الآفاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الإدارية في العراق

أ.م.د حازم صباح احميد (*) سهيل علي عبد المجمعي(**)

الملخص

تعد تجربة اللامركزية الإدارية من التجارب المهمة لكافة مستويات الدول لأنها تعمل وفق خطوات متناسقة ومترابطة من اجل التوصل الى حلول داعمة تسهم في تطور هذه التجربة لذلك يتطلب وجودها مؤسسات فاعلة ومؤثرة في سلوك الاغلبية فضلاً عن مبدأ الشفافية والمسألة، وكذلك تتطلب تطبيق قوة القانون وهذا يحتم ان تتوافر اللامركزية الادارية بأبعادها كافة في حالة تطبيقها في العراق مستقبلاً.

Abstract

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

المقدمة

تعد اللامركزية الادارية من المفاهيم الرئيسية التي تعتمد عليها الدول المتقدمة في تحقيق أهدافها وتطلعاتها المستقبلية وتختلف تطبيقاتها باختلاف حجم وطبيعة الدول فنجد أن

(*)جامعة تكريت، كلية العلوم السياسية.

(**)جامعة تكريت، كلية العلوم السياسية.

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

أهمية البحث:

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

أهداف البحث:

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

بمصير مجالس المحافظات مما يستدعي اعادة النظر بصورة أكثر جدية في معالجة اخطاء هذا النظام وتقييمه. ويعالج هذا البحث جوانب مهمة وحيوية من إدارة الحكم المحلي في العراق في ظل تجربة اللامركزية الادارية.

اشكالية البحث:

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

فرضية البحث:

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

منهجية البحث:

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

هيكلية البحث:

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

الافاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الادارية والحلول الممكنة

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

المبحث الاول: الحلول وفرص النجاح لتطبيق تجربة اللامركزية الادارية:

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

المطلب الأول:

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

اولاً: الحلول على المستوى الاداري:

من خلال تحقيق الوسائل والمستويات الادارية, التي تطبق فيها "اللامركزية الادارية":

أ–على صعيد الادارات المحلية: تكمن درجة ومستوى الاهتمام في الادارات المحلية وجانب تقويتها وزيادة كفاءتها, عن طريق ممارسة الدور القيادي المتميز, ضمن نموذج "اللامركزية الادارية", والسبب الرئيسي, ينصب في كونها ذات اتصال مباشر مع المواطنين سواء عن طريق تقديمها الخدمات المتنوعة, او عن طريق ملائمتها لمتطلبات وحاجات المواطنين الضرورية ووضع الخطط المناسبة لتنمية الهيئات المحلية, ووضع استبيان واستطلاع اراء السكان حول الخطط المناسبة سواء كانت طويلة الامد ام قصيرة ودعم الهيئات الحكومية من اجل الاستمرار بتنفيذ الخطة وتوسيع المشاركة الشعبية في وضع الخطط المناسبة[1].

ب– على الصعيد المركزي: تتحقق تجربة "اللامركزية الادارية" على الصعيد الوطني, من خلال حصر مهام وصلاحيات اتخاذ القرار مع السلطة المركزية [2], مع الاخذ بتطبيق بعض المهام الفرعية, "للامركزية الادارية" مثل تخويل الصلاحيات للوزارات, لأداء المهام المتعلقة بوضع الخطط واساليب التنفيذ بموجب توجيهات سلطة المركز, وقد تكون لهذه

[1]Angell Alan, Pamela Lowden, and Rosemary Thorp, 2001, Decentralizing Development, Oxford and New York, Oxford, university press, p44

[2]فؤاد العطار, مبادئ القانون الإداري، ط2(القاهرة: مكتبة عبد الله وهبة ، 1956–1957) ، ص185

الوزارات دوائر فرعية في المحافظات, والاقاليم وتكون مرتبطة بها بصورة مباشرة, وتتقيد بالقرارات والتوجيهات الصادرة من الوزارة, من اجل تنفيذ الخطط التي تضعها الحكومة المركزية [1],التي لا تقتصر وظائفها فقط على تشريع القوانين وفرض الضرائب واقرار الموازنة بل تمتد الى ابعد من ذلك [2].

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

ثانياً: ومن العوامل الرئيسية لنجاح مهام اللامركزية الادارية في الجانب المحلي:[3].

1-وجود هيئات محلية منتخبة تتبنى نظام اللامركزية الادارية, وتستند على النظام الدستوري والقانوني, الخاصة بالدولة.

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

3-إنها تساعد على المحافظة على وحدة الدولة الإدارية: عن طريق اجراء بعض القيود, على استقلال الهيئات اللامركزية وهذا يشترط بوجود رقيب على الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية يمنعها من التمرد او الاتجاه نحو الاستقلال التام[4]،لأن انعدام رقابة

---

[1] عامر الكبيسي, "المركزية واللامركزية في الادب الاداري", مجلة التنمية الادارية, العدد 14,(بغداد : مطبعة المعارف,1980)ص49

[2]عثمان عبد الملك الصالح, "الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت"، مجلة الحقوق والشريعة، العدد4 (الكويت، 1981)، ص12

[3] علي خطار شطناوي, الادارة المحلية وتطبيقاتها في الاردن وفرنسا, ط5(عمان: مركز العربي للخدمات الطلابية, 2001),ص11

[4] خالد سماره الزعبي، تشكيل المجالس وأثره على كفايتها،(الإسكندرية: منشأة المعارف ،1984)، ص268.

السلطة المركزية يعني تقسيم وحدة الدولة المحلية[1].وإلا اعتبرت تصرفاتها غير شرعية للبطلان[2].

4–حماية الافراد, ومنع تعسف السلطات الإدارية المحلية على المستوى المحلي: من خلال ضمان الشرعية والمشروعية على أعمال الهيئات المحلية ومثال على ذلك فرض الضرائب المحلية ووضع القوانين والانظمة واللوائح المطلوبة, لحسن أداء عملها مثل التأكد من الالتزام بتنفيذ الخطط المالية والإنفاق الفعلي وفقاً للبيانات الواردة في الموازنة المحلية,[3].

بالإضافة إلى أنها تعمل على ظهار نقاط الخلل وكشف الأخطاء الموجودة على المستوى الاداري التي يمكن علاجها والعمل على تلافي مكامن الضعف ومنع تكرارها[4].

5–تظهر أهميتها من خلال تحقيق التوازن بين القوى العاملة في الهيئات المحلية المتنوعة وبين السلطة المركزية وذلك عن طريق التخطيط لتحقيق التنمية في جميع المناطق المحلية[5]، ولذلك تكون "اللامركزية الادارية" مهمة وضرورية لتحقيق المصلحة العامة لكل المواطنين[6].

6–التأكد من حسن سير إدارة الهيئات المحلية للمرافق المحلية: وضمان تنسيق وانتظام تلك المرافق وضمان حصول الافراد في المناطق المحلية, على الحد الأدنى من الخدمات حتى لا يكون تفاوت نسبي على مستوى المعيشة من منطقة إلى منطقة أخرى[7].

---

[1] ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري,(بغداد: المكتبة القانونية، ،1996)، ص39.

[2] انتصار شلال مارد، "الحدود القانونية لسلطة الإدارة اللامركزية الإقليمية"(أطروحة دكتوراه)، جامعة النهرين, كلية الحقوق ،2008، ص22.

[3].كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، ط1,(بيروت :المؤسسة الجامعية ،1996)، ص138.

[4] إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة,ط5(الإسكندرية : منشأة المعارف، 1993)، ص411.

[5] علاء سليم العامري، "الإدارة المحلية, مفهومها, أهدافها, أركانها"، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد 46 (بغداد :جمعية القانون المقارن العراقية، 2007)، ص43.

[6]حبيب الهرمزي، "الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي, دراسة مقارنة"(رسالة ماجستير)، غير منشورة, جامعة بغداد, كلية القانون والسياسة ،1977، ص71.

[7]خالد ممدوح، "دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية"،(القاهرة : منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007)، ص20.

7–وتظهر أهمية اللامركزية الادارية لأنها تمثل وسيلة وقائية وعلاجية، وأصبحت بفعل التطور للمجتمعات واستعمال احدث الوسائل لا تقتصر على كشف الأخطاء والشواذ، بل انها تحولت إلى الدور الوقائي، بدلاً من أن تنحصر على الدور العلاجي[1],وتلعب اللامركزية الادارية بكشف مواطن الضعف والخلل في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري, وتحديد الإهمال والأخطاء لغرض تقويمها [2],والعمل على وضع الحلول والاحتياجات[3].

ثالثاً: الحلول الرقابية:

تبرز أهمية تجربة "اللامركزية الادارية" على المستوى الرقابي من خلال ما يسمى برقابة الرأي العام وهي تتصل مباشرة برقابة السلطة المركزية، ويتم هذا عن طريق الرأي العام, الذي يمثل (مرآة عاكسة للمجتمع), في إبراز الجوانب الايجابية والسلبية، في عمل أجهزة الدولة المتنوعة والتي من ضمنها الهيئات الإدارية [4].وتهدف الرقابة الى تقويم عمل واداء الموظفين الحكوميين وقياس مستوى الاداء بهدف التأكد من الخطط والمشاريع الموضوعة التي تم انجازها, وتعد الرقابة بمثابة همزة الوصل بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وتعد امراً ملزماً, من اجل الثبات والترابط داخل الدولة, وتبين كيفية عملها لهذه الصلاحيات والية هذه الرقابة وفق ما تضعه الدولة من قواعد تبين كيفية تشكيل الاشخاص اللامركزية) والرقابة يجب ان تكون وفق ضوابط وشروط:[5]. أ–وضع الهدف (المعيار الحقيقي) ب–قياس مستوى الاداء الفعلي المتحقق مقابل المعايير ج–تشخيص اماكن الخلل والعلل الموجودة.

---

[1] محمد عبد العال الديداموني، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية،ط1,(القاهرة: دار النهضة العربية، 2008) ، ص57.

