وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ديالى

كلية القانون والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

الحكومات المحلية في العراق بعد انتخابات ٢٠٠٥

* الواقع والطموح *

تقدمت به الطالبة (**ناجحة عامر علي**) الى جامعة ديالى /كلية القانون والعلوم السياسية كجزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في العلوم السياسية

بإشراف

د. شاكر عبد الكريم فاضل

١٤٣٨ هـ **ديالى ٢٠١٧ م**

بسم الله الرحمن الرحيم

يَا دَاوُودُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُمْ
بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَى فَيُضِلَّكَ
عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَنْ سَبِيلِ
اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌ بِمَا نَسُوا يَوْمَ الْحِسَابِ

*

صدق الله العظيم

سورة ص : الاية ٢٦

الاهداء

يسرني ان اهدي بحثي هذا الى ..*..**..*..

من عشقتهم روحي ،، وكانوا لجرحي بلسمٌ فواح ،، في شجوني وأفراحي وحتى في لحظات صراخي ،، علموني وشجعوني ،، فتصدروا في قلبي مكانةً لغيرهم لا تباح ،، * امي * الحنونة الطيبة * وأبي * الحبيب الغالي ،، ثروة جهدي ،، اهدي لكم هذا القليل ،، متيمٌ بحبي ،، واعدكم بالكثير يشهدُ ربي ،، مع تقديري واحترامي ،، وأحبكم

الباحثة

الشكر والتقدير

لا يسعني وقد انجزتُ بحثي هذا بفضل الله إلا ان اقد شكري وتقديري الى " جامعة ديالى " وتحديداً "كلية القانون والعلوم السياسية " ... واخص بالتحديد عمادة القسم وأساتذتي الرائعون اصحاب الخبرة العالية ... ومنهم استاذي الدكتور " شاكر عبد الكريم فاضل " الذي تفضل مشكوراً في الاشراف على بحثي معترفاً بالعون الكبير الذي لي "كل الحب والاحترام له " ... ولا انسى زميلتي الراقية المحامية " عذراء رحيم " التي زودتني بالمصادر ... والى كل من يطلع الى بحثي هذا الحب والاحترام ....

الباحثة

قائمة المحتويات

ت	الموضوع	الصفحة
١	المقدمة	١
٢	المبحث الاول : مفهوم الحكومات المحلية	
٣	المطلب الاول : مفهوم الحكومات المحلية في الدول البسيطة	٢
٦	المطلب الثاني : مفهوم الحكومات المحلية في الدول المركبة (الفدرالية)	٥
٩	المبحث الثاني : الحكومات المحلية والتنظيم الدستوري والقانوني لها في العراق بعد ٢٠٠٥	
١٠	المطلب الاول : ماهية الحكم المحلي	٧
١١	المطلب الثاني : التنظيم الدستور للحكومات المحلية في العراق	٨
١٢	المطلب الثالث : التنظيم القانوني للحكومات المحلية في العراق	٩
١٣	المبحث الثالث : واقع الحكومات المحلية في العراق	
١٤	المطلب الاول : الانجازات والاخفاقات	١٣
١٧	المطلب الثاني : المشكلات والتحديات	١٥
١٨	الخاتمة	١٧
١٩	المصادر	١٩

المقدمة

ان التنظيم الاداري في أي دولة كما هو معروف يتخذ احد الاسلوبين هما المركزية الفدرالية واللامركزية الادارية واختيار أي منها يعود الى عدة عوامل اهمها العوامل السياسية، وهذا ما لاحظناه في القانون العراقي تحديداً النظام الاداري بعد عام ٢٠٠٥ الذي اعتمد الاسلوبين المركزي ونظام الادارة المحلية أي اللامركزية الادارية والتي تعني توزيع ممارسة الوظيفة الادارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية مستقلة نسبياً تتمتع بالشخصية المعنوية كالمحافظات والاقظية والنواحي والقرى بحث تباشر هذه الهيئات اختصاصها الادارية الموكولة اليها تحت رقابة واشراف السلطة المركزية ولذلك ارتأينا البحث في واقع الحكومات المحلية في العراق بعد ٢٠٠٥ وشكل ذلك اسا منطلق هذا البحث.

اهمية البحث : لبحث اهمية علمية تتجسد في بيان مفهوم الحكومات المحلية في الدول الموحدة والدول المركبة وما اذا اقر مفهوم الحكم المحلي في النظام القانوني والدستوري العراقي فمن اجل ان تؤدي الدولة وظيفتها الادارية بالوجه الصحيح ينبغي ان تتبع شكلين من اشكال التنظيم الاداري هما النظام المركزي الاداري والنظام اللامركزية الاداري وما يهمانا في هذا البحث هو اللامركزية الادارية المتمثلة في الحكومة المحلية وسلطتها الممنوحة في العراق.

مشكلة البحث : تتجلى مشكلة البحث في بيان مفهوم الحكومات المحلية وهل اخذ بها القانون العراقي وكيف نظمها وما السلطة التي منحها اياها وفق التنظيم الاداري لذلك جاء البحث بدارسة في محاولة للتعرف على اهم المشاكل التي تواجه تطبيق اللامركزية الادارية في العراق وتأثيرها على تحقيق المستهدف من تشريع القوانين ذات العلاقة والوصول الى جملة من الاقتراحات والتوصيات على ضوء نتائج الدراسة والبحث.

منهجية البحث : يستخدم البحث المنهج الوصفي التحليلي التطبيقي ، في بيان دور اللامركزية الادارية في رسم مستقبل الحكومات المحلية في العراق ، ودراسة اثر الصعوبات والتحديات بالإضافة الى دراسة مرتكز البحث والذي يقوم على التنظيم القانوني والدستوري للحكومات المحلية.

خطة البحث : تطرقنا في هذه الدراسة الى ثلاث مباحث كآلاتي:

المبحث الاول : مفهوم الحكومات المحلية.

المبحث الثاني : الحكومات المحلية والتنظيم الدستوري والقانوني لها في العراق.

المبحث الثالث : واقع الحكومات المحلية في العراق.

