



المركز الوطني  
للتطوير الإداري  
وتقنية المعلومات



هيئة إحصاء  
كردستان



الجهاز المركزي للإحصاء  
وتكنولوجيا المعلومات



بيت الحكمة



برنامج الأمم  
المتحدة  
الإيمائي - مكتب  
العراق



اللجنة الاقتصادية  
والاجتماعية لغربي آسيا  
(الإسكوا)

Distr.  
LIMITED

E/ESCWA/ECRI/2011/WG.1/2  
2 June 2011  
ORIGINAL: ARABIC

## دعم اللامركزية والحكم المحلي للمساعدة في تقديم الخدمات في العراق ملخص تنفيذي

### تمهيد

أعدت هذه الدراسة ضمن "مشروع دعم اللامركزية الإدارية والحكم المحلي في العراق" التي نفذته اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - مكتب العراق. تم إعداد هذه الدراسة من قبل بيت الحكمة مستندة على مراجعات مكتبية وقانونية، كما ارتكزت أيضاً على تحاليل المسوحات الميدانية والتقارير المختصة التي نفذها الشركاء الوطنيين في المشروع وهم بالإضافة إلى بيت الحكمة: المركز الوطني للتطوير الإداري وتكنولوجيا المعلومات، الجهاز المركزي للإحصاء، وهيئة إحصاء إقليم كردستان. تهدف الدراسة إلى تقييم الوضع القائم للإدارات المحلية في المحافظات العراقية، وعلاقتها بالحكومة المركزية، وتحديد ملامح الخارطة العامة لممارسات الحكم المحلي الموجودة حالياً وتركيبته البنوية. وذلك للتعرف على السياسات والأطر القانونية والإدارية والمالية الداعمة للامركزية أو المعوقة لها وتشخيص متطلبات إعادة تشكيل الاستراتيجيات ووضعها في خدمة ومساندة الدوائر الحكومية والإقليمية والوطنية ومنظمات المجتمع المدني والشركاء المحليين والقطاع الخاص. تم إعداد الدراسة النهائية من قبل كل من: أ.د. أمال شلاش، د. وفاء المهدي ود. حسن لطيف كاظم.

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به وبدون تحرير رسمي. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلفين، وليست بالضرورة، آراء الإسكوا.

## المشاركون في الدراسة

تعمد هذه الدراسة بالدرجة الأساس على مجموعة الدراسات والمسوح التي أجريت في إطار المشروع، فقد نفذ في إطار المشروع مسحان أساسيان، الأول هو مسح قدرات الدوائر البلدية في اعتماد اللامركزية الإدارية ونفذته كوادر المركز الوطني للاستشارات والتطوير الإداري.

كما اعد الجهاز المركزي للإحصاء المسح الثاني حول الخصائص السكانية والاقتصادية والإدارية للمحافظات وشارك فريق من هيئة إحصاء إقليم كردستان في اعداد المسح الإحصائي للإقليم مرفق (١)، وقد قام بيت الحكمة بتكليف باحثين متخصصين بوضع دراسة حول الأساس القانوني للامركزية في العراق في حين كلف فريقاً آخر من الباحثين بإعادة صياغة التقارير والأبحاث والمسوحات لتنسجم مع بنية الدراسة النهائية وإضافة مباحث جديدة ومعلومات إلى ابوابها لتستكمل متطلباتها.

أفادت الدراسة بشكل خاص من المراجعة المعمقة للخبراء على أصل الدراسة القانونية ومن ملاحظات الأكاديميين والقانونيين والإداريين مرفق (٢) وملاحظات ممثلي شركاء المشروع السادة وكلاء وزارة التخطيط ورئيس الجهاز المركزي للإحصاء ومدير عام المركز الوطني للاستشارات والتطوير الإداري في ندوة الخبراء الخاصة بعرض مسودة الدراسة النهائية، والتي حضرها أيضاً أعضاء من مجلس محافظة بغداد ومنظمات المجتمع المدني، والمشاركين من أعضاء مجالس المحافظات في الندوة التي نظمتها المنظمة التنسيقية لمجالس المحافظات، مرفق (٣)، وقد اغنت تلك الملاحظات الدراسة وإضافت لها إبعادا علمية وعملية رصينة.

## هيكلية الدراسة

حتى تحقق الدراسة الغرض الأساسي منها، فقد تم تقسيمها على ثلاثة ابواب: ناقش الأول منها أسس اللامركزية ومضامينها في العراق فتضمن الفصل التمهيدي مفهوم اللامركزية ومضمونها وتمحور الفصل الثاني حول الأساس القانوني للحكم المحلي واللامركزية في العراق. أما الباب الثاني فتناول تجربة اللامركزية في العراق على مستوى التطبيق العملي، فيما ركز الفصل الثالث من هذا الباب على آليات الإدارة والحكم المحلي في محافظات العراق، وانصرف الفصل الرابع لمناقشة واقع الإدارة المالية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم. أما الباب الثالث فتناول قدرة المحافظات على تقديم الخدمات في إطار اللامركزية الإدارية فاحتوى على ثلاثة فصول تناولت: الخصائص السكانية والاجتماعية والاقتصادية للمحافظات؛ وتقييم واقع الخدمات البلدية في المحافظات العراقية، ولخص الفصل الختامي سبل تعزيز اللامركزية الإدارية في العراق.

## الملخص التنفيذي

### تقديم

ينال موضوع الإدارة اللامركزية في الوقت الحاضر اهتماماً كبيراً لدى غالبية الدول وخاصة تلك السائرة في ركب الديمقراطية، حيث تتناغم عملية التحول الديمقراطي مع اللامركزية وتوسيع قاعدة الحكم المحلي، ذلك أن نقل مراكز صنع القرار من السلطات المركزية إلى الوحدات الإدارية الأصغر، والأقرب إلى المواطن، يمثل في حد ذاته تكريساً فعلياً لمفهوم المشاركة وزيادة لمساهمة الجميع في عملية الحكم.

لقد افرز التبدل السياسي عام ٢٠٠٣ تحولات مهمة في بنية النظام السياسي في العراق الذي اتجه نحو الأخذ بالنظام البرلماني في إطار فيدرالي فقد جاء الدستور الدائم وفي المادة (١) منه «إن جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني)». وبرغم الصعوبات والمشكلات التي اعترضت التحول الديمقراطي، إلا أن المجتمع العراقي وقواه السياسية والمدنية قد دعمت بقوة هذا التحول، مع ذلك فإن حداثة التجربة الديمقراطية، وعمق المشكلات البنوية التي يعاني منها البلد بعد عقود من الحكم الشمولي، والتدهور الأمني، قد أدت إلى بروز مشكلات جديدة تعترض سبيل الإدارة والحكم في العراق، وربما تؤثر على التوجهات نحو اللامركزية، إن لم يتم التعامل معها بجديّة.

فعلی الرغم من ان التوجّه العام للنظام الاداري الحالي في العراق دستورياً وسياسياً هو باتجاه تعزيز اللامركزية. إلا إن ما أشارت إليه نتائج الدراسة من تعثر وإشكالات ادارية واحيانا سياسية في مجال التطبيق العملي (وأبسط مثال على ذلك التسرّع في موضوع إلغاء وزارة البلديات، ثم التراجع عنه). يؤكد الحاجة الى تقييم التجربة.

وتجدر الإشارة إلى أن حداثة التجربة لا تتيح بعد امكانية اختبار الفرضيات التقليدية الداعمة للامركزية وهي:

ان اللامركزية توفر تقديم خدمات أفضل للمواطن وانها تعزز المشاركة وتسهم في بناء الديمقراطية وتعزز التنمية المحلية وتحسن من مستويات الكفاءة والجودة والشفافية. فالعمليات الرامية إلى نقل المزيد من السلطات إلى مؤسسات الحكم المحلي المنتخبة منذ عام ٢٠٠٥، وتزويدها بسلطات أوسع وبمصادر مالية كافية، لم تسفر عن تمكينها من تقديم خدمات أكثر وأفضل للمواطنين، او انتهاج سياسات أكثر ملائمة للواقع المحلي، وأكثر تجاوباً مع الاحتياجات المحلية.

وللتعرف على العوامل المحيطة بعملية بناء نظام اللامركزية الادارية، بحثت هذه الدراسة ثلاث قضايا أساسية هي:

- الإطار التشريعي والقانوني الداعم لتطبيق نظام اللامركزية الإدارية؛

- قدرات السلطات والكوادر المحلية للقيام بمهام تقديم الخدمات وتعزيز الحكم المحلي وأولت الدراسة اهتماماً خاصاً بالظروف المحيطة بنشأة اللامركزية كونها تفسر الكثير من مواطن النجاح او الفشل ومنها ما تناولته بالتفصيل عن خصائص المحافظات وعن العلاقة بين

السلطات المحلية والاتحادية والعوامل المحددة لها، كما أنها وجدت أن ما يزال هناك مجالاً رحباً للخوض في دراسة وتحليل جوانب عديدة أخرى في اللامركزية، على الرغم من تعدد الجهات القائمة بذلك حالياً، وترى أنها تصلح لمشاريع قادمة منها؛

- دراسة العلاقة بين المركز والمحافظات داخل فدرالية إقليم كردستان.

## لماذا اللامركزية في العراق ؟

غالباً ما يرتبط مفهوم الحكم بالنسبة للعراقيين بالحكومة المركزية ومؤسساتها، والتي اعتاد المواطنون التعامل معها، وقد عمقت سنوات من الحكم الشمولي، والظروف السياسية التي مرّ بها البلد، النزعة المركزية في الإدارة العامة، في مقابل تهميش الإدارات المحلية. وأدت إلى تعميق التفاوتات بين المحافظات ومجمل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية للسكان. وفي سياق تغيير النظام السياسي في عام ٢٠٠٣ نشأت قناعة جديدة بكون اللامركزية الإدارية تضمن القيام بالمهام بشكل أكثر فاعلية وتكفل التكيف مع المعطيات الاقتصادية الجديدة. في حين أن المركزية تحول دون تكوين بيئة اقتصادية قادرة على حفز التطور وتفرض على الحكومة تحديات تتعلق بتوزيع المهام والمسؤوليات بين الحكومة المركزية من جهة والإدارات المحلية والقطاع الخاص من جهة ثانية. إن اللامركزية تقضي على بعض الضغوطات الإدارية والتسيير البيروقراطي للشؤون المحلية من قبل السلطات المركزية. وهو ما يتطلب تدعيم المجموعات المحلية (المحافظات) والبلديات بصلاحيات كبيرة، واستقلالية التسيير والمسؤولية والوسائل البشرية والمالية حتى تسمح للسلطات المحلية بتحريك برامج عملها.

