتية، فيختص سكان كل وحدة إدارية أو مجموع وحدات -أقاليم- بإدارة شؤون وحدتهم الإدارية أو إقليمهم، إدارة ذاتية[9]. عن طريق انتخاب المجالس البلدية وأعضاء مجالس الحكم المحلي، ومنح المجالس المحلية المنتخبة صلاحيات الإدارة الذاتية بحسبانها مجالس تشريعية لا تتقاطع مع المجلس التشريعي المركزي، بل تتحدد بالإطار العام الذي يرسمه وتتصرف فيما هو داخله، وتمنح بعض هذه الإدارات في النظام اللامركزي شخصيات معنوية تتمتع بنوع من الاستقلال الذاتي عند شخصية الدولة، أو كجزء منها يتمتع ببعض الحرية التشريعية والتنفيذية.

ج- وهي توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة، وتكون تحت إشراف الدولة ورقابتها مركزياً في ممارستها لوظائفها الإدارية[10].

د- أو هي نوع من الاستقلالية الإدارية التي تتمتع بها بعض أجهزة الدولة، وتبرز على وجه الخصوص في مجال الإدارة والخدمات وادارتها (كالماء والكهرباء) وغيرها وإن استقلالها ليس -سياسياً، بل -إدارياً- بحتاً .

إذاً : فاللامركزية الإدارية تعني بأبسط صورها : عملية نقل أو تفويض السلطة من المستويات الحكومية العليا إلى الدنيا، وهي من ثم متقاطعة تماماً مع مفهوم -المركزية- على مستوى النظرية والتطبيق.

نخلص إلى أن اللامركزية الإدارية تقوم على توزيع الاختصاصات التنفيذية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية، ينتخب كل أو بعض أعضاءها من شعب المنطقة التي تعيش في حيز من الدولة المركزية[11].

ثانياً : النظام اللامركزي في العراق بعد عام 2003 :

شهد العراق ومنذ تأسيس دولته الحديثة (1921) أشكالاً للنظم اللامركزية سواءاً أكان في العهد الملكي (1921–1958) أو في العهد الجمهوري (1958–2003)، غير إن تلك التجارب كانت شكلية ولم ترتق إلى المستوى الحقيقي لجوهر اللامركزية الإدارية، فكانت تطبيقاتها أقرب إلى –المركزية– منها إلى –اللامركزية– لماذا؟ لتدخل أعمال الحكومة في أعمال الإدارة والحكم في (الألوية) آنذاك أو (المحافظات) لاحقاً؛ فقد خصص القانون الأساس للمملكة العراقية لسنة 1925 وفي الباب السابع منه من المادة (109) ما يلي: (تعين المناطق الإدارية وأنواعها واسماءها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها وألقابهم في العراق بقانون خاص) والمادة (111) منه أيضاً والتي نصت على: (تدار الشؤون البلدية في العراق بواسطة مجالس إدارة بالوظائف التي تناط بها بموجب قانون)[12]. ووفقاً لهذين النصين لم يشير القانون الأساس صراحة إلى نظام اللامركزية، ولم نجد فيه عملية توزيع للاختصاصات بين الحكومة المركزية والوحدات الإدارية على الرغم من إن المادة (111) أشارت إلى إدارة الشؤون البلدية بواسطة المجالس البلدية، والتي تعد في الحقيقة بداية مهمة للعمل بنظام اللامركزية، غير إن سمتها كانت –مركزية– لارتباطها الشديد –بالعاصمة– (المركز)، إذ لم يمنح القانون الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية ولم تتمتع بالاستقلال المالي والإداري فضلاً عن تعيين رئيس البلدية من قبل السلطة المركزية وإن كان القانون ينص على أن يكون من أهالي البلدية[13].

وقد أغفل المشرع لدستور عام 1958 المؤقت الإشارة إلى الوحدات الإدارية، ولم يحدد أي توزيع للاختصاصات، ولم يعالج بجدية مسألة اللامركزية الإدارية، إذ هيمنت – المركزية– على جميع الاختصاصات المهمة في الإدارة والحكم، مما جعل النظام الإداري ذو

طبيعة –مركزية– تراجعت في ظلها فكرة –اللامركزية–[14] (على الرغم من الانجازات الحكومية التي شهدها العراق في تلك المدة الزمنية (1958–1963)، والتي انعكست إيجاباً على المستويات الاقتصادية والخدمية للمواطنين). وقد يعود مَرّد –المركزية– إلى طبيعة التغيير السياسي الجديد آنذاك الذي تطلب وجود –إدارة مركزية– لحين انتهاء المرحلة الانتقالية. أما بعد 1963 (إذ تسلم البعثيون السلطة) بقي النظام الإداري في إطار الوعود بالانتقال إلى النظام –اللامركزي– ولكنه لم ينفذ. وبعد صدور قانون رقم (56) لسنة 1964 الذي حاول تطبيق اللامركزية الإدارية غير إنه كان تحت رعاية شديدة من السلطة المركزية[15]. حتى دستور 1964 وإن نص على عمل الوحدات الإدارية بأسلوب –لامركزي– : (تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها وتسهم في تنفيذ الخطة للدولة، ولها أن تنشيء وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتربوية .. [16]. لكن لم يتم تطبيق ذلك النص إذ أتسم بغلبة اسلوب –المركزية الإدارية– بسبب تطلع قادة النظام السياسي إلى تحقيق –تركيز السلطة. ولم يكن الحال أفضل من ذلك بعد انقلاب 1968 وإذ لم يأت بشيء جديد على صعيد التنظيم الإداري إذ كانت السمة مركزية أيضاً وتمثل ذلك في القانون رقم 59 لسنة 1969 الذي نص على تشكيل الهيئة العليا للإدارات المحلية برئاسة رئيس الوزراء وعضوية وزراء آخرين بهدف رسم السياسة العامة لنشاط مجالس الوحدات الإدارية، أما الدستور المؤقت لعام 1970 فعلى الرغم من تبنيه اللامركزية الإدارية فلم يعمل على تسمية الوحدات الإدارية اللامركزية للدولة، وحتى مع تجربة الحكم الذاتي لمنطقة كوردستان فقانون رقم (ثلاثة وثلاثون) لسنة 1974 لم يحدد الاختصاصات الإدارية والسياسية لمنطقة الحكم الذاتي وإنما أحالها إلى القانون، وبذلك فأن الحديث عن تطبيق الحكم الذاتي كان مجافياً للواقع، فضلاً عن أن قانون مجالس الشعب المحلية رقم (خمسة وعشرون) لسنة 1995 لم يكن يسمح لغير (البعثيين) بالترشيح، فكانت مجالس الشعب تعبر عن/ أو واجهات لتوجهات الدولة وحزب البعث الحاكم؛ وبذلك لم

يؤسس دعامة حقيقية لمفهوم اللامركزية الإدارية لأن النظام السياسي كان نظاماً سياسياً شمولياً/دكتاتورياً قائماً على أساس المركزية الشديدة.

حصلت الانعطافة في تبني وتطبيق اللامركزية الإدارية بعد التاسع من نيسان عام 2003 إذ صدرت تشريعات وأوامر تتبنى اللامركزية الإدارية في قانون إدارة الدولة العراقي المؤقت عام 2004 وفي الدستور العراقي الدائم لعام 2005، لذا فقد أقر نظام اللامركزية الإدارية وصدر بقانون رقم (21) لسنة 2008 للمحافظات غير المنتظمة بإقليم وتعديلاته، وقبل ذلك صدور أمر سلطة الإئتلاف رقم (سبعة) لسنة 2004 القاضي باعتماد اللامركزية انعكاساً للامر رقم (21) للسلطة نفسها[17]. إذ شجع الأمر رقم (سبعة) الأنف الذكر ممارسة السلطة من قبل الموظفين المحليين في كل محافظة/إقليم، وخول مجلس المحافظات بانتخاب المحافظين ونائبيهم، وممارسة السلطات التشريعية والرقابية، وقد أفرد القسم الثاني من هذا الأمر تمويل المحافظة من الموازنة الوطنية وأن تكون حصتها منفصلة عن ميزانيات الوزارات والمؤسسات الوطنية الأخرى، ويأتي هذا النص التأكيد على توفير الاستقلال المالي والتمويل الكافي لمجالس المحافظات عن السلطة المركزية[18]. وتم تجسيد ذلك في قانون إدارة الدولة العراقي المؤقت لعام 2004 والذي نص في مادته الرابعة على أن : نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فيدرالي) ديموقراطي، تعددي، ويجري توزيع السلطات فيه من قبل الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية والمحافظات والبلديات والإدارة المحلية[19]. إن الهدف من هذه المادة، منع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية وتشجيع ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين تجسيداً للنظام الديموقراطي، فمن غير الممكن الحديث عن نظام لا مركزي بدون توافر الديمقراطية، أما الدستور العراقي لعام 2005 فهو يعد الأساس الدستوري والقانوني في تبني النظام اللامركزي الإداري، إذ جاء في المادة 122/ ثانياً : (تمنح المحافظات التي لم تنتظم بإقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، وبما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية)[20].

لقد أخذ الدستور العراقي الدائم لعام 2005 بثلاثة أنواع من أنظمة الحكم الإداري المطبقة في العالم، الأول : نظام الأقاليم (الفصل الأول/الأقاليم) والثاني : نظام المحافظات التي لم تنتظم في إقليم (الفصل الثاني) (اللامركزية الإدارية)، والثالث : نظام الإدارة المحلية والتي لم يجيز لها أن تنتظم بإقليم. هذه النصوص الدستورية تفي بأن الدولة العراقية الجديدة أصبحت (إدارة مركبة) منذ التاسع من نيسان/2003. فاعتمدت نمطاً من اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية (الفيدرالية)، ولما كانت المادة الدستورية التي تختص بالنظام اللامركزي الإداري تحتاج إلى قانون لتنفيذها، فقد صدر قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 إذ نصت المادة الثانية منه، على أن : (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، له حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وبما لا يتعارض مع الدستور والأنظمة الاتحادية[21]. لقد شرع هذا القانون من أجل تجسيد اللامركزية الإدارية من الدستور العراقي الدائم لعام 2005 المادة/122، وذلك بهدف توضيح اختصاصات وصلاحيات المحافظات وبما يتلاءم مع مبدأ –اللامركزية الإدارية– وفي إطار هذا القانون تم منح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة وتمتعها بصفة الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، فالمحافظ منتخب وليس (مُعّين) كما في العهود السابقة ويعد المسؤول التنفيذي الأعلى المخول للقيام بمهامه من قبل مجلس المحافظة والذي لا يخضع لسيطرة أو اشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، ونظم القانون كذلك اختصاصات مجالس المحافظات بما فيها الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية (باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والمعاهد والكليات)، وذلك من أجل ضمان حسن ادائها (عدا الدوائر ذات الاختصاصات الاتحادية – الفيدرالية)، وإن مجلس المحافظة والمجالس المحلية تخضع لرقابة مجلس النواب) [22].وهناك صلاحيات أخرى مهمة منحت لمجالس المحافظات منها: صلاحية إعفاء أصحاب الدرجات العليا ورسم السياسات العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة لكي تبقى الحكومة الاتحادية منشغلة بالوضع

السياسي والدبلوماسي ورسم السياسات العامة في الأمور الاقتصادية والنقدية وتترك مهمات الخدمات العامة لمجالس المحافظات.

