اسم المقال: اللامركزية السياسية والادارية في ضوء عمل الحكومات المحلية في العراق
اسم الكاتب: م.م. رشا فاضل جزاع
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/7635
تاريخ الاسترداد: 2025/05/04 20:19 +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 قضايا سياسية الصادرة عن كلية العلوم السياسية في جامعة النهرين ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

اللامركزية السياسية والادارية في ضوء عمل الحكومات المحلية في العراق[▽]

Political and administrative decentralization in light of the work of local governments in Iraq

م.م. رشا فاضل جزاع*
Rasha Fadil Jazzayie

المستخلص:

ان دراسة دور اللامركزية السياسية والإدارية في عمل الحكومات المحلية في العراق بعد العام 2005 ذات اهمية في تعزيز التحول نحو نظام سياسي وإداري فعال يعزز الديمقراطية ويحقق تطلعات المواطنين على المستوى المحلي .من خلال فهم كيفية تطبيق مفاهيم اللامركزية ،وإذ يمكن للحكومات المحلية تحقيق الشمولية في تقديم الخدمات الأساسية وتعزيز المشاركة المجتمعية بشكل فعال . بشكل يظهر فيها أداء الحكومات المحلية دوراً حيوياً في تعزيز اللامركزية وضمان تطبيقها على الأرض ،مما يساهم في تعزيز الاستقرار وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي . وان تحديد التحديات والفرص التي يواجهها العراق في هذا السياق يمكن أن تساهم في تعزيز دور الحكومات المحلية في التحول نحو نظام إداري أكثر فعالية وشمولية.

الكلمات المفتاحية : اللامركزية السياسية والادارية، اللامركزية المرفقية ، صور للامركزية السياسية، مجالس المحافظات.

Abstract:

The study of the role of political and administrative decentralization in the work of local governments in Iraq after 2005 is of importance in promoting the transition towards an effective political and administrative system that enhances democracy and achieves the aspirations of citizens at the local level. By understanding how to apply decentralization concepts, local governments can achieve inclusiveness in providing basic services and effectively enhance community participation. In a way that shows that local governments play a vital role in promoting decentralization and ensuring its application on the ground, which contributes to enhancing stability and achieving sustainable development at the local level. Identifying the challenges and opportunities that

▽ تاريخ التقديم : 2024/6/13 تاريخ القبول: 2024/7/14 تاريخ النشر: 2024/9/30

* جامعة بغداد/ مركز دراسات الاستراتيجية والدولية Rasha.f@cis.uobaghdad.edu.iq

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Iraq faces in this context can contribute to strengthening the role of local governments in the transition towards a more effective and comprehensive administrative system.

Keywords: Political and administrative decentralization, service decentralization, forms of political decentralization, provincial councils.

المقدمة:

ان العديد من دول العالم تقوم على اسس للامركزية السياسية والادارية من اجل تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة بين أفراد المجتمع بالمشاركة في عمليات صنع القرار وتمثيل المواطنين بشكل فعال وان العراق من الدول التي تعددت فيه النظم السياسية تبعا للمراحل التاريخية التي كانت سابقا تحكمه منذ عهد تتار والفرس والبريطانيين والى فترات طويلة من الزمن الا ان التنظيم الادارية للعراق لم يظهر واضحا الا بعد سنة 1921م حيث اسست الدولة العراقية وتوالت فيها انظمة الحكم فيما بين الملكي والجمهوري وحتى ما بعد 2003 م وسقوط النظام السابق أذ شهد العراق تحولاً جذرياً من ناحية للامركزية السياسية والادارية وتحول النظام على اسس ديمقراطية من حيث توزيع الصلاحيات والاختصاصات فيما بين الحكومة الاتحادية وحكومات المحلية على اسس فيدرالية ولقد شهد العراق بعد العام 2055 فترة هامة من التحولات السياسية والإدارية الهادفة إلى تحقيق الاستقرار والديمقراطية بعد سنوات من الصراع والاضطراب .تأتي مفاهيم اللامركزية السياسية والإدارية كوسيلة رئيسية لتعزيز الديمقراطية وتقديم خدمات فعالة للمواطنين على المستوى المحلي .في هذا السياق، يعكس أداء الحكومات المحلية دوراً حيوياً في تحقيق أهداف اللامركزية وضمان شمولية الخدمات وتمثيل المواطنين بشكل فعال .

وان التحديات السياسية والاقتصادية التي يواجهها العراق بعد العام 2005 في دعم دور اللامركزية الذي يعد ضرورياً في تحقيق التنمية المستدامة وتعزيز الاستقرار .من خلال استكشاف شكل وأداء الحكومات المحلية في سياق ما بعد عام 2005، يمكننا تحديد التحديات والفرص التي تنتظر العراق في مساره نحو نظام سياسي وإداري أكثر فعالية وشمولية على المستوى المحلي. وعلى هذا سوف نتناول في هذا البحث القاء الضوء على الية عمل الحكومات المحلية في داخل اطار الدولة العراقية وعلى سوف نتناول في هذا البحث الاتي :

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

اهمية البحث: يحظى موضوع للامركزية السياسية والادارية باهتمام غالبية دول العالم خاصة للدول المواكبة للديمقراطية وذلك لعملها على تخفيف الجهد مبذول من حكومة الاتحادية ولزيادة متطلبات واحتياجات عامة الشعب مع تطور وسائل العلم والتكنلوجيا والمواصلات والاتصالات واضافة الى التقدم الحضاري والعلمي والذي يتطلب المشاركة السياسية لعامة الشعب في تشكيل وقيادة الحكومة والدولة .

أهداف البحث :

1_يهدف هذا البحث للوقوف نتائج التي يمكن أن تحققها مجالس المحافظات من خلال الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لها بموجب قانون والدستور العراقي الدائم لعام 2005 .

2_ معرفة اهم الاسس والقوانين والتشريعات المتعلقة بصلاحيات الممنوحة الى مجالس المحافظات وتنفيذها بمت يتلائم مع الدستور وبالشكل الذي يكفل تحقيق الاستقرار السياسي والعدالة الاجتماعية .

3_ دراسة المعوقات التي يمكن أن تواجه عمل مجالس محافظات ودور قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الحد منها .

اشكالية البحث: ان اللامركزية السياسية والادارية تعد شكل من اشكال الحكم اذ بموجبها يتم توزيع الاختصاصات والصلاحيات فيما بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات لان الدولة تعد غير قادرة على حمل جميع الاعباء السياسية والادارية لوحدها فكان هذا النظام قد وجد ليخفف الجهد المبذول من الحكومة الاتحادية وفي نفس الوقت يعد ملبي الى احتياجات الشعب ولسرعة الاستجابة للعمل السياسي والاداري في بعض الاحيان وهذا يعني اشتراك اكبر عدد ممكن من ابناء عامة الشعب في مشاركة الاختصاصات والصلاحيات مع الحكومة المركزية وهذا يعد نوع من انواع التشاركية والديمقراطية اذ يمكن لمجالس المحافظات الاشراف والادارة والرقابة للفعاليات والنشاطات على مستوى المحلي كما ان للسلطة في مجلس المحافظة او سلطات المحلية ان تكون قريبة من مشاكلها وهي الاعلم بها والقادرة على معالجتها.