يتكون قطاع الحكم المحلي في العراق منذ عام ٢٠٠٣، بشكل أساس، من مجالس المحافظات والمجالس البلدية، ويقف على قمة السلطة في المحافظة محافظ منتخب من أعضاء مجلس المحافظة، وتدار الأفضية من قبل قائمقام، أما الناحية فيعين لها مدير، وهذا الترتيب الهرمي للسلطة في المحافظة لا يستوعب المؤسسات المركزية وتلك التي ترتبط مباشرة بالوزارات الاتحادية (ينظر الشكل (١) في اصل الدراسة). وقد أجريت منذ التغيير السياسي عام ٢٠٠٣ انتخابات لاختيار أعضاء مجالس المحافظات دورتين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٩، وطبقاً للانتخابات الأخيرة في ٢٠٠٩ فقد بلغ عدد أعضاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ٤٤٠ عضواً.

## الباب الأول

### المقومات الداعمة للامركزية في العراق

#### أولاً- طبيعة الخصائص السكانية والاجتماعية والاقتصادية للمحافظات

لقد شخصت الدراسة عدد من الخصائص التي تشكل تحدياً آنياً ومستقبلياً للامركزية الادارية لما تتطلبه من ادراك للاحتياجات المالية لها وفي الوقت نفسه قدرة وكفاءة الجهاز الاداري والموارد البشرية في مواجهتها. فقد نمت حجم سكان العراق بشكل مطرد خلال القرن العشرين ليصل عام ١٩٥٠ إلى حوالي ٥,٢ مليون نسمة، والى حوالي ٢٥ مليون نسمة عام ٢٠٠٠، ويتوقع أن يصل إلى أكثر من ٣٤ مليون نسمة في عام ٢٠١٢، وحوالي ٤٤ مليون نسمة في عام ٢٠٣٠.

ويمتاز سكان العراق بارتفاع معدل النمو السكاني، وارتفاع معدل الخصوبة الإجمالي إذ تبلغ ٤,٣%، فضلاً عن سوء التوزيع لدرجة كثافة السكان بين المناطق المختلفة واتساع قاعدة الهرم السكاني بارتفاع نسبة الأطفال و نسبة الشباب، واتساع نطاق التحضر وتباين الوضع الاقتصادي والاجتماعي بين المحافظات. فهناك تفاوتات وفجوات مهمة كانت نتاجاً لتراكم الحرمان وسوء تخصيص الموارد أو نتيجة لتردي الوضع الأمني مما يعني فرض ضغوط كبيرة على سوق العمل، مثلما يفرض ضغوطاً على الحكومة الاتحادية التي سيتوجب عليها تخصيص المزيد من مواردها لتقديم الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية بشكل مباشر أو غير مباشر لقطاع واسع ومتنام من المجتمع. كما ستؤثر على خططها المستقبلية وبخاصة في قطاعات التعليم والصحة والاسكان والإنتاج والخدمات.

ان الواقع المتردي للخدمات على مستوى عموم محافظات العراق بما فيها محافظات اقليم كردستان يتطلب توفير الأساس الملائم للانطلاق باتجاه تصحيح الهيكل المكاني للتنمية من خلال توزيع الاستثمارات والأنشطة الاقتصادية والخدمات بشكل أكثر توازناً وتكاملاً، وبما يتناسب مع الميزات والخصائص الاقتصادية والاجتماعية والبشرية لكل محافظة، وبما يترتب من ذلك تقليل الفوارق التنموية ما بين المحافظات وتخفيض نسب الحرمان في مجال الحصول على الخدمات العامة ما بين سكانها، وبما يعظم من معدلات النمو المستدام ويعزز من قيم أدلة التنمية البشرية المستدامة، متخذين من «اللامركزية الإدارية» التي اقرها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في نص المادة ١٢٢/ ثانياً ونظمها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، منطلقاً أساسية باتجاه ترجمة هذا الهدف إلى الواقع.

وانسجاماً مع التوجه نحو إصلاح البنى الإدارية المحلية، فان المجتمعات المحلية ومجالس المحافظات تتجه اليوم نحو تبني أنماط اللامركزية في مستويات الحكم المحلي المختلفة، وذلك أملاً في تطوير وتحسين مستوى الخدمات ونوعيتها وكفاءتها، فضلاً عن تعميق أسس الديمقراطية وترسيخها.

#### ثانياً- اللامركزية حق دستوري

لقد دعم الدستور هذا التوجه فقد نصت بعض موادها على أن تدار المحافظات بالاعتماد على مبدأ اللامركزية (المادة ١١٦)، كما عززت التشريعات هذا التوجه وفي مقدمتها قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وتلك التعليمات التي أصدرتها مجالس المحافظات.

إن التوجه نحو اللامركزية في إدارة الدولة فرض على الحكومة الاتحادية التزامات تتعلق بضرورة إرساء أسس المشاركة في وضع الأولويات والأهداف من أجل إدارة وتحقيق التنمية المستدامة وإشباع الحاجات الأساسية من خلال تقديم الخدمات العامة، وإدارة الموارد المالية المتاحة لكل إقليم أو محافظة سواء بالنسبة لتخصيصات الموازنة العامة للدولة أو المنح والقروض المخصصة لبرامج إعادة الإعمار وتنفيذ المشاريع التنموية، ولقد نص الدستور العراقي ومن خلال المادة ١١٤ على المنطلقات الأساسية لهذا الحق الاقتصادي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي تتمثل بالآتي :

تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم :

- أ. إدارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم ذلك بقانون
- ب. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها .
- ج. رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .
- د. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام .
- هـ. رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- و. رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ز. رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها.

ولكي يترجم هذا الحق الاقتصادي الذي نص عليه الدستور والخاص بتفويض الصلاحيات لمجالس المحافظات وبما يضمن إرساء أسس اللامركزية الإدارية في الشؤون الاقتصادية وتقديم الخدمات العامة لسكانها، لابد من مجموعة مبادئ تعد ضوابط أساسية من شأنها أن تنظم إيقاعات العلاقة ما بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات وتتمثل بالآتي:

- أ. يجب أن تكون الحكومات المحلية مستقلة مالياً وإدارياً عن الوزارات المركزية .
- ب. تكون حكومة الإقليم والحكومات المحلية هي المسؤولة عن تخطيط شؤونها الاقتصادية والمالية والتنمية ضمن إطار خطة التنمية الوطنية.
- ج. تكون الوزارات المركزية مسؤولة عن وضع رؤيا لإعمار وتنمية القطاعات الاقتصادية على المستوى الوطني وتخطيط وتنفيذ المشاريع الإستراتيجية الكبيرة ومشاريع الموارد المائية والنفط والغاز والطرق السريعة، والمطارات الدولية وغيرها من المشاريع التي تقع خارج الحدود الإدارية للمحافظات.

### ثالثاً- دعم اللامركزية في قانون المحافظات

ولقد سعى قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ مع الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ إلى تجسيد هذه المبادئ، وإرساء أسس الشراكة وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات المتعلقة بوضع الأولويات التنموية وتقليص نسب الحرمان ما بين سكان المحافظات، مع السعي إلى توفير وتقديم الخدمات

العامة وتحسين نوعيتها لتغطي السكان كافة ، وكذلك توسيع الصلاحيات المالية والتي اقرها الدستور من المادة ١٢١/ثالثا والتي نصت على تخصيص حصة عادلة للأقاليم والمحافظات من الإيرادات المحصلة اتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الأخذ بنظر الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها.

#### رابعاً- دعم اللامركزية في نظام الإدارة المالية

إن التنمية المتوازنة التي أكد عليها الدستور جاءت لتعطي إشارات مطمئنة وإيجابية للأقاليم والمحافظات جميعها والتي تمتلك منها أو لا تمتلك ثروة نفطية في أراضيها، ترددات تلك الإشارات انطلقت من نص المادة ١١٢/ أولاً، والتي أكدت على أن توزيع العوائد النفطية سيكون بشكل منصف وعادل وفقاً للمعايير التي حددتها المادة (١١٢) والمادة (١٢١)، والمتمثلة بنسب السكان في الإقليم أو المحافظة أي الكثافة السكانية وحاجات الإقليم أو المحافظة والحاجات في هذه المادة تتوافق مع معيار التضاريس ودرجة الحرمان، التي تعرض لها الإقليم أو المحافظة سواء من جراء سياسات النظام السابق، أو من جراء اعتماد سياسة تنمية شاملة أحدثت حالة من النمو غير المتوازن قطاعياً الأمر الذي تسبب في حالة من النمو غير المتوازن إقليمياً.

أما المعيار الذي أشارت إليه المادة ١٢١ من الدستور فيتمثل (بمورد الإقليم أو المحافظة) وهنا لا يتطرق النص إلى الإيرادات النفطية، لأن الدستور عدّها محصلة اتحادياً وقد جعل لكل إقليم أو محافظة حصة عادلة منها، بل يشير إلى الموارد المالية الأخرى المتمثلة بالضرائب والرسوم والتي يمكن أن تنظم بقانون يحدد أي من أنواع الضرائب والرسوم يمكن أن يخول الإقليم في تحصيلها وإنفاقها في المجالات التي تحددها حكومة الإقليم أو مجالس المحافظات وفقاً لأولوياتها وأهدافها.

علماً أن المادة (٤٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد بينت مصادر الإيرادات المالية للمحافظة وكالاتي:

- أ. الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية حسب المعايير الدستورية المعدة من وزارة المالية والمصادق عليها من مجلس النواب.
- ب. الإيرادات المتحصلة من الخدمات التي تقدمها المحافظة والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.
- ج. الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية النافذة.
- د. التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة.
- هـ. الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة والقوانين الأخرى النافذة.

إن تصميم النظام اللامركزي يتطلب توزيع مسؤوليات القطاع العام بين أنواع الحكومات المختلفة، حيث إن هذا التصميم يستلزم أربعة عناصر رئيسية: الإنفاق، الإيرادات، التحويلات بين تشكيلات الحكومة والاقتراس بين التشكيلات الإقليمية.

وخلال السنوات ٢٠٠٣-٢٠٠٥ اشكت بعض المحافظات من قلة تخصيصات الإعمار في المحافظات، كما اشكت من أن الحكومات المحلية لم تكن تملك صلاحيات إدارتها وإنما كانت تدار من قبل الحكومة المركزية. إلا أن ميزانية عام ٢٠٠٦ أعطت ولأول مرة في تاريخ العراق صلاحية إدارة الأموال وصرفها وإحالتها للحكومات المحلية منسجمة مع توجهات الدولة نحو اللامركزية. حيث بلغ حجم تخصيصات المشاريع الاستثمارية في الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (٢٠٠٦-٢٠١٠) مبلغ ٨٥٩٦٦,٥ مليار دينار تعادل ٢٥% من إجمالي النفقات العامة، منها ٦٦٤٠٦,٢ مليار دينار لمشاريع الوزارات الاتحادية و ١٩٥٦٠,٣ مليار دينار لبرامج تنمية وأعمار الأقاليم والمحافظات.