نخلص إلى القول : بأن العراق قد تحول من إطار الدولة (البسيطة) إلى الدولة (المركزية)، إذ توسع في تطبيق اللامركزية الإدارية، بما ينسجم مع التغيير السياسي فيه الذي جسده الدستور العراقي الدائم لعام 2005، والذي بموجبه منع تركيز السلطة سعياً لأنهاء حالة الاستبداد والطغيان في الحكم والإدارة، وتشجيع مشاركة المواطنين في ممارسة المسؤولية الوطنية، وهذا لم يتحقق إلا بعد أن أصبح (الانتخاب) ركيزة أساسية في ممارسة السلطة وعلى الرغم من ورود إشكاليات على هذا القانون لكنه يعد بداية مهمة وضرورة لتحشيد المسار الديموقراطي التعددي وتعزيزه، ومن الممكن تلافي هذه الإشكاليات أو تعديلها مع التجربة والنضج اللامركزي/الديموقراطي مستقبلاً. كل هذا سيدفعنا إلى معرفة واقع اللامركزية الإدارية بعد عام 2003، بعد أن تعرفنا بالبيان والتحليل مكانة اللامركزية في الدساتير والقوانين والتشريعات العراقية في الفقرة أنفاً.

ثالثاً : واقع اللامركزية الإدارية في مجالس المحافظات العراقية عامة ومجلس محافظة بغداد – خاصة – (أنموذج البحث) :

يتكون مجلس المحافظة في كل مجالس المحافظات العراقية من عدد من الأعضاء، ويتم اختيارهم عن طريق الانتخاب السري المباشر[23] وتأسيساً على ذلك فأن جميع أعضاء مجلس المحافظة يعزز من استقلاليتهم تجاه السلطة الإدارية المركزية، ومن ثم لا يجعلهم خاضعين لإداراتها، الأمر الذي سينعكس بدوره على إدارة مجلس المحافظة الذي سيمارس مهامه بحرية أكبر فيما لو كان هناك أعضاء معينين تتولى السلطة المركزية اختيارهم، ويتولى مجلس المحافظة انتخاب رئيسا للمجلس ونائب للرئيس في أول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من المحافظة خلال (خمسة عشر) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وبالأغلبية المطلقة[24]. وقد منح هذا القانون لمجالس المحافظات صلاحيات تشريعية ورقابية ويكون بذلك قد تجاوز نطاق الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها لها الدستور العراقي لعام 2005 إذ نص في

الفقرة الثانية من المادة / 122 (تمنح المحافظات التي لم تنتظم إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ –اللامركزية الإدارية–[25]. ولا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة)، فضلاً عن ما تضمنته المادة السابعة من القانون في اختصاصات مجلس المحافظة، إذ جاءت الفقرة / ثالثاً من تلك المادة لتؤكد على صلاحية مجلس المحافظة في : (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية[26]. إن حق مجلس المحافظة في ممارسة وظيفته التشريعية والرقابية إنما هو حق أصيل وضعه المشرع الدستوري، وإن القاعدة الواردة في المادة/2/أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته إنما هي قاعدة كاشفة لقاعدة قررها المشرع الدستوري ضمن الحدود الإدارية والجغرافية للمحافظة، وإن هذه المهام تشكل أسس الهرم التخطيطي في النظام اللامركزي، لأن تجربة الحكومات المحلية في العراق التي جاءت بعد عام 2003 تعد تجربة جديدة إذ منحت المحافظات لا مركزية في عملية اتخاذ القرارات التي تهم السكان المحليين، ومنحت صلاحيات إدارية ومالية واسعة لها، على العكس من كل تجارب اللامركزية الإدارية في الأنظمة السياسية، فقد وضعت الرقابة على عمل الحكومات المحلية من قبل مجلس النواب، ولم تعط هذه الصلاحية للحكومة الاتحادية، وذلك لترسيخ مبدا الاستقلالية الإدارية في اتخاذ القرارات وعدم تدخل الحكومة المركزية بما تراه وتقرره الحكومات المحلية.

ولأجل معرفة واقع مجالس المحافظات العراقية عامة ومجلس محافظة بغداد خاصة (أنموذج البحث) فأن البحث سيشمل لجان هذه المجالس، لأن معرفة واقع هذه المجالس لا يتم إلا عبر بيان وتحليل عمل هذه (اللجان المتخصصة). وقبل أن نتطرق إلى واقع هذه المجالس لابد من الإشارة إلى أن أغلب هذه اللجان في مجالس المحافظات الواقعية هي شبيهة باللجان المشكلة في مجلس محافظة بغداد (إن لم تكن كلها)، لذلك فعندما نقوم ببيان وتحليل عمل لجان مجلس محافظة بغداد هو في الحقيقة مقارب جداً لواقع مجالس المحافظات العراقية (ما عدا

إقليم كوردستان) حتى لا نغادر الترتيب من العام إلى الخاص، والحد من تكرارها ثانية، والمحصورة ما بين الأعوام (2012–2017).

– اللجان الاختصاصية وعملها (بياناً وتحليلاً) :

سنعمد إلى بيان وتحليل عمل أهم اللجان الاختصاصية لمجلس محافظة بغداد والذي يشكل بحثاً لواقع اللامركزية الإدارية في العراق، وهي كالآتي:

1– اللجنة الأمنية : وتعد من اللجان الهامة ولارتباطها بالظرف الأمني الراهن أيضاً، وتتجسد مهامها في العمل والتنسيق مع المؤسسات الأمنية – الاتحادية– والتشاور على صيغة عمل تضمن مصلحة محافظة بغداد وتخدم الصالح العام، والإشراف والرقابة على إداء الأجهزة الأمنية عبر الإطلاع على الخطة الأمنية الثابتة وخطة الطوارئ، غير إن واقع الحال في المحافظات (ومنها محافظة بغداد) يختلف كثيراً عن الصلاحيات الواردة في قانون رقم 21 لسنة 2008، فمسؤولية الأمن حصراً بعهدة القائد العام للقوات المسلحة، وقيادة العمليات في كل محافظة، وكذلك وزارة الداخلية، ولا يمكن لأي مجلس أن يؤثر في الإجراءات الأمنية إلا بصورة قليلة جداً. (بحسب علاقة أعضاء المجلس بالقيادة الأمنية). فلم يرتقي عمل مجلس محافظة بغداد إلى مستوى الاستقرار الأمني لضعفها على مستوى الرقابة والتشريع، وأكتفى بقرارات لا تسهم في توفير الأمن، لانشغال أغلب الأعضاء بأمور ثانوية مثل : نقل بعض المنتسبين والاكتفاء بالتصريحات لنقد إداء الأجهزة الأمنية للتهرب من المسؤولية.

2– لجنة التربية والتعليم : وتختص بالنهوض بواقع العملية التربوية والتعليمية عبر التعاون مع مؤسسات الدولة التربوية والتعليمية، والدفاع عن موظفيها والرقابة عليها، غير إن بعض أعضاء اللجنة كانوا قليلو الخبرة ولم تقم بدورها، لذلك فقد ظهر للعيان تردي الواقع التربوي والتعليمي واضحاً، ومن خلال الجدول رقم (1) نلحظ ضعف هذه اللجنة في ملاحظة وحل المشاكل في هذا القطاع، فالقرارات لاتتعدى التعيين والنقل والتخصيصات المالية لا تسد الحاجة إلى قطاع مهم كقطاع التربية والتعليم.

جدول رقم (1) القرارات التي أصدرها مجلس محافظة بغداد فيما يتعلق بلجنة التربية والتعليم

ت	رقم القرار وموضوعه	القرار وتاريخه
1	مدير عام تربية الكرخ الثانية/43	الموافقة على تعيين (قيس إسماعيل جبار) مدير عام لتربية الكرخ/2 في 2014/5/5.
2	شراء وسائل تعليمية	الموافقة على تخصيص (900.000) الف دينار من ميزانية المحافظة التشغيلية لشراء وسائل تعليمية للتربية الخاصة في محافظة بغداد في 2015/1/20.
3	مدير عام تربية الكرخ/1	الموافقة على تعيين (فلاح محمود القيسي) مدير عام تربية الكرخ/1 في 2015/4/2.
4	مشاريع (بالدفع الآجل)	بناء (50) مدرسة في مختلف محافظة بغداد.

المصدر : مجلس محافظة بغداد، 2015 .

إن من أسباب هذا الضعف يعود إلى (المركزية) والقصور الحكومي في دعم هذا القطاع، الأمر الذي أدى إلى تعقد العلاقات بين اللجنة وقطاع التربية، الذي ارتبط على أساس المحاصصة الحزبية وكمثال لا الحصر: هناك ثلاث وجبات للدراسة في مدرسة واحدة مع زيادة عدد ساعات النصاب لكل مدرسة/معلم، مما يسبب انهاكاً لقدراتهم .

ولأجل فك الازدواج هذا كان عدد المشاريع وفقاً لخطة التنمية للأبنية المدرسية للأعوام (2013–2015) (101) مدرسة ، تم بناء (27) مدرسة فقط، أي بعجز (64) مدرسة الأمر الذي يؤكد البطء في الإنجاز فضلاً عن عدم تنفيذ التخصيصات المالية للأعوام (2014–2017)[27] . أما بعد عملية نقل الصلاحيات فلم تكن وزارة التربية جادة في فك الارتباط، وسعت إلى أفشال الموضوع، بإذ قد عمدت إلى سحب العجلات الخاصة بالمديريات بخلاف القانون واعمامات الهيئة التنسيقية العليا بين اللجان[28].