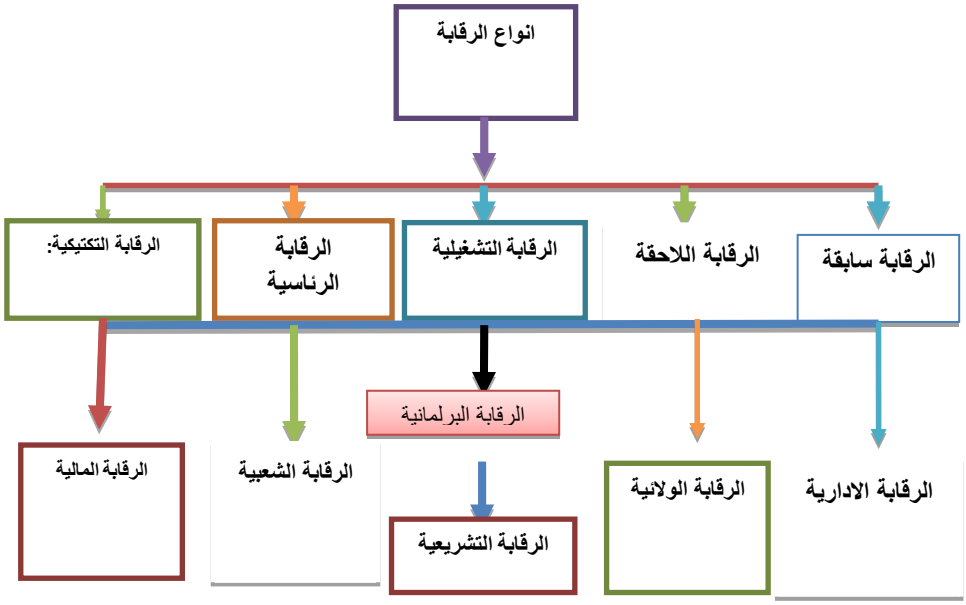
[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة،(بيروت :الدار الجامعية ، 1983)، ص350 وما بعدها

[3] محمد فتح الله الخطيب وصبحي محرم, اتجاهات معاصرة في نظم الحكم المحلي, ط1،(القاهرة: دار النهضة العربية,1966), ص65–66, وعبد المعطي العساف ، محددات عملية التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي، العدد 277, (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1984),ص15.

[4] مصطفى رضوان، الادعاء العام والرقابة الإدارية ،(الإسكندرية: منشأة المعارف ،1972)، ص5.

[5]خليل هيكل, القانون الدستوري والانظمة الدستورية,(مصر: منشورات جامعة اسيوط, كلية الحقوق 1983), ص110

(وفيما يلي شكل رقم (1)لاهم انواع الرقابة التي تمارسها الحكومات المحلية)[1].



واهم الوسائل الرقابية[2],هي:(الاستضافة, السؤال الاستجواب, والتحقيق, والمسؤولية, والاقالة,)اما اليات الرقابة: فتتمثل[3],1-: التقارير الشهرية.2-: اشراك الوحدات التخطيطية في عمليات المتابعة والاشراف.

رابعاً: الحلول السياسية:

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

---

[1] رائد الجابري, "الرقابة الادارية", مجلة النبأ, شهرية, ثقافية, عامة, العدد 48, 2006, ص11

[2] السيد خليل هيكل, القانون الدستوري والانظمة الدستورية,(القاهرة: جامعة اسيوط, 1983),ص110.

[3] نصرت منلا حيدر, "طرق الرقابة على دستورية القوانين", مجلة المحامون, العدد10,(دمشق: 1975) ص275.

أ–الحفاظ على وحدة الدولة وذلك عن طريق تشديد القيود, على استقلال الهيئات اللامركزية، حرصاً من أن يؤدي استقلالها, بشكل مطلق إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية[1]، وكذلك الحرص والحذر من خلال التأكد من سلامة تصرفات الهيئات اللامركزية مع دستور البلاد وعدم ارتكاب اي خرق للدستور لأن الحكومة المركزية تراقب النشاط الإداري في عموم الدولة وتراقب رؤية تلك الوظائف المحلية مع أحكام الدستور[2]، لأن "اللامركزية الإدارية" قد تكون مدعاة للانفصال السياسي، بانقلابها إلى لامركزية سياسية وانتهائها إلى استقلال تام إذا كان غرض تجربة اللامركزية الإدارية اهداف عنصرية أو دوافع خارجية [3].

ب–تظهر أهمية تجربة "اللامركزية الادارية من الناحية السياسية" من خلال ما يعرف بالمسؤولية الوزارية[4]، كما هو معروف في الأنظمة البرلمانية هو المسؤولية الوزارية للحكومة الاتحادية وهذه المسؤولية تكون في المسائل السياسية والإدارية على حد سواء، وعليه تتحمل الحكومة الاتحادية المسؤولية كاملة عن الإعمال الإدارية والسياسية, لفروع الوزارة التابعة للهيئات اللامركزية الادارية [5]. وقد نص دستور جمهورية العراق الدائم لعام/ 2005 /على المسؤولية الوزارية بموجب المادة (60/سابعا)[6].

ج–يضمن تطبيق نظام اللامركزية الادارية عدم حصول اضطرابات سياسية: لأن إعطاء الهيئات اللامركزية الحرية المطلقة, دون وجود رقيب أمر غير مرغوب فيه فحرية تلك

---

[1] كامل بربر، نظم الإدارة المحلية, مصدر سبق ذكرة, ص138.

[2] نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفدرالية،ط1,(بغداد: المكتبة القانونية ،2004)، ص25.

[3] كامل بربر، الإدارة العامة في لبنان, ط2،(بيروت: المؤسسة الجامعية، 2000)، ص38.

[4] إذ تتسم الوزارة في الأنظمة البرلمانية بسمة التضامن، بمعنى أن يكون الوزراء مسؤولين مسؤولية تضامنية أمام البرلمان عن الأعمال الصادرة عنهم، وخاصة تلك التي تتعلق بسياسة الحكومة الخارجية والداخلية وكل ما يتعلق بالوظيفة الإدارية للحكومة. للتفصيل ، .إبراهيم عبد العزيز شيحا، "وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة"، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2006)، ص44 وما بعدها.

[5] خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، ج1،ط1(بيروت :دار صادر ،1969)، ص254.

[6] تنص المادة(60/سابعا/ج) على ما يلي (لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه).

الهيئات المحلية, في إدارة شؤونها الداخلية تنتهي عندما تتعارض مع المصلحة العامة للسلطة الاتحادية [1].

ومن ثم إعطاء الأولوية دوماً للمصلحة العامة وهذا لا يأتي إلا من خلال وجود تجربة اللامركزية الادارية التي تعمل على تحقيق المصلحة العامة السياسية والاقتصادية, والاجتماعية, وهو ما يمثل في حدود المصلحة العامة[2].

خامساً: حلول تشريعية:

ان عملية تنظيم الشؤون الادارية والمالية يتطلب صياغة تشريعية ومتطلبات بناء النظام الداخلي للهيئات المحلية يستلزم عملية بناء وصياغة تشريعية نظامية تحضي بمميزات متبادلة وطرق جديدة ومتفاعلة, تقوم على اليات متنوعة هادفة وبناءه[3], والهدف الرئيسي هو خلق نوع من التوازن بين الحكومة المركزية, والحكومة المحلية ووضع تشريعات داخلية تتناسب مع حجم ونوع العلاقة بين سلطة المركز والسلطات المحلية[4], وخاصة ان وضع اي تشريع يجب ان لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة كما نصت المادة / 117/ من الدستور العراقي الدائم 2005[5].

مما سبق يتضح لنا ان هنالك عوامل وحلول مهمة من شأنها ان تسهم في نجاح تجربة اللامركزية الادارية في العراق وهذه الحلول عامل داعم لنجاح هذه التجربة ودورها المفترض في ضمان الكفاءة والمرونة بتخفيف اعباء المركز من خلال تخطيط السياسات وتنفيذها محليًا او اقليميًا من اجل سد الحاجات الضرورية وبما ان اللامركزية الادارية تتيح التوسع في المناطق النائية والاطراف المهمشة، كالقرى والارياف فلابد ان تساعد في

---

[1] علي خطار شطناوي، "موسوعة القضاء الإداري"،ج1 (عمان: دار الثقافة للنشر ،2008)، ص138.

[2] حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم التطبيق والقانون الإداري،(الإسكندرية: دار الفكر العربي، 2004)، ص169.

[3] جريدة الصباح, "مسودة الدستور العراقي الدائم ",رئيس تحرير جمعة الحلي, 25/ كانون الثاني/ 2013.

[4] علاء سليم العامري, "الادارة المحلية (مفهومها, اهدافها", مصدر سبق ذكرة, ص41

[5] مازن ليلو راضي, الوجيز في القانون الاداري, استاذ القانون العام المشارك, (القاهرة : الجامعة العربية المفتوحة في الدنمارك, بدون تاريخ), ص25 متاح على الرابط, اخر زيارة: 2017/2/11

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

تخفيف التوتر والاحتقان الداخلي وترفع الضغط عن الحكومة المركزية كما ان اللامركزية اداة للمشاركة الجماهيرية وترسيخ مبادئ الديمقراطية، وتهيئة عناصر محلية تمتاز بالمهنية والكفاءة لديها القدرة لتدريب القيادات المستقبلية وتطويرها لمعرفة المخاطر المستقبلية وتداركها ووضع الحلول المناسبة لها قبل استفحالها, او عدم السيطرة عليها.

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

لان غاية اسلوب "اللامركزية الادارية" هو تحقيق تنمية ورفاهية اقتصادية الامر الذي يجعله يحصل على شرعية سياسية للبقاء في الحكم, وبخلاف التنمية والرفاهية نجد الفقر، والتخلف والفساد والفوضى والبطالة وعدم المساواة الاجتماعية كل ذلك يدفع إلى فقدان النظام اللامركزي الشرعية السياسية لوجوده في سدة الحكم، لذا لابد من بناء رؤية وإدراك بضرورة السير بشكل أكثر جدية، وعمقاً في تطبيق اللامركزية الادارية الشاملة في الوحدات الادارية من أجل ضمان مشاركة الجميع في صناعة القرار، وإسهام الجميع في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية الي تصب في تحقيق نهضة اقتصادية, وسياسية على عموم البلاد [1], ومن اهم تلك العوامل الاساسية التي تعزز وجود تجربة اللامركزية الادارية هي:

1-ترسيخ وبناء مفهوم المواطنة: من خلال العمل على, تعزيز الشعور لدى جميع مكونات المجتمع العراقي بالانتماء إلى هذا البلد، وهذا الشعور يعزز الوعي وينميه, [2] لدى المجتمع والاحساس بالمسؤولية, بالمواقف والسلوك، وكل ذلك يسهم في بناء في بناء شعب نموذجي والحفاظ على محيطه الاجتماعي, والحضاري, [3],ان اسلوب المواطنة يتفعل وذلك من خلال تحقيق مبدأ المساواة بين كل افراد المجتمع العراقي وعلى اختلاف

---

[1]جاريث ستانسيفيلد، "العراق الشعب والتاريخ والسياسة "، ط1,(ابو ظبي : مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، 2009)، ص177.