وعلى الرغم من توفير الحكومة الاتحادية لتلك التخصيصات، لم تحقق المحافظات سوى نسب صرف متواضعة ضمن تخصيصات تنمية الأقاليم، حيث ارتفعت نسبة التنفيذ الفعلي لتلك التخصيصات من حوالي ٢٨% إلى ٣٤% ثم إلى ٤٧% للسنوات ٢٠٠٦، ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ على التوالي.

### دعم اللامركزية في الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١١

تبنت موازنة عام ٢٠١١ مبادئ داعمة للامركزية، فاقرت مبلغ ٢٦٥٧٢٥٦ مليون دينار لاعمار وتنمية مشاريع الأقاليم والمحافظات بضمنها إقليم كردستان خصصت على أن يتم توزيعها كالاتي:

أ. حسب نفوس كل محافظة.

ب. حسب المحرومية عند إعداد وزارة التخطيط الاتحادية معايير هذه المحرومية على أن لا يعطل ذلك التوزيع حسب نفوس كل محافظة وينفذ على النحو الآتي:

أ. يقدم المحافظ خطة اعمار اقتصادية المحافظة والاقضية والنواحي التابعة لها المصادق عليها من قبل مجلس المحافظة إلى وزارة التخطيط لغرض دراستها والمصادقة عليها على أن تراعى المناطق الأكثر تضررا داخل المحافظة.

ب. يتولى المحافظ تنفيذ خطة الإعمار المقررة ويتولى مجلس المحافظة مسؤولية مراقبة التنفيذ. كما فرضت المادة ١٩ في قانون الموازنة مراعاة عدالة توزيع القروض التي تقدم للحكومة الاتحادية على الأقاليم والمحافظات وحسب نسبة سكانها بعد الأخذ بنظر الاعتبار المشاريع الإستراتيجية الممولة من هذه القروض حصرا.

وبالنسبة للتنسيق بين الوزارات الاتحادية والمحافظات فقد وجه القانون قيام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالتنسيق المسبق مع المحافظات ومجالسها عند اختيار المشاريع. وأجاز للوزارة الاتحادية تكليف المحافظة بتنفيذ المشاريع الاستثمارية المخصصة في موازنتها والعائدة لتلك المحافظة، مثلما أجاز للمحافظة تكليف أي وزارة من الوزارات الاتحادية أو حسب الاختصاص لتنفيذ المشاريع الاستثمارية في تلك المحافظة حسب تخصيصات اعمار وتنمية الأقاليم والمحافظات المخصصة لها (المادة ٢٠).



## خامساً- دعم اللامركزية في نظام الوظيفة المدنية

مزيد من اللامركزية في قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩

اتساقاً مع التوجهات العامة في تعزيز اللامركزية، فقد اتجه قانون مجلس الخدمة الاتحادي الذي صادق عليه البرلمان السابق عام ٢٠٠٩ من دون ان ينفذ، إلى إعطاء المحافظات غير المنتظمة بإقليم صلاحيات إضافية في مجال شؤون الوظيفة المدنية، فقد نصت المادة ١٦ من القانون على أن «تؤسس الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مجلس خدمة مدنية يتولى جميع شؤون الوظيفة المدنية التي هي من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وعلى أساس مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص والكفاءة والعدالة».

المصدر: قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.

## سادساً- دعم اللامركزية في خطة التنمية الوطنية

جاءت خطة التنمية الاقتصادية (٢٠١٠-٢٠١٤) لتؤمن الانتقال من الإدارة المركزية للاقتصاد إلى الإدارة اللامركزية المتمثلة بحالة اقتصاد السوق والمنافسة وإعطاء دور أكبر للحكومات المحلية وفقاً للأسلوب التدريجي الهادف إلى إرساء وتوطيد آليات اقتصاد السوق في تحديد الأولويات واتخاذ القرارات. كما أشارت الخطة إلى السياسات اللامركزية التي تبنتها من أجل ترجمة هدفها الإستراتيجي المعزز لللامركزية الإدارية والمتمثلة بالاتي :

أ. زج السلطات المحلية في المحافظات في عملية إعداد وتحديد الأولويات التنموية لها، وخاصة في مجال الخدمات الاجتماعية للمواطنين، على أن يترك للحكومة الاتحادية التخطيط والتنفيذ للمشاريع الإستراتيجية التي تخدم عموم العراق ومحافظات عدة وبالتشاور مع السلطات المحلية المعنية.

ب. توزيع الاستثمارات بشكل متوازن وعلى أساس الموازنة بين مبدئي العدالة الاجتماعية (بالنسبة للخدمات والبنى التحتية) والكفاءة الاقتصادية (بالنسبة للأنشطة الإنتاجية)، وبما يخلق الترابط والتكامل بين الأقاليم والمحافظات وعلى أساس الميزة النسبية والإمكانات والمحددات التنموية للإقليم والمحافظات.

## الباب الثاني

### محددات نظام اللامركزية الادارية

شخصت الدراسة جملة اشكاليات قيدت نجاح نظام اللامركزية الادارية في تحقيق اهدافه، كان اهمها ما يتعلق بالاطر التشريعية والقانونية، وضعف مقومات الجهاز الاداري للسلطات المحلية، وتدني مشاركة المرأة.

#### أولاً- الأساس القانوني للامركزية

يدور خلاف بين القوى السياسية في العراق اليوم حول شكل الدولة ونظام الإدارة فيها بين الفيدرالية واللامركزية، ويمكن اعتبار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ من المخاضات العسيرة التي خرج بها هذا الخلاف في شكل تسوية توافقية قائمة على انصاف الحلول. وتتجلى هذه التسوية في الخلط بين الفيدرالية واللامركزية في هذا القانون. ففي الوقت الذي يقضي القانون بإدارة المحافظات التي لم تنتظم في إقليم على أساس اللامركزية الإدارية (أولاً) فإنه لا ينص على مبدأ الرقابة على اعمال السلطات المحلية من قبل السلطة التنفيذية (ثانياً) ويرفع بمستوى بعض اختصاصاتها إلى ما يشبه صلاحيات الأقاليم (ثالثاً).

#### العلاقة بين السلطة الاتحادية والسلطات المحلية في المحافظات التي لم تنتظم في إقليم

يستند النظام القانوني للامركزية الإدارية في الفترة الانتقالية في العراق منذ التغيير في عام ٢٠٠٣ ولحين انتخاب مجالس المحافظات بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٣١ إلى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ وامر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ المشار إليهما آنفاً. وبعد إلغاء هذين الصكين القانونيين فإن اللامركزية الإدارية تقوم على الصكين القانونيين الآتيين :

#### ١. الدستور العراقي:

استوحى الدستور العراقي مبدئي الفيدرالية واللامركزية الإدارية من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ والامر رقم ٧١ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة ٢٠٠٤، قضت المادة (١) من دستور سنة ٢٠٠٥ بان «جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق» في حين نصت المادة ١١٦ منه على انه «يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية» كما نصت المادة ١١٧/ أولاً على انه «يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً» في حين تقضي المادة ١٢٢ من الدستور بأن تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. ولا يتعارض مفهوم التوسع في الصلاحيات الإدارية والمالية مع اللامركزية الإدارية، مادام لا يمتد هذا التوسع إلى الشؤون التشريعية . ولكي تمارس الهيئة الإدارية المحلية هذه الصلاحيات الواسعة فإنه من الضروري

ان تكون هذه الهيئة منتخبة من قبل مواطني الوحدة الإدارية حتى تمارس صلاحيات أصلية وليست صلاحيات تفويضية قابلة للاسترداد من قبل السلطة المركزية المانحة لها.

## ٢. قانون المحافظات.

لقد اتجه واضعو الدستور نحو مزيد من الصلاحيات باتجاه الاقاليم والمحافظات على حساب المركز تحت تاثير رد الفعل على مساوى المركزية الشديدة للنظام السابق لا بناءً على حاجة العراق الى حكومة مركزية قوية وصلاحيات لامركزية واسعة في المحافظات بشكل يحقق التوازن بين وحدة العراق من جهة وحاجة المحافظات لتميتها على يد ابنائها من جهة اخرى. وقد ادى هذا الاختلال في التوازن في الصلاحيات الى الخلط بين اللامركزية والفيدرالية والكوفدرالية في نصوص الدستور مما يقتضي التطرق لهذا الموضوع في الآتي:

### ب. اللامركزية الإدارية والفيدرالية في المحافظات.

ميزت المادتان ١٢١ و ١٢٢ من الدستور بين الطبيعة القانونية للنظامين فما يصدر من مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم تعد قرارات إدارية أما ما يصدر عن المجالس التشريعية في الاقاليم فهي قوانين. غير ان الفقرة ثالثاً من المادة ٧ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي أعطى لمجالس المحافظات صلاحية (إصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية)، يثير اللبس ويلغي الحدود الفاصلة بين النظامين. ويمكن اللجوء الى العبارة الاخيرة في هذا النص القائلة بأن يتم ذلك (وبما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)، لتفسير النص تفسيراً ضيقاً وذلك بحصر صلاحية اصدار القوانين بالسلطة المركزية لا السلطات الادارية اللامركزية تمييزاً لها عن السلطات الاقليمية التي تملك هذه الصلاحية وذلك للحيلولة دون الخلط بين النظامين اللامركزي والفيدرالي، لأن الدستور منح السلطات اللامركزية سلطات إدارية ومالية لا صلاحيات تشريعية وان تعبير (تشريعات محلية) في الفقرة المذكورة أنفاً لا ينصرف إلى القوانين. وهو ما يفهم من قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠٠٨/٣٩ وهو واضح في سياق الفقرة (١٢) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تنص على صلاحية مجلس المحافظة في إصدار جريدة تنشر فيها القرارات والوامر الصادرة عنه ولم يضمن هذه الصلاحية نشر القوانين.

وبناءً على ما تقدم فان النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم هو نظام اللامركزية الإدارية طبقاً للمادة ١٢٢/ ثانياً بالرغم من النص على اصدار تشريعات محلية من قبل مجلس المحافظة تتحصر فقط في تنظيم الشؤون الإدارية والمالية وقد سبق ان ذكرنا ان هذه التشريعات يمكن تسميتها بالتشريعات الفرعية ومن ثم، فان أية محاولة من مجلس المحافظة في التوسع في الصلاحية التشريعية ستكون عرضة للطعن فيها امام مجلس النواب تارة وامام المحكمة الاتحادية العليا تارة أخرى، وذلك طبقاً للمادة ٩٣/ رابعاً من الدستور على اساس اللامركزية الادارية لا الفيدرالية.