3– لجنة الشباب والرياضة : لم تكن هذه اللجنة أفضل من اللجان الأخرى، فلم يكن تعامل وزارة الشباب مع الحكومة المحلية بالمستوى المطلوب قبل تطبيق فك الارتباط وبعد فك الارتباط واجهت مشاكل إدارية منها : ما يتعلق بتقاطع الصلاحيات بين الحكومة

الاتحادية ومجالس المحافظات ومالية : تتعلق بقلة التخصيصات مما أضعف دورها كثيراً، فوفقاً لخطة تنمية الأقاليم لعام (2013–2014) كان من المقرر أقامة (64) مشروع، والمنجز منها (13) فقط، والعجز بواقع (51) مشروع، أما بعد نقل الصلاحيات فكانت الوزارة أكثر الوزارات رفضاً للقانون فلم تقم بنقل الملاكات والتخصيصات المالية (مثلاً) إلى حد 2017/2/25.

4- لجنة الصحة والبيئة : وتختص هذه اللجنة بالرقابة على المؤسسات الحكومية وغير الحكومية فيما يتعلق بإداء الخدمات الطبية وتلوث البيئة ونشر الصحة والحد من تلوث البيئة في المجالات كافة، غير إن واقع الصحة والبيئة شهد تدهوراً واضحاً لقلة الرعاية الصحية وتقصير الأجهزة الحكومية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يعاب على اللجنة إنها لم تشجع نشر الثقافة الصحية ولم تأخذ دورها في معالجة المشاكل لأسباب أهمها تتعلق بضعف الاهتمام الحكومي وانتشار الفساد المالي والإداري فضلاً عن قلة التخصيصات المالية. فلو لاحظنا جدول رقم (2) لتبين لنا أن القرارات التي صدرت بخصوص تطوير الواقع الصحي لم تطبق لسببين : الأول : عدم وجود موازنات للأعوام (2014–2017)، والثاني : فشل مجلس محافظة بغداد بسن تشريعات محلية لزيادة الإيرادات. وكذلك هو الأمر بالنسبة لقطاع البيئة كما هو موضح في الجدول رقم(3).

جدول رقم (2) القرارات التي أصدرها مجلس محافظة بغداد فيما يخص لجنة الصحة

ت	رقم القرار وموضوعه	القرار وتاريخه
1	بناء مستشفيات/18	بناء مستشفى الحكيم والرسالة (تمويل من ميزانية الأقاليم) في 2013/2/29.
2	تجهيز أجهزة طبية/19	الموافقة على تخصيص مبلغ مليون دينار (تنمية الأقاليم) لتجهيز معهد الطب العدلي في 2015/4/2.
3	مستلزمات صرف الدم/41	الموافقة على تخصيص 2 مليون دينار (تنمية الأقاليم) في 2015/8/27.
4	شراء كراسي	الموافقة على شراء (1000) كرسي متحرك يخصص للمعاقين

	متحركة/19	في بغداد (تنمية الأقاليم) في 2015/10/29.

المصدر : مجلس محافظة بغداد، 2015 .

جدول رقم (3) القرارات التي أصدرها مجلس محافظة بغداد فيما يخص لجنة البيئة

ت	رقم القرار وموضوعه	القرار وتاريخه
1	حملة مكافحة الكلاب/13	الموافقة على تخصيص مبلغ (40) مليون دينار (تنمية الأقاليم) في 2013/7/15.
2	معالجة المخالفات الطبية/17	الموافقة على شراء (10) وحدات معالجة وتجهيز المستشفيات بسعة (50) كغم/منشأ غربي، (تمويل من ميزانية البترودولار) في 2015/1/20.
3	مشروع ملأ الأرض/34	الموافقة على إنشاء مشروع الأرض بطريقة (مسحية) في النهروان أو بوب الشام (بترودولار) في 2015/4/28.
4	تخصيص مبلغ لشراء أجهزة مختبرية طبية/51	تخصيص مبلغ (1) مليون دينار شراء أجهزة مختبرية مواد فحص للإشعاع التابع إلى مركز الوقاية من الإشعاع في 2015/8/6.

المصدر : مجلس محافظة بغداد، 2015 .

نخلص إلى القول بأن اللجنة قد قامت بدورها في تطبيق اللامركزية غير إن عدم توفر الموازنات للسنوات المذكورة أعلاه حال دون قيامها بشكل فاعل. أما بعد نقل الصلاحيات فلم تكن وزارة الصحة متعاونة في إجراءات فك الارتباط إذ سعت إلى أفشال التجربة وإعادة العمل بالمركزية؛ وعلى الرغم من نقل التخصيصات المالية الخاصة بالمديريات إلى المحافظات ومنها –محافظة بغداد– فقد لجأت الوزارة إلى تجزئة الصلاحيات والنقل الجزئي بخلاف قانون نقل الصلاحيات وعدم نقل الملاكات والتخصيصات المالية وقيامها بالتمسك بـ(مدينة الطب) وعدم نقلها للمحافظة، الأمر الذي يقودنا إلى خلل في تطبيق اللامركزية، أما فيما يتعلق بالبيئة فلم تنجز الكثير من المشاريع لأسباب تتعلق بعدم وجود السيولة المالية.

5- لجنة الاستثمار : تختص هذه اللجنة بالرقابة على مراحل انجاز الخطة الاستثمارية للمحافظة والوقوف على معوقاتها(29). لكن الاستثمار في العراق ظل يعاني من العديد من المشاكل على الرغم من صدور قانون الاستثمار رقم -13- لسنة 2006

وتعديلاته لانتشار الفساد في العديد من المؤسسات التي تتعامل مع المستثمر فضلا عن تدهور الوضع الأمني في بعض المحافظات مما أدى إلى تأخر الكثير من المشاريع. وعدم رغبة المستثمر في العمل أو التخوف من الدخول في الاستثمار بسبب المتغير الأمني.

6- لجنة الزراعة والموارد المائية : تختص هذه اللجنة بالرقابة على كافة مديريات الزراعة ومتابعة الخطة الزراعية السنوية، وتوفير المستلزمات والاشراف على توزيعها، وتوزيع الحصص المائية والخدمات الأخرى بما في ذلك الارتقاء بالجانب الجمالي للمحافظة من الغطاء النباتي، غير إن واقع هذا القطاع لم يكن بمستوى الطموح، فوفقاً لخطة التنمية في محافظة بغداد انجز من عام (2012–2014) (أربعة) مشاريع من أصل (ثمانية عشر) مشروعاً، أي بعجز (90%) الأمر الذي انعكس سلباً على السوق العراقية فضلاً عن عدم توفير موارد مالية لخزينة الدولة.

7- لجنة النفط والغاز : تعد من أهم اللجان لتعاملها مع حياة المواطن مباشرة، لما للنفط والغاز من أهمية لأنها المصدر الرئيس لميزانية الدولة ومن محركات الاقتصاد، ان واقع هذه اللجنة يبتعد عن استثمار هذه المسؤولية وفق السياق الوطني والقانوني، لأن الفساد قد ضرب العقد الرئيسة في هذه المنظومة، إذ يفتقر إلى التخطيط الاستراتيجي، فأغلب حقول الغاز لا زالت دون استثمار، ولو قُدر له الاستثمار لجنى مليارات الدولارات فضلاً عن استخدامه للطاقة المتنوعة. أن عمل هذه اللجنة كان بمستوى مقبول من إذ اختصاصاتها بإصدار قرارات تتعلق بخدمة أهالي بغداد، ولكن دون مستوى الطموح، لغياب الرقابة والتنسيق بين الحكومة الاتحادية واللجنة فنشأت عدد من الصراعات بينهما أو بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، أدى إلى ضعف اللجنة، مما حال دون تحقيق أهدافها، وفي جدول رقم (4) يبين واقع عمل هذه اللجنة.

جدول رقم (4) القرارات التي أصدرها مجلس محافظة بغداد فيما يخص النفط والغاز

ت	رقم القرار وموضوعه	القرار وتاريخه
1	آليـــــة عمــــــل	الزام أصحاب المولدات (الحكومية والأهلية بتجهيز الطاقة الكهربائية في

	المولدات/4	بغداد وبسعر 7 آلاف دينار/أمبير في 2016/2/13
2	جباية/9	الموافقة على جباية الأموال من أصحاب المولدات في بغداد في 2016/2/3
3	تشـــــريع رســـــوم المولدات	فرض رسوم على المولدات الأهلية والحكومية في بغداد في 2016/4/12
4	فرض رسوم	المصـادقة علـى تشـريع رسـوم الخدمـة للمولـدات الكهربائيـة في بغـداد في 2016/6/12
5	البطاقة الوقودية	الموافقة على تبني مشروع البطاقة الوقودية في بغداد في 2016/6/14.

المصدر : مجلس محافظة بغداد، 2016 .

8- لجنة الكهرباء : تختص هذه اللجنة بمتابعة مشاكل وايجاد حلول للكهرباء في المحافظة مع الدوائر ذات العلاقة، ودراسة الكلف التخمينية للمشاريع التي تحال إلى الشركات، لقد فشلت خطط مشاريع الكهرباء بأن تضع حلولاً جذرية لحلها بعد عام 2003 على الرغم من المبالغ الضخمة الـتي خصصـت لهـا، بسـبب مركزيـة السـلطة وسـيادية الـوزارة لأنهـا أعطـت لمجـالس (المحافظة/المحافظات) دوراً هامشياً في إدارة هذه القطاع؛ ويوضح جدول رقم (5) عمل هذه اللجنة في ما يخص المخطط من المشاريع ونسب الانجاز.

جدول رقم (5) المشاريع المخطط لها والمنجزة لوزارة الكهرباء في محافظة بغداد

ت	المشروع	المخطط	المنجز	التاريخ
1	تأهيل الشبكة الكهربائية لمحطة 779 /المعامل	100	75	2012/4/4
2	تبديل شبكة كهرباء محلة / 324 الصليخ	100	30	2012/7/15
3	تبديل شبكة كهرباء محلة / 911 المعامل	100	40	2012/12/2

المصدر :الباحث،2017بالاعتماد على البيانات الرسمية لمحافظة بغداد، مديرية التخطيط والمتابعة .