المبحث الاول

مفهوم الحكومات المحلية

ان عملية البحث في مفهوم الحكم المحلي تختلف الاراء والتصورات والأفكار في تحديده بحسب تعدد التطبيقات اللامركزية للحكم المحلي في العالم سنتطرق في هذا المبحث الى مطلبين في غاية الاهمية لبيان مفهوم الحكومات المحلية وكالاتي :

المطلب الاول : مفهوم الحكومات المحلية في الدول البسيطة.
المطلب الثاني : مفهوم الحكومات المحلية في الدول المركبة الفدرالية.

المطلب الاول

مفهوم الحكومات المحلية في الدول البسيطة

الدولة الموحدة او البسيطة وهي الدول التي تتكون من اقليم واحد وتقسم بدورها الى دول تكون ادارة الحكم فيها مركزية وأخرى تكون ادارة الحكم فيها لا مركزية [١]. وهذا ما سنتطرق اليه في هذا المطلب وذلك في فرعين وكالاتي.

الفرع الاول : الدول الموحدة ذات المركزية الادارية :

هي الدول التي يقضي نظام الحكم فيها بان ينظم دستور الدولة جميع السلطات ويحصرها في الحكومة الوطنية المركزية ،وبذلك تكون هنا السلطة مركزية واحدة [٢] . ويترتب على الاخذ بنظام المركزية اخضاع جميع الهيئات الادارية الموجودة في اقاليم الدولة للسلطة الرئاسية في العاصمة ، وقاعدته صغار الموظفين في القرى [٣]. ولهذا فأن هذا النظام يبقى مركزياً سواء اقتصرت سلطة البث النهائي في كل الامور بيد السلطة الرئاسية في العاصمة او منحت الهيئات الدنيا سواء أكانت في العاصمة او الاقاليم ، طالما ان هذه الهيئات ترتبط برئاسة السلطة العليا برابطة الخضوع والتبعية الامر الذي يحفظ وحدة الجهاز الاداري ، ولهذا فأن المركزية تكون على نوعين هما

---

(١) عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٩٢ ، ص٢١.

(٢) منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، مركز البحوث القانونية ، بغداد ، ١٩٨١ ، ص٢٠٠.

(٣) طعيمة الجرف ، نظرية الدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص١٦٥.

١-المركزية الكاملة او التركيز الاداري [١] :

ويقصد بها دحر الوظيفة الادارية بيد السلطة الرئاسية في العاصمة بحيث لا يترك للوحدات الدينا سلطة البث النهائي في أي امر من الامور الادارية وبالتالي تقتصر المهمة على تنفيذ ما تصدره الرئاسة العليا في قمة الهرم الاداري.

٢- المركزية المعتدلة او عدم التركيز الاداري:

وتعني هذه الطريقة عدم التركيز الوظيفة الادارية بيد رئاسة السلطة المركزية في العاصمة ، بل يحق لفروع هذه السلطة في العاصمة والاقاليم بالبث في بعض الامور الادارية بعيداً عن الوزراء.

الفرع الثاني : الدول الموحدة ذات اللامركزية الادارية (نظام الادارة المحلية)

يقضي نظام الحكم في هذه الدول بأن ينص دستور الدولة على وجود فروع ادارية محلية تكون منتخبة من قبل الشعب ، تباشر اختصاصات ادارية وتنفيذية محددة بجانب سلطة الحكومة المركزية وبناء على ذلك فأن اللامركزية هنا تعني انها مجرد اسلوب اداري يقتصر توزيع الاختصاصات على الوظيفة التنفيذية وعليه فهي لا مركزية ادارية فحسب بل تستند اللامركزية الادارية الى اركان اساسية منها [٢] :

١- الاعتراف بوجود مصالح محلية او خاصة متميزة عن المصالح الوطنية.
٢- وجود وحدات ادارية تمثلها مجالس محلية منتخبة.
٣- عدم خضوع هذه الوحدات الادارية للحكومة المركزية خضوعاً تاماً.

وبذلك يعني نظام اللامركزية الادارية توزيع ممارسة الوظيفة الادارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة نسبياً تتمتع بالشخصية المعنوية كالمحافظات والاقضية والنواحي واحياناً القرى بحث تباشر هذه الهيئات اختصاصاتها الادارية الموكولة اليها تحت رقابة واشراف السلطة المركزية [٣] . وفي كل الاحوال فأن الهدف من فرض الرقابة الادارية التي تمارسها السلطة المركزية على اعمال الهيئات او الوحدات المحلية يتركز في الحفاظ على وحدة الدولة ، واذا تمكنت الهيئات المحلية من التخلص من رقابة ووصاية السلطة المركزية وأضحت لها مؤسسات تمارس سلطات وصلاحيات واسعة ،

---

(١) احسان حميد المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري / النظام الدستوري في العراق ، ط٤ ، العاتك ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص٨٤.

(٢) طه حميد حسن العنبكي ، العراق بين اللامركزية الادارية والفدرالية ، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، ط١ ، ٢٠١٠ ، ص٨.

(٣) المصدر نفسه ، ص٩.

ليس فقط ادارية بل سياسية ايضا تحولت الدولة من اللامركزية الادارية الى لامركزية سياسية ، وتغير شكلها من دولة بسيطة الى دولة مركبة وبعبارة اخرى تتحول الدولة الموحدة الى دولة فيدرالية اتحادية [١]. وبهذا فأن نظام اللامركزية الادارية او ما يمكن تسميته نظام الادارة المحلية لا يمس وحدة السلطة السياسية في الدولة ، حيث يظل هناك دستور مركزي واحد وسلطات مركزية واحدة تشريعية وتنفيذية وقضائية ، وهذا ما يميز اللامركزية الادارية عن اللامركزية السياسية التي يمكن تسميتها "نظام الحكم المحلي" [٢].