إلا ان المادة ١٢٢/ ثالثاً جعلت المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس وبشكل لا يخضع او يرتبط برئيس مجلس الوزراء الاتحادي وعلى نمط صلاحيات رئيس الاقليم مما يلغي نظام الرقابة او الوصاية الادارية للمركز وهي من

خصائص نظام اللامركزية الادارية. اما المادة ٤٥ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ فهي للتسيق بين الطرفين ليس غير.

أما الفيدرالية فهي النظام القانوني للأقاليم الوارد في الفصل الأول من الباب الخامس من الدستور ولا يوجد نص دستوري يقضي بتطبيق فيدرالية هذه الأقاليم بالطريقة التي ورد فيها تطبيق اللامركزية الإدارية في المحافظات التي لم تنتظم في إقليم حسب المادة ١٢٢/ثانياً.

### ج. الفيدرالية والكونفدرالية في الأقاليم

ويمكن مناقشة هذا الخلط في الدستور الدائم أولاً وفي مشروع دستور كردستان ثانياً؛ لقد نشأ إقليم كردستان كأمر واقع بعد صدور قرار مجلس الامن رقم ٦٨٨ في ٥ نيسان/ ابريل ١٩٩١ الذي اقام منطقة امنة شمال خط عرض ٣٦ منفصلة عن الحكومة العراقية المركزية. وانهقد برلمان كردستان في ١٩ أيار/ مايو ١٩٩٢ الذي نشأت عنه حكومة محلية في ٥ تموز/ يوليو ١٩٩٢ اعلنت النظام الفيدرالي ضمن جمهورية العراق. وبعد سقوط النظام السابق نصت المادة ١١٧/أولاً وثانياً من الدستور العراقي في استفتاء جرى بتاريخ ١٥/١٠/٢٠٠٥ على ان (يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً) كما تقضي المادة ١٤١ من الدستور الاتحادي بان يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في الاقليم منذ عام ١٩٩٢ والقرارات التي اتخذتها حكومة كردستان نافذة المفعول ما لم تكن مخالفة للدستور، ولم يجر أي فحص لمدى توافق القوانين والقرارات المذكورة مع الدستور الاتحادي حتى الآن وفي الوقت الذي لم تؤسس أقاليم أخرى أصبح إقليم كردستان الإقليم الوحيد في ظل النظام الفيدرالي في العراق والذي اقره الدستور باثر رجعي. ويقوم الاقليم بوضع دستور له يحدد هيكل مؤسساته وصلاحياته واليات ممارستها على الا تتعارض مع الدستور الفيدرالي طبقاً للمادة ١٢٠ منه. وقد صوت برلمان كردستان على مشروع الدستور ولكن المشروع لم يعرض على الاستفتاء بسبب الصلاحيات الواسعة التي نص عليها مما يتعارض مع الدستور الاتحادي. ويمارس الاقليم صلاحياته كأمر واقع منذ اقامة الاقليم قبل قيام الدستور الاتحادي . وتتجلى معالم الكونفدرالية في الدستور الاتحادي بذاته في الاتي:

١. اقر الدستور الاتحادي الاختصاصات المشتركة بين السلطة المركزية والاقاليم في المادة ١١٤ منه بحيث ان كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات المركزية يدخل في اختصاصات الاقاليم بل والمحافظات التي حشرت هنا خارج السياق القانوني للنظام الاداري للامركزية وذلك للحد من صلاحيات السلطة المركزية باتجاه المزيد من الصلاحيات للمحافظات على النسق الاتحادي لا للامركزية الادارية.
٢. أوضحت الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات على القانون الاتحادي في حالة الخلاف بينهما في اطار الاختصاصات المشتركة حسبما جاء في المادة ١١٥ من الدستور الاتحادي. وسيكون هذا النص مبعث نزاع مستمر بين الطرفين بالنظر لشدة التداخل بين الاختصاصات الحصرية للاتحاد والاختصاصات المشتركة مع الاقاليم والمحافظات بشكل يؤثر على قدرة الحكومة المركزية في ادارة البلد في وقت يحتاج فيه العراق الى الاستقرار السياسي والامني.
٣. ج. تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية الامر الذي يؤدي الى التداخل والنزاع بين الحكومة المركزية من جهة والاقاليم والمحافظات من جهة اخرى فيما يتصل بادارة السياسة الخارجية للعراق.

## ثانياً- توزيع الاختصاصات بين المحافظات التي لم تنتظم في إقليم والحكومة الاتحادية

لم يكن واضعوا الدستور العراقي في موضع يميزون فيه بين الفيدرالية واللامركزية في النظام الإداري للمحافظات مما أدى إلى خلق حالة من الهجنة التي تخلط بين النظامين في إطار القانون الدستوري الأمر الذي يؤدي إلى تداخل الصلاحيات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية وهو ما نلاحظه في الآتي:

### أ. الاختصاص الحصري للحكومة المركزية

تحدد المادة ١١٠ من الدستور نطاق السلطات الاتحادية الحصرية للحكومة الاتحادية، بينما تقضي المادة ١١٥ بان كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات، مما يجعل هذه المحافظات بمستوى الأقاليم من حيث تمتعها بصلاحيات واسعة تخرج عن نطاق المادة ١٢٢ التي حصرت اختصاصات هذه المحافظات في إطار اللامركزية الإدارية وفي حدود الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة.

وبالرغم من شمول المحافظات بالاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم كما يوحي سياق المادة ١١٥ إلا ان التفسير الضيق للنص يحول دون شمول هذه المحافظات بالاختصاصات المشتركة التي تشارك الأقاليم فيها السلطات الاتحادية. ويعود للمحكمة الاتحادية العليا امر تفسير هذه المادة بالمعنى الضيق أو بالمعنى الواسع فيما إذا عرض الموضوع عليها طبقاً للمادة ٩٣/ رابعاً من الدستور.

### ب. الصلاحيات الهجينة للسلطات المحلية

تخلط المادتان ١١٥ و ١٢٢ من الدستور بين لامركزية المحافظات الإدارية وفدرالياتها من حيث مشاركتها الأقاليم في الاختصاصات المشتركة وكونفدرالياتها من حيث اولوية قانون المحافظات على القانون الاتحادي فيما يأتي:

أ. تنص المادة ١٢٢ على ادارة المحافظات على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون يقضي بتطبيق هذا النظام لإدارة هذه المحافظات.

ب. تنص المادة ١١٥ على ان كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم في إقليم. وهذا يعني تمتع المحافظات بصلاحيات غير حصرية شأنها شأن الأقاليم. وبالتالي فان هناك توسعاً في صلاحيات المحافظات خارج حدود الاختصاصات الحصرية للمحافظات المحددة في الشؤون الإدارية والمالية فقط. ومن شأن هذا الارتباك بين النصين ان يجعل الإدارة في المحافظات واسعة في مواجهة الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية بما من شأنه أن تمتد إلى نطاق الاختصاصات الفيدرالية وهو ما يتعارض واللامركزية الادارية.

### ج. الصلاحيات المشتركة

يوهم نص المادة ١١٥ بأولوية قوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على القانون الاتحادي في حالة الخلاف بينها وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الطرفين المحلي والاتحادي،

علما بان اشارة المادة ١١٥ إلى الصلاحيات المشتركة ينبغي ان تكون مقتصرة على الحكومة الاتحادية والاقاليم فقط ولا تمتد الى العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات.

ومهما كان تفسير فقرات المادة ١١٥ الضيق أو الواسع، فان غموض النص من شأنه أن يثير مشاكل عديدة بين السلطات المركزية وسلطات الهيئة الإدارية في المحافظات بالشكل الذي تعاني فيه العلاقة بين السلطة المركزية واقليم كردستان، وذلك في حالة ترجيح قانون المحافظات على القانون الاتحادي في الصلاحيات المشتركة وبالمستوى الذي يرجح فيه قانون الأقاليم على القانون الاتحادي، وهذه سمة من سمات الكونفدرالية وليست سمة من سمات الفيدرالية التي يرجح فيها القانون الاتحادي على قانون الولايات الاتحادية.

وإذا ما تصرفت الأقاليم والمحافظات بهذا السياق الكونفدرالي، فان النظام الفيدرالي الذي وضعه دستور ٢٠٠٥ من شأنه ان يكون عرضة للمشاكل القانونية والسياسية والإدارية والتي بدت من خلال عقود النفط التي ابرمها إقليم كردستان دون تنسيق مع الحكومة المركزية ومشكلة تطبيق المادة ١٤٠ من الدستور بشأن حدود المحافظات والمناطق المتنازع عليها والاستفتاء حول كركوك وتشريع قانون انتخاب مجالس المحافظات والرسوم الكمركية للمنافذ الحدودية في كردستان وغيرها.

### ثالثاً- الخلافات مع المركز وصناعة السياسة

#### أ. الخلافات بشأن تفسير المواد الدستورية والقانونية

يثير التعامل مع موضوع الصلاحيات المشتركة بين المؤسسات الفيدرالية والوحدات المحلية اشكالية كبيرة، وهي متعلقة بالنص الدستوري الوارد في المادة ١١٥ من الدستور الذي يطرح سؤالاً يخص تحديد المقصود في حالة الخلاف «هل إن القانون الذي سيشرعه مجلس المحافظة أو مجلس الإقليم يعتبر معدلاً أو لاغياً للقوانين الاتحادية التي تخالفه؟» ففي الوقت الذي ترفض فيه المحكمة الاتحادية التفسير المبني على وجود تعارض بحيث يعدل أو يلغي القانون المشرع من الوحدات الفيدرالية القوانين الاتحادية عند الاختلاف بين الاثنين، فان المحكمة قد حمت الشكل الفيدرالي للدولة وأسبغت حماية واضحة لوحدة العراق مستلهمة نص المادة ١٠٩ من الدستور التي نصت على «تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي» وهي مادة وضعها المشرع العراقي لدستور عام ٢٠٠٥ في صدر الباب الرابع المنظم لاختصاصات السلطات الاتحادية.

#### ب. الخلاف بشأن صلاحيات التشريع

ان هناك تزامناً بين النصوص الامر الذي يستدعي المفاضلة فيما بينها بما يمكن تنظيم العلاقة بين المركز والمحافظات على وفق نظام اللامركزية الادارية كما ينص عليه كلا من الدستور وقانون المحافظات في أن واحد وترجيحه على نظام الفيدرالية الذي تنفرد به المادة ١١٥ من الدستور. وهذا يعني ترجيح المادة ٦١/أولاً والمادة ١٢٢/ثانياً من الدستور والمادة ٧/ثانياً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ التي تقضي تطبيق نظام اللامركزية الادارية على المحافظات بدلاً من نظام الفدرالية الخاص بالاقاليم والا زالت الحدود الفاصلة بين النظامين.