9- لجنة النقل والمواصلات : يعد قطاع النقل والمواصلات من القطاعات المتخلفة لعدم وضع إستراتيجية عمل من قبل الحكومة الاتحادية،لأن الموضوع يدخل في سياقاتها وقياساتها، وبسبب المصالح الحزبية والتنافس بين الأحزاب، والمنجز الوحيد التي بدت أثاره واضحة، هو التطور في مشاريع – مطار بغداد الدولي – دون الاهتمام بوسائل

النقـل الأخـرى، أمـا قطـاع المواصـلات والاتصـالات فـلا يوجـد أي منجـز في مجلـس المحافظة، وجدول رقم (6) يوضح ذلك.

جدول رقم (6) نسب انجاز مشاريع مطار بغداد الدولي

ت	المشروع	المخطط	المنجز	التاريخ
1	تبديل وصيانة شبكة المياه الثقيلة لمبنى بابل ونينوى والأربطة في مطار بغداد الدولي.	100	80	2012/12/24
2	تجهيز وتنفيذ شاشات محورية لصالات المغادرة/مطار بغداد الدولي.	100	100	2014/2/3
3	تنفيذ الاحزمة الناقلة والاجهزة الأمنية في قاعة سامراء/مطار بغداد الدولي	100	93	2014/7/9

المصدر: الباحث بالاعتماد على البيانات الرسمية لمحافظة بغداد، مديرية التخطيط والمتابعة .

10- لجنة الأعمار والتطوير : مارست هذه اللجنة دوراً رقابياً وتشريعياً من خلال الموافقة على تخصيص الموازنات اللازمة في مجال الأعمار والتطوير، غير إن عدم توفر السيولة المالية حال دون تنفيذ المشاريع. فعلى مستوى السكن لم ينجز سوى (24) مشروع من أصل (145) مشروع بعجز (121) مشروع من عام (2013-2014)، أما على مستوى مشاريع الماء والمجاري فمنذ عام 2013-2014 لم ينجز سوى مشروع واحد من أصل (39) مشروع[30]، إن هذه النسب المتدنية في الانجاز والتلكؤ يعود لأسباب أهمها : قلة الخبرة وعدم توفر الموازنات المالية وتصاعد وتائر الفساد المالي والإداري فضلاً عن المحاصصة الحزبية والسياسية التي تقف حجر عثرة أمام تقديم الصالح العام.

11- لجان أخرى : وهناك لجان أخرى مثل :لجنة المجتمع المدني، وحقوق الإنسان، والرعاية الاجتماعية وشؤون المواطنين، وهي الأخرى لم تكن بالمستوى الذي يؤهلها لتقديم الخدمة العامة للمواطن العراقي، فالمجتمع المدني يستحوذ عليه أغلب الجهات الحزبية والسياسية والدينية، وثمة إهمال بحقوق الإنسان، ولم تنجح إلى حد كبير لجنة

الرعاية الاجتماعية في إيجاد حلول لمشاكل المجتمع كالفقر والعوز والبطالة، فكانت حلول ترقيعية أكثر منها (جذرية)، وكذلك لجنة شؤون المواطنين فهي تعاني من مشكلة بأن قراراتها غير ملزمة للدوائر ذات العلاقة، فهي لا تتعدى كونها لجنة تنسيقية بين المواطن والدوائر الرسمية.

رابعاً : مشكلات تطبيق اللامركزية الإدارية في مجلس محافظة بغداد بعد عام 2003 وسبل معالجتها :

أكد الدستور العراقي الدائم والنافذ لعام 2005، حق مجالس المحافظات (ومنها مجلس محافظة بغداد) بإصدار أوامر إدارية وتنظيمية وفق القوانين والتشريعات الاتحادية بما يمكنها من إدارة شؤونها بنفسها على وفق مبدأ –اللامركزية الإدارية–. غير إن هناك بعض المشكلات التي واجهت وتواجه تطبيقها في مجلس محافظة بغداد، تتعلق بطبيعة العلاقة ما بين مجلس محافظة بغداد والسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وسنعمد إلى بيانها وتحليلها ومن ثم سبل معالجتها.

1– مجلس محافظة بغداد وعلاقته بالسلطة التنفيذية :

أ– مجلس محافظة بغداد والحكومة الاتحادية : لقد نص الدستور العراقي/2005 على عدم خضوع مجلس محافظة بغداد لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، في الوقت الذي تذهب فيه المبادئ العامة والأساسية التي تحكم اللامركزية الإقليمية إلى خضوع الهيئات المحلية لإشراف ورقابة السلطة المركزية (التنفيذية) أو –الاتحادية– وقد يصل أحياناً إلى حل المجلس المنتخب أو عزل بعض أعضائهِ أو الحلول محله، أو إلغاء قراراته، بل سحب بعض صلاحياته[31]. إذاً : هناك علاقة غير مباشرة تربط مجلس المحافظة برئيس مجلس الوزراء، فالمحافظ وإن كان منتخباً من قبل مجلس المحافظة (وهو صاحب الحق في استجوابه وإقالته) إلا أن المشرع قد منح رئيس الوزراء الاتحادي حق اقتراح إقالة المحافظ، وحق مجلس النواب والذي يتسنى ذلك عبر تصويت الأغلبية المطلقة لأعضائه؛ إذا توافر أحد الأسباب الواردة في المادة 7/ثانياً من القانون وذلك

يتقاطع مع نص المادة/122/ وأحكام الفقرة/3 من المادة نفسها التي نصت على (يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس)، فممارسة رئيس مجلس الوزراء الحق في طلب الإقالة لا يجعل المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، بل يجعله خاضعاً لتوجيهات الأول (رئيس مجلس الوزراء)، ثم إن النظام السياسي العراقي صمم على أساس رئاسة الوزراء بالأغلبية النيابية، ومن ثم فمعظم الأحيان يحظى بالأغلبية المطلقة التي تؤمن له التصويت بإقالة المحافظ في مجلس النواب مما يمكن تحكم الإرادة السياسية في تقديم الطلب[32]. إن المشرع إذا أراد إعطاء مثل هذا الدور للسلطة الاتحادية، ينيطها بمجلس الوزراء وليس رئيس الوزراء، وأن يتم الاقتراح على مجلس المحافظة أولاً، فأن أصر المجلس على عدم اتخاذ الإجراء المناسب ، جاز لمجلس الوزراء عرض الموضوع على المحكمة الاتحادية العليا ليكون لها القول الفصل فيه، وأن يعرض على مجلس النواب، أمر حل المجلس، قد يوظف سياسياً من قبل رئيس مجلس الوزراء، في مجلس النواب.

وقد رتب المشرع علاقة أخرى من هذا القبيل عندما أتاح للوزير المختص حق اقتراح أعضاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة على مجلس الوزراء، وهم من الناحية الوظيفية يخضعون لسلطة الإدارة المركزية الممثلة بالوزارات المعنية، فأن قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم قد منح مجلس محافظة بغداد (ومجالس المحافظات) عامة اختصاص المصادقة على (ثلاثة) أشخاص لاشغال هذه المناصب العليا ليتولى الوزير المختص تعيين أحدهم بعد ان يقوم المحافظ بترشيحهم؛ هذا الاختصاص الممنوح لمجلس محافظة بغداد يجعل أصحاب المناصب العليا من الناحية الفعلية خاضعين لإدارة هذه المجالس على الرغم من أن تعيينهم يصدر من الوزير المختص، ونتيجة لذلك، منح المشرع في قانون المحافظات، رئيس مجلس الوزراء، سلطة إقالة أصحاب المناصب العليا باقتراح من الوزير المختص[33]، وبناءاً على ذلك، تعد هذه الوسيلة الرقابية من أبرز نقاط الخلاف بين مجالس المحافظات والسلطة الاتحادية ممثلة (بمجلس الوزراء)، ذلك أن المشرع في قانون 21 لسنة 2008 قد منح مجلس

المحافظة (أية محافظة) ومجلس الوزراء حق إقالة أصحاب المناصب العليا الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن الحكمة في منح مجلس المحافظة سلطة ترشيح أصحاب المناصب العليا، إذا كان بإمكان مجلس الوزراء إقالتهم من دون الرجوع إليه. وهناك بعض النصوص التي تعطي سلطة رقابية للوزراء على عمل الإدارة المحلية، منها على سبيل المثال لا الحصر : (المادة/2/25-1) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2012 : (على المحافظ تقديم خطة إعمار المحافظة والأقضية والنواحي التابعة لها، المصادق عليها من قبل مجلس المحافظة إلى وزارة التخطيط الاتحادية وبالتنسيق مع مجالس النواحي والأقضية لغرض دراستها والمصادقة عليها[34]. فقد ألزمت تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لعام 2012 والصادرة عن وزاراتي التخطيط والمالية، مجلس محافظة بغداد، تقديم تقارير شهرية موحدة عن نشاطها وآليات تنفيذها من الأعمال والخدمات والمهام المكلفة بإنجازها ... ويلاحظ في هذا المجال إن الحكومة الاتحادية ممثلة بالوزارتين الآنفتين تستطيع مراقبة أوجه نشاط مجلس محافظة بغداد (وباقي المحافظات)، ومدى نجاحها أو اخفاقها في انجاز مهامها، والتي يمكن من خلالها أن تخفض الحكومة الاتحادية موازنة المحافظة أو زيادتها بحسب ما تكشفه تقارير الوزارتين (التخطيط والمالية)، فضلاً عن إن هناك علاقة تنسيقية تربط مجلس محافظة بغداد بالسلطة الاتحادية ومنها : مصادقته على الخطط الأمنية المحلية التي يجب أن توضع بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية، فقد أجاز المشرع للمحافظ إذا رأى إن الأجهزة الأمنية العاملة في المحافظة غير قادرة لوحدها على انجاز واجباتها في حفظ الأمن والنظام، أن يعرض الأمر على وزير الداخلية ويطلب منه تعزيزها بقوة كافية حتى تتمكن من إداء الواجبات المناطة بما في ذلك عزل مدير الشرطة من منصبه بصورة مسببة.