[2] السيد يسين, الإصلاح العربي بين الواقع السلطوي والسراب الديمقراطي ، ط1(القاهرة : دار ميريت ، 2005)، ص 68

[3] مجموعة باحثين, المواطنة في مواجهة الطائفية، مجلة الفكر السياسي, العدد11(الأهرام: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠٩)، ص ٦٩

توجهاتهم وانتماءاتهم, والعمل على إلغاء كل أشكال التمييز العنصري,[1] على أساس الجنس أو اللون أو اللغة او الدين, او القومية أو الانتماء السياسي, ذلك تجسيداً لنص المادة(١٤) من الدستور العراقي النافذ:(العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد, أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي) بالإضافة الى أن: (تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك)، وبالمقابل ينبغي العمل على تحقيق المساواة في المسؤوليات أمام قوانين عادلة ومنصفة[2].

2–تعزيز المصالحة الوطنية: المصالحة الوطنية الحقيقية ينبغي أن تقوم على الحوار بوصفه وسيلة أساسية لتفاهم أبناء المجتمع فيما بينهم وبالحوار تتجذر قيم التفاهم والتواصل والمصالحة لكي تكون ناجحة, وفاعلة ينبغي أن تشمل الجميع باستثناء من ارتكب جرائم بحق هذا الشعب, وهذا يعني أن المصالحة يجب أن تتم بين الأطراف الفاعلة, في العملية السياسية وقوى المعارضة داخل العراق وخارجه, [3].

3–تؤدي تجربة "اللامركزية الادارية" إلى إحداث التطور والنمو الاقتصادي, المطلوب والتنمية الشاملة وحسن ضمان توزيع النمو وإدارة الجودة الشاملة[4], بشكل عادل بين فئات المجتمع بمعنى انها تجعل الشرائح الاجتماعية كافة في دائرة المستفيدين، وليس هناك أي تهميش لأي فئة, من الفئات التي لا تجد من يمثلها في دوائر صنع القرار وتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية محلية متطورة تترك اثارها الايجابية على المستوى المحلي او المركزي [5].

---

[1] رضوان ابو الفتوح, "التربية الوطنية, طبيعتها، فلسفتها، أهدافها، برامجها ", المؤتمر الثقافي الرابع(القاهرة: جامعة الدول العربية ،1960)، ص 127.

[2]نص المادة(١٦) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005

[3] مركز البيان للدراسات والتخطيط, "المصالحة الوطنية في العراق" ،(بغداد، ٢٠١٦)

[4]علي السلمي، إدارة الموارد البشرية, ط2،(القاهرة : دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، 1998)، ص34–ص35

[5]ظريف بطرس, "الادارة المحلية", بحث منشور بموسوعة الحكم المحلي,ج1(القاهرة. المنظمة العربية للعلوم الادارية, 1977),ص50.

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

5–إن اللامركزية الادارية تسهم في زيادة دخول الافراد: ورفع مستوى المعيشة لديهم ومن ثم الحد من التوتر والصراعات الاجتماعية, وبموجبها يتمتع المواطن بالرفاهية والازدهار والمشاركة في اتخاذ وصنع القرارات السياسية أي أن مبدأ "اللامركزية الادارية" يساعد المواطن للتفرغ للشأن السياسي، وهذا ما يتحقق في ضوء اللامركزية الادارية الحقيقية .

6–العمل على تهيئة تعليم متطور, ومن ثم التعليم المتطور يهيئ إدراك ووعي لدى عموم الشعب بحقوقهم وواجباتهم, وحرياتهم، وكيفية مشاركتهم في إدارة شؤونهم الداخلية.

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

8–بناء دولة القانون والمؤسسات: بناء مؤسسات الدولة على أساس مبدأ سيادة القانون وفق أسس مهنية محترفة بعيدةً عن المحاصصة الفئوية والحزبية ويستدعي ذلك إعادة النظر في الكثير من القوانين والأنظمة, والمناهج التربوية والتعليمية لتخليصها من النعرات العنصرية والاستعلائية، مع التأكيد على النقد الذاتي والمعارضة السلمية[1].

---

[1]عبدالحسين شعبان, فقه التسامح في الفكر العربي الإسلامي، الثقافة والدولة، ط1(بيروت: دار النهار للنشر، 2005), ص86.

9–أن تطبيق للامركزية الادارية يجعل الحكومة المركزية تتفرغ لحل المشاكل المستعصية في البلد، فالمشاكل الداخلية تحل عن طريق إعطاء مزيد من الصلاحيات للمحافظات والأقاليم وقيام شراكة حقيقية تتلاءم مع اوضاع المحافظات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية[1].

اما وسائل وشروط تحقيق تجربة اللامركزية الادارية في العراق فهي:[2]

1– بناء الارادة وتعزيز الثقة في السلطة المركزية: من اجل التنازل عن جزء من صلاحياتها لصالح الحكومات المحلية, والجدير بالذكر ان هذه الوحدات المحلية يجب ان تكون على ثقة عالية من المسؤولية لتنفيذ برامجها بشكل فعال ومتكامل.

2–ايجاد توازن ملائم وبناء بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية: لذلك يجب ممارسة التحول الديمقراطي بشكل يلائم النظام والتحول المنظم, وان تطبيق تجربة اللامركزية الادارية يكون ملازم ومصاحب للنظام المركزي[3].

3–السعي الى بناء ثقافة سياسية, وتنظيمية نحو امتلاك كوادر مهنية للإدارات المحلية يعزز مكانة تطبيق "اللامركزية الادارية" على المستوى الوطني في المجالات التنفيذية والتشريعية[4].

4–الشروط التي تتعلق بالمفاهيم والمصطلحات: من القضايا المهمة والضرورية هو الاتفاق حول معاني المفاهيم الشائعة في مضمون تجربة "اللامركزية الإدارية" وعدم الاتفاق من شأنه أن يعقد الرؤية التي من شأنها وضع الحلول الملائمة حول المشاكل المستفحلة,

---

[1]نقلا عن احمد عبيس نعمة الفتلاوي, "قراءة قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 " /لسنة/ 2008/,(جامعة الكوفة, كلية القانون, قسم القانون, 2010),ص6 .

[2]Kaelin, W. (2002)," Decentralization – why and how?" Department of International, Public Law, University of Berne ascitied, inhttp://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/S

[3]نائل عبد الحافظ العوالمة ، إدارة التنمية الأسس, النظريات, التطبيقات العملية,ط1(عمان: دار زهران للنشر و التوزيع، 2009)، ص154– ص 155

[4]أحمد بلحيلالي،"إشكالية عجز البلديات"،(مذكرة ماجستير) ، تلمسان: جامعة أبو بكر بلقايد كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير, قسم تسيير المالية العامة2010)، ص20

وخصوصاً المشاكل العالقة في الدستور العراقي ومصطلح (الحكومات المحلية) في المحافظات.

5–ان نظام "اللامركزية الادارية" يعني ميل المجتمعات البشرية إلى استخدام عقلها في شؤونها المحلية والسياسية: وتنظيمها وإدارتها بأكثر صيغة واتباع نهج المشاركة في اتخاذ وصنع القرار وأقل ما يمكن من استخدام العنف او الاضطهاد[1].

وهذا يتطلب نشر ثقافة الديمقراطية وبناء مؤسسات المجتمع المدني ومؤسسات دستورية رصينة[2],فان نظام اللامركزية الادارية يحقق للمواطنين حاجاتهم، وحقوقُهم عن طريق مبدأ الشراكة الحقيقية في الحكم.

6– تحديد شروط تجربة اللامركزية الادارية وحدودها: وهذا يبدأ بالتحديد التاريخي للتجربة وهو أمر في غاية الاهمية فنلاحظ مثلاً إن العديد يخطئون بالاعتقاد بأن تجربة اللامركزية الادارية في العراق هو حديث وكأنه طرح للتداول فقط أو أنه ظهر في التسعينيات من القرن بعد سقوط النظام السياسي في العراق, 2003/4/9 [3],او ان هذا النظام بدأ بالظهور حيث يتداول مفهومه قبل الاحتلال الامريكي للعراق عام 2003 [4],وفي الحقيقة ان المصطلح بدأ بالظهور على مستوى المصطلحات, والمفاهيم الجديدة/ عام (1923) تزامناً, مع بدايات تشكيل الدولة العراقية [5]. وبالتالي فإن حدود

---

[4] سهيلة عبد الأنيس، "في معيقات التحول الديمقراطي في العراق"، دراسة غير منشورة, المجلة السياسية والدولية، (بغداد: الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياسية، 2007),ص128

[1] عامر حسن فياض،" بناء الدولة المدنية وشقاء التحول الديمقراطي في العراق"، مجلة العلوم السياسية، (بغداد: جامعة بغداد دراسة غير منشورة، 2008),ص170.