وهذا يعني حصر التشريع الضريبي بمجلس النواب دون مجالس المحافظات. ومما يؤيد هذا التفسير هو صلاحية مجلس النواب في الرقابة على عمل مجالس المحافظات بحلها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضائه إذا ما قامت هذه المجالس بمخالفة الدستور كما هو حكم المادة ٢٠/ثانياً من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وبدلالة الفقرة أ/٢ منها.

إن مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية ولكن يمارس صلاحية الإدارية والمالية الواسعة استناداً لحكم الفقرة الثالثة من المادة ١٢٢ من الدستور التي نصت على أن المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس. إلا إنه من جانب آخر يمكن حمل عبارة (لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية....) على إن المقصود منها هي القرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة كنوع من التشريع الفرعي أو غير المباشر الذي يعمل على وضع التشريعات الرئيسية الصادرة عن مجلس النواب موضع التطبيق ذلك إن النظام الدستوري والقانوني في العراق إنما يقوم على فكرة التدرج، ففي أعلى الهرم يوجد دستور عام ٢٠٠٥ ثم التشريعات الصادرة عن البرلمان والتشريعات الصادرة عن الأقاليم وتطبق هذه في الأقاليم حصراً والأنظمة والتعليمات ثم القرارات الإدارية التي تصدر بناءً على الأعمدة المتقدمة من جانب مجالس المحافظات.

#### ج. الخلافات بشأن صلاحيات تقديم الخدمات العامة

غالباً ما تظهر بعض تنازعات السلطة بين مجالس المحافظات والحكومة المركزية حول قضايا التمويل والحصول على الإيرادات، وحرية إبرام العقود، وتخصيص الأراضي للمشروعات التنموية وغيرها. ولعل أبرز تلك القضايا الخلاف حول إدارة مطار النجف الدولي وحدود سلطة المحافظة من جهة، ووزارة النقل الاتحادية من جهة أخرى. كما احتدم الصراع بشأن تفسير بعض مواد الدستور الخاصة بالنفط والغاز وإمكانية قيام بعض المحافظات بالاستثمار، أو حق الحكومة في إبرام الاتفاقات مع شركات النفط الأجنبية دون الرجوع إلى رأي المحافظات المنتجة.

#### د. إشكالية قرار حل وزارة البلديات والأشغال العامة الاتحادية

ولعل أكثر القضايا الخلافية إثارة للجدل بين المركز والمحافظات كان قرار حل وزارة البلديات والأشغال العامة الاتحادية، فقد سعت لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب إلى حل وزارة البلديات بالتعاون مع لجنة المحافظات والأقاليم في مجلس النواب. وكان يفترض بالاجراءات أن تتم من خلال فك ارتباطات بعض الدوائر المعنية وهي دائرة التخطيط العمراني ودائرة البلديات ودائرة الماء والمجاري ليتم ربطها إدارياً وفنياً وقانونياً بالمحافظين ويشرف ويراقب على عمل هذه الدوائر مجلس المحافظة. كما تتم توزيع ملاكات هذه الدوائر وبمختلف درجاتهم الوظيفية على الدوائر والمديريات في المحافظات. وكان من المفترض أن يؤدي حل الوزارة إلى تعزيز اللامركزية ومنح مجالس المحافظات صلاحيات تنفيذية أكبر خصوصاً في تقديم الخدمات البلدية بمختلف أشكالها. وبالفعل فقد صدر قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات العامة رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٠، الذي نص على: «تشكل مديرية عامة في كل محافظة غير منتظمة في إقليم تسمى المديرية العامة للشؤون البلدية ترتبط بالمحافظ ويديرها موظف بدرجة مدير عام...» على أن «تصدر مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تشريعاً ينظم هيكلية المديرية العامة للشؤون البلدية». وطبقاً للقانون ترتبط بالمديرية العامة للشؤون البلدية مديريات: البلديات، الماء، المجاري، والتخطيط العمراني

(المادة ١). كما نص على نقل جميع صلاحيات وزير البلديات والأشغال العامة إلى المحافظين، ليتمتع المحافظ بصلاحيات الوزير الإدارية في مجال المديرية العامة للشؤون البلدية (المادة ٦).

وقد رحبت المحافظات بقرار الحل فقد اتهم رئيس مجلس محافظة كربلاء وزارة البلديات والأشغال العامة بأنها وقفت حجر عثرة في طريق تنفيذ العديد من مشاريع الاستثمار في المحافظة، موضحاً أن قرار حل وزارة البلديات والأشغال العامة كان قراراً صائباً. كما أعلن مجلس محافظة النجف، عن إحالة مشروعين للصرف الصحي منقذان من قبل وزارة البلديات والأشغال العامة إلى هيئة النزاهة لتلكتها في عملية التنفيذ وتدني نسب الانجاز .

وكان رئيس الوزراء قد طعن بدستورية قرار مجلس النواب لدى المحكمة الاتحادية لمخالفته لإحكام الدستور. وقد وجدت المحكمة «من استقراء نصوص الدستور أنه قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات في المادة ٤٧ منه. وأن مشروعات القوانين خص بتفديهما السلطة التنفيذية ويلزم أن تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وأن الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة (٨٠) منه وليست السلطة التشريعية.

### ثالثاً - اللامركزية والنوع الاجتماعي

وعلى الرغم من الدور المهم الذي تلعبه المرأة في عملية التنمية، إلا أن واقع المرأة في العراق لا يختلف كثيراً عن واقعهن في العديد من الدول العربية، حيث لا تزال مشاركة المرأة في مراكز اتخاذ القرار في القطاع الحكومي منخفضة، والفجوة بين الجنسين في المناصب الإدارية العليا واسعة تؤثر الحقائق التي توصلت إليها الدراسة، الصعوبات التي تواجه عملية مراعاة النوع الاجتماعي في تدعيم اللامركزية الإدارية، والصعوبات التي قد تواجه ترقى المرأة في المناصب القيادية والإدارية العليا والوسطى في المحافظات، ذلك أن انخفاض نسبة النساء في المستويات القيادية، يعني ارتهاً العملية بالمساحة التي يُسمح للمرأة العمل في حدودها، واستمرار تقييد ارتقاء المزيد من النساء في السلم الإداري نحو تسنم المناصب القيادية العليا في المحافظات، والدوائر الخدمية فيها. وفي ظل عدم وجود استراتيجية لدعم البنى التنظيمية الجديدة في جميع المستويات في إطار من المساواة في النوع الاجتماعي، وإلى تطوير أساليب اختيار القيادات الإدارية ودعمهم وتمكينهم في إطار يحقق عدالة النوع الاجتماعي.

ويشير التوزيع النسبي للقيادات الإدارية العليا والوسطى في الحكومات المحلية إلى أنه متحيز للذكور، إذ لا تحتل النساء سوى ٥% من المناصب القيادية والإدارية العليا والوسطى في الحكومات المحلية. حيث لا توجد امرأة بمنصب محافظ أو رئيس مجلس محافظة. أما مجالس المحافظات فقد بلغت أعلى نسبة للقيادات للإدارية العليا والوسطى ٨٨,٦% من الذكور في محافظة صلاح الدين وأعلى نسبة للإناث بلغت ٣١,٨% في محافظة كركوك. بينما بلغت أعلى نسبة للتحصيل الدراسي من حملة شهادة البكالوريوس في محافظة البصرة ٧٦,٥% للذكور وأقل نسبة ٩,١% في محافظة واسط وبالنسبة للإناث فقد بلغت أعلى نسبة من اللاتي يحملن شهادة البكالوريوس ٢٥,٣% في محافظة بغداد وأقل نسبة ٠,٥% في محافظة واسط. وفي ظل التباين الواضح بين النساء والرجال في مستويات التعليم، فإن ارتقاء المرأة يظل رهيناً إلى حد كبير بمستوى تعليمها.



#### رابعاً- ضعف مقومات تقديم الخدمات البلدية في المحافظات العراقية

تلخيصاً للاتجاهات التي رصدها مسح تقييم واقع تقديم الخدمات في المحافظات من منظور دعم اللامركزية من قبل المركز الوطني للاستشارات والتطوير الإداري، يعرض الجدول الآتي خلاصة عامة للنتائج التي تشير إلى ضعف في مقومات اللامركزية الإدارية في أربعة مجالات هي: التخطيط، الموارد البشرية، جودة الخدمات، العلاقة بين الحكومة المحلية والحكومة الاتحادية. فيما كانت تلك المقومات متوسطة في مجالين هما: الإدارة المالية، جودة البنى التحتية، مع ذلك كشف التقييم عن إمكانات جيدة في ميدان القدرات الإدارية والتنظيم.

#### نتائج تقويم واقع تقديم الخدمات في المحافظات من منظور دعم اللامركزية

دعم اللامركزية	جيد	متوسط	ضعيف	
التخطيط			√	ضعيف بسبب قصور الكادر واستمرار الاعتماد على الوزارة المعنية في المركز
القدرات والتنظيم	√			جيدة
الموارد البشرية			√	ضعيف بسبب عدم تناسب عدد العاملين مع سكان المحافظة، وتدني كفاءة ونوعية العنصر البشري ما ينعكس على الأداء
الإدارة المالية		√		متوسط بسبب تباين قدرات المحافظات في انجاز المشروعات المحددة في الموازنة الاستثمارية
جودة الخدمات			√	ضعيف بسبب تدني جودة الخدمات التي تقدمها مؤسسات الدولة
العلاقة بين الحكومة المحلية والحكومة الاتحادية			√	ضعيف بسبب تبعية الحكومات المحلية والدوائر البلدية للحكومة الاتحادية في مجالات التمويل والتخطيط، وضعف الإمكانيات المحلية.
جودة البنى التحتية		√		متوسط بسبب ضعف البنى التحتية في المحافظات

## الباب الثالث

### نحو تعزيز اللامركزية في العراق: الاستنتاجات والتوصيات

وفي ضوء الدراسات التي أعدت في إطار المشروع، وملاحظات الخبراء عليها، فضلا عن نتائج التحليل والاضافات التي أجراها الفريق الأساسي للدراسة فقد توصلت الدراسة إلى عدد من الاستنتاجات والتوصيات

#### أولا- الاستنتاجات العامة

على الرغم من أن الدستور دعم اللامركزية، وعلى الرغم من ان لامركزية السلطة السياسية للمحافظات جارية فعلا، الا ان البنى الادارية الحالية ما تزال تعكس نهجا مركزيا لا يخططه النظر، فاللامركزية الادارية لم تطبق بصورة جدية بالمعنى الحديث، وما تزال المديرية التابعة للوزارات الاتحادية تعمل بوصفها دوائر مندوبة للوزارات الاتحادية. هذا من جهة ، ومن جهة اخرى كانت ولادة اللامركزية في ظروف متسارعة قد جعلت بناء مجالس المحافظات هشا لكونها انبنت على الولاء السياسي وليس المهني.