ب- مجلس محافظة بغداد ومحافظة بغداد : لما كان مجلس المحافظة أعلى سلطة تشريعية ورقابية والمحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى ضمن الحدود الإدارية للمحافظة[35]. فللمجلس صلاحية استجواب المحافظ أو أحد نائبيه وإقالتهما إذا ما توفرت الأسباب القانونية بناءاً على طلب ثلث أعضائه، إن لمجلس محافظة بغداد صلاحية رسم السياسات العامة

للمحافظة وبالتنسيق مع الوزارات المعنية وتحديد أولوياتها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها، مقابل ذلك، للمحافظ حق الاقتراح على المجلس إجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وغيرها من الأمور المتعلقة بها، وله ايضاً اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق المدراء العاملين وموظفي المحافظة بعد عرض الموضوع على مجلس المحافظة. ولذلك فقد منح المحافظ صلاحية الاعتراض على قرارات المجلس في حالة الخلافات الواردة في المادة (3/11–1) من القانون[*]. وفي حالة إصرار المجلس على قراراته أو أنه غَيَّر فيه بشكل لا يزيل المخالفة، جاز للمحافظ إحالة الأمر إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه[36]. لقد منح المشرع مجلس محافظة بغداد اختصاص ذو طابع مالي يتمثل بالمصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة التي يتولى إعدادها المحافظ، إضافة إلى إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة العامة للمحافظة بالأغلبية المطلقة، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز محافظة بغداد والأقضية والنواحي، ويحق أيضاً للمجلس المصادقة على ترشيح أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة بناءاً على اقتراح من محافظة بغداد وأعضاءهم. ويلاحظ في هذا المجال إن أصحاب المناصب العليا في المحافظة يخضعون في هذا الشأن لجهتين في آن واحد، فمجلس المحافظة له الحق بإعفائهم من مناصبهم، وكذلك يملك مجلس الوزراء أقالتهم باقتراح من الوزير المختص.

2– مجلس محافظة بغداد وعلاقته بالسلطة التشريعية والقضائية:

أ– مجلس محافظة بغداد ومجلس النواب :

يخضع مجلس محافظة بغداد لرقابة مجلس النواب، وهي رقابة تهدف إلى ضمان احترام تلك المجالس للشرعية وبحدود اختصاصاتها، فضلاً عن ضمان احترام السياسة العامة للدولة وخططها الوطنية، وإزاء ذلك، فأن مجلس محافظة بغداد مخول بممارسة صلاحياته المحدودة في الدستور، فليس له حق التجاوز على صلاحياته الحصرية للسلطات الاتحادية الواردة في المادة (110) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005، هذا من جانب، ومن

جانب أخر فقد رهن المشرع ممارسة مجلس النواب لصلاحياته في حل المجلس بناءاً على طلب صادر من المحافظ أو من ثلث عدد أعضاء المجلس، فضلاً عن ذلك يجب أن يصدر قرار الحل من مجلس النواب بالأغلبية المطلقة. وأعطى بالمقابل المشرع لمجلس محافظة بغداد حق الاعتراض على قرار الحل الصادر من مجلس النواب أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال (خمسة عشر) يوماً وعلى المحكمة البت في الاعتراض خلال (ثلاثين) يوماً؛ حيال ذلك نلحظ : على الرغم من أهمية الوسيلة الرقابية التي منحها المشرع لمجلس النواب في الاعتراض على قرارات مجلس محافظة بغداد، وثم إلغاءها أن كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة، فأنها تمثل في الواقع خروج عن مهام مجلس النواب الأصلية، وذلك لسببين : الأول : إنه ليست من مهام مجلس النواب النظر في دستورية القرارات من عدمها إذ تعد هذه من مهام المحكمة الاتحادية (بحسب المادة/93 من الدستور الدائم لعام 2005)، والثاني : إن مجلس النواب غير معني بضرورة أن تكون لقرارات مجلس المحافظة موافقة للقوانين فهذه من مهام محكمة القضاء الإداري، فالمشرع لم يكن على صواب في منح هذه الوسيلة الرقابية لأن الصراعات السياسية، هي التي تسيطر على مجلس النواب المحكوم بقاعدة –عرفية– باتت ملزمة أكثر من الدستور، إلا وهي –التوافق السياسي– الذي أضعف الدور الرقابي له، لذلك لا يعني أن تصل الرقابة إلى حد المساس باستقلال مجلس المحافظة أو الغائه لأن هناك ضوابط وحدوداً للرقابة البرلمانية على مجلس المحافظة حددها القانون. وقد منح المشرع، مجلس النواب، وسيلة رقابية أخرى تتعلق بإمكانية –إقالة المحافظ– بالأغلبية المطلقة لأعضائه بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء عند ورود الأسباب الآتية : (عدم النزاهة، استغلال المنصب الوظيفي، التسبب في هدر المال العام، فقدان أحد شروط العضوية، الإهمال أو التقصير المتعمدين في إداء الواجب).

إن إعطاء هذا الحق رئيس مجلس الوزراء يعد رقابة غير مباشرة على مجلس المحافظة، فالمحافظ منتخب من قبله، وخاضع للمساءلة أمامه، ويفترض بالمجلس (إذا ارتكب المحافظ أحد الأسباب الواردة أعلاه)، أن يبادر إلى ذللك، وليسَ رئيس مجلس الوزراء وإن كان

الأولى أن يقدم اقتراح هذه الإقالة من مجلس محافظة بغداد، وليس لرئيس مجلس الوزراء ذلك حتى لا تكون هناك –إنتقائية) في هذا الشأن لدوافع سياسية، وإن كان مجلس النواب هو صاحب الكلمة الأخيرة في الاقتراح.

ب– مجلس محافظة بغداد والمحكمة الاتحادية :

تقوم المحكمة الاتحادية العليا في العراق بعدة اختصاصات أوردها المشرع الدستوري في المادة / 93 من الدستور العراقي الدائم 2005 ومنها التي تتعلق بعلاقتها بمجلس المحافظة، ومن أهمها : مبدأ –الرقابة القضائية– على دستورية القوانين التي تصدر من مجلس المحافظة وفقاً لنظام (مركزية الرقابة)، لأن قرارات المحكمة الاتحادية باتة وملزمة للسلطات كافة، لذلك نجد إن رقابة المحكمة في هذا الشأن تتحدد في جانبين : الأول : تتعلق بالرقابة على حل المجالس المحلية، والثانية : يتعلق بالنظر في الاعتراض الذي يقدمه المحافظ على قرارات المجالس المحلية، وبذلك تكون المحكمة الاتحادية أمام مهمة تتعلق بالأمور التنظيمية لمجالس المحافظات وليست قضائية فحسب، وهذه لا تتوافق مع أحكام المادة (93) أعلاه الذي حدد اختصاصات المحكمة العليا، وهنا تقع الإشكالية، لذلك يمكن القول : إن الإشكالية لا تقتصر في الواقع على ممارسة المحكمة الاتحادية العليا لاختصاصاتها، ولكن الإشكالية تكمن في تعارض الاختصاص الممنوح للمحكمة الاتحادية مع طبيعة عملها بحسبانها محكمة قضاء دستوري وليست قضاء إداري... ومن ثم يجب أن تسند مهمة النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية[37]. فضلاً عن ذلك فأن النظر في قرارات حل المجالس المحلية في محافظة بغداد من قبل المحكمة الاتحادية العليا تقتضي العودة إلى نص قانون المحافظات في هذا الشأن، وتتولى تغييره وبيان أوجه المخالفة التي شابت القرار، فهذه العملية برمتها تخرج عن عمل المحكمة الاتحادية العليا وبناءً على ذلك، فأن الاختصاص الأصيل في الطعن بقرارات حل المجالس المحلية أن يبقى لمحكمة القضاء الإداري.

لقد منح المشرع مجلس محافظة بغداد حق الاعتراض على قرار مجلس النواب القاضي بحله أمام المحكمة الاتحادية خلال (15) يوماً من تاريخ صدور قرار الحل، ولم يبين أي طريق يسلك المجلس عند ممارسته لهذا الحق، ولم يرد نص في النظام الداخلي للمحكمة ينظمه أيضاً، ولكن من الممكن أن تكيف ذلك بأنه نزاع حاصل بين جهتين رسميتين ومن ثم يجوز العمل بنص المادة (6) من النظام الداخلي للمحكمة في هذه الحالة. أما بخصوص إقالة المحافظ من قبل مجلس محافظة بغداد، اتاح المشرع للمحافظ حق الاعتراض أمام محكمة القضاء الإداري خلال (15) يوم من تاريخ التبليغ، وتبت المحكمة بالطعن خلال (30) يوم من تاريخ استلامها للطعن[38].

ويبدو من ذلك أهمية المنصب الذي يمثله المحافظ بحسبانه المنفذ الفعلي لقرارات المجالس المحلية واستثنائه من قرارات الطعن المقررة وفق القواعد العامة، أمر يستلزم الحرص على عدم تعطيل إدارة المحافظة لمدة طويلة بسبب إقالة المحافظة.

بناءً على ما تقدم : نجد إن المشرع العراقي قد أوجد طريقاً آخر من طرائق الرقابة القضائية على قرارات مجلس محافظة بغداد، مقابل ذلك فقد أجيز للمحافظة إحالة القرار الصادر من مجلس المحافظة إلى المحكمة الاتحادية العليا في حالة توفر الشروط الآتية : مخالفته للدستور أو القوانين النافذة، وإذا لم تكن من اختصاصات المجلس، وإذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة.

خامساً : مستقبل اللامركزية الإدارية في العراق :

ترتبط دراسة مستقبل اللامركزية الإدارية في العراق بمسار تجربة النظام السياسي الجديد بعد عام 2003، الذي تبنى الديمقراطية والبرلمانية واللامركزية نظاماً للحكم، وأن مستقبل اللامركزية لا ينفصل عن الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مجال المشاركة في الحكم والإدارة في كل محافظة، إذ يكفل الاستقلال المالي والإداري لأجل توفير الخدمات للمواطنين، وفي هذا الإطار، وللبحث عن استشراف مستقبل اللامركزية الإدارية في العراق و (مجلس محافظة بغداد أنموذجاً)، ينطلق السؤال المركزي، هل تتجه

اللامركزية نحو النجاح؟ أم نحو الفشل؟ أم تقف عند بقاء الوضع القائم (الحالي)؟ والجدير بالذكر أن الحديث عن استشراف مستقبل اللامركزية في العراق (عامةً) ينسحب أيضاً للحديث عن (مجلس محافظة بغداد) (خاصة) – أنموذج البحث– لأن أغلب المظاهر متشابهة، لذلك يمكن تقديم ثلاثة مشاهد مستقبلية محتملة وهي:

المشهد الأول : بقاء الوضع كما هو عليه.

المشهد الثاني : فشل تطبيق اللامركزية في العراق.

المشهد الثالث : نجاح تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق .

المشهد الأول : بقاء الوضع كما هو عليه :

يفترض هذا المشهد بقاء مختلف المظاهر التي تتصل بطبيعة اللامركزية الإدارية كما هي؛ ويتطلب تجسيد هذا المشهد (فرضيات) أو (مظاهر عدة : ولكن، لما كان الحاضر ليسَ استمراراً للماضي، فإن المستقبل لم يكن بالضرورة مطابقاً للحاضر، ومن ثم لا ينفي هذا المشهد إمكانية توافر فرص نجاح تطبيق اللامركزية الإدارية، كذلك افتراض (احتمال) أن يؤدي بقاء الوضع (كما هو) إلى فشل تطبيقها.

1– فرضيات (مظاهر) المشهد الأول :

أ– شيوع الظاهرة الحزبية والسياسية في عمل مجالس المحافظات العراقية : فالملاحظ أن تشكيل مجالس المحافظات يعتمد على الشخصيات الحزبية والسياسية واغفال الكفاءات الإدارية والمهنية والمتخصصة في عمل كل لجنة من لجان مجالس المحافظات. إن هذه الظاهرة لم تكن –إستثنائية– بعد تغير النظام السياسي بعد 2003/4/9، بل أصبحت القاعدة نتيجة الأوضاع غير المستقرة سياسياً وإدارياً، فضلاً عن الشعور بالمظلومية من جانب، وفقدان الامتيازات من جانب أخر.

ب– قلة التخصيصات المالية المقدمة من الحكومة الاتحادية إلى المحافظات العراقية غير المنتظمة بإقليم : لقد اتسمت الأعوام التي تلت عام 2014 بانخفاض الموازنة الاتحادية فانعكست على التخصيصات المالية هذا من جانب، ومن جانب أخر أن بعض

المحافظات (ما عدا إقليم كوردستان) لم تستفيد من التخصيصات السابقة قبل عام 2014، لأنها أعادت الجزء الكبر من المبالغ دون استخدامها بمشاريع ذات جدوى.

ج- محاولة الحكومة الاتحادية اتباع الأساليب اللامركزية : في جوانب عدة، مع ملاحظة عدم تفاعل الوزارات مع عملية انجاح قانون نقل الصلاحيات إلى المحافظات، إذ شهدت اللامركزية الإدارية تدخل الحكومة الاتحادية في جوانب من اختصاص المحافظات أو من مجالسها، نتيجة لعدد من الإشكاليات السياسية والقانونية والدستورية التي تربط مجالس المحافظات بالجهة النيابية والحكومية.

د- شيوع ظاهرة الفساد المالي والإداري : اللافت للنظر شيوع هذه الظاهرة في تجربة اللامركزية الإدارية، وأن لمظاهر الفساد المالي والإداري أسباب عدة، وهذه الظاهرة لن تتوقف عند تجربة اللامركزية الإدارية، بل هي اتسعت وأمتدت لتشمل النظام السياسي برمته، لذلك لم يكن هذا الأمر مفاجئاً بل كان متوقعاً للأسباب (التي سيتم ذكرها في نتائج هذه الفرضية أو المظهر).

هـ- تشكيل الحكومات الملحية بالتوافقات السياسية : كان من مظاهر طبيعة النظام السياسي بعد 2003 تبني الديمقراطية التوافقية لطبيعة الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي حالت دون العمل بقواعد الديمقراطية، ومن أهمها : الأغلبية السياسية، لوجود تراكمات سياسية واجتماعية واقتصادية وأمنية، فأنعكس ذلك أيضاً على طبيعة العمل بالنظام اللامركزي في العراق.

2- نتائج فرضيات (مظاهر) المشهد الأول :

أ- لقد حمل التغيير السياسي في العراق بعد عام 2003 عدد من المظاهر، أهمها : الظاهرة الحزبية نتيجة لتوافر العدد الكبير من الاحزاب السياسية سواءً التي كانت في المعارضة أو التي تشكلت بعد 2003، فقد انفتح المجال السياسي واسعاً وعلنياً أمامها واشتركت في العملية السياسية نتيجة لمتغيرات عدة أهمها : تأثير الديكتاتورية والشمولية التي امتدت أكثر من ثلاثة عقود، وللانفتاح السياسي، الأمر الذي أفضى إلى ظهور عدد كبير من

الأحزاب والحركات والتيارات السياسية هذا من جانب، ومن جانب أخر، تولي القيادات الحزبية والسياسية المفاصل الإدارية والحكومية (المحافظين) والتشريعية (مجالس المحافظات) دون النظر إلى كفاءاتها وتخصصاتها الإدارية والمهنية والعلمية، فمن وظائف ومبررات واهداف اللامركزية الإدارية تقديم انجازات خدمية للمواطن، بمعنى أن عمل الأجهزة التنفيذية والتشريعية في هذه المحافظات يعكس تطبيق مبادئ الديمقراطية سيما (حكم شعب المنطقة لنفسهِ)، وعلى الصعد كافة، الأمر الذي يتطلب وجود إمكانيات وكفاءات إدارية ومهنية تخصصية (علمية وإدارية وتطبيقية)، لذلك فقد أفرزت نتائج انتخاب مجالس المحافظات ضعف في الإدارة والحكم، وضعف في مجال التخصصات في عمل لجانها، فطغت الظاهرة الحزبية والسياسية المتمثلة بالأشخاص الذين تسلموا المناصب التنفيذية والتشريعية والذين اتسموا بضعف الكفاءة والمهنية، الأمر الذي أدى إلى خلل وتعطيل العمل في هذه اللجان من جانب ، وتلكؤ البعض الأخر من جانب أخر، وبذلك تم حرمان المحافظات من نجاح تطبيق اللامركزية والمعول عبرها تقديم الخدمات العامة للمواطن؛ ويعد ذلك خللاً كبيراً في تطبيق اللامركزية في العراق عامة، وبغداد (خاصة).

إن شيوع هذه الظاهرة لا يؤدي فقط إلى إرباك عمل مجالس المحافظات فحسب، بل سيهيئ فرص غلبة المصالح الحزبية والسياسية (الضعيفة) بشكل خاص على (المصالح العامة) أو الوطنية، أي أن هذه النفعية هي التي سادت بدلاً من المصلحة الوطنية التي يكون رائدها تقديم خدمة للمواطن العراقي. والشيء المؤسف حقاً أن من يريد أو يعمل تقديم خدمة يواجه رفضاً أو تعويقاً من قبل جهات سياسية أو اجتماعية أو جهات أخرى خارجية، الأمر الذي أدى إلى اضعاف وتلكؤ تقديم الخدمة للمواطن العراقي في هذه المحافظات .

إن الهدف من ذلك، محاولة الهيمنة على المناصب الإدارية والحكومية وإيجاد نفوذ إداري وحكومي والذي سيعمل بدوره على الحصول على ثروة والاستيلاء عليها بمختلف الطرق والأساليب، ومن ثم إعادة إنتاج الطبقة السياسية والإدارية والحكومية نفسها في

دورات انتخابية أخرى، الأمر الذي يضفي في النهاية إلى إشاعة الفساد الإداري والمالي وضياع فرصة تقديم الخدمة للمواطن العراقي وضياع فرصة تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق.

ب- بعد انخفاض سعر النفط انعكس من ثم إلى انخفاض الميزانية العامة (سيما وأن العراق ذو اقتصاد ريعي يعتمد على النفط كمورد رئيس) وبدوره انعكس على التخصصات المالية للمحافظات العراقية، فعلى الرغم من اقرارها لانجاز المشاريع، ولكن عدم توافر السيولة المالية حالت دون اكمالها وانجازها، وبعض المحافظات ارجعت مبالغ كبيرة إلى الميزانية العامة لعدم معرفتها أوجه صرفها، الأمر الذي يؤشر ضعف في التخطيط والإداء والانجاز، إن مطالبة المحافظات بتقديم الخدمة العامة، مرهونة بتوفير واقرار وتوزيع التخصيصات المالية، لأن من شروط اللامركزية الإدارية، الاستقرار المالي لها؛ إن هذا المطلب لا يقف عائقاً أمام توفير السيولة المالية لتقديم الخدمة العامة، فمن الممكن إيجاد منافذ مالية للمحافظة تكفل (ولو بالحد الأدنى) توفير سيولة مالية لتقديم خدمة عامة لمواطني هذه المحافظات (استثمارات، تشجيع القطاع الخاص، تهيئة فرص عمل، تنمية الإنسان) الأمر الذي يتطلب توافر كفاءات إدارية ومهنية وتخصصية لتوفير هذه الأموال والإمكانات والقدرات، خلاف ذلك سيتعطل عمل لجان مجالس المحافظات ومن ثم عمل المحافظات.

ج- إن من خصائص اللامركزية الإدارية، الاستقلال المالي والإداري، وبدونها لا يمكن الحديث عن اللامركزية الإدارية، ونلحظ محاولة الحكومة الاتحادية اتباع الأساليب المركزية في عمل مجالس المحافظات الأمر الذي عطل ويعطل العديد من الجوانب التي تكون في تماس مع حياة المواطن العراقي، إن الأساليب المركزية (على الرغم من جدواها في بعض الأحيان) لم تجد نفعاً ولم نجد حلاً لمشاكل المحافظات، والأمثلة عديدة في هذا المجال ، فلا زالت الخدمات ضعيفة ومتلكئة على الرغم من رصد المبالغ المالية الضخمة لها أو التي انفقت، بمعنى إن تطبيق شروط اللامركزية الإدارية ضروري لنجاح عمل هذه المجالس،

فضلاً عن إن عدم تفاعل الوزارات في عملية نقل الصلاحيات إلى المحافظات، متغيراً عرضياً أدى إلى تعطيل تجربة اللامركزية الإدارية، إن عملية نقل الصلاحيات ستسهم في انجاح تجربة اللامركزية إذا ما توفرت لها الامكانات الإدارية والمهنية والمتخصصة، دون الرجوع إلى الوزارات وتشريع الإجراءات الإدارية والقانونية في سبيل تقديم خدمة عامة للمواطن العراقي، بمعنى أخر من الممكن رسم سياسات عامة للمحافظة / المحافظات في ضوء ظروفها وامكانياتها وقدراتها وحاجاتها وتطلعاتها المستقبلية بالتعاون مع الحكومة الاتحادية.