فرضية البحث: تنطلق الدراسة من فرضية مفادها ان عمل النظام السياسي في العراق يقوم على مبدأ اللامركزية السياسية والادارية وعلى اسس ديمقراطية وفيدرالية وان هذه دراسة تختص في توزيع المسؤوليات والاختصاصات والصلاحيات فيما بين الحكومة الاتحادية وحكومات المحلية في مجالس المحافظات ووفقا لما اقره الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 والقوانين التي تخص مجالس محافظات.

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

منهجية البحث : ان دراسة في هذا البحث قد وضعت على منهج التحليل النظمي في دراسة الية عمل النظام السياسي في العراق من ناحية إدارة عمل الحكومات المحلية وصلاحيات واختصاصات الحكومات المحلية وفق الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 .

هيكلية البحث :

اولا : أسس اللامركزية السياسية والادارية .

يمكن الإشارة إلى ا للامركزية السياسية والادارية يمكن ان تتباين من واحدة إلى الاخرى من ناحية توزيع صلاحيات والاختصاصات وعلى هذا سوف نتناول في هذا البحث تعريف كل منهما على حدى وكالاتي:

1_ تعريف اللامركزية سياسية :

يقصد باللامركزية السياسية هو النظام الذي تقوم فيه السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية موزعة فيما بين الدولة المركزية والدول او الولايات المكونة فيها [1] اذ ان اللامركزية السياسية عادة تكون في الدول الاتحادية وقد تقوم فيه الدول على اتحاد عدة دول مع بعضها بأسلوب او اخر وان اللامركزية السياسية عادة ما تنحصر في الدول المتحدة والفيدرالية ولامجال لها في الدولة البسيطة الموحدة [2] . وللامركزية السياسية تتواجد في وقت يكون لكل محافظة او اقليم شخصية معنوية تناط بمجلس محلي ينتخب جميع او بعض من اعضاءه من قبل مواطني الاقليم ويكون له صلاحية وضع ميزانية مستقلة واتخاذ القرارات الادارية والسياسية المتعلقة في ادارة المشروعات والمرافق العامة في حدود ذلك الاقليم او المحافظة [3] وتقوم اللامركزية السياسية على الاستقلال الذاتي في الحكم مع اشتراك العديد من الهيئات والمؤسسات السياسية في الحكم وعادة ما تتولى سلطات المركزية شؤون الخارجية والدفاع والمالية [4] ويتطور هذا الشكل في الادارة عادة في الدول الكبيرة أذ يعد لكل مقاطعة او اقليم او ولاية اختصاصات

1. سامي حسن نجم الحمداني , الادارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها , المركز القومي للاصدارات القانونية , القاهرة , 2014م , ص ص . 76 – 77 .
2. صفوان المبيضين وحسين طراونة واخرون , المركزية وللامركزية في تنظيم الادارة المحلية , دار اليازوري للنشر والتوزيع , عمان , الاردن , 2011م , ص 29 .
3. عامر الكبيسي , الادارة العامة بين النظرية والتطبيق , ج 2 , طبعة 5 , المكتبة الوطنية , بغداد , 1983 م , ص ص . 88 – 89 .
4. حبيب الهرمذي , الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي , مطبعة الاوقاف , بغداد , 1977م , ص 32 .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

سياسية اضافة الى الاختصاصات الادارية كما هو الحال في النظم الفيدرالية في الولايات المتحدة الامريكية وبلجيكا وسويسرا وغيرها من دول الاخرى

ويمكن القول ان اللامركزية السياسية والادارية التي يتمتع بها نظام الكم الذاتي أو المحلي يقصد بها توزيع مهام السلطات عنم طريق منح بعض المناطق الحقوق الادارة الذاتية وان يكون سكان كل وحدة (محافظة او اقليم) سلطة ادارة شؤونهم الذاتية واضافة الى تشريع انتخابات المجالس البلدية والمحلية واضافة الى حق انتخاب مجالس الحكم مع منح هذه المجالس المنتخبة صلاحيات عدة وعلى شرط ان تشريعات والقوانين الصادرة من هذه المجالس لا تتعارض مع تشريعات والقوانين الصادرة عن الحكومة الاتحادية وان على هذه المجالس المحلية ان تتحدد بالاطار الذي تحدده لها الحكومة الاتحادية ومع تمتعها بنوع من الاستقلال الذاتي[1] عن شخصية الدولة أو كجزء منها ومع تمتعها بالحرية التشريعية والتنفيذية والقضائية وان اعطاء هذه كيانات الشخصية المعنوية يعني أن اللامركزية السياسية تماثل فيدرالية وان النظام لا مركزيا سياسيا واداريا أو (مركزي ديمقراطي) قائم على اسس الفيدرالية وتوزيع وتقاسم للسلطات والصلاحيات ومشاركة عامة الشعب في نظامه [2] .

2_ اللامركزية الادارية :

تقوم اللامركزية الادارية على اساس تقسيم للوظائف الادارية فيما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات او الاقاليم الاتحادية او فيما بينها وبين الهيئات المستقلة ولكنها تخضع الى سلطة واشراف الحكومة الاتحادية في مباشرتها لمهامها [3] ولقد تم تعريفها من قبل الطماوي بان اللامركزية الادارية هي : تقسيم للوظائف الادارية فيما بين حكومة الاتحادية وبين الهيئات المصلحية المستقلة او المحلية , وتعبر اللامركزية الادارية عن نقل سلطة من الحكومة الاتحادية في الدولة الى اشخاص القانون الدولي او اشخاص قانون عام فقد يكون شخص محافظة او اقليم اقل اتساعاً من دولة او الاشخاص ذا اختصاصات وعارفاً بطبيعة تخصصه [4] وعلى هذا نرى ان المقصود باللامركزية الادارية هي توزيع

1. علي عبد الرزاق الخفاجي , الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق , ط 1 , مكتبة السنهوري , شارع المتنبي , بغداد , 2014 م , ص 43 .
2. نبيل عبد الرحمن حياوي , للامركزية والفيدرالية , ط 3 , المكتبة القانونية , بغداد , 2007م , ص 11 وما بعدها .
3. سليمان محمد الطماوي , الوجيز في القانون الاداري , دراسة مقارنة , 1973م , ص 69 .
4. محسن خليل , مبادئ القانون الاداري , مكتب كردية اخوان , محاضرات على طلبة السنة الثانية , جامعة بيروت , لسنة 1966 م , ص 68 .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