[3]جمال ناصر جبار، "اختصاصات الأقاليم والمحافظات في العراق"، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر, العدد 18– 19,(بغداد، 2011), ص70

[4]طه حميد حسن العنبكي، العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، العدد 155, ط2(دولة الإمارات العربية المتحدة: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2014),ص49

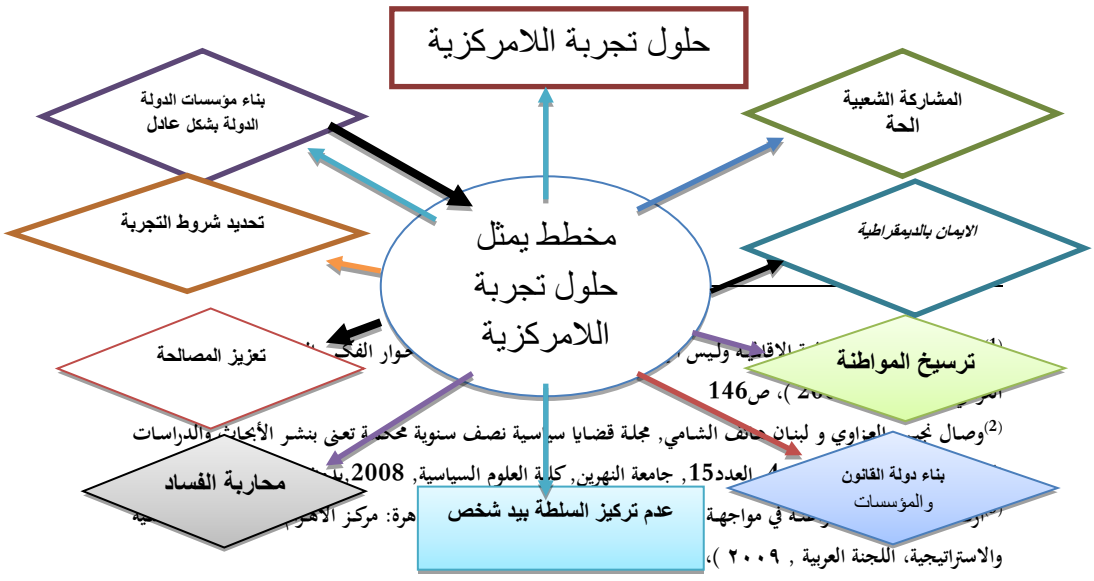
[5]ريدر فشر، "شيعة العراق، جذور الحركة الفيدرالية" ، ترجمة فاضل جتكر، ط1(بغداد, اربيل, بيروت, 2007), بدون صفحة

التجربة المستقبلية مهمة جداً من حيث الوقت والمكان والنوع, ومن حيث النوع يراها (جون بايدن)بأنها ثلاثة, وآخر يراها بأنها خمسة [1].

7–إيمان النخب السياسية بالديمقراطية على مستوى المركز وعلى مستوى الوحدات الادارية: وهذا يتطلب العمل المتواصل لإيجاد دولة مدنية ديمقراطية في المركز حيث تكون قادرة على قيادة التحول الديمقراطي, لجميع العراقيين من دون أي تمييز عرقي او قومي[2].

8–المشاركة الحقيقية والبناءة من اجل الانتفاع من مقدرات البلد و ثرواته دون تمييز بين طائفة معينة: ويمكن أن يكون اعتماد مبدأ النسبية الذي تحدث عنه(أرنت ليبهارت الذي يقوم على أساس توزيع الوظائف في الإدارات العامة والموارد المالية على شكل مساعدات حكومية على مختلف القطاعات والمكونات) ليكون حلاً مرضياً لكل اطياف وفئات الشعب العراقي وعند ذاك سوف يشعر الشعب بدوره ومكانته في الدولة وسوف يؤمنون بأن كرامتهم مصانة وكل ذلك سيسهم في تحويل المجتمع من قوة سلبية غير منتجة إلى قوة إيجابية داعمة و مساندة للدولة و سياساتها العامة [3].وفيما يلي مخطط توضيحي لاهم الحلول لتجربة اللامركزية الادارية:

(شكل رقم(2) اهم الحلول اللازمة لتطبيق تجربة اللامركزية الادارية)



[1] ص146،).

[2] وصال نجيب العزاوي و لبنان أحمد الشامي, مجلة قضايا سياسية نصف سنوية محكمة تعنى بنشر الأبحاث والدراسات العدد15, جامعة النهرين, كلية العلوم السياسية, 2008.

والاستراتيجية، اللجنة العربية , ٢٠٠٩)،

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

المبحث الثاني: الافاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الادارية في العراق:

أصبح علم الدراسات المستقبلية في الدول المتقدمة والمتطورة مبني على اساس ان الاستشراف المستقبلي يبنى على اساس القيم وتحديد المتغيرات التي كانت تعد المعالم

الرئيسية لكل من الماضي والحاضر فالمستقبل يمثل الرؤيا الزمنية المجهولة وللتغلب على هذه المشاكل والمعوقات, سعى علماء المستقبل لتطوير مناهجه واساليبه, نحو حل هذه المشكلة، حتى وصل إلى مرحلة المستقبل البديل, والتي قامت على جانب التخلي عن فكرة معرفة المستقبل بالمعنى الغير واسع والسعي الى معرفة الاحتمالات المتميزة التي ينصب عليها نظام اللامركزية الادارية وأصبح علم دراسة المستقبل فرع من فروع صنع القرارات المصيرية والاستراتيجية والعسكرية [*],وسوف نقسم المبحث الى مطلبين: المطلب الاول سيناريو التراجع والتدهور في تطبيق تجربة اللامركزية الادارية والسيناريو الثاني: التقدم والتوسع في تطبيق تجربة اللامركزية الادارية. اما المطلب الثاني سوف نتطرق الى السيناريو الثالث: التوجه او التحول الى تشكيل الاقاليم, اللامركزية السياسية(الفدرالية) وسيناريوهات الحلول لتوزيع الاختصاصات في الدستور.

المطلب الاول: سيناريو التراجع والتدهور في تطبيق تجربة اللامركزية الادارية

ان علم الدراسات المستقبلية في العالم العربي يتميز بضعف الاهتمام فضلا عن القضايا ذات الجانب الغير مدروس بعيدا عن المجالات العلمية[1], وتنصب المشكلة في عدم تفعيل دور الهيئات المحلية, وعدم إعطاءها صلاحيات واختصاصات شاملة في تحمل مسؤولياتها، واهمال المجتمع المحلي في عملية صنع القرار مما يؤدي الى تحقيق نجاح تجربة "اللامركزية الادارية" وانعدام التخطيط المستقبلي الذي يعتمد على تقنيات علمية يستشهد بها صناع القرار في التنبؤات المستقبلية لتحقيق تخطيط, فعال وسليم يصل الى نتائج ايجابية [2],ان تقنية التبوء بمستقبل العراق امر في غاية الصعوبة كونها تعتمد على جمع الحقائق والمعلومات التي ستكون لها مصداقية لتحديد الاستشراف المستقبلي الذي ستولده

---

[*] محاضرات معتمدة حاتم الدفاعي, "مادة الدراسات المستقبلية", (طلبة الدراسات العليا الماجستير), جامعة تكريت : كلية العلوم السياسية, 2016

[1] وليد عبد الحي، "مناهج الدراسات المستقبلية وتطبيقها في العالم العربي"، ط1(أبو ظبي: مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية 2007), بدون صفحة

[2] J. Doughrty and R.Pfaltzgraff, Contending Theories of International Relation, New York: Harper and Row Publishers, 1981.pp.564-565.

السياسات المقترحة [1], ويقوم على توفير قدر كاف من المعطيات التي تضع أساسا للتنبؤ [2],هو أن الواقع في ظل المتغيرات الدولية والاقليمية ووجود بيئة غير مستقرة امنياً ومضطربة تحت عوامل متعددة[3],ولأهمية علم الدراسات المستقبلية وعلاقتها بنظام اللامركزية الادارية اتبعنا منهج الاستشراف المستقبلي وسوف نتطرق إلى جدول لسيناريو التدهور والفرص والحلول الداعمة لمعالجة اللامركزية الادارية الادارية:[*]

السيناريو الاول: تراجع وتدهور تطبيق اللامركزية الادارية : (جدول رقم (1)

(سيناريو تدهور وتراجع تجربة اللامركزية)	(الفرص الداعمة لمعالجة تجربة اللامركزية الادارية)
1- الوضع الأمني الذي يواجه تحديات داخلية وخارجية وعدم وجود رؤى بعيدة المدى، وعدم تحديد الأولويات سيدفع إلى تراجع طروحات اللامركزية في العراق بسبب الانشغال بالمصالح القومية والحزبية الامر الذي يجعل البلد ينشغل بالقضايا الامنية وفرض الاجراءات المشددة اكثر من الاهتمام بالجانب العلمي والمهني.	**1-بناء دولة القانون والمؤسسات: يعتمد على أساس مبدأ سيادة القانون ووفق أسس موضوعية و مهنية محترفة بعيدةً عن المحاصصة الحزبية والقومية ويستدعي ذلك إعادة النظر في الكثير من المسائل الامنية والقوانين والأنظمة والمناهج التربوية والتعليمية لتخليصها من النعرات العنصرية رفع المستوى المعاشي لسكان هذه المناطق والتقدم بالمجال التقني والعلمي والاقتصادي [4].**
2-انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري الذي انتشر في المستويات العليا من مفاصل الدولة وحدوث الأزمة المالية الحالية, زادت الوضع تعقيداً، وتدني أداء مؤسسات الدولة وتقصيرها في تنفيذ البرنامج الحكومي الذي بنى	**2- تفعيل مبدأ الثواب والعقاب, ضد ظاهرة الفساد الإداري والسياسي والمالي,لذلك ينبغي تفعيل الدور الرقابي بكافة صنوفه مثل الرقابة الشعبية من قبل افراد المناطق المحلية والقيام بدورات تطويريه للموظفين**

[1] أحمد صدقي الدجاني، "رؤى مستقبلية عربية للثمانينات"، ط2(القاهرة: دار المستقبل العربي، 1983) ص38

[2] وليد عبد الحي، "تطوير استخدام تقنية دلفي للدراسات المستقبلية في العلاقات الدولية والإقليمية ".مجلة دراسات مستقبلية, العدد الاول، (جامعة أسيوط : مركز دراسات المستقبل ، يوليو/1996),ص59

[3] محمد دحام كردي, "مستقبل الدولة العراقية بين الفدرالية والتقسيم", مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية, المجلد1, العدد 8,(الانبار: جامعة الانبار, كلية القانون والعلوم السياسية, 2013), ص287

* مقابلة شخصية مع الاستاذ الدكتور طه العنبكي, (بغداد :الجامعة المستنصرية, كلية العلوم السياسية, بتاريخ 2017/1/9/), الساعة 11:30

[4] محمد ابو السعود, التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية, دراسة مقارنة,(القاهرة :مكتبة سيد عبدالله وهبه, 1985), ص103 .