ويمكن اجمالا تلخيص الاوضاع المحيطة بنظام اللامركزية الادارية بانها بيئة معوقة، تتجلى في صراع مواد، صراع سياسي، وصراع إدارات نتجت عن الوضع السياسي الذي احاط بفترة كتابة وتشريع الدستور وكذلك قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨:

- فهناك فراغ تشريعي ناجم عن نظام هجين يتطلب تعديل الدستور ، وتعديل قانون المحافظات المذكور. وهناك مواد دستورية وقانونية ملغومة بتصارع الاختصاصات كالمادة ١١٥ من الدستور التي تتعارض مع المادة ١٢٢ منه
- وتأخذ مطالبات مجالس المحافظات بالحصول على صلاحيات تشريعية، طابع الصراع السياسي مع المركز اذ يرى انها تتجه نحو الفيدرالية وليس اللامركزية الادارية .وان اصدار قانون المحافظات كان متسارعا ولاغراض انتخابية ولم يؤخذ فيه راي المركز ويدعو البعض الى تعديل المادة ٧ بإلغاء صلاحيات التشريع ويرى آخرون بالابقاء على التشريع بعدم التعارض مع القوانين الاتحادية، وحصر صلاحية التشريع بالتعليمات والنظم المحلية فحسب
- اما صراع الادارات فيتجلى في التنافس على الصلاحيات، في وقت نقشت فيه شتى مظاهر الفساد الاداري ربما بسبب ضعف رقابة السلطة المركزية وتشتت الصلاحيات من جهة وضعف القدرات الإدارية للمركز والمحافظات من جهة اخرى

لقد حصل جدل طويل قبل اقرار قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وان حالة الجدل بين من تبينوا نظريتين متناقضتين احدهما اعطاء سلطات مفردة للمحافظات تبلغ مراتب الفدرالية وتتشابه معها حتى يصبح الوضع هجيناً يصعب تحقيقه على الارض وعند التطبيق والاخرى تبنت الانتقال التدريجي من المركزية الى اللامركزية بسلطات محددة للمحافظة ورقابة من المركز تضمن تصحيح الخلل والاختفاق الذي يمكن حصوله في بداية التحول. وقد برز هذا التناقض واضحا في القانون خاصة في صلاحيات التشريع المحلي التي منحت لمجالس المحافظات بعد احتدام الجدل الذي لم ينفذ الا بقرار المحكمة الاتحادية العليا بمنح تلك الصلاحيات للمجالس المحلية . فضلا عن مواطن خلل كثيرة تستوجب تعديل فقرات

ومواد من القانون لازالة التشوه القانوني فيه وازالة الصبغة السياسية البارزة على ملامحه ليتحول الى قانون قادر على تقديم الحلول لازمات الادارة في المحافظات.

أ. ترتبط المحافظات في ظل النظام الإداري القائم على مبدأ اللامركزية بقوة بالحكومة الاتحادية، بسبب احتياجها للتمويل، الذي ما يزال يتولد ويدار مركزياً - بحكم اعتماده الرئيس على عوائد النفط- ، مع ذلك فان التوجهات العامة تؤكد استمرار دعم الحكومة الاتحادية للمحافظات عملاً بمبدأ اللامركزية الإدارية، عبر استدامة الالتزام الحكومي بتوفير الموارد المالية لتلبية احتياجات المحافظات.

إن واحدة من اهم المشكلات التي تعترض طريق تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق ترتبط بالتمويل، وهنا ليس المقصود قصور التمويل والمخصصات الاتحادية للحكومات المحلية، بل هو في استمرار اعتماد المحافظات على الحكومة الاتحادية في تأمين حاجاتها المالية، بدلا من تعزيز قدراتها الذاتية في توفير الموارد المالية اللازمة لتوفير الخدمات وتيسير الإدارة المحلية. مع ذلك تبرز مشكلة أخرى، تتصل بضعف القدرات الإدارية المحلية، الأمر الذي يتجلى في عدم تمكن الكثير من المحافظات من بلوغ مستويات مقبولة للصرف من الميزانية الاستثمارية، برغم استنساخ العديد من المؤسسات الاتحادية على مستوى المحافظات، ومنها هيئات الاستثمار التي ما تزال تؤدي أدواراً محدودة.

اما الصلاحيات المالية فهي وان ارتبطت بأطر قانونية وتعليمات مالية إلا إنها تبقى تابعة للمركز ، وفي الوقت الذي لم تنجح الإدارات المحلية في تعبئة الموارد الذاتية للمحافظة فان الحكومة الاتحادية لم تشجع دورها المحافظات للحصول على موارد ذاتية على سبيل المثال: بيع / تأجير أراضي.. كما إنها ترى ان ليس لدى مجالس المحافظات قدرات وخبرات مناسبة لتحديد احتياجات المحافظة التنموية او الخدمية او التخطيط الإستراتيجي لها، الامر الذي أدى الى ضياع المال العام.

تتطلب اللامركزية توفير سبل الادارة الجيدة لموارد المحافظة وتمكن المحافظ والمجلس منها عن طريق ملائمة التشريعات، عدم تضارب الصلاحيات ، ووضوح العلاقة بين المركز والمحافظة (فهي ليست علاقة تنافس او عداء)، فعلى سبيل المثال لاعمى لاعطاء صلاحيات واسعة عن طريق القانون في حين تحدد التخصيصات المالية وترفق بتعليمات وضوابط تمنع حسن استخدام الموارد المتاحة فضلا عن التدخل في تقديم الخدمات البلدية نتيجة التضارب مابين صلاحيات المحافظة ووزارة البلديات .

ب. إن محافظات العراق، وبرغم توافر الموارد والإمكانات المادية، ما تزال تعاني من قصور واضح في البنى التحتية، وما تزال مشكلة الكهرباء واحدة من أهم المشاكل التي باتت تؤثر على المجتمع والاقتصاد، بسبب العلاقة التشابكية الوثيقة لهذا القطاع مع باقي قطاعات الاقتصاد الوطني، كما أن البلد ما يزال يعاني كثيراً في ميدان النقل، فخدمات النقل والاتصالات والبريد والشبكة الدولية ما تزال متخلفة في جميع المحافظات، ما يتطلب استثمارات كبيرة وتغييرات في الهياكل الإدارية والتنظيمية لهذا القطاع.

ج. ومن الأمور المهمة التي تبرز لدى تقويم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، هو حجم الدور الذي يمكن أن تضطلع به الحكومة، مقابل القطاع الخاص، فالأخير عانى خلال السنوات السابقة وما يزال يعاني من التهميش الكبير لدوره التنموي، لذا فان على الدولة أن تعيد الحيوية للقطاع الخاص من خلال جعله القطاع الفاعل في النشاط الاقتصادي والمولد لفرص العمل والمعزز للنمو المستدام والمساهم في تمويل التنمية من خلال تعظيم إيراداته ومدخراته. إن إعادة توزيع الأدوار في النشاط الاقتصادي لصالح

القطاع الخاص يتطلب اتخاذ إجراءات مهمة من بينها تسهيل انسيابية وتبسيط الإجراءات الحكومية على صعيد الأعمال، وإجراء إصلاحات على الصعيد التجاري والتنظيمي يرافقه تطوير إطار مؤسسي وقانوني شفاف ومبسط لتشجيع أعمال القطاع الخاص فضلاً عن تشجيع عملية وتوسيع مجالات الإقراض للقطاع الخاص. وهنا تبرز تحديات إضافية ترتبط بقدرة المحافظات على تعزيز دور القطاع الخاص بدل أن تكون منافس له، في إطار الدور الذي حصلت عليه توفيقاً من الحكومة الاتحادية.

## ثانياً - الاستنتاجات الخاصة

### أ. الاستنتاجات الخاصة بالجانب القانوني

يتبين من خلال هذه الدراسة إن هناك نظامين قانونيين مختلفين للإدارة في العراق، الأول هو نظام اللامركزية الإدارية في المحافظات التي لم تنتظم في إقليم معمول به بموجب المادة ١٢٢ من الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والثاني هو الفيدرالية في الأقاليم كما هو مبين في المادتين ١١٣ و ١١٤ من الدستور.

إن هذا التوسع في الصلاحيات الفيدرالية والكونفدرالية لا وجود له إلا في نطاق ضيق بشأن بعض الصلاحيات التشريعية في قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، الذي ينظم صلاحيات المحافظات طبقاً لنظام اللامركزية الإدارية والصادر بموجب المادة ١٢٢/ثانياً من الدستور، الأمر الذي ينبغي معه تفسير النصوص تفسيراً ضيقاً من جهة تخصيص النص الخاص وهو قانون المحافظات للنص العام وهو المادة ١١٥ من الدستور. وهذا تفسير بمقتضى نص دستوري ينص على تطبيق اللامركزية الإدارية بموجب قانون حسبما تقضي به قواعد التفسير كذلك. وبخلافه ستضيع السمات اللامركزية التي نص عليها قانون المحافظات والمادة ١٢٢ من الدستور ذاته، وسنكون أمام تضارب في النصوص من شأنه أن يؤدي إلى تساقطها حسب قواعد التفسير.

ولكن هذا التمييز يتضاءل بسبب التداخل بين هذين النظامين من خلال الخلط في المفاهيم وتوزيع الصلاحيات فيما يأتي:

١. قانون المحافظات: حيث تتجلى سمات الفيدرالية في منح المحافظات صلاحيات تشريعية بموجب المادة ٢/ سابعاً بينما لا تشمل اللامركزية الإدارية على صلاحيات تشريعية للوحدات الإدارية المحلية التي تمارس صلاحيات إدارية وليس صلاحيات تشريعية.

٢. الدستور: تمنح المادة ١١٥ من الدستور صلاحيات واسعة للأقاليم والمحافظات في مواجهة السلطة المركزية من حيث التحديد الحصري لصلاحيات الأخيرة من جهة وجود اختصاصات مشتركة بين الطرفين من جهة ثانية وأولوية القوانين المحلية على القانون الاتحادي بشأن الاختصاصات المشتركة، من جهة ثالثة مما يثير مشاكل كونفدرالية وليس مجرد مشاكل فيدرالية بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية. علماً بأن تنظيم أحكام النظام اللامركزي إنما تتم بقانون لا في الدستور باعتبارها شأنًا إدارياً وليس شأنًا سياسياً.