د- بلغت ظاهرة الفساد الإداري والمالي من السعة بإذ شملت أغلب القطاعات في الدولة العراقية، الأمر الذي يؤشر خللاً في إداء النظام السياسي، فشراء المناصب الحكومية وصفقات عقود المقاولات مع السياسيين فضلاً عن رشاوى التعيينات والمحسوبية والمنسوبية أصبحت ظاهرة في الدولة والمجتمع، مما أفضى إلى تردي في واقع الخدمات التي تقدم للمواطنين، ويعود ذلك إلى أسباب عدة أهمها : إن السيولة المالية لم تستطع المحافظات أن تستوعبها –ما عدا كوردستان– أو لم توظفها بعقلانية ومهنية، مما أدى إلى الهدر في المال أو أصبح المال العام نهباً عن طريق المقاولات الثانوية إضافة إلى عدم توفر الرقابة الفاعلة من قبل مجلس المحافظة أو الحكومة الاتحادية.

هـ- إن القاعدة الديمقراطية تتمثل بحكم الأغلبية السياسية التي تشكل (الوزارة) وتكون الأقلية السياسية في موقع (المعارضة) التي تقوم بعملية الرقابة للوزارة (الحكومة) إذا ما اخطأت أو عجزت عن تقديم الخدمة للمواطنين، أو تقف موقف المؤيد والداعم للحكومة إذا نجحت في أدائها، غير إن التغيير السياسي في العراق بعد 2003/4/9 حمل معه توافقات سياسية هي في الحقيقة لم تكن وليدة التغيير بعد 2003، بل تبنتها مؤتمرات المعارضة السياسية العراقية، هذا الأمر انعكس على طبيعة النظام السياسي في العراق بعد 2003، ومن ثم فأن الأمر قد انعكس أيضاً على تشكيل مجالس المحافظات –عدا إقليم كوردستان– إن تجربة التوافقية لم يحسن استخدامها في العراق، بل جاءت

بصورة (مقلوبة) حتى على مستوى النظام السياسي، فالديمقراطية التوافقية تلبي حاجات مؤقتة، ومرحلة عبور نحو الديمقراطية، غير إن تلك التجربة لا زالت مستمرة، واستمرارها يمثل خطر يهدد عملية التحول الديموقراطي بما في ذلك مبدأ –اللامركزية الإدارية– بسبب غياب المعارضة السياسية، وانعكس هذا على تشكيل مجالس المحافظات. وبغياب المعارضة يثور سؤال (من يسائل من؟) ؟؟ بمعنى غياب الرقابة الفاعلة من قبل مجلس المحافظة على الجهاز التنفيذي في المحافظة، وعلى الرغم من وجود بعض المسائلات القانونية لعدد من المحافظين في مجالس المحافظات (ومنها بغداد) أو المدراء العامين بما فيهم (قيادات الشرطة للمحافظات) فأن أغلبها (سياسية) أكثر منها من مهنية، أن تشكيل الحكومة المحلية بتوافقية سياسية قد أفقد عمل مجالس المحافظات التجرد والمصداقية، وأصبحت عاجزة عن تقديم الخدمات العامة للمواطن العراقي، فضلاً عن عجزها من مكافحة الفساد الإداري والمالي.

أن المدى الزمني لبقاء هذا المشهد، ربما يستمر في ظل توافر مظاهره (فرضياته) على المدى القريب، وقد يتداخل مع المشهد الثاني في انحداره إلى مشهد الفشل على المدى القريب.

ثانياً : المشهد الثاني : فشل تطبيق اللامركزية الإدارية :

يفترض هذا المشهد تعرض تجربة اللامركزية الإدارية في العراق إلى الفشل في التطبيق، وهو مشهد (سلبي) يتمثل بتأزم سياسي واقتصادي واجتماعي وأمني، الذي يفترض بقاء مجالس المحافظات (كما هي)، والتي تتعرض إلى فقدان الشرعية لعدم قيامها بانجازات مهمة للمجتمع، أو حل هذه المجالس، وتعيين حكومة محلية تعمل في ظروف استثنائية – طوارئ– ومن ثم محاولة إيجاد طريقة أو أسلوب أخر يجعل من عملية تطبيق اللامركزية الإدارية ناجحة، وينطوي هذا المشهد على مجموعة من الفرضيات (المظاهر) هي :

1– فرضيات (مظاهر) المشهد الثاني :

أ- استمرار استفحال الظاهرة الحزبية والسياسية في عمل مجالس المحافظات ومن ثم غلبة المصالح (النفعية) على حساب المصالح (الوطنية).

ب- التدخل المباشر من قبل الحكومة الاتحادية في عمل مجالس المحافظات العراقية واضعاف عملية تطبيق قانون نقل الصلاحيات إلى المحافظات العراقية غير المنتظمة بإقليم.

ج- استمرارية ظاهرة الفساد المالي والإداري والتركيز في الأداء والانجاز على الجوانب الثانوية دون الجوانب الاستراتيجية.

2- نتائج المشهد الثاني :

أ- إن عدم توافر حلول ناجحة لمواجهة مشكلات تطبيق اللامركزية الإدارية في عمل مجالس المحافظات سيؤدي إلى استفحال ظاهرة الممارسات الحزبية وتبريرها بأنها جاءت عن طريق الانتخابات (شرعية) لكنها في الحقيقة (غير شرعية) إذا لم تقوم بواجباتها وتحقيق أهدافها وهي الشرعية، (شرعية الأداء والانجاز).

ب- أن مشهد أخر سيرسم غير مشهد اللامركزية نتيجة تدخل الحكومة في عمل مجالس المحافظات، وهو مشهد -المركزية- في الإدارة والحكم عن طريق الحكومة الاتحادية عبر وزرائها، بمعنى تغيير طبيعة عمل الإدارة والحكم -عدا إقليم كوردستان-.

ج- إن استمرار ظاهرة الفساد الإداري والمالي سيؤدي إلى الضعف والتلكؤ والتردي في الإداء والانجاز، وسوء الإدارة وسوء الخدمات المقدمة للمواطن إضافة إلى عدم المتابعة ميدانياً من قبل مجالس المحافظات للأجهزة التنفيذية، بمعنى أنها سوف لا تقف على مظاهر الضعف والوهن ومن ثم تعطيل عمل الحكومات المحلية، الأمر الذي يفضي إلى عدم الاستجابة لاحتياجات المواطن العراقي عن تقديم الخدمة العامة، ولأجل اضفاء عمل مجالس المحافظات واستمرارها فأنها قد تلجأ إلى التركيز في الإداء أو الانجاز على الجوانب الثانوية، دون التركيز على الجوانب الاستراتيجية.

أما عن المدى الزمني لهذا المشهد، فأن مظاهره قد تتجلى في الأمد القريب، وقد يتداخل مع المشهد الأول.

ثالثاً : المشهد الثالث : نجاح تطبيق اللامركزية الإدارية :

يفترض هذا المشهد نجاح تطبيق اللامركزية الإدارية، وهو مشهد –تفاؤلي– إن هذا المشهد هو –الأشد– صعوبة في التحقيق، لأنه يقوم على استحداث أو توافر متغيرات جديدة في بنية الدولة والمجتمع العراقي لصالح اللامركزية الإدارية، أي أنه يفترض القطيعة مع حالة (الوضع القائم)، الأمر الذي يتطلب حلول جذرية وإصلاحات وتعديلات عميقة في بنية الدولة والمجتمع، ويتضمن هذا المشهد عدداً من الفرضيات (المظاهر) وهي :

1– فرضيات (مظاهر) المشهد الثالث :

أ– توافر الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي والأمني، للانطلاق نحو نجاح عملية تطبيق اللامركزية الإدارية، لأن أجواء تطبيقها لا تتم في ظروف الفوضى والاضطرابات السياسية والمجتمعية والأمنية.

ب–غلبة المصالح الوطنية على المصالح (النفعية) عبر إيجاد منظومة كفاءات إدارية ومهنية، بدلاً من المنظومة الحزبية والغاء المحاصصة.

ج– تفعيل التخصيصات المالية من قبل الحكومة الاتحادية ووضعها موضع التنفيذ، لأجل قيام الجهاز التنفيذي بعمله من جهة، وفتح المجال لمجالس المحافظات للقيام بسن التشريعات والقوانين والأوامر التي تسهل عملية نجاح اللامركزية.

د– القضاء على الفساد الإداري والمالي، وهي من المهمات الأساسية على عاتق الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات، بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني، وتفعيل دور ونزاهة واستقلالية ومهنية القضاء العراقي، في إحالة الفاسدين والمرتشين إلى القضاء، وتكريم نظيفي اليد، وتفعيل دور الإعلام، وصنع رأي عام عراقي ضد الفساد والمفسدين.

هـ– العمل بنظام الأغلبية السياسية، ومغادرة التوافقية السياسية، ومعالجة الاشكاليات السياسية والقانونية والدستورية.

2– نتائج المشهد الثالث :

أ- إن من نتائج الاستقرار على الصعد كافة، بناء دولة قوية، أي دولة القانون والمؤسسات، بحسبان أن طبيعة التفاعل بين هذه المؤسسات وبينها وبين الدولة والبنية الطبقية، تساعد على تفسير كيفية تشكيل المؤسسات للنواتج السياسية الناجمة عن علاقات متشابهة للدولة والبنية الطبقية[39]، لأن تطبيق اللامركزية الإدارية تحتاج إلى دولة قوية ومتماسكة، فعندما تضعف الدولة فأن أولى ضحاياها اللامركزية الإدارية، وهكذا فأن الوضع السياسي في العراق يتنازعه أمران : الأول : الدولة المركزية: والثاني : الدولة اللامركزية، وهما بتنازعهما متغيران متناقضان، فالمتغير الأول : موضوعي، الذي يتعلق بضرورة بناء مؤسسات الدولة وترسيخها في هذه المرحلة، والثاني : المتعلق بالرغبة العامة في تحسين الأوضاع كافة، وبين هذين المتغيرين يقف المواطن متطلعاً إلى أحداهما.

ب- لأجل النهوض بالواقع العراقي نحو الأفضل، فليس من الضرورة أن يتبوأ السياسي مراكز إدارية وحكومية أو تشريعية، ولكن من الممكن أن يكون هو المحرك لعملية النهوض عبر إيجاد منظومة إدارية ومهنية -تكنوقراط- تقع على عاتقها مهمة تقديم الخدمة العامة، بمعنى توافر قادة سياسيين يقومون بأعباء المرحلة التاريخية لاجتيازها نحو تحقيق إداء أفضل عبر إيجاد حلول للمشكلات.

ج- إن عدم وجود الإمكانيات المالية اللازمة لتنفيذ السياسة العامة في المحافظات خطر يهدد عملية نجاح الأداء والانجاز، لذلك فأن تفعيل التخصيصات سيضع الحكومات المحلية أمام امتحان كبير، يتمثل بتقديم الخدمة العامة للمواطن العراقي او تحقيقه الأهداف التي يتطلع أليها المواطن، فضلاً عن قيام المجالس المحلية بدور الرقابة والتشريع.