على اساس الوعود الرامية إلى إجراء إصلاحات سياسية واقتصادية شاملة ،مما دفع أعداد كبيرة من المتظاهرين للاحتجاج على نظام المحاصصة وانتشار ظاهرة الفساد,[1]الذي اصبح المعوق الثاني والمكمل لأوجه الارهاب.	على كيفية ممارسة اساليب الرقابة الحديثة والعمل على كسب ثقة المواطنين من خلال توزيع الوظائف بشكل عادل من اجل ان يشعر المواطن بوجود العدالة الحقيقية, [2], وتولي الأعباء عن كاهل المواطنين يخلق الشعور بالمسؤولية والتخلي عن المظاهر السلبية, [3].
3- تضخم الجهاز السياسي, وعدم جاهزية الحكومات المحلية حول الية فك الارتباط (نقل الصلاحيات) وغياب الكفاءات العلمية واصحاب الشهادات واستبدالهم بطبقة غير مؤهلة, مما يتسبب بحدوث خلل كبير لاسيما داخل الوحدات الادارية.	3-ان الهدف الاساسي لتجربة اللامركزية الادارية هو تشريع القوانين والتعليمات والاوامر والتي تستند على كادر كفوء ومتخصص للقيام بتلك الوظائف كما ان الية فك الارتباط بالوزارات السيادية تتطلب عناصر مهنية تمتلك خبرة واختصاص من اجل نقل الصلاحيات.
4- اشكالية الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 وبقاءه بدون تعديل ولاسيما فيما يتعلق بقضية المادة (140) والفدرالية التي ستدفع بتقسيم الموارد الطبيعية إلى حكومات متقاطعة ومتنافسة فيما بينها ليكون الانفصال, شعاراً لبعض المكونات السياسية عن هيكل ومفاصل الدولة وفق اسس قومية ودينية.	4-وجود دستور, العراق الدائم عام 2005 الذي أسس لطروحات اللامركزية، وأعطى صلاحيات واسعة للأقاليم في إدارة شؤونها، وعليه فأنَّ الدستور هو عامل داعم للسير قدماً باتجاه تدعيم وترسيخ هذه التجربة مستقبلاً, واعطاء الصلاحيات والاختصاصات عامل محفز لتحقيق وتطبيق هذا النظام بصورة مثلى ونموذجية.
5-انعدام الثقة والتوافق والشراكة الوطنية والتوازن بين الفرقاء السياسيين على صعيد الدولة وعلى مستوى التمثيل وفشل العملية السياسية ، وتقويضها بالشكل الذي يخلق فجوة كبيرة بين المكونات السياسية العراقية، وفشلها في الحفاظ على الوحدة الوطنية، بالنتيجة ستكون	5-تشكيل كتلة سياسية كبرى أو تحالف وطني يضم كافة اطياف الشعب العراقي بدون تمييز لخلق مبدأ الشراكة الوطنية وتفعيل قانون الاحزاب السياسية والسعي الى تكليف جهاز خاص بتطبيقه وبناء دولة المؤسسات على أسس راسخة واستيعاب المعارضة

[1]طه حميد حسن العنبكي, نحو سياسة عامة راشدة في العراق, مجلة جامعة التنمية البشرية, المجلد2, العدد 4, (بغداد: الجامعة المستنصرية, كلية العلوم السياسية, 2016),ص67

[2]محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002)، ص193

[3]عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق،ج1, ط1, (بغداد: مطبعة المعارف ،1983)، ص90.

توجهات متقاطعة فيما بينها اقتصادياً, وسياسياً واجتماعياً.	البرلمانية وتأكيد حق التظاهر السلمي بعيداً عن العنف والفوضى التي تخل بأمن البلد داخلياً [1].
6-الاصطفاف السياسي القومي والحزبي ذات النفس العنصري التي تطلقها الشخصيات المقرضة التي تعمل من اجل تأجيج الفتنة واستمرار دوامة العنف مستخدمة بذلك الاحزاب وقادة الكتل السياسية والمسؤولين, وخطابات رجال الدين المحرضة, الامر الذي يعكس حالة الولاء والانتماء لهذه المكونات على حساب ولاء الوطن والشعب.	6-العمل على اجتثاث الخطابات مهما كانت منابع وجودها وتنزيل اشد العقوبات للأشخاص والكتل التي تطلقها وجعل الاحتكام الى الدستور عامل اساسي ومحاربة كل اشكال التمييز القومية والحزبية, والسعي الى تفعيل المصالحة الوطنية في العراق وفق مسارها السليم وترسيخ قيم الديمقراطية لعامة المجتمع وتوفر لهم الحياة الكريمة وقيم الحرية والتآخي [2].
7- استمرار حالة ضعف وتدمير البنى التحتية وتوقف معظم النشاط الاقتصادي العراقي, واستمرار هجرة الكفاءات العلمية ، واغتيال الموجودين منهم مما يعني حرمان الاقتصاد من أهم موارده البشرية واستمرار هجرة رأس المال العراقي إلى الخارج من اجل خلق فراغ للاقتصاد وموارده المالية البشرية ومن ثمّ نكون في حلقة من البطالة والفقر وتدني مؤشرات التنمية إذ أحتل العراق المرتبة الأخيرة بعد الصومال، ميانمار ضمن قائمة الفساد العالمي.	7- تهدف تجربة اللامركزية الادارية الى اصلاح البرامج الاقتصادية، تحت انظار المؤسسات الاقتصادية الدولية التي تراقب سير تقدم الاقتصاد العراقي وعمله ووضع برامج للإصلاح المالي, والاقتصادي، تحت إشراف المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي, ومنظمة التجارة الدولية والبنك الدولي التي تراقب سير تقدم الاقتصاد العراقي، إذ أن العراق دخل المرحلة الخامسة من اتفاقيه صندوق النقد الدولي، والذي ربط الإصلاحات الاقتصادية بالإصلاح السياسي داخل البلد.

(الجدول من اعداد الباحث)

ان تجربة "اللامركزية الادارية" واجهة العديد من المعوقات خصوصاً فيما يتعلق بعمل الهيئات المحلية في بداية عملها ولحد الان ومن بينها المشاكل التي تخص الجانب التشريعي

[1] عبدالحسين شعبان, فقة التسامح في الفكر العربي الإسلامي، الثقافة والدولة, ط1، (بيروت: دار النهار للنشر، 2005),ص86

[2] جاسم الصغير, "مجتمعنا العراقي ودعوة من التعايش السلمي إلى الاندماج الاجتماعي الفعال"، متاح على موقع الحوار المتمدن اخر زيارة 2017/5/8 :https://www.facebook.com/AHEWARORG /

والرقابي وكذلك نفاذ القوانين القديمة وتداخلها مع القوانين الاتحادية مما يعني ان هذه التجربة تقف على المحك بين استمرارية البقاء او الانتقال الى تجربة اخرى وفق تسمية او عنون جديد.

السيناريو الثاني :التقدم والتوسع في تطبيق نظام اللامركزية الادارية .

أما السيناريو الثاني يعد اكثر تفاؤلية من النظرة الاولى وتراوحت اطروحاته بين التوجه لبناء دولة مدنية عصرية وديمقراطية بغض النظر, عن القومية والديانة وتكون الهيئات المحلية ذو صلاحيات واسعة وهذا يتطلب نخبة سياسية متفهمة واحزاب وطنية تشكل كتلة جذورها واساسها بناء الوطن قادرة على حسم مشروع الدولة الوطنية والمواطنة تكون واضحة المعالم والهوية والمصلحة، مستقلة بذاتها غير تابعة لأجندات خارجية مما يتطلب من الدول ادراك هذه الحقيقة فعراق قوي ومتكامل هو الذي يساهم بشكل كبير في جلب الأمان والاستقرار للمنطقة,[1].

فالشعب العراقي بشخوصه وقواه الوطنية المخلصة, يستطيع ازاحة المخاطر او التقليل من تأثيرها وهذا يمثل احد اهم اهداف الدراسات المستقبلية في هذا التوجه فهي تدق ناقوس الخطر من السياسات الخاطئة المؤدية إلى نتائج كارثية لا يحمد عقباها فإعطاء الصلاحيات هو تقدم لهذه التجربة, واعطاء مسار لتطور اسلوب اللامركزية الادارية[2].

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

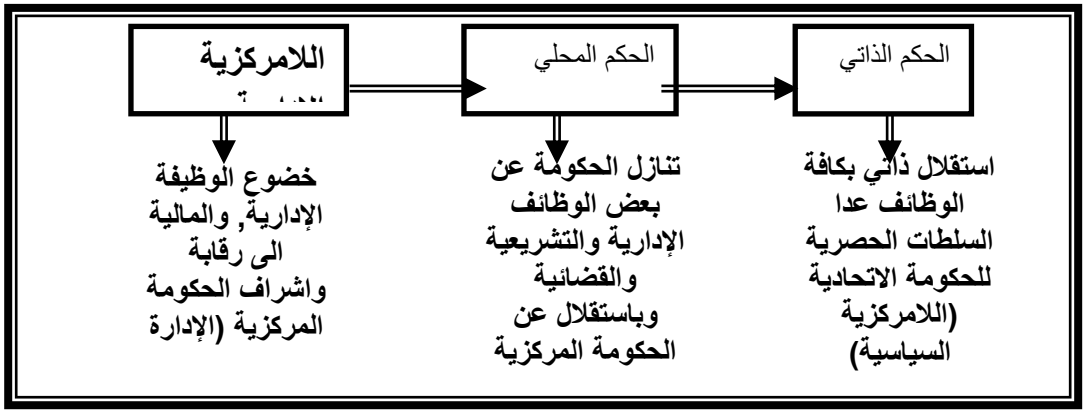
وكما في الشكل ادناه شكل رقم (3) (مسار تطور نظام اللامركزية الادارية)

---

[1] خالد سمارة الزغبي ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الادارة المحلية, دراسة مقارنة (المملكة المتحدة ، فرنسا ، يوغوسلافيا ، مصر ، الأردن) ط3(عمان : مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 1993)، ص176– ص 179وكذلك:

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

[2] فوزي فرحات, القانون الإداري العام الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري, ط1,(بيروت: مكتبة زين الحقوقية والأدبية, 2004),ص53 ومحمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد, مبادئ القانون الإداري,ط2,(الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية, 2001),ص144–145 .