وعلى الرغم من أن قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم يوفر قاعدة أولية لتمكين مؤسسات الحكم المحلي، إلا انه لا يوفر اطاراً شاملاً نحو انشاء نظام لامركزي فعال وكفوء، ذلك أن مجالس المحافظات ما تزال تفتقر الى الصلاحيات الكافية. وبناءً على ما تقدم يمكن تشخيص بعض المعوقات على المستوى القانوني:

- عدم وضوح الإطار التشريعي لعمل اللامركزية، والازدواج القانوني الحاصل بين الفيدرالية واللامركزية.
- عدم اكتمال النظام القانوني الداعم للامركزية والنواقص في قانون المحافظات.
- عدم تحديد ضوابط ومعايير لتنظيم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ووضع التشريعات الضرورية لتشجيعها وتحديد الأنشطة التي يمكن أن تكون محورا لهذه الشراكة

#### ب. الاستنتاجات الخاصة الجانب الإداري

لقد أثرت سنوات الحروب والعقوبات الاقتصادية، فضلا عن التغيير غير السلمي للسلطة منذ عام ١٩٥٨ في جعل مؤسسات الدولة ضعيفة وجامدة من دون تغيير باتجاه تحسين كفاءة الأداء المؤسسي. ويؤثر ذلك الضعف كثيراً على جوانب التنمية المحلية ودعم اللامركزية الإدارية. لقد ارتبطت الإدارة بفلسفة النظام السياسي، ومحاولاته المضطربة للهيمنة على مؤسسات الدولة، واختراق جسدها، لذا فان مؤسسات الدولة كانت عرضة للتسييس المكثف الأمر الذي أضعف بنى الإدارة، وأثر على آليات صناعة القرار في داخل كل مؤسسة، ولنظرتها للجهات الإدارية الأعلى في الهرم الإداري. وفاقمت لحظة انهيار الدولة، ومؤسساتها، وإعادة بنائها على عجل في كفاءة أداء تلك المؤسسات، وفاقم من المشاكل المتأصلة فيها وفي مقدمتها مشكلة الفساد، وأثر على جودة أدائها. وعموما تتصف الإدارة في العراق عموماً ومنها الإدارة في المحافظات بعدد من السمات التي قد تشكل تحدياً في تعزيز اللامركزية الإدارية في المستقبل المنظور منها:

- تخلف نظم الإدارة في العراق، والاعتماد على الأساليب التقليدية في الإدارة والتنظيم.
- نقص العمالة وعدم ملائمتها لحجم السكان في عدد من المحافظات يؤثر على عمل الجهاز الإداري في المحافظات.
- قصور الكفاءات والقيادات الموجودة، فعلى الرغم من أن الديمقراطية تشكل قاعدة مهمة لإنجاح الإدارة اللامركزية، إلا أن النظام الحزبي القائم في العراق وطبيعة قوانين الانتخابات لا تدفعان باتجاه اختيار نخب إدارية وقيادية كفوءة على مستوى المحافظات.
- الفساد والمحسوبية وتغلغل الأحزاب في مؤسسات الحكم المحلي.
- تدني الكفاءة في المستويات الإدارية المتوسطة والدنيا، الأمر الذي يهدد نجاح الإدارة المحلية.
- تفشي ظاهرة البطالة المقنعة في مؤسسات الدولة عموماً.
- الافتقار للتخطيط في العمل.

#### ج. الاستنتاجات الخاصة بتقديم الخدمات

١. إن تردي الواقع الاقتصادي على مستوى عموم محافظات العراق يتطلب توفير الأساس الملائم للانطلاق باتجاه تصحيح الهيكل المكاني للتنمية من خلال توزيع الاستثمارات والأنشطة الاقتصادية والخدمات بشكل أكثر توازناً وتكاملاً، وبما يتناسب مع الميزات والخصائص الاقتصادية والاجتماعية والبشرية لكل

محافظة، وبما يترتب من ذلك تقليل الفوارق التنموية ما بين المحافظات وتخفيض نسب الحرمان في مجال الحصول على الخدمات العامة ما بين سكانها، وبما يعظم من معدلات النمو المستدام ويعزز من قيم أدلة التنمية البشرية المستدامة، متخذين من «اللامركزية الإدارية» التي أقرها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في نص المادة ١٢٢/ ثانياً ونظمها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، منطلقات أساسية باتجاه ترجمة هذا الهدف إلى الواقع .

٢. كشف التحليل جانباً من الصعوبات التي تواجه عملية مراعاة النوع الاجتماعي في تدعيم اللامركزية الإدارية، والصعوبات التي قد تواجه ترقى المرأة في المناصب القيادية والإدارية العليا والوسطى في المحافظات، ذلك أن انخفاض نسبة النساء في المستويات القيادية، في ظل عدم وجود كوتا نسائية، يعني ارتهاق العملية بالمساحة التي يُسمح للمرأة للعمل في حدودها، واستمرار تقييد ارتقاء المزيد من النساء في السلم الإداري نحو تسنم المناصب القيادية العليا في المحافظات، والدوائر الخدمية فيها. وفي ظل عدم وجود استراتيجية لدعم البنى التنظيمية الجديدة في جميع المستويات في إطار من المساواة في النوع الاجتماعي، وإلى تطوير أساليب اختيار القيادات الإدارية ودعمهم وتمكينهم في إطار يحقق عدالة النوع الاجتماعي. وفي ظل التباين الواضح بين النساء والرجال في مستويات التعليم، فإن ارتقاء المرأة يظل رهيناً إلى حد كبير بمستوى تعليمها.

٣. كشف مسح قدرات الدوائر البلدية عموماً عن:

- ضعف البنى التحتية لقطاع الخدمات في المحافظات، وقصور الكفاءة في إدارتها.
- حاجة المحافظات لاستثمارات ضخمة في البنى الأساسية.
- قصور في البنى الداعمة للحكم الرشيد.
- ضعف في البنى المعلوماتية والالكترونية، الأمر الذي ينعكس سلباً على توفر المعلومات، والبنى التحتية الداعمة للحكومة الالكترونية.
- استمرار السمة المركزية للمفاصل المهمة من عملية التخطيط، إذ لا تزال الوزارة المعنية هي الجهة التي تصادق على الخطة. مع ذلك نجد أن مساهمة المحافظات في صياغة الخطة المصادق عليها تعد جيدة، وهذا مؤشر بأن الجهة المصادقة تأخذ بأراء الدوائر، إلا أن اتخاذ القرار هو مركزي من لدن الوزارة. في حين نجد أن مشاركة التشكيلات المختلفة في تحديد الاهداف واعداد الخططما تزال ضعيفة، وهو ما ينسجم مع المؤشرات السابقة التي تشير الى ضعف في مقومات اللامركزية الادارية.
- وعلى صعيد المشاركة في اتخاذ القرارات، بين المسح أن هناك مشاركة جيدة في اتخاذ القرارات ، ألا انها تتفاوت بين المحافظات. حيث نجد أن أعلى نسب المشاركة كانت في السليمانية تليها محافظتي ذي قار وبغداد فيما أشرت اضعف مشاركة في محافظة صلاح الدين.
- إن تحديد الأولويات عند اعداد الخطط من الامور الاساسية والتي تعبر عن حاجة المنطقة والمواطنين ويؤشر التقييم اعتماد اكبر على اللامركزية في تحديد الاولويات. وفي اقليم كردستان، تشير نتائج المسح الى ان الجهة التي تقوم باعداد الاولويات بصورة رئيسة هو المجلس البلدي، الامر الذي يؤكد اضطراد روح اللامركزية في اعداد الخطط. وأشار التحليل الى أن تحديد الأولويات يتم حسب الكثافة السكانية.

- وتعد قلة الكوادر المتخصصة والكفاءة واحدة من العقبات المهمة التي تواجه العملية التخطيطية يليها عدم وجود تنسيق بين الدائرة والجهة المنفذة للمشروعات وقلة التخصيصات المالية باهمية نسبية أدنى.
- ان الفصل في الصلاحيات والمسؤوليات كان بمستوى جيد وهذا مؤشر صحي جداً ويؤكد عدم تداخل الصلاحيات والمسؤوليات لتلك التشكيلات
- تبدو الدوائر المشمولة بالمسح غير راضية عن كفاية التخصيصات الاستثمارية، وكفاية الصلاحيات المالية. فهي بأنواعها الثلاثة (ادارية/ مالية/ فنية) ضعيفة ولا تلبي طموحات تلك الاجهزة مما يعكس تدني جودة اداء الخدمات المقدمة للمواطنين والذي يرتبط بحجم ومستوى الصلاحيات الممنوحة لتلك التشكيلات ويثير موضوع زيادة مستوى الصلاحيات في ظل الوضع الراهن حيث تنفشي ظاهرة الفساد الاداري والمالي زيادة النتائج السلبية اكثر من النتائج الايجابية
- بين المسح توافر درجة جيدة من كفاءة العاملين في النشاط المالي، لكن التوثيق الحسابي والكثير من العمليات ما تزال غير مؤتمنة وان اتجهت بعضها نحو التوثيق الالكتروني . فيما نجد أن الدوائر المشمولة بالمسح تطبق نظاماً للتقارير المالية وهذا ما تفرضه التعليمات والتشريعات والضوابط المالية الاتحادية في الرقابة على الصرف بكافة مراحلها وهو مؤشر جيد جداً على سلامة نظام الرقابة والتدقيق والتقييم المالي.
- أظهر المسح أن الدوائر البلدية تفضل الارتباط بالحكومة المحلية بدافع عدد من الاسباب: الموقع الجغرافي أي بعد المسافة عن وزارة البلديات وخاصة بالنسبة لمحافظة الانبار والبصرة والقادسية وصلاح الدين (قضاء تكريت فقط)، واربيل؛ تجنب الروتين والاجراءات البيروقراطية بالنسبة لمحافظة اقليم كردستان؛ تفهم اكبر للاحتياجات من قبل الحكومات المحلية وهذا حسب رأي دوائر البلدية في محافظة البصرة والقادسية والانبار واربيل والسليمانية؛ السرعة في الانجاز؛ سهولة الحصول على التخصيصات المالية؛ تعزيز ثقافة اللامركزية الادارية.

### ثالثاً- التوصيات

#### أ. التوصيات العامة

- ينبغي التأكيد على أهمية توفير الدعم السياسي للامركزية الإدارية من خلال رؤيا واضحة ووضع آليات هذه الرؤيا في فترة زمنية محددة لتعزيز ثقة المواطن في إجراءات وخطط الحكومة.
- لاحظت الدراسة ضعف دور النساء في الادارات العليا والوسطى وان وجودها المحدود في مجالس المحافظات يعود الى نظام الكوتا المعتمد لذلك فان المزيد من الجهد مطلوب لتمكين المرأة من جهة وتعميق الوعي المجتمعي باهمية مشاركتها
- ضرورة اشراك منظمات المجتمع المدني وتعاونها من اجل المزيد من الدعم لمبادئ الحكم الرشيد.
- ينبغي تيسير سبل مشاركة القطاع الخاص في الاضطلاع بالتنمية المحلية مما يسهم في تقليص الفوارق على النطاق المحلي.