اما فيما يتعلق بجنس وظيفة اللامركزية الادارية فهو اداري يتعلق بإدارات الوحدات المحلية دون الحاجة للرجوع الى الحكومة المركزية ولذلك تقتصر على الامور التنفيذية دون ان يتعدى الى الامور التشريعية والقضائية ، لكن ذلك لا يعني ان الادارات المحلية تكون بعيدة عن رقابة الحكومة المركزية ، بل هي خاضعة لرقابتها وإشرافها حول الامور التي يتم تفويض الادارات بها فيما يخص شروط اللامركزية الادارية فانها عديدة منها [٣] :

أ- وجود مرافق عامة محلية ذات شخصية معنوية.

ب- استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطات المركزية ادارياً ومالياً.

ج- رقابة ادارية عضوية للسلطة المركزية ، وينبغي ملاحظة ان العراق من الدول التي اخذت بمبدأ اللامركزية الادارية وايضا مبدأ الفدرالية ، وهذا ما سنتبينه مفصلاً في المطلب الثاني.

---

(١) عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ،ص٩١.

(٢) طه حميد حسن العنبكي ، مصدر سابق ، ص١٠.

(٣) احمد يحيى هادي الزهيري ، التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ ، مجلة العلوم القانونية والسياسية كلية القانون العلوم السياسية ، العدد الثاني ، ٢٠١٦ ، المجلد الخامس ، ص١٥٨.

المطلب الثاني

مفهوم الحكومات المحلية في الدولة المركبة "الفدرالية"

الدول المركبة هي الدول التي تقوم على اتحاد اقاليم او دول عدة مع بعضها والدول المركبة هي الدول الاتحادية وتكون على انواع هناك ما يسمى الاتحاد الشخصي وايضا الاتحاد الكونفدرالي واخيراً الاتحاد الاندماجي "الفدرالي" وهذا النوع الاكثر شيوعاً بين الانظمة الاخرى وخصوصاً في الوقت الراهن [١]. وعلى اعتبار اننا سنتطرق في هذا المطلب الى دراسة ارتأينا تقسيم المطلب الى فرعين كالاتي:

الفرع الاول : ماهية الفدرالية:

الفدرالية هي عملية تختار بها مجموعات متنوعة من الناس الاحرار بلغات او معتقدات دينية او عادات ثقافية مختلفة ، العيش ضمن اطار دستوري متفق عليه يحقق لهم درجة من الاستقلال المحلي والفرص الاقتصادية والاجتماعية المتكافئة ، ويمكن النظام الفدرالي المسؤولين المنتخبين في الهيئات المركزية والمحلية من وضع وتنفيذ سياسات مهيأة لتلبية حاجات محلية واقليمية ووطنية ويعملون في شراكة مع بعضهم البعض لحل المشكلات الكثيرة التي تواجهها البلاد على ظل الصعد والمستويات [٢]. والفدرالية باختصار هي نظام سياسي اتحادي تكون فيه السلطة موزعة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الحكومات المحلية في الوحدات المكونة للاتحاد ، ويترتب على ذلك ان يقوم المواطنون بواجباتهم تجاه كل من الحكومتين المركزية والمحلية [٣].

الفرع الثاني : مايترتب على قيام الفدرالية " السلطة على الحكومات المحلية"

عند قيام الدولة الفدرالية فأن الشخصية القانونية الدولية المستقلة لكل من الدول الاعضاء الداخلة في الاتحاد تفنى وتتركز فقط بيد الحكومة المركزية وتمارس الحكومة المركزية الاتحادية سلطتها على الحكومت المحلية وعلى جميع رعاياها ، كما ان هناك تبايناً بين الاسس والاحكام الدستورية التي تحدد سلطات واختصاصات الحكومات المركزية والمحلية والواقع السياسي الذي تتجسد فيه ممارسة تلك السلطات والاختصاصات [٤]. نلاحظ في العراق ان المشرع العراقي نص على ان هناك سلطات اتحادية تتكون من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس تلك السلطات اختصاصاتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات [٥].

---

(١) طه حميد حسن العنبكي ، المصدر السابق ، ص١٠.

(٢) ديووين لوكادرد ، الفدرالية الامريكية ، ترجمة مجموعة من اساتذة الجامعيين ، منشورات دار الافق ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص١١.

(٣) طه حميد حسن العنبكي ، المصدر السابق ، ص٢٨.

(٤) المصدر نفسه ، ص٣٢.

(٥) الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ / المادة ٤٧.

ولم يكتفي المشرع العراقي بالنص السابق لبيان اختصاصات السلطات الاتحادية ، وانما بينها مفصلاً في الباب الرابع من الدستور النافذ ، ونص في المادة (١١٥) على كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غي المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف [١]. ولكن يثور التساؤل هنا وهو كيف للحكومات المحلية "المحافظات" ان تنتزع حقوقها التي نصت عليها هذه المادة من الحكومة المركزية وهي الاقوى بكل المقاييس.؟! وخلاصة القول كما يقول الدكتور طه حميد حسن العنبكي "ان خيار الفدرالية ليس سهلاً لانه يحتاج الى جرأة وعزيمة واقدام ، فضلاً على ان جوهر الفدرالية يقوم على وجود مستويين من الحكومات ينبثقان من الدستور ولكل منهما استقلالية ذاتية بحدود معينة [٢].

---

(١) الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ / المادة ١١٥.

(٢) طه حميد حسن العنبكي ، المصدر السابق ، ص٣٣.

المبحث الثاني

الحكومات المحلية والتنظيم الدستوري والقانون لها في العراق بعد ٢٠٠٥

سنتطرق في هذا البحث الى بيان ماهية الحكم المحلي وكيفية التنظيم القانوني والدستوري في العراق حصراً وبعد عام ٢٠٠٥ وذلك كالأتي

المطلب الاول : ماهية الحكم المحلي.

المطلب الثاني : التنظيم الدستوري للحكومات المحلية في العراق .

المطلب الثالث : التنظيم القانونية للحكومات المحلية في العراق.

