



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

ممكنات تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق ومشكلاتها

أحمد عبد الحافظ - عماد الشيخ داود



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرٌ ربحيٌّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تمّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2021

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

ممكنات تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق ومشكلاتها

أحمد عبد الحافظ * - عماد الشيخ داود **

توطئة:

تهدف هذه الورقة إلى بحث التخطيط التنموي الإقليمي، وذلك ضمن إطار القانوني لمنهج اللامركزية الإدارية، التي تعد بحق إحدى الشروط الأولية والأساسية لتطبيق ونجاح مثل هذا النوع من التخطيط. حيث ازداد دور الحكومات في الكثير من دول العالم النامي بعد الحرب العالمية الثانية في مجال تزويد السكان بالخدمات الأساسية كالتعليم، والصحة، والمياه، والكهرباء، وشبكات النقل، وغيرها؛ وقد أدى هذا التزايد في المسؤوليات الحكومية إلى تركيز سلطة صنع القرار التنموي في أيدي الحكومات المركزية المتواجدة عادة في عواصم دولها، وقد نجم عن هذا الوضع ثغرات ومشكلات تنموية عديدة كان من أهمها: ازدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المكانية، سواء على مستوى المحافظات أو المناطق أو التجمعات السكانية، الأمر الذي جعل الهيئات الأهلية والشرائح السكانية في كثير من الأحيان غير راضية عن القرارات التنموية للحكومات المركزية؛ نظراً لأن هذه القرارات غالباً ما تكون بعيدة عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان المحليين في المستويات المكانية المختلفة. وبغية الإحاطة بالموضوع تم تقسيم هذه الورقة إلى محورين تناول الأول الأطر القانونية والنظرية للتخطيط الإقليمي، في حين ذهب الثاني إلى تسليط الضوء على الواقع العملي في التطبيق لنتهي بمجموعة من التوصيات التي تجدد الورقة بأنها تسهم في التطبيق الأمثل للامركزية الإدارية وتحسين جودة الأداء التنموي في البلاد.

أولاً: الأطر القانونية للتخطيط الإقليمي

يُعرف التخطيط الإقليمي على أنه مجموعة من الإجراءات المرحلية المقصودة والمنظمة التي تنفذ في مدة زمنية معينة على مستوى إقليم أو مجموعة أقاليم بجهد جماعي ووسائل متعددة، لتحقيق استغلال أمثل للموارد الطبيعية والبشرية الكامنة والمتاحة وبشكل يعمل على إحداث التغيير المطلوب والمرغوب في المجتمع، مع توجيه ومتابعة لهذا التغيير في جوانب الحياة المختلفة لمنع حدوث أي آثار سلبية ناتجة عنه وإبقاءه ضمن دائرة المنشود، مع التأكيد على أن الإقليم يمكن أن تكون إقليماً إدارياً أو إقليماً متجانساً (طبيعياً أو ثقافياً) أو إقليماً وظيفياً (غنيم، 2005، ص 37) وقد

* ماجستير في الإدارة. - **دكتوراه في السياسات العامة.

ارتبط تطبيق التخطيط الإقليمي في أي دولة بمجموعة من الأهداف الواضحة والمحددة وهي:

1. تحقيق استغلال أمثل للموارد الطبيعية المحلية المتاحة والكامنة، وتشغيل الأيدي العاملة المحلية.
2. تحقيق توزيع عادل لمكاسب التنمية، وتحسين المستوى التنموي والخدمي في جميع مناطق الدول.
3. تخفيف العبء الإداري والتنموي عن مؤسسات وهيئات الحكومة المركزية.
4. تنمية روح المواطنة والانتماء وتعميق الشعور بالمسؤولية عند المواطن والمسؤول على حد سواء، وذلك من خلال ترسيخ مبدأ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار التنموي، وذلك على اعتبار أن اللامركزية هي شكل من أشكال وأسس العملية الديمقراطية.
5. الحد من البيروقراطية الإدارية وتسريع عملية صنع القرار الإداري والتنموي وتسهيله.

إن تحقيق هذه الأهداف يتطلب وبلا أدنى شك مستوى من اللامركزية الإدارية يتراوح ما بين لامركزية متوسطة ولا مركزية قوية في الحد الأدنى وفي جميع جوانب الإدارة العامة التي يرتبط بها تطبيق اللامركزية الإدارية، وهذا يعني أنه لا بد من إعادة النظر في الصلاحيات المالية والتشريعية والإدارية الممنوحة لوحدة الإدارة الإقليمية لتمكين من القيام بدورها بشكل فاعل ومؤثر، إلى جانب أن هناك ضرورة ملحة تقتضي إنشاء هيئات تخطيط إقليمي متخصصة وبصلاحيات مناسبة تتبع للإدارات الإقليمية تكون مهمتها إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية.