للوظائف الادارية في فيما بين الحكومة الاتحادية كما هو بالعراق وحكومات الولايات او المجالس المحلية او مع تمتع هذه مجالس في الشخصية المعنوية والاستقلال من امر وصاية الادارية اي الخضوع اللامركزي لمجلس النواب وقرارات القضاء الاداري والمحكمة الاتحادية العليا وعلى هذا نرى ان دستور العراق لسنة 2005م ورد في المادة (1) (ان العراق جمهورية اتحادية مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا دستور هو الضامن لوحدة العراق) وجاء في نص مادة (117) من دستور نصاً في البند اولاً (يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليما اتحادياً) . وعلى هذا نلاحظ ان المشرع قد اعطى الى اقليم كردستان حق التمتع بالسلطات سياسية والادارية واللامركزي اذ اعطى الى كردستان العراق اللامركزية السياسية اي حق الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية واضافة الى سلطات ادارية لامركزية وان لكل محافظة من محافظات الشمال حق التمتع بالانتخابات وتكوين مجلس محافظة ومحافظ ولها استقلال المالي والاداري والسياسي عن الحكومة الاتحادية ولكنه يخضع في اختصاصه الى سلطة ورقابة السلطة المركزية للإقليم , اما باقي المحافظات العراقية فتتمتع باستقلال اداري حسب ما جاء في نص المادة (122) البند الثاني من دستور العراقي لسنة 2005 م وعلى هذا صدر قانون المحافظات والذي سوف نتناوله لاحقاً .

3_ انواع اللامركزية الادارية :

يمكن تقسيم اللامركزية الادارية على نوعين وكالاتي :

أ . اللامركزية الاقليمية : ان للامركزية تقوم على وحدات اقليمية مستقلة تقوم في أدارة الشؤون محلية للأقاليم او منطقة محلية في الدولة [1] ولقد عرفت اللامركزية الادارية بانها النظام الاداري الذي تقوم عليه توزيع اختصاصات الادارية بين الحكومة في عاصمة و وحدات الاقليمية ذات شخصية الاعتبارية والتي تسمى الادارة المحلية وعلى اساسه قسم اقليم الدولة الى وحدات اقليمية ذات الشخصية اعتبارية تقوم وفق ادارة مجلس المحلي المنتخب اغلبه على ان تكون هذه المجالس خاضعة لرقابة الحكومة

1.علي عبد الرزاق الخفاجي , الحكومات المحلية وصنع السياسيات العامة في العراق , مصدر سبق ذكره , ص 46 .
2.ادريس حسن محمد , الرقابة على الهيئات الادارية للامركزية الاقليمية في العراق دراسة تحليلية في ضوء النصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 م المعدل , مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية المجلد 4 , السنة 4 , العدد 14, ص 182 .
3.د . طعيمة الجرف , القانون الاداري , دار النهضة العربية , القاهرة , 1978م , ص 111.

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

الاتحادية [2] وعرفت اللامركزية الادارية بأنها تنظيم العمل الاداري في الدولة بطريقة تضمن بتعدد الاشخاص المعنوية على اسس جغرافية حيث تتولى الشخصية المعنوية المحلية بتقديم خدمات للمواطنين ورعاية مصالحهم في جزء معين من اقليم الدولة [3] وعلى هذا نرى ان العديد من التعريفات قد اكدت على العمل الاداري المستقل للهيئات والمجالس المحلية بصورة مستقلة ولكنها خاضعة الى اشراف ورقابة الحكومة المركزية والى قوانينها ووفقاً لما نص عليه دساتير وبما لا يتعارض مع رغبة عامة الشعب ونلاحظ ان القواعد التي قامت عليها اللامركزية الاقليمية تقوم على الاتي [1] :

– الإقرار في وجود المصالح المحلية متميزة عن مصالح قومية .

– ان العديد من الهيئة العامة المحلية والتي تعد مستقلة وغالباً ما تتميز هذه هيئات في الشخصية المعنوية التي تؤمن بها مصالح ذات طابع المحلي .

– عادة ما تخضع تلك الهيئات المحلية لرقابة واشراف الحكومة المركزية .

وبناءاً على ذلك نلاحظ ان اللامركزية الادارية الاقليمية قد قامت على العديد من الاسس التي ساعدتها على تقويم اسسها وهي كالاتي :

– الاعتراف بوجود المصلحة المحلية متميزة عن مصالح قومية :

ان القواعد التي اسست عليها اللامركزية هي الاعتراف والاقرار بوجود مصالح المحلية يكون فيها الافضل ان تباشرها الهيئات المحلية في حين تقوم الحكومة المركزية برعاية المصالح القومية على مستوى الدولة بصفة عامة ككل وان هيئات المحلية لا تحدد عمل الحكومة المركزية وانما ليتولى مشرع القانوني والدستوري بتحديد اليه عمل كل وحدة ادارية على حدة [2] .

1[1] .صالح فؤاد – مبادئ القانون الإداري الجزائري – ط1 – دار الكتاب اللبناني –بيروت –لبنان –1983 –ص ٩٢ _ ٩٣ . للمزيد ينظر: علاء عبد الحسن كريم العنزي & عامر إبراهيم أحمد الشمري ، آثار اللامركزية الادارية والاقليمية في تعزيز الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان ، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية ، جامعة بابل ، ص ٨ .

2.. سليمان محمد الطماوي , الوجيز في القانون الاداري , مطبعة عين الشمس , القاهرة , 1984 م , ص 70 .

3.ينظر , سليم علاء العامري , الادارة المحلية – مفهومها – اهدافها – اركانها , بحث منشور في مجلة القانون المقارن تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية , بغداد , العدد 76 , سنة 2007 م , ص 6.

4. جورج فوديل –بيار دلفولفيه , القانون الاداري , ج 2 , ترجمة منصور القاضي , المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر , بيروت , 2008 م , ص 303 .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

وعلى هذا نرى أن اللامركزية الادارية لا يمكن ان تزيد او تنقص من صلاحياتها الممنوحة لها ألا بقرار من السلطة التشريعية المركزية والمتمثلة بالحكومة المركزية وتتطلب اللامركزية الادارية تقسيم اقليم الدولة الى هيئات ووحدات محلية ومن ثم تحديد مصالح كل وحدة على حدى.

– وجود هيئات محلية ذات استقلالية عادة ما تتميز في شخصية معنوية وتعنى في المصالح المحلية :

ان هذه الهيئات المحلية يقتصر عملها على الامر الادارية ذات الطابع المحلي وعادة ما يمنح المشرع يقوم بالاعتراف بتلك هيئات بالشخصية المعنوية مستقلة عن سلطة الحكومة المركزية ومع منحها الاستقلال المالي والاداري وهذا يعد من اهم عوامل لقيام هيئات اللامركزية وذلك لأجل ان تنفذ مشاريعها الخاصة وتقديم الخدمة للسكان المحليين وعلى هذا يجب ان تحظى بموازنة مستقلة عن موازنة الحكومة اضافة الى الاستقلال موظفيها عن موظفي الحكومة المركزية [2] , وعلى هذا تقوم الحكومات او الهيئات محلية بمساندة الحكومات مركزية او الاتحادية في تسهيل تنفيذ اعمالها الادارية دون الرجوع الى سلطات مركزية.