المطلب الاول

ماهية الحكم المحلي

الادارة المحلية او الحكم المحلي هو استقلال نسبي لمنطقة جغرافية محددة في ادارة شؤونها المحلية بواسطة سكانها او ممثلين عنها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية [١]. فاللامركزية المحلية تعني الاعتراف بالشخصية الاعتبارية العامة لجزء من اقليم الدولة مع مايترتب على ذلك من تمتع الهيئة المنتخبة الممثلة له بقدر من الاستقلال في ادارة مرافقة المحلية تحت رقابة السلطة المركزية [٢] . ولنظام اللامركزية الادارية المحلية مجموعة من العناصر الهامة التي تقوم عليها وهي كالاتي [٣] :-

١-وجود منطقة او اقسام جغرافية محددة طبيعياً او اصطناعياً بالاستناد الى معايير عملية وقانونية وموضوعية تحت اغراض اللامركزية.

٢-منح الادارة المحلية الشخصية الاعتبارية او اللقانونية او المعنوية المتميزة عن المصالح العامة الوطنية في حدود النطاق الجغرافي المحدد لها.

٣-مشاركة السكان بأدارة شؤونهم بأنفسهم عن طريق الهيئات المنتخبة من قبلهم كالمجالس المحلية او البلدية.

٤-احتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة على الادارة المحلية وتقييدها بعجلة الدولة السياسية والقطاعية والادارية لغرض حماية المصلحة العامة والقانون.

---

(١) عبد الرزاق الشيخلي ، اتجاهات مقارنة في تنظيم الادارة المحلية (دراسة تحليلية) ، مجلة العلوم والاقتصادية والادارية ، العراق ، جامعة بغداد ، كلية الادارة والاقتصاد ، ٢٠٠٨ ، المجلد ١٤ ، ص٢٢.

(٢) ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار الجامعية الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص٧٩.

(٣) محمد محمود ، نظم الادارة المحلية ، دار الشروق ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص٦٦.

والخلاصة كما جاء في تعريف القانون العراقي ان المجلس المحلي او مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة له حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة ، بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية [١].

المطلب الثاني

التنظيم الدستور للحكومات المحلية في العراق

استوحى الدستور العراقي مبدئي الفدرالية واللامركزية الادارية من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ، حيث نصت المادة من دستور ٢٠٠٥ على " جمهور 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 ان " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية" ونصت المادة (١٢٢) من الدستور " تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون " ونصت المادة (١١٥) على ان " لكل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف " [٢] ونلاحظ ان هذا النص يشوبه الغموض سواء على المستوى الواسع او الضيق لان المادة (١١٤) لم تنمح المحافظات صلاحيات مشتركة مع الحكومة الاتحادية وحصرتها على الاقاليم فقط ، كما ان المادة (١١٥) حصرت في موضوع الاولوية لقانون الاقليم في الصلاحيات المشتركة غير متناسق مع سياق المادة ومتعارض مع المادة (١٢٢) لان المحافظات غير مخولة باصدار القوانين من جهة وليست معنية بالمادة (١١٤) من جهة اخرى وهذا جانب من جوانب التناقض بين مواد الدستور [٣].
وفي الوقت الذي اقر الدستور العراقي الصادر ٢٠٠٥ للمحافظات التحول الى اقاليم كوحدات مكونة للدولة الفدرالية الاتحادية التي تعتمد مبدأ اللامركزية السياسية في الحكم والادارة ما توافرت الشروط الواجبة لتأسيس تلك الاقاليم.

---

(١) قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ / المادة ٢ .

(٢) ينظر في نصوص الدستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ / المواد ١١٥/١١٦/١٢٢ .

(٣) زهير الحسني ، اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنظم في اقليم ، بحث قانوني منشور www.hdf.iq.org ، ص ٣١-٣٢.

اقر الدستور للمحافظات التي لا تتحقق فيها تلك الشروط حقها في ادارة شؤونها بنفسها ، فقد نصت المادة (١٢٢) من الدستور على ذلك وبيناه سابقاً [١] .وبذلك اقر الدستور العراقي مبدأ اللامركزية الادارية من خلال اقراراه بالوحدات الادارية الموجودة اصلا في العراق قبل ٢٠٠٣ وهي المحافظات [٢] . وبين الدستور ان تلك الاخيرة تتكون من الاقظية والنواحي والقرى كوحدات ادارية فرعية تابعة لها ، وكان اهم ماجاء في هذا الدستور، كما ورد في الفقرة (ثانياً) من نص المادة (١١٨) التأكيد على ضرورة ان تمنح المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية والاهم من كل ذلك ان الدستور اكد على عدم خضوع مجالس تلك المحافظات المنتخبة لسيطرة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة ، ولها مالية مستقلة ، ولكن السؤال الذي يتبادر الى الذهن هنا هو " ما درجة اللامركزية الادارية التي نص عليها الدستور العراقي وما طبيعة الصلاحيات الادارية والمالية وما حدودها التي وصفها بالواسعة ؟! اجاب الدستور في النص المذكور عن هذا التساؤل بان ينظم ذلك بقانون [٣]. وكان قد صدر فعلا هذا القانون وللتعرف على هذا القانون وطبيعة اللامركزية الادارية التي تم اقرارها بغية تطبيقها في العراق حاليا ينبغي دراية المطلب الثالث . وبناءاً على ما تقدم فأن التنظيم الدستور للمحافظات الت لم تنظم في اقليم هو نظام اللامركزية الادارية طبقاً للمادة (١٢٢) من الدستور.

المطلب الثالث

التنظيم القانوني للحكومات المحلية في العراق

يمثل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ وقوانين الموازنة العامة السنوية الاطار والمرجعية الاساسية لتوفير الصلاحيات اللامركزية الادارية والمالية الخاصة بالمحافظات ووفق قانون المحافظات غير المنتظمة اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل [٤]. تم منح صلاحيات متعددة الى المحافظ ومجلس المحافظة ، ففي المادة (٢) (اولاً) " مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة ، له حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

---

(١) جاسم العبودي ، الفدرالية بين الاتحاد والولاية ، مجلة العراق الفدرالي ، العدد (١) ، بغداد ، حزيران ٢٠٠٥ ، ص٤٧-٥٠.

(٢) طه حميد حسن العنبكي ، المصدر السابق ، ص٦٨.

(٣) الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ / المادة ١٢٢ .