وسوف نبين ذلك من خلال (جدول رقم (2) لسيناريو التقدم لتجربة اللامركزية في العراق

حلول داعمة لسيناريو التقدم والتوسع)	(معوقات وكوابح فشل التقدم لتجربة اللامركزية)
1–العمل من اجل تحقيق الاستقرار السياسي الذي يؤدي بالنهوض ودفع عجلة التقدم بالدولة, [1] ومنع تركيز السلطة في المركز وذلك عبر تجريدها من صلاحيات عديدة وتوزيعها على الهيئات المحلية, ومنع الاستبداد والتسلط والدكتاتورية, واتباع الاساليب الديمقراطية مثل الانتخاب, والاستفتاء كركيزة أساسية في ممارسة السلطة على المحافظات	**1–أزمة الاستقرار السياسي الناتجة عن حالة الصراع بين المركزية واللامركزية، والفردية والديمقراطية التي ترتبط جميعها بعوامل سياسية كما يعد تعيين المسؤولين عامل غير ديمقراطي باعتباره يتنافى مع الديمقراطية, لذا لن يكون هناك استقرار سياسي ما لم يكن هناك رضا شعبي وإشراك حقيقي في الحكم[2],وحتى الديمقراطية التي اقرها الدستور هي ديمقراطية توافقية وليست ديمقراطية اغلبية.**
2– معالجة الفساد بكل أشكاله واساليبه عبر وحدة الخيار السياسي والحل هو خلق ضمانات حقيقية مثل الحقوق والحريات والحفاظ على سيادة	**2–حسب الاحصائيات وتصريحات المسؤولين والتقارير الدولية, بان العراق من بين ابرز الدول في الفساد في العالم الامر الذي يؤدي الى تجزأه الدولة وإضعاف وحدة الخيار**

[1] مبروك قارح, "التنمية الإدارية ودورها في تحسين التسيير الرياضي في الجزائر, دراسة حالة وزارة الشباب والرياضة", (رسالة ماجستير تخصص تربية رياضية، معهد التربية البدنية والرياضية)، جامعة الجزائر,2008, ص43–ص44

[2] طه حامد الدليمي، الفيدرالية أو اللامركزية السياسية،(بيروت: دار نماوند ، 2012),ص34.

القانون في إطارها المحلي والوطني ؟وهنالك رغبة حقيقية من بعض الزعماء الوطنيين بوضع حد للفساد,[1]واتباع الطرق العلمية في الأهداف وتقييم جهود العاملين باتباع التقييم السلوكي[2].	السياسي واستمرار نقل وهدر رأس المال العراقي إلى الخارج لاستنزاف موارده المالية بالإضافة الى التقييم غير السلوكي عند تقييم منجزات الموظفين ، واتباع الأساليب القسرية ضدهم.
3- وجود دستور العراقي الدائم/ لسنة/ 2005 الذي أسس لطروحات مبدأ اللامركزية الادارية، وأعطى صلاحيات واسعة للأقاليم في إدارة شؤونها، وعليه فأنَّ الدستور هو عامل داعم للسير قدماً باتجاه دعم، وترسيخ تجربة اللامركزية في العراق مستقبلاً, كونها أكثر فعالية في حل النزاعات والمشاكل، بالطرق الدبلوماسية.	3-بقاء الدستور العراقي على وضعه الحالي وبدون تعديله, وعدم الدقة والوضوح وأحياناً الإرباك في بعض النصوص التي تناولت موضوع اللامركزية الادارية, [3] وبالنتيجة ستدفع باتجاه تقسيم الهيئات المحلية إلى هيئات متقاطعة، ومتنافرة، بعضها مع البعض الآخر ليكون شعارها الانفصال الاقتصادي تمهيداً للانفصال السياسي عن جسد الدولة العراقية
4-يجب ان يكون دور الاقليات والتنوع العرقي, والاثني, يصب في مصلحة بناء الوطن والبلد بطريقة, أفضل وأكثر فعالية في إطار تجربة اللامركزية الإدارية مع التأكيد على وجود حكومة مركزية تلتزم بمبدأ العدالة والمساواة, وتحترم الحقوق والحريات فالتنوع والتعدد هو من يميز القيم الثقافية والسياسية بصورة غير اجبارية.	4-غلباً ما تكون الأقليات(اثنية, قومية)عائق كبير في تحقيق تجربة "اللامركزية الادارية" وذلك في حالة عدم انصافها او حرمانها من ممارسة طقوسها فهي تشعر بالغبن ومن ثم تبدأ العيش بعزلة, تمهيداً للمطالبة بالاستقلال بدلا من قيم وفلسفة إكراهية تستند إلى القفز عن هذه التنوع بحجة الحفاظ على الوحدة الوطنية وما يرافق ذلك من تضييق للحريات.
5-تنفيذ المادة (45) والمتضمنة الية فك الارتباط, ونقل الدوائر الفرعية, للوزارات الخدمية الاتحادية والمخصصات المالية والوظائف التي تعمل	5-وهنالك مشاكل حقيقية تقف امام عملية فك الارتباط خصوصاً المحافظات التي لم يجري فيها انتخابات لحد الان مثل(دهوك, اربيل, السليمانية) بالإضافة الى محافظة كركوك

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

(2)مهدي حسن زويلف، إدارة الأفراد في منظور كمي,ط2(بغداد: دار المثنى للطباعة والنشر، 1986) ص222

(3)حميد حنون خالد, مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق, ط1(بغداد: مكتبة السنهوري, 2011), ص389

بموجبها تلك الوزارات, وفق الدستور وتهيئة المستشارين والخبراء والكوادر الكفؤة في الوحدات الادارية المحلية [1], وحل المشاكل السياسية سلمياً والجلوس على طاولة التفاوض بدل التصعيد وجعل الدستور هو الفيصل في فض الخلافات.	التي تعتبر العائق الاكبر من الناحية الدستورية والتي تحتوي على نسبة 15% من صادرات نفط العراق والتي يسعى إقليم كردستان الى ضمها له وقلة وجود المستشارين والخبراء,حساسة,يعمق العيوب ويقلل فرص نجاح تجربة نظام اللامركزية الادارية[2].
6- وجود رغبة حقيقية لدى اغلب الاحزاب القوى السياسية بأنَّ التوسع في تجربة اللامركزية الادارية في العراق سيضع حلول لإنهاء الخلافات داخل حدود الدولة العراقية، ومكوناته المجتمعية, للتوجه نحو الفدرالية خوفاً من استبداد وتسلط السلطة المركزية المتشددة في العراق.	6- وجود تخوفات كبيرة لدى بعض القوى السياسية بشأن التوسع في تطبيق تجربة اللامركزية الادارية، واستمرار هذه المخاوف سيحول دون تحقيق هذا التوسع ووجود تدخلات إقليمية ودولية مؤثرة في رسم ملامح النظام السياسي في العراق وتوجهاته المستقبلية لاسيما وأن دول لديها مصالح في إبقاء العراق غير مستقر.
7- السعي للنهوض بواقع المحافظات المهمشة وجعلها أنموذج يقتدى به في التطور والبناء على غرار إقليم كردستان, إذ يرى المؤيدون لفكرة التوسع أن تمتع, كل محافظة، بالحرية في إدارة شؤونها لتحقيق التنمية المحلية وما ينتج بطبيعة الحال من تعزيز اللحمة الوطنية العراقية [3].	7- تفوق الولاءات والانتماءات الفرعية كولاء الطائفة أو الدين، أو الحزب او الولاءات الخارجية على حساب الولاء للوطن والشعب ووجود تصعيدات اقليمية ودولية مستخدمة جهات اتصال حديثة ومتطورة مثل: الانترنيت وبرامج فيسبوك وقنوات الاذاعة والتلفزيون لتلعب دور سلبي ضد هذه التجربة في العراق[4].
8-ان مبدأ توسيع واعطاء الصلاحيات مع الاخذ بنظام اللامركزية التفكيكية يعده الخبراء الخيار الامثل لهذه التجربة كون الاخذ بتوسيع	8-هنالك خلط وسوف فهم لدى اغلب سكان المناطق المحلية حول النظام الانسب للحكم المحلي الذي يتواكب مع سكان تلك المناطق ونتيجة لتداخل الصلاحيات بين انظمة اللامركزية

[1]مهدي حسن زويلف ومحمد قاسم القريوتي، مبادئ الإدارة النظريات والوظائف,ط1(عمان: جمعية عمال لمطابع، 1984)، ص57

[2] ايمن عبد القادر عبد الرحيم, "دور اللامركزية في فعالية الصراع التنظيمي في وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية ", (رسالة ماجستير), (غزة, الجامعة الاسلامية, كلية التجارة, 2010)ص21

[3]اكرم حسام وآخرون، "الفدرالية والأقاليم في العراق حل للأزمة أم خطوة نحو التقسيم ". اخر زيارة 2016/12/22,متاح على الرابط,www.baghdad center, net/details-88.html

[4]طه حميد حسن العنبكي، العراق بين اللامركزية الإدارية والفدرالية ، مصدر سابق ، ص 63 .

الصلاحيات لنظام اللامركزية الادارية سوف يكون موازياً ومساوياً لنظام الفدرالية (اللامركزية السياسية),من الناحية (السياسية والتشريعية, والقضائية)وسوف تتجنب خللاً يؤثر على سير العملية السياسية[*].	اصبح من الصعب اختيار ومعرفة النظام الملائم مثل لامركزية سياسية ولامركزية تفكيكية تقوم بفك الارتباط من الحكومة المركزية الرغم من صدور قانون فك الارتباط الاتحادي[1].