– خضوع السلطات او الهيئات المحلية للامركزية الادارية والاقليمية الى سلطة ورقابة الحكومة المركزية:

ان هيئات او الحكومات المحلية هي جزء في الدولة ومن سلطة الحكومة المركزية و انها تخضع ايضاً لرقابة واشراف الحكومة الاتحادية وان هذه الرقابة ضرورية في تسيير الية عمل هذه الهيئات [3] , حتى تضمن سلطة الحكومة المركزية انها تتماشى مع القوانين والاعراف الدستورية التي تسير بموجبها الدولة وهذه العلاقة تأخذ صورة التعاون والانسجام فيما بين الوحدات المحلية مختلفة وفيما بين وحدات الحكومة الاتحادية او مركزية , وان رقابة الحكومة المركزية للهيئات محلية تقوم على رقابة الاعمال الايجابية فهي تتمثل بالتصديق والاذن اي حصول تلك الهيئات على موافقة الحكومة المركزية في بعض الاحيان قبل قيامها بمباشرة اختصاص معين , اما الرقابة السلبية فتتمثل بحلول حكومة مركزية محل الهيئات اللامركزية في اداء واجباتها و في حال امتنعت او اهملت القيام بواجباتها وان الحلول يمكن ان يؤدي الى خطر سلب الصلاحيات الممنوحة الى الحكومات او الهيئات محلية في حال امتناعها عن اداء واجبها .

ب . اللامركزية المرفقية (المصلحية) :

ويطلق عليها ايضاً القطاع العام أو اللامركزية المصلحية وغايتها انشاء مؤسسات عامة اقليمية كانت ام وطنية ومنحها الشخصية المعنوية وان اساسها تقسيم الوظائف الادارية في الدولة اضافة الى ان هذا النوع من اللامركزية يعد اسلوب حديث في التنظيم الوظائف الادارية فهو يهدف الى ادارة المؤسسات العامة

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

على اسس تجارية [1] اي ابعاد المؤسسات العامة عن المؤثرات السياسية ومع بعض التحرر من قيود السلطة المركزية ويهدف هذا النوع من اللامركزية الى تحقيق الصالح العام لأنها تمس مصالح عامة الشعب والذين يسكنون في المدن او الاقاليم أو الولايات التابعة للحكومة الاتحادية او المركزية , اي ان هذا النوع من اللامركزية يهدف الى اعادة توزيع مسؤوليات والسلطات واضافة الى توفير الموارد المالية من اجل تقديم الخدمات و تحمل مسؤوليات واختصاصات الحكومة المركزية في تقديم الخدمات العامة الى المستويات المحلية [2]

4 . صور اللامركزية سياسية والادارية :

تأخذ اللامركزية عده صور تكون فيها طرق عملها مقسمة ويمكن تلخيصها كالاتي :

أ _اللامركزية السياسية ويمكن تقسيمها الى قسمين :

(1) – اللامركزية سياسية كلية : ويقصد بها ان الدولة تقوم بتوزيع كامل للوظائف الادارية والتشريعي والقضائية بين حكومة الاتحادية وحكومات الولايات او الاقاليم التابعة لها كما في الدول ذات النظم السياسية المركبة كالولايات المتحدة الامريكية والهند وسويسرا والمانيا وغيرها [3] من الدول فالولاية في الولايات المتحدة الامريكية مثلاً لها سلطات واختصاصات واسعة لتسيير شؤونها على المستوى المحلي دون الحاجة الى رجوع الى سلطة المركزية اي في حالة وجود تعارض بين القوانين الاتحادية وقوانين الولايات تكون الاولوية الى الاولى لتطبيقها وان لكل ولاية قوانين خاصة فيها شرط ان الا تتعارض قوانينه مع قواني الحكومة الاتحادية اضافة الى تدخل دولة في شؤونها الداخلية في حالة الطوارئ مع اعطائها صلاحيات مشروطة بموافقة حكومة الاتحادية وهذا يعد نوع من انواع الفيدرالية المطبقة في اغلب الدول الحديثة والديمقراطية .

2 – اللامركزية سياسية جزئية : وقيها يتم توزيع السلطات بين (تنفيذ ووضع وتقاضي حسب القواعد والقوانين الدستورية) بصورة جزئية وذا تتداخل فيه الصلاحيات والاختصاصات مع التشريعات والقوانين

1.خالد خليل طاهر , القانون الاداري , دراسة مقارنة , ط 1 , مطبعة المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة , عمان , 1988 م , ص 25.

2.سماح السيد عبد العاطي , نظام اللامركزية الادارية في الادارة المحلية , بحث منشور في مجلة البحوث المالية والتجارية , جامعة بورسعيد , المجلد 22 , العدد 3 , يوليو 2021 م , ص 57 .

3.سمير عبد الوهاب , النظام المحلي المصري بين المركزية واللامركزية دراسة مقارنة لقوانين الادارة المحلية من 1960 الى 1988 م , سلسلة بحوث , مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة , 1991 م , ص 6 .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

التنفيذية أذ تنقل هذه الصلاحيات الى بعض الوحدات المحلية لتسيير شؤونها فيكون لها دور في صنع القرارات التي تخدم الصالح العام كمثل بريطانيا .

ب _ اللامركزية الادارية : ويمكن تقسيمها الى قسمين ايضاً وكالاتي :

(1) – اللامركزية الادارية الكلية : ويتم عن طريقها توزيع الكثير من الصلاحيات والاختصاصات من ناحية التخطيط والاشراف والرقابة والتنظيم الى الهيئات او الحكومات المحلية عن طريق منح تخويل او نقل هذه الصلاحيات الى وحدات محلية [1].

(2)– اللامركزية الادارية الجزئية : ويقوم هذا النظام على التفويض الذي يسمح للهيئات بتسيير المرافق العامة على المستويات الادنى من العاصمة كالوزرات مثلاً وهذا النوع يسمى باللامركزية الادارية المرفقية أو المصلحية .

ثانيا: اللامركزية السياسية والادارية في ضوء قانون المحافظات رقم 21 لعام 2008م :

أن الاتجاه نحو تطوير النظم الادارية واللامركزية في العراق وذلك لما يتمتع به هذا النظام من منح صلاحيات واختصاصات الى مجالس المحلية ومجالس محافظات وبموجب قانون والدستور وبما يحفظ على وحدة العراق وسلامة الية عمل نظامه السياسي وان العراق كان قبل عام 2003 م يعاني من انظمة حكم كانت تمتلك جميع السلطات والصلاحيات التشريعية والتنفيذية حصرها بيدها دون اشتراك بقية المجالس المحلية , ولكن بعد عام 2003 م وبموجب دستور عام 2005 م اصبحت المحافظات ومجالس المحافظات تتمتع بالعديد من الصلاحيات والاختصاصات بموجب قانون ادارة الدولة لعام ٢٠٠٥ م اذ نص على اللامركزية ادارة الدولة السياسية والادارية[2] .