(٤) قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ ، التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، ٢٠١٣ ، جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٤٢٨٤ ، بتاريخ ٥ اغسطس ٢٠١٣.

كما نصت المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على الصلاحيات الرقابية لمجلس المحافظة شملت جميع انشطة الهيئات والأجهزة التنفيذية المحلية بأستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد ويعد مجلس المحافظة هو الجهة الرقابية الرئيسية والمباشرة على المحافظة ، وورد في المادة (٧) من القانون المذكور من اختصاصات مجالس المحافظات من ابرزها [١]:-

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

٢- القيام بأعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظة والمحال من المحافظ الى مجلس المحافظة للمصادقة عليه.

٣- منح صلاحيات اجراء المناقلة على ابواب الموازنة العامة للمحافظة والمصادقة على قبول او رفض الهبات والتبرعات التي تحصل عليها المحافظة .

وقد صدر قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ التعديل الاول لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ولم يعالج المشاكل الناجمة عن التداخل في الاختصاصات وانما اقتصر على تعديل جوانب اجرائية تتعلق بالطعون ، وكان غرض التعديل الثاني تحديد صلاحيات السلطات المحلية وفق السياسات العامة اللامركزية الادارية وبما يعمل على استقرار النظام الاداري في العراق في ظل حكومة مركزية قوية تحافظ على وحدة النظام القانوني والسياسي[٢]. ونص القانون المرقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ "التعديل الثاني" لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على ان تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي [٣]:

١-ما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد.

٢-الايرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز.

٣-تخصص السلطات الاتحادية حصة عادلة للوحدات الادارية التي تتبعها بما يكفيها للنهوض بأعبائها ومسؤوليتها وحسب نسبة السكان فيها.

---

(١) قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم / المادة ٧ .

(٢) ذكرى عبد الستار حميد ، معوقات التحول الى اللامركزية في الادارة الحضرية ، بحث قانوني ' القاهرة مصر ، ص ٧-١٢ ، الموقع الالكتروني ، www.moch.gov.iq

(٣) قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ / المادة ٤٤.

كما ينبغي ملاحظة ان القانون المذكور نص على ان المجالس المحلية تتمثل بمجالس الاقظية والنواحي ، وقد نص على صلاحيات مجالس الاقظية والتي تبدأ باقرار الالية التي يتم بها انتخاب رئيس مجلس القضاء والقائم مقام وطريقة اقالة كل منها اذا اقتضى الامر ،ثم تقوم بعد ذلك بمهمة مراقبة سير عمليات الادارة المحلية في القضاء والعمل على اعداد مشروع موازنة مجلس القضاء وما يرتبط بها ، وايضاً مراقبة وتقييم النشاطات التربوية في حدود القضاء ومراقبة تنظيم استغلال الاراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء ، فضلاً عن التصديق على الخطة الامنية المقدمة من قبل رؤساء الاجهزة الامنية المحلية عبر القائم مقام ، وكل ذلك بالتنسيق مع مجلس المحافظة وضمن المخطط العام للحكومة الاتحادية كما خول القانون المذكور مجلس القضاء مهمة ممارسة اية اختصاصات اخرى يخولها اياه مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع القوانين النافذه [١] . اما فيما يخص مجالس النواحي فقد بين القانون المذكور اختصاصات تلك المجالس التي تبدأ بدورها مهمة انتخاب رئيس مجلس الناحية ومدير الناحية مع بيان طريقة اقالتها اذا اقتضى الامر ثم تقوم تلك المجالس بمهمة الرقابة على سير عمليات الادارة في الناحية والرقابة على الدوائر المحلية وإعداد مشروع موازنة مجلس الناحية والتصديق على خطط الموازنة لدوائر الدولة وايضاً التصديق على الخطط الامنية ، كما خول القانون مجلس المحافظة او مجلي القضاء ان يمنح الناحية أي اختصاصات اخرى بما لا يتعارض مع القوانين النافذة [٢]. وخلاصة القول يعد هذا القانون خطوة مهمة على طريق التحول الديمقراطي الذي بدأت تشهده الساحة العراقية في المرحلة الراهنة ولكن هذا لا يعني من القول ان هناك بعض المأخذ التي يمكن ان تسجل على هذا القانون ومنها[٣]:

أ- ان القانون المذكور اعطى الهيئات المركزية مجلس النواب ومجلي الوزراء الحق في الرقابة والإشراف بل والتدخل في عمل مجالس محافظات ومن ذلك اقالة اعلى مسؤول تنفيذي بالمحافظة على الرغم من انه منتخب من قبل السكان المحليون.

ب- لم يبين القانون طبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس النواب بأعتباره اعلى سلطة تشريعية على مجالس المحافظات ، وبالتالي ينبغي صدور تشريع خاص يحدد ماهية وطبيعة وحدود تلك الرقابة التي تحقق بين الحرص على عدم خروج مجالس المحافظات عن حدود صلاحياتها الدستورية والقانونية.

---

(١) طه حميد حسن العنبكي ، المصدر السابق ، ص٧٣.

(٢) قانون تنظيم مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل / المادة ٨.

(٣) طه حميد حسن العنبكي ، المصدر السابق ، ص٧٥-٧٦.

ج- ومن الملاحظ على هذا القانون انه اعتبر مجلس المحافظة بمثابة اعلى سلطة تشريعية على صعيد المحافظة ، وبالتالي له الحق في اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة ،وعلى الرغم من ان المشرع كان قد استدرك هذا الامر في المادة (٧) فقرة (٣) والتي نصت على ان اصدر تلك التشريعات المحلية هو لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من الادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية الا ان هذا الامر يعد بمثابة خروج على ما نصت عليه المادة (١٢٢) من الدستور التي لم تمنح المحافظات سوى الحق في ممارسة الصلاحيات الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤنها وفق اللامركزية الادارية [١] .

وخلاصة القول ان التنظيم القانوني للحكومات المحلية في العراق كان وفق القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والذي اخذ باللامركزية الادارية .

---

(١) طه حميد حسن العنبكي ، المصدر نفسه ، ص٧٥-٧٦.