وقد تلجأ الدول في إدارة شؤونها السياسية والتنموية إلى تطبيق أساليب إدارة مركزية أو لامركزية أو الاثنين معاً، وتُعرّف اللامركزية على أنها الحالة أو الوضع الذي يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغى ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار، وبالتالي فإن اللامركزية هي أسلوب عمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة توجد في المحافظات والتجمعات السكانية المختلفة (الزعمي، 2002، ص 14)، وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتخطيطية تنموية لها تزيد من فاعليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها .

إن الجانب الإداري في عملية إعداد وتنفيذ خطط التنمية عامةً، والتنمية الإقليمية خاصة قضية يجب التعامل معها على أنها أساسية وضرورية لنجاح هذه الخطط في تحقيق أهدافها، فالوكالة الألمانية للتعاون الفني تلخص فشل كثير من خطط التنمية الإقليمية وبالذات الريفية منها في العديد من دول العالم النامي بأنه ناجم بالدرجة الأولى عن الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها وليس عن فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها.

على صعيد آخر فإن الإدارة هي التي تبرز أهمية التخطيط الإقليمي مقارنةً بالتخطيط القطاعي، وهي الوسيلة الوحيدة التي يتم من خلالها تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كاستراتيجية تنمية إقليمية تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية، وتضمن الترابط والانسجام والتكامل بين الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية، لذلك فإن هيئات التخطيط الرسمية في المستوى الإقليمي يجب أن تمتلك السلطة والكفاءة الإدارية العالية التي تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه، ولتحقيق ذلك فإنه لا بد من التركيز على تطبيق استراتيجية إدارية تمكن من ربط المفاهيم التخطيطية بالكفاءة والقدرة الإدارية لهيئات ومؤسسات التخطيط الإقليمي. علماً بأن أهمية الإدارة اللامركزية في عملية التخطيط الإقليمي، يمكن إبرازها من خلال الجوانب التي يجب تحديدها بدقة قبل البدء بعملية إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية، وهذه الجوانب هي: 1. نوع المحافظة، 2. نوع التخطيط الإقليمي (شامل أم قطاعي)، 3. التغطية الإقليمية على مستوى الدولة أو محافظة، 4. وأخيراً وظائف هيئات التخطيط الإقليمي وصلاحياتها في ظل الإدارة اللامركزية المطبقة (Poppe, 2007, pp 6-7).

إن عملية التخطيط الإقليمي في ظل اللامركزية الإدارية يجب أن تعني تفعيل المشاركة الشعبية ودور المجموعات المستهدفة في عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية، وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من أسفل «below from Planning» أو كما تقول كونيترز Co-nyers : تخطيط بالمحافظة وليس تخطيط للمحافظة كما هو الحال في أسلوب التخطيط من أعلى «above from Planning»، ويمكن ملاحظة الفرق بين هذين الأسلوبين من أساليب التخطيط والتي هي انعكاس لنوع نظام الإدارة المطبق، من خلال ما يمتاز به أسلوب التخطيط في ظل اللامركزية أو التخطيط من أسفل عن أسلوب التخطيط من أعلى، فالتخطيط من أسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيس من مبادئ التنمية الناجحة كما يراها تودارو Todaro وهذا المبدأ يتمثل في تعزيز احترام الذات «Esteem-Self»، والحرية أيضاً، ولكن ليس بمفهومها السياسي