1.سماح السيد عبد العاطي , نظام اللامركزية الادارية في الادارة المحلية , مصدر سبق ذكره , ص 61.

2.اسراء علاء الدين _ د . حسين علي مكطوف , النظم الادارية :المركزية واللامركزية وتطبيقاتها في العراق , بحث منشور على موقع مؤسسة الهدى للدراسات الاستيراتيجية , تريخ النشر 22 حزيران , 2021 م
https://alhudamissan.com/index.php/2013-03-05-21-25-16/2013-03-05-21-25-11/5484-2021-06-22-20-01-08.html#_ftn18

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

1_ دور اللامركزية سياسية والادارية في ظل قواعد قانون المحافظات رقم 21 لعام 2008 م المعدل.

أ . اللامركزية السياسية وفقا لقانون المحافظات رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ :

يمكن القول ان نظام سياسي في عراق قائم على اساس اللامركزية سياسية والادارية ومنح الدستور العراقي محافظات الشخصية المعنوية أذ اصبحت المحافظات تتمتع بالشخصية المعنوية الحقيقية وتدار من هيئات (مجالس محافظات) والمستقلة عن الحكومة المركزية وان المادة رقم (١) من دستور العام ٢٠٠٥ نصت (ان جمهورية العراق دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة كاملة ونظام حكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا دستور هو ضامن لوحدة العراق)[1] ولقد نصت مادة (116) من دستور (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارية محلية) فالدستور العراقي حدد شكل نظام السياسي الذي يقوم على توزيع الصلاحيات والسلطات فيما بين الحكومة الاتحادية والمحافظات والاقاليم اضافة الى الاختصاصات مشتركة في مواد (112 –113– 114) وترك باقي الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وان نص المادة (121) الفقرة ثانياً اذ نصت على (منح محافظات التي لم تنتظم في اقليم صلاحيات الادارية ومالية واسعة وبما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون) ومنح مشرع تحويلات اخرى للمحافظات أذ نصت الفقرة (خامساً) (لا يخضع مجلس محافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة وله ذمة مالية مستقلة) وفي هذه الفقرة اعترف المشرع بمجالس محافظات كشخصية معنوية واضافة الى اعطاءها ذمة مالية مستقلة .

ولقد منح البند أولاً من مادة (2) من قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم (21 لسنة 2008 م المعدل) مجلس المحافظة سلطة تشريعات المحلية اما المادة (7) من قانون مذكور سابقاً اختصاصات مجلس المحافظة أذ جاءت الفقرة (ثالثاً) لتؤكد على صلاحيتها في (اصدار تشريعات محلية وتعليمات والانظمة لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية وبما لا يتعارض مع دستور وقوانين الاتحادية) وعليه نرى ان المشرع قد منح مجالس المحافظات السلطات التشريعية اوسع من صلاحيات مالية والادارية التي منحها دستور لها ولكن الدستور في مادة (122) قد حدد صلاحيات المجالس المحلية على وفق مبدأ اللامركزية الادارية الاقليمية والتي

[1] . دستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

هي احدى واجبات الهيئات التنفيذية وليس السياسية[1] . و ان وجود مواد تعطي لمجالس محافظات سلطات التشريع الا أن الفقه الاداري رأى انه ليس بإمكان مجالس المحافظات اصدار تشريع محلي ولا اصدار انظمة لان الانظمة واصدارها خاص بمجلس الوزراء حصراً كما نص عليه البند (ثالثاً) من المادة (80) من دستور العراقي . وقد حصر المشرع منح صلاحيات محدودة لمجلس المحافظة من غير اصدار القوانين والتشريعات لتنظيم شؤونها مالية والادارية ويمكن الإشارة إلى أن عمل هذه التشريعات كالاتي:

(1)– سلطة اصدار تشريعات الادارية المحلية : وتتجسد عمل هذه في استحداث وحدة او قضاء او ناحية او دمج ناحيتين فعلى سبيل المثال منح المجلس المحلي لمحافظة بابل وفق بند (ثانياً) مادة (26) (مصادقة بالأغلبية مطلقة على اجراء تغيرات الادارية على الاقضية ونواحي بالدمج والاستحداث وتغيير اسماء قرى وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة وبناءاً على رأي المحافظ أو ثلث اعضاء المجلس) .

(2)– التشريعات المالية المحلية : نصت المادة (115) من دستور على حق مجلس المحافظة في جباية ضرائب محلية وجمع الاموال وسن قوانين خاصة بفرض الرسوم والغرامات بما يمكنها من أدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما يمنحها الدستور من صلاحيات واختصاصات من اجل تسيير شؤونها وتقديم خدماتها الى عامة الشعب . ولقد اورد مجلس المحافظة في النجف الاشرف استفساراً حول مدى سلطة مجلس المحافظة في بفرض وجباية الضرائب والانفاق فكان رد المحكمة كالاتي (أن للمحافظة سلطة سن قوانين خاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب محلية وسن قوانين خاصة بفرض وجباية وانفاق رسوم وغرامات وضميمة وبما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية)[2].

وعلى هذا نرى ان الفقه الدستوري العراقي قد اعطى الحكومات المحلية سلطات التشريعية ولكن على مستوى محلي وقصر دوره ايضاً على (اصدار التشريع) ولم يبين قانون المحافظات غير منتظمة في

---

[1] . شاب توما منصور، القانون الاداري ، الكتاب الأول ، مطبعة دار العراق للطباعة والنشر ، ط ١ ، بغداد ، ١٩٧٩ . ١٩٨٠ ، ص . ٨٦ .

1.رأي المحكمة الاتحادية العليا , العدد 16 , اتحادية , 2008 م , بتاريخ 21 – 4 – 2008 م .

2.للمزيد ينظر : عماد الجنابي – محسن جبر البهادلي , دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 م المعدل , ط 1 , الوكالة الامريكية للتنمية الدولية , مشروع دعم واسناد الحكم المحلي , 2008 م .

3.حنان محمد القيسي , الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 م المعدل , بلا طبعة , دار النشر . الجامعة المستنصرية , بغداد , 2011 م , ص 20

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

اقاليم رقم 21 لسنة 2008 م دور مجلس المحافظة في مراحل ما قبل اصدار التشريعات مثلاً الية اقتراح مشروع وطريقة تصويت عليه ومصادقة عليه أي انه خلا من مراحل عملية التشريع ومدى سلطة المحافظ في تنفيذ هذه التشريعات بوصفه السلطة المحلية التنفيذية في عملية التشريع [2] .