المبحث الثالث

واقع الحكومات المحلية في العراق

سنتطرق في هذا المبحث الى مطلبين في غاية الاهمية لبيان واقع الحكومات المحلية في العراق من خلال الطموحات والمعوقات وكالاتي :

المطلب الاول : الانجازات والإخفاقات

المطلب الثاني : المشكلات والتحديات

المطلب الاول

الانجازات والإخفاقات

سنتطرق في هذا المطلب الى فرعين لدراسة انجازات الحكومات المحلية وإخفاقاتها وكالاتي:

الفرع الاول : انجازات اللامركزية الادارية

وفق قانون مجالس المحافظات ، تم تشريع قانون انتخابات مجالس محافظات والاقظية والنواحي ، وعلى الرغم من انه من السابق لأوانه الحكم على تجربة اللامركزية الادارية في العراق ، وذلك لانها مازالت في بداية تطبيقها فان الانتخابات التي جرت في الحادي والثلاثين من كانون الثاني /يناير ٢٠٠٩ وطبقاً لقانون مجالس المحافظات السلف الذكر تعد نقطة تحول مهمة باتجاه ترسيخ التجربة الديمقراطية في هذا البلد اذ اثبت فيها الناخب العراقي رغم حداثة عهده بالتجربة الديمقراطية قدرته على تجاوز كل العقبات التي تعترض طريقه في بناء دولته على اسس الديمقراطية كما اثبتت تلك التجربة تنامي وعيه وإدراكه السياسي وقدرته على اختيار من يمثله في ادارة شؤونه ليس فقط على صعيد مؤسسات الحكومات المركزية التي تمثل بالسلطة التشريعية والتنفذية بل على صعيد اختيار من يمثله في ادارة شؤونه المحلية على مستوى مجالس المحافظات التي تعد اكثر قرباً منه [١] . ومن جانب اخر فأن نتائج تلك الانتخابات تبرهن على تفضيل معظم الناخبين العراقيين تطبيق اللامركزية الادارية التي تجسدها مجالس المحافظات على تطبيق الفدرالية [٢] .

---

(١) طه حميد حسن العنبكي ، المصدر السابق ، ص٧٦-٧٧.

(٢) المادة (١٢) من قانون المحافظات.

الفرع الثاني : اخفاقات اللامركزية الادارية

ان اللامركزية بحد ذاتها لا تضمن ادارة افضل الحكم ففي الواقع تختلف اللامركزية غير الفاعلة او غير الملائمة من المشكلات اكثر مما تحل ولذا يتحتم تطبيق اللامركزية بعناية من اجل ضمان فاعلية للمؤسسات المحلية فقد تكون اللامركزية غير الملائمة احياناً وبالتالي تقود الى تدني نوعية ادارة الحكم ففي الدول الصغيرة جداً يحقق الحكم المركزي فاعلية اكبر عبر تنسيق عمل الحكومة المركزية بدلاً من ايجاد كيانات محلية مستقلة ذاتياً ، وقد تقود اللامركزية الادارية الى خسائر في وفورات الحجم والى عدم الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي ، كما يمكن اللامركزية الضريبية ان تستنزف الايرادات المركزية حين تعجز الحكومة الوطنية عن ضبط الانفاق العام وقد تفتقر الحكومات المحلية الى القدرة والحنبرة الموجودتين لدى المؤسسات الوطنية لكن في المقابل قد يؤدي تطبيق اللامركزية من دون الانتباه الدقيق اللامركزية الضريبية الى انتكاس جهود الاصلاح فمن دون سيطرة اجهزة الحكم المحلي على ايراداتها وميزانياتها لن تتمكن من العمل باستقلال ذاتي فالإيرادات المحلية تختلف قدرة رأسمالية يمكن اعادة ضريبية وخطط فاعلة للإيرادات تفترض مسبقاً عملية تأريخية طويلة في مجال بناء الدولة ، مما يعزز اهمية وفاعلية التخطيط والتصميم عند تطبيق اللامركزية [١].

من جهة ثانية توجد حجج متعارضة حيال تأثير اللامركزية على وحدة الدولة ، اذ يذهب الكثير من الباحثين الى ان اللامركزية تشكل خطراً على الوحدة الوطنية لانها تضعف الولاء للدولة وتشجع ظهور حركات انفصاله ، بينما يرى اخرون ان اللامركزية تزيد الاستقرار السياسي والوحدة الوطنية عبر السماح للمواطنين بالتحكم في البرامج السياسية بشكل افضل على المستوى المحلي [٢] .كما ان من اخفاقات الحكومات المحلية هو الميل الى الاستقلال وخاصة اذا رافقها مشاعر العداء العنصري وايضاً زيادة الاعباء المالية على المستوى المحلية والحاجة الى تشديد الرقابة على انشطة الوحدات المحلية خوفاً من الفساد الاداري [٣] .

---

(١) شوقي جلال ، سلسة عالم المعرفة ، المجلس الوطني للثقافة والفنون ، العدد ٣٠٣ ، الكويت ، ٢٠٠٤ ، ص١٥ / الموقع الالكتروني www.siironline.org .

(٢) المصدر نفسه .

(٣) خليل الشماع ، مبادئ ادارة الاعمال ، مطبعة الموصل ، الموصل ، ١٩٨٥ ، ص٢٢٢.