د- إن القضاء على الفساد المالي والإداري يتطلب إصلاحات سياسية وإدارية وتفعيل القضاء العراقي فضلاً عن توفير بيئة أمنية سليمة، وتوفير ثقافة سياسية/اجتماعية تفهم دور مجالس المحافظات، لأنها وسيلة لتقديم الحلول ومعالجة المشكلات وتوفير الاحتياجات الأساسية للمجتمع عبر الارتقاء بمستوى الاقتصاد الوطني العراقي، فكلما كان التطور الاقتصادي أكبر، كلما كانت فرص تحقيق اللامركزية الإدارية أكبر، بسبب

التأثيرات التي يحدثها هذا التطور على المواطن وعلى بنية الدولة، فهو يؤثر على التربية والثقافة والتعليم وتوسيع دائرة الطبقة الوسطى، وتزويد التركيبة المدنية وتعددية الجماعات ذات التنظيم الذاتي، بالثقة والدفاع عن استقلاليتها ضد تجاوزات السلطة.

هـ- إن الأنظمة السياسية التي تعتمد القاعدة الديمقراطية (أغلبية وأقلية سياسية) تستطيع أن تفرز (حكومة + معارضة)، يؤدي كلاهما دوراً في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية سيما وإن المعارضة تقوم بالرقابة على إداء الحكومة، غير إن التغيير السياسي بعد 2003 قد تبنى التوافقية السياسية والذي كان من المؤمل أن تؤدي دوراً في الاستقرار السياسي والأمني لكنها في الحقيقة قد عملت على إحداث خلل في طبيعة النظام السياسي الجديد. فالتوافقية في العراق لم تستند إلى عناصر التنافس والاحتكام إلى أحدى أدنى من القواعد التي تحكم ممارسة السلطة على قاعدة الضمانات المتبادلة للمصالح الحيوية للأطراف المشاركة في العملية السياسية، بل قامت على أساس بناء التحالفات التي تضمن للمكونات فرص التمثيل فقط دون إرساء اساس للاستقرار السياسي والأمني والاجتماعي، وفي حالة العراق، فقد أعادت التوافقية ترتيب المجتمع على أساس هويته القومية والطائفية والدينية، وهو ما شكل حاجزاً في بناء التحول الديموقراطي، ومن ثم عملية تطبيق اللامركزية الإدارية، فهناك علاقة ما بين التحول الديموقراطي واللامركزية الإدارية، فإذا توافرت فرص بناء عملية التحول الديموقراطي تزداد فرص نجاح تطبيق اللامركزية الإدارية، لذلك فأن مغادرة التوافقية السياسية مطلب مهم في العملية السياسية العراقية في الوقت الراهن، بل أصبح ضرورياً لأن استمرارها لمدة طويلة سيهدد عملية التحول الديموقراطي في العراق، ومن ثم فشل تطبيق اللامركزية الإدارية، أما إذا نجحت عملية التحول الديموقراطي فأن تطبيق اللامركزية سيصيبها النجاح، وعليه فأن القبول في الأمر الواقع (راهناً) يفترض عدم استمرار صيغة التوافقية ولا المحاصصة بل التعامل مع لحظية الواقع والارتقاء به نحو التحول الديموقراطي، فلا يجوز عد الديمقراطية التوافقية شكلاً نهائياً للديموقراطية.

الخاتمة:

شهد العراق الحديث عدداً من تجارب اللامركزية الإدارية، غير أنها لم تكن متماهية مع شروط اللامركزية الإدارية لهيمنة الحكومة عليها، أما بعد عام 2003 فارتبطت اللامركزية الإدارية بمناخ سياسي جديد في إطار التحول من نظام سياسي شمولي إلى نظام سياسي ديموقراطي، وكفل ذلك قانون إدارة الدولة العراقي المؤقت 2004 والدستور العراقي الدائم لعام 2005، وتجسد ذلك قانونياً في قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته إذ تمتعت المحافظات بسلطة إصدار التشريعات والقوانين والقرارات والتعليمات لأجل تنظيم الشؤون الإدارية والمالية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، وادارة وتدبير شؤونها المحلية وفق مبدأ اللامركزية الادارية، غير إن هذه التجربة قد شابها بعض السلبيات من أهمها : تأثرها بالفساد المالي والإداري، ولم يتحقق فيها الفصل ما بين السياسة والإدارة، لتدخل الحكومة الاتحادية غالبا، مما اضعف قدرة المجالس المحلية ومن ثم الجهاز التنفيذي في المحافظة، على انجاز وإداء الخدمات العامة للمواطن العراقي، فضلاً عن ضعف الامكانات والقدرات المهنية والإدارية والتخصصية في مجالس المحافظات، الأمر الذي يتطلب الحفاظ على استقلالية الحكومات المحلية ونقل الصلاحيات اليها وفك تداخل الصلاحيات والاختصاصات ما بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات، وضرورة انتخاب الأصلح والأكفاء مهنياً في هذه المجالس، لأن واجباتها هي (خدمية/إدارية) أكثر منها (سياسية)...!!

Abstract:

The administrative decentralization after 9/4/ 2003 adopted a system of governing and administration in the Iraqi governorates tat are not organized within federal territory despite the constitution stresses about that. But, despite transparency, clearance and powers that have been granted to these Iraqi governorates in general and Baghdad local administration in specialty, their accomplishments have not been ranked to such powers to solve the problems they face either on political, constitutional and legal level

. Besides , the spread of the financial and administrative corruption , along with the weakness of those working in these councils administratively and vocationally. This matter required to find out solutions and addresses to these problems to raise service reality of Iraqi citizen.

الهوامش والمصادر

(1) د. عبد العظيم جبر حافظ : جدل الفيدرالية في العراق، مؤسسة ثائر العصامي، بغداد، 2017، ص15 .

(2) طاهر مُحَمَّد الجنابي : اللامركزية في المجال النظري، في : دراسات حول اللامركزية، مؤتمر اللامركزية المنعقد في بغداد للمدة من (27–28/شباط/2012)، ص61–62.

(3) للمزيد ينظر : فريق ابحاث : صراع المركزية واللامركزية في البصرة، (2003–2009)، دراسات عراقية، بيروت، ط1، 2010، ص72 .

(4) للمزيد ينظر : فرح ضياء حسين : الحكومات المحلية، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، د.ت، ص20 .

(5) المصدر نفسه، ص21 .

(6) للمزيد ينظر : سيلفيان أثماسانسكي : نقد المركزية (حدث الأخر)، ت/ د. منذر عياشي،، دار نينوى، ط1، 2004.

(7) أ.د. كامل كاظم الكناني وأمنة حسين صبري : اللامركزية وإدارة المجتمعات المحلية، جامعة بغداد، 2006، ص34.

(8) د. عبد الكريم درويش ود. ليلى تكلا : أصول علم الإدارة، القاهرة، 1976، ص372.

(9) نبيل عبد الرحمن حياوي : اللامركزية والفيدرالية، المكتبة القانونية، بغداد، 2005، ص11.

(10) علي عبد الرزاق الخفاجي : الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق، مكتبة السنهوري، ط1، بغداد، 2011، ص22.

(11) عبد العظيم جبر حافظ: إشكاليات سياسية ودستورية في عراق ما بعد التغيير السياسي، ط1، بغداد، 2015، ص57.

(12) عامر إبراهيم: الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي)، ط1، بيروت، 2013، ص216 .

(13) ينظر القانون الأساسي العراقي لعام 1925، في: الدساتير العراقية، كلية الحقوق، جامعة دي بول،2005،ص28–29.

(14) سامي حسن نجم : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق، القاهرة، 2014، ص91.

(15) نقلاً عن: د. عبد الجبار احمد عبد الله: الفيدرالية واللامركزية، مركز المعلومة للبحث والتطوير، بغداد، 2013، ص40 .

(16) ينظر الدستور العراقي الدائم والنافذ لعام 1964، المادة 113 و 114.

(17) ينظر د. عبد العظيم جبر حافظ : جدل الفيدرالية في العراق، المصدر السابق، ص281 .

(18) أمر سلطة الائتلاف رقم 7 لعام 2004 الفقرة/1 من القسم/2 .

(19) قانون إدارة الدولة العراقي المؤقت لسنة 2004، المادة/4 .

(20) ينظر الدستور العراقي الدائم والنافذ لعام 2005 .

(21) ينظر : قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008.

(22) المصدر نفسه، المادة 7 .

(23) ينظر: قانون المحافظات ، المصدر السابق، المادة (3 / أولا/4)

(24) المصدر نفسه ، المادة (7/ الفقرة 1)

(25) ينظر: الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

(26) قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008، المادة السابعة/الفقرة/3.

(27) محافظة بغداد : مديرية التخطيط والمتابعة، 2017 .

(28) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، المصدر السابق، المادة / 45 .

(29) ينظر قانون مجالس المحافظات، المصدر السابق، المادة /1 .

(30) محافظة بغداد، مديرية التخطيط والمتابعة، 2017.

(31) د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي : النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، ط1، 2005، ص349.

(32) المصدر نفسه، ص353 .

(33) ينظر قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم 21 لسنة 2009، المادة / 7–تاسعاً–2.

(34) ينظر قانون الموازنة العامة الاتحادية، جريدة الوقائع العراقية، عدد/33 في 2012/3/12.

(35) قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008، المادة /2 – أولا والمادة 24 .

* للمحافظ حق الاعتراض : 1–إذا كانت مخالفة للدستور والقوانين والنافذة، 2–إذا لم تكن من اختصاصات المجلس، 3–إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو الموازنة.

(36) قانون المحافظات: المصدر السابق، المادة 31–11.

(37) سامي حسن نجم: الإدارية المحلية وتطبيقاتها في العراق، المركز القومي للإصدارات القانونية،القاهرة، 2014،ص406 .

(38) كامل كاظم بشير الكناني وصبيح لفته فرحان الزيدي : السلطات المحلية والتنمية (تحليل في اللامركزية الإدارية والتنمية مع إشارة إلى التجربة العراقية)، إثراء للنشر، ط1، عمان، 2001، ص281.

(39) عبد العظيم جبر حافظ : التحول الديموقراطي في العراق، الواقع والمستقبل، بغداد، 2011، ص373.

دراســــــــ