ب . دور اللامركزية الادارية وفقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقاليم رقم 21 لسنة 2008 م المعدل :

تمارس مجالس المحافظات جوانب عديدة من الاختصاصات الادارية وتختص بالوظيفة العامة ومنها ما يكون خاص برسم السياسة العامة أو الخدمات العامة وسوف نقوم بتوضيحها وكالاتي[1] :

أ . اختصاصات تتعلق بالوظيفة العامة :

– اختيار العاملين في بعض الوظائف . الى اعضاء حكومة محلية اختيار بعض من يتسنم مواقع هامة في حكومة المحلية وهم كالاتي :

1 – لهم الحرية باختيار رئيس الحكومة المحلية أو مجلس المحافظة ونائبه وذلك بعد ان يدعو المحافظ الى عقد جلسة وخلال (15) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وبرئاسة الاعضاء الاكبر سناً ويصدر القرار بعد تصويت في اغلبية عدد اعضاء المجلس .

2– انتخاب المحافظ ونائبيه خلال مدة اقصاها (30) يوما بعد المصادقة على نتائج الانتخابات وبعد ان يحصل على اغلبية اصوات الحاضرين في المجلس خلال اول جلسة لمجلس المحافظة وفي حالة لم يتم اختيار اي من مرشحين يتم تنافس بين مرشحين حاصلين اعلى الاصوات [2] .

3 – بعد اقالة المحافظ السابق اختيار محافظ جديد: يتم اتباع نفس الالية اختيار المحافظ ونائبيه وخلال مدة لا تتجاوز (15) يوماً من انتهاء مدة الطعن بقرار الاقالة او صدور قرار المصادقة على الاقالة في محكمة مختصة .

4– المصادقة على اصحاب المناصب العليا في محافظة بعد قيام المحافظ باختيار خمسة من مرشحين .

---

[1] . محمد هماوند ، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية والاقليمية دراسة نظرية مقارنة ، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر ، أربيل ، ط ٢ ، ٢٠٠١ . ص ٢٢٩ .

2حنان محمد القيسي , الوجيز في شر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم , مصدر سبق ذكره , ص 47 .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

ب . يقوم مجلس المحافظة بأنهاء وظائف بعض العاملين في مجلس او ذوي مناصب عليا وكالاتي :

1. – اصحاب المناصب العليا .

2 – اقالة المحافظ .

ج . رسم السياسية العامة للمحافظة عن طريق الاتي:

1 – ان مجلس محافظة يقوم وذلك بالتنسيق مع وزارات وذلك لتطوير الاستيراتيجية المتعلقة بتنمية وتطوير محافظة واحاطة مسؤوليات عناصر الحكومة بشقيها تشريعي والمتمثل في مجلس محافظة وشق التنفيذي ممثل عنه محافظ .

د . يقوم مجلس المحافظة بأعداد برنامج تنفيذ الموازنة العامة للمحافظة .

اذ يقوم مجلس المحافظة بأعداد موازنة تشغيلية واستثمارية فتكون التشغيلية خاصة برواتب الموظفين وسلع وخدمات والثانية الاستثمارية بهدف تطوير البنى التحتية للمحافظة .

ج . الرؤية المستقبلية اللامركزية السياسية والادارية في العراق :

يمكن القول انه من خلال دراسة نصوص دستور جمهورية العراق الصادر سنة 2005 م ان شكل العلاقة بين سلطة الحكومة الاتحادية وبين المحافظات غير منتظمة في اقليم او مجالس المحافظات قد قامت على مبدأ اللامركزية الادارية واعطى الدستور العراقي صلاحيات الى مجالس المحافظات بصورة حصرية في بعض الاحيان ولقد اشار المشرع الدستوري الى انه كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية يكون من اختصاصات مجالس المحافظات والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وعلى هذا نرى ان قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 م اعطى للمحافظة سلطتين الاولى هي مجالس المحلية ويمكن اعتبارها اعلى سلطة تشريعية ورقابية في حدود محافظة وثانية هي تنفيذية وتتمثل في سلطة تنفيذية وممثلة بالمحافظ [1] ولقد كان التطور في شكل النظام السياسي في العراق له العديد من الاثار التي يمكن ان يراها البعض ايجابية فقد تحول شكل النظام من مركزي

1.ينظر الى المادة (2) والمادة (24) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008م .

2.انظر الى جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4016) في 2_2 _ 2006م وللاطلاع على النص القانوني راجع قاعدة التشريعات والتنظيمات العراقية على الموقع الالكتروني : www.iraq-ild.org .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

محصور سلطات والاختصاصات والصلاحيات الى نظام يقوم على مشاركة باقي شرائح الشعب وعلى توزيع للسلطات فيما بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية فيه وعلى مبدأ اللامركزية الادارية والسياسية ويمثل صول اقليم كردستان العراق شكل من اشكال اللامركزية السياسية اذ اعطى بموجب الدستور العراقي الاقليم سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية وهذا شكل نوع من الفيدرالية السياسية القائمة على توزيع سلطات والصلاحيات واوان اللامركزية الادارية قائمة على توزيع وظائف ويمكن القول ان هنالك ايجابيات وسلبيات لعمل مجالس المحافظات يمكن اجمالها بالاتي :

أ . اهم ما تميزت به مجالس المحافظات هو الاتي :

1 – منذ بداية تشكيل مجالس المحافظات فقد شهدت تعاوناً فيما بينهما من اجل انجاز بعض المشاريع بعيداً عن سلطة حكومة الاتحادية وخاصة بعد 2005 م يمكن الاستنتاج ان سلطات محلية اصبحت تتمتع بمرونة مالية اكبر بعد فتح وحدات حسابية كاملة مستقلة عن الادارة المدنية واصبح بمقدورها الانفاق على المحافظة وممارسة الادارة والتمويل وتنفيذ سياسيات الخطط التنموية اضافة الى تعزيز طرق كشف فساد المالي والاداري واضافة متابعة تنفيذ موازنات محلية للدوائر خدمية تابعة للمحافظة .

2– لقد تم تنفيذ برامج تسريع الاعمار وتنمية الاقاليم وفقاً لما ورد بقانون الموازنة الفيدرالية رقم (1) لسنة 2006 م [2] .

3 – إقرار مبدأ اللامركزية الادارية ومالية في التنفيذ أذ شكلت حكومة محلية والمحافظ العديد من الوحدات لتطبيق اللامركزية واضافة الى مراقبة على المشاريع منجزة وتمويل هذه مشاريع بحساب جاري يمول من وزارة المالية واضافة الى تعيين موظفين وقتين ومنح المكافئات والنظر في التعويض اضافة الى رقابة على تنفيذ مشروع وتحديد نسبة اجرة الخبراء والشركات المنفذة وشراء كافة المستلزمات لجعل مشروع كاملاً .

4– الرقابة على كل انشطة هيئات تنفيذية باستثناء محاكم ودوائر عسكرية وكليات ومعاهد لضمان حسن اداء واجباتها .