المطلب الثاني

المشكلات والتحديات

الحكومات المحلية أي المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من قبل سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية [١] . وبالرغم من ان اتجاه تبني هذه الحكومات في العراق يعد خطوة بالاتجاه الصحيح الا انه واجهته العديد من العقبات ، وهذا ما نلاحظه في الواقع الحالي الذي يثبت بأن عملية التطبيق اللامركزية في العراق تواجه صعوبات وتحديات عديدة نوردها بالاتي :

١- مشكلات قانونية ودستورية

التعارض والتداخل بين صلاحيات الحكومة الاتحادية وصلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال التداخل في النصوص الدستورية ونصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، مما تسبب في الخلط سواء في المفاهيم او توزيع الاختصاصات التشريعة والتنفيذية ضمن مواد الدستور بين اللامركزية الادارية الاقليمية واللامركزية السياسية [٢] . كما ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لم يعدد اليه سن التشريعات المحلية ، كما ان المادة (٤٥) من هذا القانون تقوم على اليات تنسيقية لا رقابية ولا توجد فيها رسائل واضحة لحل النزاعات التي تنشأ بين المحافظين ودوائر الوزارات التي تمثل السلطة المركزية في المحافظة [٣] . ومن الملاحظ على هذا القانون انه اعتبر مجلي المحافظة بمثابة اعلى سلطة تشريعية على صعيد المحافظة وبالتالي له الحق في اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة وعلى الرغم من ان المشرع كان قد استدرك هذا الامر في المادة (٦) فقرة (٣) والتي نصت على ان اصدار تلك التشريعات المحلية هو التنظيم للشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية الا ان هذا الامر يعد بمثابة خروج على ما نصت عليه المادة (١٢٢) من الدستور التي لم تمنح المحافظات سوى الحق في ممارسة الصلاحيات الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية [٤] .

---

(١) عبد الرزاق ، نفس المصدر ، ص ١٧.

(٢) معوقات التحول الى اللامركزية في الادارة الحضرية نشر بتاريخ ٢٢/كانون الاول / ٢٠١٥ على الموقع الالكتروني www.moch.gov.iq .

(٣) الموقع الالكتروني www.moch.gov.iq ، المصدر نفسه.

(٤) طه حميد حسن العنبكي ، المصدر نفسه ، ص٧٦.

٢- مشكلات ادارية واقتصادية وفنية

المشاكل الادارية تتمثل بالروتين الحكومي الذي يعرقل اعمال الادارة المحلية وتعدد الاجراءات مع فقدان التنسيق بين اعمال الادارة المحلية وفروعها والدوائر الاخرى ذات العلاقة وتعدد اجهزة الرقابة والارباك الحاصل بسببها و مجانية عضو المجالس المحلية والمحسوبية في اشغال وظائف الادارة المحلية وعدم تعاون الجمهور مع الادارة المحلية والبلديات [١] . ام المشاكل الفنية فتعود الى نقص الخبرات وانخفاض كفاءة موظفي الادارة المحلية اضافة الى قلة عدد المهندسين والعاملين في المؤسسات المحلية [٢] . والمشاكل الاقتصادية نلاحظ ان الادارة المحلية في العراق تواجه هذه المشكلة كبقية الدول النامية فمواردها لم تعد تتناسب مع نطور الخدمات التي تقوم بها نتيجة توسع المدن ويعود ذلك بشكل رئيسي الى الضعف وانعدام التنسيق بين الدوائر المختصة وافتقار الاحصائيات والخطط الاستراتيجية الدقيقة وضعف الخبرات والامكانيات الذاتية التخصصية وتأخر اعداد الموازنة والمصادقة عليها وايضاً الفساد المالي وانعدام الشفافية في متابعة الايرادات والانفاقات [٣] . وهذه المشاكل المالية لازالت موجودة بالرغم من ان الدستور اقر بتخصيص حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحادياً للاقاليم والمحافظات تكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليتها مع الاخذ في الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها [٤] .

٣- المشاكل السياسية والامنية

جاءت الخطوة الاهم في اطار ترسيخ فكرة اللامركزية الادارية مع اتساع حجم الدول وتزايد اعداد سكانها وتشابك العلاقات الاجتماعية وتزايد الحاجات والمطالب المحلية ولكن برزت في مواجهتها المشاكل السياسية متمثلة في غياب الفهم الحقيقي لماهية اللامركزية الادارية او السياسية وخصوصاً لدى الكتل السياسية الحاكمة اضافة الى التعددية الحزبية الموجودة في العراق والتي من شانها ان ترهق الموازنة ، كما ان التجاذبات السياسية واعتماد الكتل السياسية لمبدأ رد الفعل وضعف مفهوم الدولة الوطنية بسبب قوة الجماعات الفئوية العشائرية ، والتصارع داخل المحافظة وخارجها اضافة الى الحوادث الارهاب وغيرها كان السبب في عرقلة نظام اللامركزية الادارية [٥] . لذلك ولغرض تطوير تجربة الادارة المحلية وبغية انجاح نموذج اللامركزية الادارية ينبغي العمل على بناء نظام اداري عراقي جديد يعتمد اساليب حديثة ومتطورة تنسجم مع الثورة الادارية المعاصرة التي تعم عالم اليوم من ناحية ويستجيب لمتطلبات الواقع العراقي من ناحية اخرى [٦]

---

(١) عبد الرزاق الشيخلي ، المصدر السابق ، ص ١٦٧-١٧٣.

(٢) علي عبد العليم محجوب ، الادارة العامة وتنمية المجتمع ، مركز الدراسات المستقبل ، الخرطوم ، ١٩٦٢ ، ص٦٦.

(٣) علي عبد العليم محجوب ، المصدر السابق ، ص ٦٧.

(٤) الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ / المادة ١١٩.

(٥) الموقع الالكتروني www.moch.gov.iq ، المصدر السابق ، بتاريخ ٢٢/كانون الاول/٢٠١٥.

(٦) طه حميد حسن العنبكي ، المصدر السابق ، ص٨٣.

الخاتمة

وبعد البحث والدراسة يمكن الخروج بالاستنتاجات والتوصيات الاتي

اولاً / النتائج

١- يتبين من خلال هذه الدراسة المبسطة ان هناك نظامين مختلفين للادارة في العراق ، الاول هو نظام اللامركزية الادارية في المحافظات التي لم تنظم في اقليم بموجب المادة (١٢٢) من الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، والثاني هو الفدرالية او اللامركزية السياسية وفق مواد الدستور النافذة المادة (١ ، ٤٧ ،٤٨ ، ١١٤ ، ١١٩) وغيرها من المواد. وقد لحظنا ان هناك تداخل واضح بين النظامين من خلال الخلط في المفاهيم وتوزيع الصلاحيات .