(الجدول من اعداد الباحث)

ان الافتراض الأساسي الذي يقوم عليه هذا السيناريو هو ان تجربة اللامركزية الادارية ستتحقق في ضوء اكثر جدية وإدراك في التطبيق والتوسع إلى جانب وجود حكومة مركزية قوية وكلاهما يعمل على أسس دستورية وقانونية واضحة، وكل منهما يدعم ويساند الآخر، والحكمة تقتضي عدم تغليب مصلحة طرف على حساب الطرف الاخر ولذلك لا وجود لمركزية مطلقة في سياستها او حكومات محلية مطلقة بإدارتها وأجدى السبل يجب خلق مؤامة بين النظامين وهذا يتطلب أن تعيد الحكومة المركزية مراجعة موقفها الذي حدا بها إلى اتخاذ موقف سلبي من التوسع في تجربة اللامركزية واعطاء الصلاحيات وفق جدول زمني, واختيار شخصيات سياسية وادارية قيادية وكفؤة ومتفهمة قادرة على تحمل المسؤوليات, [*].

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

لقدُ صاغ السياسيون الجدد الدستور العراقي بعجلة وتسرع المتعمد على المنافسة للقوى السياسية لكي تحسم مواقفها على الأرض وليس على طاولة الحوار أو تحت قبة

---

[*] مقابلة شخصية مع الدكتورة فرح ضياء مبارك الصفار(جامعة بغداد : كلية العلوم السياسية, بتاريخ 2017/3/5/), الساعة 11:20

[1] سناء قاسم محمد حسيبا, "واقع واستراتيجيات تطوير الادارة المحلية في الاراضي الفلسطينية"(رسالة ماجستير),غير منشورة, جامعة النجاح الوطنية, كلية الدراسات العليا, نابلس, 2006, ص19

[*] مقابلة شخصية مع الدكتورة فرح ضياء مبارك الصفار(جامعة بغداد : كلية العلوم السياسية, بتاريخ 2017/3/5/), الساعة 11:20

البرلمان وبانتظار عامل الصراعات والفوضى والزمن ليتشكل حجم الاختصاصات والصلاحيات طبقًا لمناطق النفوذ والسيطرة لكل مكون, على الأرض أي من خلال الصراع والقوة وليس من خلال الحدود الإدارية والدستورية السابقة للمحافظات العراقية, هناك عدد كبير من الأسس الدستورية الخاطئة التي تضاف إلى مشاكل العراق والتي تحتم خلق فوضى عارمة ممكن ان تتجه المحافظات الى تشكيل الاقاليم كأجراء احترازي من جراء الظلم والاضطهاد. ويعكس هذا السيناريو بالإضافة الى اقليم كوردستان المتضمن في الدستور توجه المحافظات الى تشكيل الاقاليم حيث كل محافظة تسعى الى تكوين اقليم خاص بها, لها صلاحياتها دستورياً في نظام سياسي (اتحادي),وتتبنى اللامركزية السياسية(الفيدرالية) تتشكل الدولة العراقية (الاتحادية) من (خمسةعشر) إقليماً فيدرالياً أي: أن الفيدرالية ستكون لعموم العراق كله ولا يقتصر على محافظة من دون أُخرى (ماعدا إقليم كوردستان) او تشكيل محافظات متحدة مع بعضها مثل اقليم (صلاح الدين والانبار والموصل) او (اقليم الجنوب ويشمل البصرة وذي قار والعمارة والسماوة) او (اقليم الوسط الذي يمثل المحافظات الوسطى بابل وكربلاء والنجف, وواسط والديوانية, واحتمال توسعة ليشمل المحافظات الجنوبية) وفيما يلي جدول رقم (3)يوضح الحلول الداعمة للفدرالية والمعوقات والكوابح

(حلول داعمة لسيناريو التحول الى تشكيل الاقاليم)	(معوقات وكوابح التحول نحو تشكيل الاقاليم)
1- وجود تجارب ناجحة في العالم مثل الولايات المتحدة, وكندا، واستراليا، والاتحاد الاوربي ذهبت باتجاه تبني نظام الفدرالية، وحققت نجاحات كبيرة في الجانب الاقتصادي التنموي، والسياسي وهذا عامل	1- فشل النظام المركزي وتراجع نظام اللامركزية الادارية في إدارة الدولة العراقية وخصوصاً في الفترة الاخيرة يدعم سيناريو تشكيل الاقاليم مستقبلاً فالحكم المركزي قابله تسلط وإقصاء وتهميش، وتدهور اقتصادي

داعم لتطبيق الفدرالية مما خلق مشاركة واسعة لمختلف شرائح وفئات المجتمع, [1].	واجتماعي, وفشل تنموي، وتمييز عرقي وحزبي وقومي وديني...
2-العوامل المحفزة لتكوين الفيدرالية هو النص الدستوري الوارد في الدستور العراقي الدائم لعام/2005 في المادة (119) يحق لكل محافظة تشكيل إقليم, وبذلك منح الدستور العراقي الدائم حق كل محافظة بتكوين إقليم تلبية لتحقيق رغبتها وحاجتها بدون مانع دستوري وقانوني هذا الأمر سيمنح الحق لجميع المحافظات في تكوين الأقاليم بشكل متساوي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق[2].	2-غياب الهوية الوطنية العراقية بسبب ضعف البيئة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية في العراق والتي لا تؤهله في هذه الفترة لتبني النظام الفدرالي, فهو يتطلب دولة مستقلة، ومتقدمة اقتصادياً وثقافياً كما أن الجوار الجغرافي للعراق يقف بالضد من تبني هذا النظام وموقفها المتشدد من إقليم كردستان العراق، خصوصاً تركيا, وإيران.
3-يوفق نظام الفيدرالية بين الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي، اذ يترتب عليه توحيد التشريعات في المسائل الجوهرية التي تهم الحكومة الاتحادية في مجموعها، ويترك بعد ذلك حرية كبيرة للأقاليم, بوضع تشريعات ملائمة وذات نتائج ايجابية على سكان الاقاليم لتلبية احتياجاتهم المختلفة[3].	3-وجود عامل التدخل الخارجي سواء كان إقليمي او دولي لها تداعيات مؤثرة في الشأن العراقي من شأنها رسم ملامح النظام السياسي وتوجهاته المستقبلية لاسيما وأن دول عديدة لديها مصالح في إبقاء العراق في حالة فوضى سياسية، وبالتالي ان نجاح تجربة العراقي سياسياً سيشكل عامل تهديد لمصالحها واستقرارها [4].
4- قبول واستيعاب, واحتواء الانقسامات	4- يعمل نظام الاقاليم على اضعاف السلطة

[1] David Held, Models of democracy, ترجمة فاضل جتكر, ص355,(2007: بيروت)

[2] نص المادة (1) من دستور جمهورية العراق لعام 2005, ما نصه (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق.

[3] محمد باقر الخرسان, الفيدرالية والمستقبل السياسي لشيعة العراق,(ايران: جامعة المصطفى العالمية, بدون سنة).,ص9.

[4] كوثر عباس الربيعي, "سياسة العراق الخارجية بين القيود والفرص", مجلة دراسات دولية, العدد44, جامعة بغداد: مركز الدراسات الدولية والاستراتيجية, 2010,ص12

والهويات المتعددة والشعور بأهمية ودعم, النظام الفدرالي في تحقيق اهداف مشتركة تخدم كل مكونات الشعب, وتحقيق التوافق والانسجام بين مكونات البلد الواحد من خلال تحقيق العدالة والمساواة بين كل مكوناته وزرع بذور الثقة بين الفرقاء السياسيين [1]كما جاء في المادة (14) من الدستور والتي تنص على ان (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز) [2].	المركزية والتوسع على حساب حكومة المركز وخلق معوقات بعضها موضوعية تنص بان الاطراف المتخاصمة غير مستعدة للتطرق اليها لذلك تتجه الى اغلاق منافذ الحوار والمصالحة الوطنية لتبقى حرب اعلاميه بواسطة وسائل الاعلام وتحويل الخلافات السياسية والدستورية الى خلافات دينية واثنية وحزبية لان هذا التوجه ينسف العملية السياسية ويجعلها تراوح في دائرة مفرغة.
5–من الممكن لمجلس الاتحاد في حالة قيامه بدوره أن يكون رافد الأساس في تشكيل الاقاليم, من خلال ضمها لممثلي الاقاليم, والمحافظات والذي يكون لاستقطابهم الدور الفاعل في توحيد الرؤى والافكار المستقبلية, ويرى بعض الفقهاء بأن مجلس الاتحاد سيكون هيئة قانونية لها وظائف تشريعية وليس هيئة برلمانية دستوريه[3],واقامة المجلس الاتحادي كاملا دون انتقاص وإن يخول, امر تشكيل مجلس الاتحاد لمجلس النواب, في اصدار قانون عادي يجعل مجلس الاتحاد	5–لقد نصت المادة 48 من الدستور العراقي النافذ, لعام 2005 على ان, السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلسين، هم مجلس النواب (ومجلس الاتحاد) ولم يفصل تشكيل مجلس الاتحاد على هذا النحو، اذ جاء في المادة (65) بأنه يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى (مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه بقانون يشرع بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب اما تفسير النصوص الدستورية والتي طالما تكون السبب في أثارة المشاكل

[1] دانيال برومبرغ, التعدد وتحديات الاختلاف المجتمعات المنقسمة وكيف تستقر, ترجمة: عمر سعيد الأيوبي، ط1(بيروت: دار الساقي, 1997), ص323

[2]حميد حنون خالد, مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق, ط1(بغداد: مكتبة السنهوري, 2011), ص352

[3]جواد الهنداوي ، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1(بيروت: العارف للمطبوعات ،2010)، ص340.