5 – لقد قامت مجالس محافظات بتنفيذ برنامج الرعاية الاجتماعية وجاء مترافقاً مع برامج انماء الاقاليم وإنجاز الاعمار أذ اعطي مجالس محافظات صلاحيات الاشراف على تطبيق برامج الرعاية اضافة الى تنظيم اليات تقسيم عائدات نفطية للمحافظة .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

ب . سلبيات اللامركزية الادارية في العراق :

يمكن اجمال سلبيات العمل الاداري لمجالس المحافظات بالاتي :

1 – تراجع مستوى اداء العديد من المحافظات نتيجة قلة الخدمات المقدمة من بعض المجالس المحلية والبلدية فكان نشوب مظاهرات في محافظة البصرة نتيجة لقلة تقديم مياه نظيفة وقلة طاقة كهربائية في فصل صيف فكان هذا انعكاس على مستوى اداء المجالس البلدية ومحلية في هذه محافظة .

2– كشفت قلة مصادر المياه في العديد من اقضية والنواحي على عدم قدرة الحكومة المحلية على توفير ابسط متطلبات الحياه للناس وهذا ادى الى نشوب عديد من خلافات بين حكومة محلية وحكومة مركزية وقد ادى هذا الى تبادل للاتهامات بين الطرفين ونشوب العديد من خلافات حول سبب التقصير وقلة الخدمات المقدمة .

3– وجود الفساد المالي والاداري في بعض الدوائر الخدمية والبلدية ادى الى تلكؤ العديد من المشاريع الاستثمارية والخدمية المقدمة من المجالس المحلية الى مواطنين .

4 . ان التنافس والصراعات الحزبية والمحاصصة السياسية أثرت في بعض الاحيان إلى عدم الاستقرار السياسي وبالتالي الى عدم تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين بسبب تلكؤ عمل مجالس محافظات وتأثرها بهذه الصراعات .

الخاتمة :

ان العلاقة بين الحكومات المحلية وحكومة المركزية نجد فيها ان المشرع العراقي قد سار وفقاً لنظم اللامركزية السياسية والادارية عندما نص على ان العلاقة بين الحكومة المركزية والمحافظات والاقليم هي علاقة تنسيقة وليست علاقة رقابية تخضع بموجبها تلك الهيئات الى رقابة واشراف الحكومة المركزية وهذا ما اشارت اليه نص المادة (7 – رابعاً) من قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 م وان لمجالس الحكومات المحلية سلطات ادارية ومالية اضافة الى ان المشرع اشار في المواد (122 – خامساً) الى ان مجلس المحافظة لا يخضع الى رقابة أو سلطة اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة واخضاع حكومة محافظة ليس لرقابة حكومة مركزية ولكن لرقابة مجلس النواب وهذا مثل مخالفة صريحة لنصوص الدستور ذاتها وتحديداً المادة (61) والتي حددت اختصاصات سلطة تشريعية

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

وليس من بينها رقابة على عمل حكومات محلية ويمكن القول ان نظام سياسي عراقي بعد سقوط نظام سابق قد تحول من نظام مركزي الحكومة و سلطة محصورة بيدها الى نظام فيدرالي اتحادي لا مركزي بعد سقوط النظام في سنة 2003 م وصدور دستور سنة 2005 م وان هذا الدستور قد منح سلطات الحكومات المحلية والمتمثلة بمجالس المحافظات سلطات ادارية واسعة وهي ايضاً بحكم عملها القانوني والدستوري فأنها تمارس الاختصاص التشريعي على المستوى المحلي بالاتفاق مع الحكومة الاتحادية وان هذه الحكومات المحلية تشارك بصورة او اخرى في رسم السياسية العامة للدولة فهي عملية تعددية تسمح فيها بمشاركة مختلف شرائح المجتمع في تسيير عمل الدولة عن طريق الانتخابات المحلية وتمثيل المحلي واضافة الى انتخابات الحكومة الاتحادية والتمثيل السياسي والبرلماني لمختلف طبقات الشعب وتبين ايضاً ان الحكومات المحلية قد اتخذت قرارات لامركزية وهذه وسيلة من وسائل تحقيق الديمقراطية السياسية وديمقراطية الادارة وان ارتباك الاوضاع السياسية في العراق قد ادى في بعض الاحيان ايضاً الى اضعاف دور مجالس المحافظات في مزاولة اختصاصاتها دستورية وقانونية اضافة الى ضعف خبرات بعض اعضاء مجالس المحافظات والازدواجية في عمل مجالس محلية وحداثة تجربة في عراق ووجود فساد مالي واداري في عمل البعض منها كل هذا كان قد اثر هذا بصورة او اخرى على عملها بصورة دقيقة ولكن يمكن ان تتقدم عمل الحكومات المحلية في العراق وتطور من الية عمل نظام سياسي في العراق وبالتالي تحقق تقدم في توزيع الاختصاصات والصلاحيات فيما بين الحكومة الاتحادية وحكومات المحلية مستقبلا .

الاستنتاجات :

1 – ان مجالس المحافظات في العراق تمثل احدى طبقات اللامركزية في الدولة أي انه يمثل نوعين من الحكم الادارة المحلية والفيدرالية أي انه اكثر تنظيماً من ناحية الادارة المحلية واقل تنظيماً من ناحية الادارية والسياسية في النظم الفيدرالية فهو يعكس تطور الادارة المحلية الى حكم محلي وبداية لتكوين الفيدرالية .

2– تتمتع انظمة الحكم المحلية بخصائص تشريعية وسياسية وادارية وتنفيذية وقضائية محلية مستقلة في بعض الاحيان عن حكومة مركزية او حكومة الاتحادية اي ان هذا نظام قائم على اسس قانونية ودستورية وان اصدار تشريعات في انظمة الحكم ذاتية غير مشروط بموافقة سلطة المركزية كما يحدث الان في

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

العراق واقليم كردستان كون هذه الموافقة تكون مضموناً دستورياً اضافة الى ان انظمة الحكم الذاتية تكون من مجالس الشعبية المنتخبة ضمن حدود المحافظة او الاقليم .

3 – ان حكومات محلية قد منحت العديد من صلاحيات والاختصاصات فكان دستور العراق لسنة 2005 م وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 م قد منح في بعض مواد مجالس المحافظات حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق اللامركزية واضافة الى منحها للصلاحيات المالية والادارية بما يمكنها من ادارة وتسيير وتقديم خدماتها الى عامة الشعب .

٤– ان عمليات الرقابة على تنفيذ السياسية العامة في المجالس المحلية هي مجرد اجراءات روتينية حيث ان هنالك الكثير من السياسيات التي تمر من دون اعتماد على عنصر فعال في الرقابة والاشراف عليها ووجود فساد مالي واداري في مجالس البعض منها كل هذا ادى الى رداءة تقديمها خدماتها في المحافظة.