٢- التنظيم الدستوري للحكومات المحلية جاء واضحاً ، ففي المادة ١١٦ من الدستور لاحظنا انه يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية ، الا ان الغموض جاء في التداخل في الاختصاصات والصلاحيات ، ففي المادة (١١٥) " ان كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم" ونلاحظ الغموض واضحاً في هذا النص لان المادة (١١٤) لم تمنح المحافظات صلاحيات مشتركة مع الحكومات الاتحادية وحصرتها على الاقاليم فقط ، ولذلك يثور التساؤل حول هذه الصلاحيات ؟!

٣- التنظيم القانوني للحكومات المحلية كان وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، ولاحظنا ان هذا القانون يعد خطوة مهمة في نجاح النظام الديمقراطي ، الا انه يؤخذ عليه انه اعطى للهيئات المركزية حق الرقابة والاشراف والتدخل في عمل الحكومات المحلية ولم يبين طبيعة الرقابة ، ويؤخذ عليه امر اخرى سبق وذكرناه بصورة مفصلة يتعلق بالصلاحيات الادارية للحكومات المحلية .

٤- بالرغم من ان اللامركزية الادارية اثبتت قدرتها على تجاوز العقبات التي تعترضها وعلى اسس ديمقراطية الا انها تواجه العديد من الصعوبات والتحديات تتعلق بالمشاكل الدستورية والقانونية والمالية والسياسية ورغم ذلك تعد اللامركزية الادارية في العراق الحل الامثل وخصوصا في المرحلة الراهنة لانها تقوم على اساس منح مجالس الحافظات المنتخبة من قبل السان المحليين صلاحيات واسعة في ادارة شؤونهم مع وجود قدر كبير من التعاون بينهما وبين السلطة المركزية .

ثانياً / التوصيات

١- وتقترح الا ان يكمل الطابق الصحيح الذي سار عليه في التعديلات السابقة لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، وايضا اعادة النظر في النصوص القانونية الدستورية التي تتعلق بالحكومات المحلية ومحاولة معالجة الغموض والتداخل الذي حصل في بعض منها .

٢- من الضروري ممازجة التجربة والخبرات العربية في مجال الادارة المحلية حيث ينبغي العمل على بناء نظام اداري عراقي جديد يتعمد اساليب حديثة ومتطورة . كما ينبغي ابعاد النفوذ العشائري عن تشكيلات الحكم المحلي.

٣- ضرورة قيام نشاطات من التنسيق والتعاون بين وحدتين محليتين او اكثر للتصدي للمشاريع المشتركة والتنموية التي لا تقوى الوحدة المحلية الواحدة على القيام بأعبائها ومستلزماتها ، كما ينبغي دفع وتشجيع المواطن المحلي للمشاركة في ادارة شؤونه المحلية وصنع القرار المحلي واستثمار الطاقات المحلية ، لا بد من عقد مؤتمرات سنوية للادارات المحلية على مختلف المستويات وتفعيل ذلك باعتبارات تنسيقية وتنموية وتطوير العمل والكادر المحلي وتوسيع اطلاعه في الشؤون المحلية المختلفة . وينبغي ان تجري كل اعمال وانجازات ومشروعات المجالس المحلية بصورة علنية أي ان لا تخلو من الشفافية .

المصادر

- **القران الكريم**

أولا :– الكتب

١– احسان حميد المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري / النظام الدستوري في العراق ، ط٤ ، العاتك ، القاهرة ، ٢٠١١.

٢– خليل الشماع ، مبادئ ادارة الاعمال ، مطبعة الموصل ، الموصل ، ١٩٨٥.

٣– ديووين لوكادرد ، الفدرالية الامريكية ، ترجمة مجموعة من اساتذة الجامعيين ، منشورات دار الافق ، بيروت ، ١٩٦٩.

٤– طعيمة الجرف ، نظرية الدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٨.

٥– طه حميد حسن العنبكي ، العراق بين اللامركزية الادارية والفدرالية ، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، ط١ ، ٢٠١٠.

٦– عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٩٢.

٧– ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار الجامعية الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤.

٨– محمد محمود ، نظم الادارة المحلية ، دار الشروق ، عمان ، ٢٠٠٣.

٩– منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، مركز البحوث القانونية ، بغداد ، ١٩٨١.

ثانيا :– الدوريات

١– احمد يحيى هادي الزهيري ، التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ ، مجلة العلوم القانونية والسياسية كلية القانون العلوم السياسية ، العدد الثاني ، ٢٠١٦ ، المجلد الخامس.

٢– جاسم العبودي ، الفدرالية بين الاتحاد والولاية ، مجلة العراق الفدرالي ، العدد (١) ، بغداد ، حزيران ٢٠٠٥.

٣– ذكرى عبد الستار حميد ، معوقات التحول الى اللامركزية في الادارة الحضرية ، بحث قانوني ' القاهرة مصر ، الموقع الالكتروني ، www.moch.gov.iq

٤– عبد الرزاق الشيخلي ، اتجاهات مقارنة في تنظيم الادارة المحلية (دراسة تحليلية) ، مجلة العلوم والاقتصادية والادارية ، العراق ، جامعة بغداد ، كلية الادارة والاقتصاد ، ٢٠٠٨ ، المجلد ١٤.

٥– علي عبد العليم محجوب ، الادارة العامة وتنمية المجتمع ، مركز الدراسات المستقبل ، الخرطوم ، ١٩٦٢.

ثالثا :– القوانين والدساتير

١– الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٢– قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٣- التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ ، جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٤٢٨٤ ، بتاريخ ٥ اغسطس ٢٠١٣.

رابعا :- المواقع الالكترونية

١- زهير الحسني ، اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنظم في اقليم ، بحث قانوني منشور www.hdf.iq.org.

٢- شوقي جلال ، سلسة عالم المعرفة ، المجلس الوطني للثقافة والفنون ، العدد ٣٠٣ ، الكويت ، ٢٠٠٤ / الموقع الالكتروني www.siironline.org .

٣- معوقات التحول الى اللامركزية في الادارة الحضرية نشر بتاريخ ٢٢/كانون الاول / ٢٠١٥ على الموقع الالكتروني www.moch.gov.iq .