ب. الجانب القانوني

- ينبغي إجراء تعديل ثان لقانون المحافظات رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ يحدد صلاحيات السلطات المحلية على وفق السياقات العامة للامركزية الإدارية لا الفيدرالية، وبما يعمل على استقرار النظام الإداري في العراق في ظل حكومة اتحادية قوية تحافظ على وحدة النظام القانوني والسياسي من جهة، ومن خلال صلاحيات إدارية للسلطات المحلية لتحقيق تسميتها من جهة أخرى، وفي ظل رقابة إدارية فعالة من جهة ثالثة. وذلك لتوطيد معايير إدارة الجودة والنزاهة سعياً وراء إعادة إعمار العراق والحفاظ على وحدته السياسية والإقليمية، ذلك لان الديمقراطية في العراق مازالت غضة وان المحافظات تعاني من ضعف في الكوادر الإدارية القادرة على إدارة المرافق العامة بكفاءة وشفافية وان التوسع في صلاحياتها في الوقت الحاضر وبدون رقابة إدارية من المركز يؤدي إلى تبيد ميزانيتها وفشل أدائها.
- ان التعديل الأول لقانون المحافظات الصادر بالقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ لم يعالج المشاكل الناجمة عن التداخل في الاختصاصات، وإنما اقتصر على تعديل جوانب إجرائية تتعلق بالطعون، مع تمكين مجلس النواب من الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة على خلفية قرارات بعض مجالس المحافظات المخالفة للدستور أو القوانين النافذة لسد الفراغ الناجم عن غياب الرقابة الإدارية للحكومة المركزية.
- الحاجة الى مستويات اعلى من التنسيق على مستوى الحكومة الاتحادية. على الرغم من تعميمات الأمانة العامة لمجلس الوزراء وقرارات مجلس شوري الدولة إلى حد ما في توضيح صلاحيات ومهام المحافظات ومجالسها، لتحقيق تنسيق في الأداء الإداري لعمل السلطات المحلية بما يحافظ على تحقيق التوازن بين الحاجات المحلية وسياسة الدولة في إعادة البناء .
- ينبغي العمل على ملء الفراغ التشريعي الناجم عن عدم وجود قوانين داعمة لعمل اللامركزية في العراق، فالبناء القانوني الحالي ينتمي في معظمه إلى حقبة ما قبل التغيير، وقد زادت القوانين التي صدرت فيما بعد من تعقيد الوضع القانوني، لذا ينبغي إصدار القوانين واللوائح والتعليمات التي تتناسب مع التوجه اللامركزي .
- ينبغي العمل على تفعيل القوانين والتعليمات والضوابط التي تنظم العلاقة ونظام الاتصالات بين الوحدات البلدية من جهة وبين مجالس المحافظات ومع وزارة البلديات والأشغال العامة.
- يجب مراعاة وضع إقليم العاصمة بغداد الذي نصت عليه المادة ١٢٤ من الدستور كون هناك تداخل في صلاحيات محافظة بغداد وأمانة العاصمة لذا من الضرورة إيجاد آلية واقعية لتسهيل إجراءات العمل
- تعديل القوانين الاتحادية التي تتعارض مع اللامركزية ومنها قوانين الوزارات التي لازالت مركزية وينبغي سن قوانين للوزارات بالشكل الذي أكد عليه الدستور العراقي النافذ لعام (٢٠٠٥) لكي يكون هناك تناغم وتناسق بينها وبين قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .
- عقد شراكة بين الحكومة المحلية والاتحادية في إعداد مشاريع القوانين والسياسات العامة على سبيل المثال مايتعلق بالنفط والكهرباء وغيرها .



## ج. الجانب الإداري

ان ايجاد نظام فاعل لتقاسم السلطات يستلزم القيام بتصميم هياكل للشفافية والمساءلة تضمن أن تؤدي اللامركزية استخداماً أكفأ للموارد ووضعها في خدمة المجتمع، وهنا يمكن أن تلعب الحكومة الاتحادية دوراً مهماً في صناعة السياسات، وضمان الجودة، والرقابة والتقييم، والإشراف على تأمين لامركزية الخدمات. هناك عدد من الإصلاحات التي يتطلب أخذها في عملية دعم اللامركزية، وهذه تتضمن

- وضع جدول ذو سقف زمنية محددة لضمان توسيع الصلاحيات الإدارية والمالية وبرمجتها مرحلياً، صلاحيات إدارية / فنية / مالية
- التطوير المؤسسي بتعديل قانون الانتخابات بما يضمن تغيير نصف أعضاء المجلس في كل دورة انتخابية
- وضع ضوابط بحيث لا يتم تغيير الموظفين في المحافظة أو مجالس المحافظات بما في ذلك مكتب المحافظ ورئيس مجلس المحافظة بعد كل دورة انتخابية لضمان الاستفادة من نتائج التدريب وبناء القدرات.
- تقوية قدرات الحكومات المحلية في مجالات الإدارة المالية وتنفيذ الموازنة وإعداد المشاريع.
- الإصلاحات الضريبية، بضمنها التحضيرات لكل من الضرائب المركزية والضرائب على المستويات اللامركزية (الإقليمية والمحلية).
- تطوير الإدارة الضريبية.
- تقوية عملية تبويب الموازنة وإعداد التقارير المالية.
- تغيير فلسفة الإدارة وتطبيق مناهج الإدارة الحديثة.
- توفير فرص التدريب للمستويات المختلفة في الإدارات المحلية، وإعطاء الأولوية للمجالات الأساسية للتدريب في مجالات إعداد دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية للمشاريع وآليات وضع الخطط الاستراتيجية للمحافظات.
- إيجاد آليات فاعلة للرقابة والتقييم على المستوى الإداري للمحافظة.
- زيادة كفاءة الملاك الإداري، وتطوير الموارد البشرية من خلال وضع نظم لتقييم الأداء الوظيفي مبنية على معايير موضوعية قابلة للقياس وتساهم في الارتقاء بأداء العاملين، إضافة إلى الأغراض الإدارية الأخرى في (الترقية، النقل، المكافأة.. الخ).
- استمرار إشراف وزارة البلديات والأشغال العامة على الوحدات البلدية بالمحافظات بعد الغاء قرار حلها لحين نضوج تجربة اللامركزية الإدارية وتخفيف أعباء ضغوطات الحكومات المحلية على تلك الوحدات. ويتطلب ذلك تأهيلها لأن تخوض الإشراف على المحافظات فهي عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها حالياً
- إنشاء معهد خاص للتخطيط الاستراتيجي والتنموي ويكون هذا المعهد مركزي في مقر وزارة التخطيط برعاية الأمم المتحدة والدول الداعمة ويضم العناصر المهمة من الفكر اللامركزي للوزارات ذات العلاقة مثل ( البلديات - التخطيط - ممثلين عن المحافظات - أمانة بغداد إلى جانب الأكاديميين والخبراء الوطنيين ) .

## د. تقديم الخدمات

ينبغي من أجل تحسين مستوى الخدمات المقدمة لامركزيا الشروع على مستوى المحافظات بعدد من الإصلاحات:

- إقامة بنية تحتية للشبكات واسعة النطاق على الصعيد الوطني لتوفير القدرة على تلبية الاحتياجات المختلفة والقائمة على استخدام التقنيات كوسيلة لتحسين الحصول على الخدمات .
- توفير البنى الداعمة للحكومة الالكترونية، والاتجاه نحو استخدام الحاسب الالى في توثيق التقارير والاجراءات المالية لضمان دقة وسرعة الانجاز. وإنشاء قاعدة بيانات خاصة بالملاكات الوظيفية العاملة في القطاعات الخدمية في المحافظات للاستفادة منها في وضع الخطة التدريبية وبما ينسجم مع احتياجات المحافظة
- تأهيل اقسام التخطيط والمتابعة من خلال دعمها بالكوادر من حيث الكم والنوع لتمارس دورها في رسم الخطط ومتابعة تنفيذها لتعزيز مقومات اللامركزية الادارية في هذه الدوائر.
- التركيز على تطوير القدرات في التشكيلات القطاعية في المحافظات، عبر تفعيل المشاركة في تحديد التخصيصات والتقديرات المالية للموازنات (الجارية/ الاستثمارية) لضمان حصول ارتباط حقيقي بين اهداف الوحدات البلدية وحجم التخصيصات المالية المطلوبة.

## رابعاً- المهام العاجلة لتعزيز اللامركزية في العراق

الجانب	الإجراء المطلوب	الجهة/المؤسسة
الجانب القانوني	تعديل لقانون المحافظات يحدد صلاحيات السلطات المحلية على وفق السياقات العامة للامركزية الإدارية	مجلس النواب مجالس المحافظات
	العمل على ملء الفراغ التشريعي الناجم عن عدم وجود قوانين داعمة لعمل اللامركزية في العراق	مجلس النواب الحكومة الاتحادية حكومة إقليم كردستان مجالس المحافظات منظمات المجتمع المدني
	تفعيل القوانين والتعليمات والضوابط التي تنظم العلاقة ونظام الاتصالات بين الوحدات البلدية من جهة وبين مجالس المحافظات ومع وزارة البلديات والأشغال العامة.	وزارة البلديات والأشغال العامة مجالس المحافظات
الجانب الإداري	تقوية قدرات الحكومات المحلية في مجالات الإدارة المالية وتنفيذ الموازنة وإعداد المشاريع.	الحكومة الاتحادية حكومة إقليم كردستان الحكومات المحلية المنظمات الدولية
	القيام بإصلاحات ضريبية	الحكومة الاتحادية حكومة إقليم كردستان مجلس النواب برلمان إقليم كردستان
	توفير فرص التدريب للمستويات المختلفة في الإدارات المحلية	الحكومة الاتحادية حكومة إقليم كردستان الحكومات المحلية القطاع الخاص منظمات المجتمع المدني المنظمات الدولية

الحكومة الاتحادية حكومة اقليم كردستان الحكومات المحلية القطاع الخاص	تحسين وتطوير البنية المعلوماتية في المحافظات وتوفير البنى الداعمة للحكومة الالكترونية تحسين وتطوير البنى التحتية الداعمة لتقديم الخدمات	تقديم الخدمات
الحكومات المحلية مجالس المحافظات منظمات المجتمع المدني المنظمات الدولية	تعزيز مشاركة المرأة في مواقع صنع القرار	ادماج النوع الاجتماعي