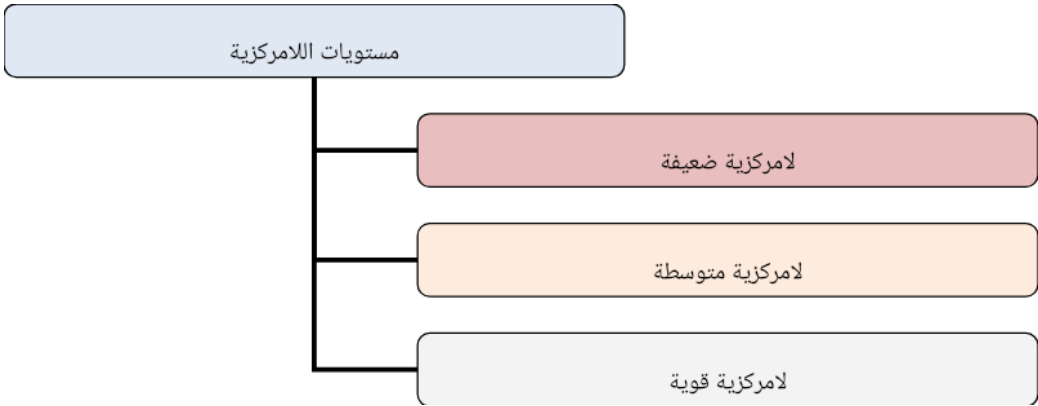
فقط، وإنما بمفهومها الإنساني الشامل الذي يسمح ويعظم من قدرة الإنسان على الاختيار « To choose to able be » بالإضافة لذلك فإن التخطيط من أسفل يساعد في تحديد أهداف التنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم قيد التخطيط، ودائماً هناك فرق كبير بين أهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات ومؤسسات تخطيط إقليمية، وأهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات التخطيط المركزي، وإن كانت الأولى يجب أن تكون مكاملة ومنسجمة مع الثانية وغير متناقضة معها .

إن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية الإقليمية، يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية لمناطقهم من خلال ممثلهم، كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وهذا يهيئ فرص لنجاح خطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة، ويسهم هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التخطيط المركزية وهيئات التخطيط الإقليمية، وذلك على اعتبار أن توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه، من هنا جاءت الأسباب التي دفعت كثير من الدول إلى تطبيق التخطيط الإقليمي اللامركزي، وهذه الأسباب هي:

1. يعمل التخطيط الإقليمي على إيجاد توزيع عادل نسبياً لسلطة صنع القرار والاستثمارات والموارد داخل الدولة .
2. تعني لامركزية التخطيط الإقليمي تنازل هيئات التخطيط المركزية عن جزء من صلاحيتها لصالح هيئات تخطيط محلية، هذه الهيئات التي تتعايش مع مشكلات السكان المحليين بشكل مستمر وتدرك أسبابها وأبعادها، وهذا الوضع يمنح هذه الهيئات القدرة على ربط برامج ومشاريع التنمية بالحاجات المتعددة والمتناقضة للمناطق والمحافظات والشرائح السكانية المختلفة؛ وبالتالي يضمن تحقيق أهداف خطط التنمية الوطنية بصورة فاعلة وإيجابية.
3. يُساعد في إيجاد الاتصال المباشر والمستمر بين هيئات التخطيط الإقليمي والسكان، وهذا يُمكن القائمين على التخطيط من الحصول على بيانات أكثر دقة حول أوضاع مناطقهم، ويساعد على إعداد وتنفيذ خطط تنموية واقعية وفعالة ومؤثرة .

4. تسمح لامركزية التخطيط الإقليمي بوصول الموارد والاستثمارات إلى جميع مناطق وأقاليم الدولة؛ وهذا يقلل من حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية .
 5. تعزز لامركزية التخطيط الإقليمي من فاعلية هيئات التخطيط المركزية، حيث تخلصها من العديد من المهمات والصلاحيات بإسنادها إلى هيئات إقليمية ومحلية، وهذا الوضع يمكن هيئات التخطيط المركزية من أخذ الوقت الكافي في الإشراف بشكل فعلي وعملي على متابعة خطط التنمية المختلفة .
 6. تتطلب لامركزية التخطيط الإقليمي إيجاد هيئات تخطيط إقليمية، وهذا بدوره يمكن من متابعة ومراقبة أفضل للمشاريع التنموية ويعمل على تحقيق أهدافها .
- ولكي يتم إيجاد تخطيط إقليمي لامركزي فاعل ومؤثر (Kaerin, 2002, p. 6) ، فإنه لا بد من توفر عدة شروط هي:
1. توفر الإرادة السياسية عند الحكومة المركزية من أجل التخلي عن جزء من صلاحياتها التخطيطية والتنموية لصالح هيئات تخطيط إقليمية، ولا بد أن تكون هذه الهيئات قادرة على حمل وتنفيذ هذه المسؤوليات الجديدة بشكل جيد وفعال .
 2. تطبيق التخطيط الإقليمي اللامركزي الشامل، بمعنى أن منح الإدارات الإقليمية صلاحيات الإدارة والتخطيط لا يعني شيئاً إذا لم يرافقه نوع من اللامركزية المالية، أو على الأقل صلاحيات لتوليد إيرادات تمكن الإدارة الإقليمية من إنجاز المهمات التخطيطية والتنموية الملقاة على عاتقها.
 3. وجود دور واضح ومحدد في الإدارة الإقليمية للهيئات غير الحكومية.
 4. بناء وعي وثقافة سياسية لدى سكان الأقاليم من قبل الحكومة المركزية عن مفهوم وأهمية وأهداف الإدارة اللامركزية.
 5. تزويد هيئات التخطيط الإقليمية بمحاجاتها من البنى التحتية والكفاءات التي تمكنها من إنجاز مهماتها بكفاءة.