٥– ان تداخل الصلاحيات والاختصاصات فيما بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية اضافة الى المحاصصة الحزبية والطائفية وضعف مستوى التمويل وقلة الايرادات المتحصلة ادى الى ضعف عملية صنع السياسية العامة على مستوى المحلي في المحافظة .

التوصيات :

1 – ان التحول الذي طرأ على العراق بعد سنة 2003 م قد حول العراق من نظام شديد المركزية الى نظام فيدرالي لا مركزي متعدد وقد منح المشرع الدستور مجالس محلية صلاحيات واختصاصات تشريعية واسعة الى حد ما وعدم قيام المشرع بالتفريق بين الاقاليم ذات صبغة السياسية وبين المحافظات غير منتظمة في اقليم وهي سلطات محلية ذات طابع اداري ولذا نرى ضرورة تعديل نص مادة (122) (خامساً) من دستور لكي تتوافق مع مبادئ نظام اللامركزية الادارية التي تجري عليها أمور الدولة .

2– تحديد المركز الدستوري والقانوني للمحافظات غير منتظمة في اقليم بوصفها حكومات محلية تدار بأسس قانونية وادارية بموجب مبدأ اللامركزية الادارية ومع بقاء الاقليم في وضع خاص.

3 _ تعديل نص المادة (7 _ رابعا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 م اذ يجب أن تكون العلاقة رقابية وليست تنسيقة أذ تخضع بموجب هذا التعديل الحكومات المحلية لرقابة واشراف سلطة الحكومة الاتحادية .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

4 – تفعيل الرقابة الشعبية على اعمال المجالس المحلية ومجالس محافظات عن طريق زيادة مساهمة في الانتخابات العامة وزيادة الوعي الثقافي لدى العامة عن طريق قنوات المجتمع المدني والوسائل الاعلام ووسائل الاتصالات .

5– منح حكومات محلية الامكانيات مادية كافية للنهوض بالواقع الخدمي للمحافظة وتقديم خدمات بشكل كامل عن طريق تنسيق مع الاقضية ونواحي ودوائر البلدية .

6– العمل على توفير الموارد المالية والادارية لإنجاز المشاريع الاستثمارية والخدمية من اجل النهوض بالواقع التنموي للمحافظة .

References:

1.The Constitution of Iraq for the year 2005 AD .

2. .Law of Unorganized Governorate Councils in a Region No. 21 of 2008 AD.
3. .Second: Arabic Books :
4. .Sami Hassan Najm Al-Hamdani, Local Administration, Its Applications and Oversight, National Center for Legal Publications, Cairo, 2014 AD .
5. .Safwan Al-Mubaideen, Hussein Tarawneh, and others, Centralization and Decentralization in the Organization of Local Administration, Dar Al-Yazouri for Publishing and Distribution, Amman, Jordan, 2011 AD .
6. .Amer Al-Kubaisi, Public Administration between Theory and Practice, Part 2, Edition 5, National Library, Baghdad, 1983 AD .
7. .Habib Al-Harmadhi, Supervision of Public Institutions in Iraqi Legislation, Endowments Press, Baghdad, 1977 AD .
8. .Ali Abdul Razzaq Al-Khafaji, Local Governments and Public Policy Making in Iraq, 1st edition, Al-Sanhouri Library, Al-Mutanabbi Street, Baghdad, 2014 AD .
9. .Nabil Abdul Rahman Hayawi, Decentralization and Federalism, 3rd edition, Legal Library, Baghdad, 2007 AD
10. .Suleiman Muhammad Al-Tamawi, Al-Wajeez fi Administrative Law, A Comparative Study, 1973 AD.
11. -Mohsen Khalil, Principles of Administrative Law, Kurdiya Office Brothers, lectures for second year students, University of Beirut, 1966 AD .
12. .Idris Hassan Muhammad, Oversight of the Administrative Bodies of Regional Decentralization in Iraq, An Analytical Study in Light of the Amended 2005 Constitution of the Republic of Iraq, Tikrit University Journal of Legal and Political Sciences, Volume 4, Year 4, Issue 14 .
13. .Ta'imah Al-Jarf, Law Al-Adari, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1978 AD .

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

14. .Suleiman Muhammad Al-Tamawi, Al-Wajeez fi Administrative Law, Ain Al-Shams Press, Cairo, 1984 AD, p. 70 .
15. . ,Salim Alaa Al-Amiri, Local Administration - Its Concept - Its Objectives - Its Pillars, research published in the Journal of Comparative Law issued by the Iraqi Comparative Law Society, Baghdad, No. 76, year 2007
16. .Georges Fodel - Pierre Delfulfier, Administrative Law, Part 2 Translated by Mansour Al-Qadi, University Foundation for Studies and Publishing, Beirut, 2008 .
17. .Khaled Khalil Taher, Administrative Law, A Comparative Study, 1st edition, Al Masirah Press for Publishing, Distribution and Printing, Amman, 1988 AD .
18. .Imad Al-Janabi - Mohsen Jabr Al-Bahadli, An Analytical Study of the Law of Unorganized Governorates in a Region No. 21 of 2008 AD, Amended, 1st edition, USAID, Local Government Support and Attribution Project, 2008 AD.
19. .Hanan Muhammad Al-Qaisi, Al-Wajeez Explanation of the Law of Governorates Not Organized in a Region No. 21 of 2008 AD, amended, out of print, publishing house. Al-Mustansiriya University, Baghdad, 2011 AD. See Article (2) and Article (24) of the Law on Governorates Not Organized in a Region No. 21 of 2008 AD
20. .Saleh Fouad - Principles of Algerian Administrative Law - 1st edition, Dar Al-Kitab Al-Lubani - Beirut - Lebanon 1983.

Third: Arab Journals :

21. . Samah Al-Sayyid Abdel-Ati, The Administrative Decentralization System in Local Administration, research published in the Journal of Financial and Commercial Research, Port Said University. , Volume 22, Issue 3, July 2021 AD.
22. .Samir Abdel Wahab, The Egyptian Local System between Centralization and Decentralization, A Comparative Study of Local Administration Laws from 1960 to 1988 AD, Research Series, Center for Research and Political Studies at Cairo University, 1991 AD .
23. .See the Iraqi Gazette, issue (4016) dated 2/2/2006 AD. To view the legal text, see the Iraqi legislation and regulations database on the website:
24. .www.iraqild.org
25. .Fourth: Periodicals :
26. . Opinion of the Federal Supreme Court, Issue No. 16, Federal, 2008 AD, dated 4/21/2008
27. .Alaa Abdel Hassan Karim Al-Anzi&Amer Ibrahim Ahmed Al-Shammari, The Effects of Administrative and Regional Decentralization in Promoting Democracy and Protecting Human Rights, Journal of the Babylon Center for Humanitarian Studies, University of Babylon, p. 8.

This is an open access article under the CCBY license CC BY 4.0 Deed | Attribution 4.0 International | Creative Common : https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/