بمثابة التابع لمجلس, النواب.	والكوابح بين مجلس الاتحاد والمحافظات او الاقاليم المكونة لها,[1].
6–الفدرالية والمتمثلة بتجربة إقليم كردستان، وهذا النجاح الذي جاء لأسباب كثيرة, اهمها الخبرة التي يمتلكها قادة وسياسيون هذا الاقليم من خلال صياغة دستور ناجح وضامن لحقوق الشعب الكردي, وسن قوانين مقتبسة من تجارب الدول المتطورة في بناء المجتمعات والشعوب واستيعاب المشاكل والخلافات الداخلية, وانشاء المشاريع الاستراتيجية وتطوير البنى التحتية [2].	6– ابرز المعوقات شهدت العلاقة بين, إقليم كردستان وبعض المحافظات غير المنتظمة بإقليم من جهة ومع الحكومة المركزية من جهة اخرى وفي ظل دستور العراقي الدائم لسنة 2005, ازداد الوضع تصعيداً بسبب عدم وضوح بعض النصوص, الدستورية حول صلاحيات الأقاليم والمحافظات ومن, ملامح وجود إشكالية كبيرة حول توزيع الاختصاصات بين سلطة الدولة الاتحادية ، وبين الهيئات المحلية التابعة لها.
7–ان العديد من البلدان المتحضرة قد توصلت الى نتيجة مفادها، ان النظام الفيدرالي هو النظام الامثل لتحقيق الانسجام, والتفاهم اذ كلما كان هنالك قدر كافي من الاستقلالية الممنوحة, للأقاليم في ادارة شؤونها الداخلية كلما كان هنالك امكانية لتحقيق الوحدة الوطنية وتعزيزها وقد لاحظنا كيف ان المانيا قد نجحت في تجاوز انقسامها وتحقيق وحدتها بتبني النظام	7– شكل الدولة الاتحادية العراقية غير محدد, هل هو فيدرالي أم كونفدرالي أم نظام آخر, فهي ما تزال تتأرجح بين دولة اتحادية تقوم على أقاليم ودولة بسيطة تقوم على محافظات لذلك بقي النظام السياسي نظامًا هجينًا, [2], كما شمل الغموض والتناقض النصوص وأزمة الشرعية للنظام السياسي فهو بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية اي (نظام مزدوج) [3] لأنها أثارت الجدل, في الاختصاصات

[1]مصطفى أبو زيد فهمي, النظرية العامة للدولة,(الإسكندرية : دار المطبوعات الجامعية, 1997), ص48

[2]اثير ادريس عبد الزهرة, مستقبل التجربة الدستورية في العراق ط1(بيروت: دار ومكتبة البصائر,,2011) ص199

الفدرالي بل ومكنها من العودة الى مصاف الدول المتقدمة [1].	الدستورية والتخوين والشكوك حول توزيع الاختصاصات وتناقضاته,[4].
8–تحقق الفيدرالية خبرة واسعة في الشؤون الدستورية, ليكون كل اقليم مستقل بتشريعاته ولكل منها دستورها الخاص, وان القوانين والنظم التي تثبت نجاحها في احدى الاقاليم ستسري على الاقاليم الاخرى فتعم المنفعة فهو يسمح بوجود تشريعات ونظم ادارية[5], ويجمع نظام الفيدرالية بين الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي، ووجود محكمة فيدرالية عليا تتولى مهام الفصل في المنازعات ومهمة تفسير النصوص الدستورية ودائما تكون قراراتها باتة لا يجوز الطعن بها وهذه	8– من الفجوات والمثالب على الدستور العراقي الدائم منح صلاحيات واختصاصات فدرالية للهيئات المحلية شأنها شأن الاقاليم متبعة اسلوباً لم تتبعه باقي الدساتير في الدول الفدرالية والسبب يكمن في المرحلة التي تم بموجبها كتابة الدستور والتي كانت مرحلة حرجة جداً وخطيرة مربها العراق والتي لم تتوصل بموجبها لجنة صياغة الدستور الى اجماع موحد حول العديد من القضايا مثل الاقاليم المكونة للدولة الاتحادية, والمزج بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية[2]والخلاف

[2]محمد دحام كردي ، مستقبل الدولة العراقية بين الفيدرالية والتقسيم، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية, المجلد1, العدد6, (الانبار: جامعة الأنبار، كلية القانون والعلوم السياسية, 2012) ، ص287.

[3]إدريس حسن محمد، "الرقابة على الهيئات الإدارية الإقليمية في العراق"، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الرابع، العدد الرابع عشر,(تكريت : 2012), ص187

[1]جورج اندرسون, مقدمة عن الفيدرالية the fourm of federations, (كندا :منتدى الانظمة الفيدرالية ONK. N7G21Ottawa, 2008),,ص3

[4]ياسر علي إبراهيم وإسراء علاء الدين النوري "الفيدرالية في العراق بعد عام 2003 الواقع والمستقبل بعد الانسحاب الأمريكي"، مجلة رسالة الحقوق، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول,(بغداد: جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية,2014)، ص226

[5]خالد عليوي العرداوي, "الفدرالية والديمقراطية التوافقية ومعطيات الواقع العراقي", بحث مقدم إلى مؤتمر الفدرالية في العراق الواقع والمستقبل, (اربيل : جامعة صلاح الدين, كلية القانون والسياسة, بالتعاون مع جامعة ديبول الأمريكية ومكتب إقليم كردستان للدراسات الفدرالية للمدة من 28 . 29 / 4/ 2010), ص6

المحكمة تعد من المعالم المهمة للنظام الاتحادي[1].	الحاصل حول التشريعات الدستورية للأقاليم والمحافظات وفيما كانت تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.
9-إن تكوين الأقاليم سُيخفف من الثقل الذي يقع على عاتق الدولة الاتحادية سيكون عمل الدولة الاتحادية عملاً توجيهياً ورقابياً ويكون اهتمام الدولة بالتخطيط الاستراتيجي والإشراف على المشاريع الاتحادية واتباع اليات متطورة قادرة على الاستجابة لمتطلبات العصر الجديد ومسايرة التطور التكنولوجي, [3] وتعزيز قوة الدولة اقتصادياً, [4]	9-ومن العيوب التي تؤخذ على الفدرالية (اللامركزية السياسية) الافتقار إلى الخبرة, والدراية والمعرفة مما يؤدي إلى التبذير, و الإسراف وهدر اموال طائلة من قبل سلطات الاقاليم وكذلك التفاوت في الموارد والطاقات للهيئات, المختلفة في الدولة الواحدة سيؤدي إلى تفاوت, كبير في مستوى الخدمات, والتطور الذي يعتمد على الإمكانات المادية في جانب مهم منه.

الجدول من اعداد الباحث

والواضح ان جميع الاتحادات الفيدرالية تقوم على مبدأ, الاعتماد المتبادل [5]ويطرح فقهاء الدستور جملة من سيناريوهات الحلول لتوزيع الاختصاصات في الدستور[1]. كما

---

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

[1] لطيف مصطفى امين, الفيدرالية وافاق نجاحها في العراق, ط1(كردستان : دار سردم للطباعة, 2006), ص19– 20 .

[3]Herber G Hichs, the management of organization, New york, 1967, p321, للمزيد :جورج ف جانت,إدارة التنمية مفهومها– أهدافها– وسائلها, ترجمة منير لبيب موسى،(القاهرة :دارالمعارف،1979),ص7– ص44

[4] نغم محمد صالح, "الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005 الواقع والطموح", مجلة الدراسات الدولية, العدد 41, (بغداد: جامعة بغداد, مركز الدراسات الدولية, 2009), ص51

[5]رونالد ل. واتس ،"الأنظمة الفيدرالية" ،ترجمة غالي برهومة، مها بسطامي ،ومها تكلا، منتدى الاتحادات ألفيدرالية, طَبعة خَاصة,(اوتاوا كندا :2006،) ص46 –ص45

مبين في الجدول ادناه: (جدول رقم(4) سيناريوهات الحلول لتوزيع الاختصاصات في الدستور)

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

الخاتمة

[1]فتحي رضوان, الدول والدساتير دروس في المبادئ الدستورية العامة,ج1،(القاهرة :دار النهضة العربية,1965), ص59,ومحمد عمر مولود, الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق انموذجاً), مصدر سبق ذكره, ص45 – ص 43

إن المرحلة القادمة مرحلة حرجة لتقييم نظام اللامركزية الإدارية وافاقها المستقبلية في العراق باعتبار ان المرحلة الحالية هي مرحلة تجريبية من المركزية إلى اللامركزية الادارية ولم يتم تثبيت واستقرار نظام اللامركزية الادارية باعتباره واقعاً يلم الاهتمام بالجوانب السياسية والادارية بل ان هذه التجربة تقف على المحك في تطبيقها ويجب الاهتمام بالنظام الملائم والانسب سواء كان التوسع في تطبيق نظام اللامركزية او بقاء الوضع على ما هو عليه سيطرة الحكومة المركزية او التوجه نحو تشكيل الاقاليم ان السبب المباشر في فشل تطبيق نظام اللامركزية الادارية في العراق كان نتيجة العوامل والظروف الداخلية ومنها العامل الامني المتردي والعامل الخارجي الذي تقوده مخططه بعض الدول العربية والاقليمية بأفشال هذه التجربة باعتبار نجاحها سوف يؤثر على وحدة بلدها وبالتالي فهي تريد افشلها بكل الطرق.

بالنظر لحداثة التجربة الديمقراطية في العراق وتبني أسلوب اللامركزية الإدارية ولسعة صلاحياتها فأنها أحدثت تضارباً في المصالح بين الكتل السياسية والحزبية التي تدير الهيئات المحلية كما ان ضعف أداء وعمل المجالس المحلية في المحافظات نتيجة قلة الخبرة والإمكانيات الإدارية وضعف الرقابة وفي ظل عدم وجود الكفاءة والمهنية، أدى إلى هدر الأموال بقيام مشاريع غير ذات جدوى فضلاً عن تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، بينما نرى ان إقليم كوردستان وفي ظل تجربته الممتدة من عام **1992** وحتى الآن قد نجحت وهي في تطور مستمر. إن بقاء بعض الكتل السياسية والاحزاب المتنفذة على موقفها الرافض لفكرة الفيدرالية يعني ضعف امكانية قيام الفيدرالية في العراق مُستقبلاً (سوى إقليم كوردستان), وكذلك ان التحول الديمقراطي هو عملية تدرج هرمي وان النظام الاتحادي– الفيدرالي– يستوجب توافر وتحقيق شروط أهمها: المواطنة والوحدة الوطنية وقبول وموافقة السكان الاصليين لفكرة الفيدرالية، لذا فان البدء بتبني اللامركزية الإدارية أُولى الخطوات نحو تحقيق فرص الديمقراطية والفيدرالية.