ولتحديد مستويات اللامركزية في العراق سنعمد هنا طريقة كارين Kaerin (إذ تم تطبيق هذه الجوانب والأسلوب في عدة دول ومنها المملكة الأردنية الهاشمية وتحديدًا في محافظة الزرقاء وهو أسلوب معتمد لدى البرنامج الإنمائي الامم المتحدة (UNDP) كون صاحب الطريقة المذكورة هو أحد خبراءها) والتي يتم بموجبها تقسيم اللامركزية إلى ثلاثة مستويات رئيسة هي:



أما الأساس الذي يقوم عليه هذا التقسيم فيتمثل في تحديد جوانب الإدارة العامة الرئيسة التي يرتبط بها تطبيق اللامركزية الإدارية ارتباطاً وثيقاً، ومن ثم يتم دراسة هذه الجوانب من منظورين هما:

- السند أو المصدر التشريعي الذي انبثق منه كل جانب من هذه الجوانب، وعادة تتحدد المصادر التشريعية في ثلاثة مصادر

1. الدستور

2. القوانين

3. الأوامر الادارية

إذ يعد الدستور أكثر المصادر التشريعية قوة حيث يصعب تغيير مواده ومحتوياته وحتى لو حصل ذلك، فإنه يتم في أعلى مستويات صناعة القرار ويحتاج إلى إجراءات معقدة ومتشابكة؛ لذلك فإن جوانب الإدارة العامة ذات العلاقة بعملية اللامركزية التي ينص عليها الدستور تمتاز

بالقوة؛ لأنها تستند إلى مصدر تشريعي قوي، وفي حالة القوانين الإدارية فإنه يمكن تغييرها أو تعديلها، ولكن بدرجة أقل تعقيداً مما عليه الوضع في حالة الدستور، وعليه فإن جوانب الإدارة العامة الخاصة بعملية اللامركزية التي تستند إلى قوانين إدارية تمتاز بقوة أقل من تلك التي تنبثق عن الدستور. أما في حالة الأوامر فإنه يمكن تغييرها بسهولة، لذلك فإن جوانب الإدارة العامة ذات العلاقة بعملية اللامركزية التي تنبثق عن مثل هذا المصدر تكون ضعيفة؛ لأنها عرضة للتغيير في كل وقت.

• الأطر القانونية:

وهي تمثلت كما يوردها (Kaerin, 2005, pp7-10):

1. حجم ونوع الصلاحيات الإدارية الممنوحة:

كلما كان حجم ونوع الصلاحيات الإدارية الممنوحة للوحدات الإدارية المحلية والإقليمية في كل جانب من جوانب الإدارة العامة ذات العلاقة بعملية تطبيق اللامركزية كبيراً ومهماً، كانت اللامركزية قوية. وقد حدد كارين في طريقته حجم ونوع هذه الصلاحيات لكل جانب من جوانب الإدارة العامة وربطها بمستوى اللامركزية الذي تمثله عند حديثه عن جوانب الإدارة العامة الرئيسة ذات العلاقة بتطبيق اللامركزية الإدارية

2. البعد المكاني :

ويقصد به تشكيل الوحدات الجغرافية اللامركزية، فإذا تم ذلك بموجب الدستور تكون اللامركزية قوية، وإذا حصل ذلك وفق قانون تكون اللامركزية متوسطة، أما إذا شكلت هذه الوحدات بموجب قرار إداري فتكون اللامركزية ضعيفة .

3. البعد التنظيمي :

ويعني مدى استقلالية الوحدات الإدارية المحلية في وضع نظامها الداخلي، فإذا كانت هذه الوحدات تتمتع بالاستقلال الكافي في وضع نظامها الداخلي تكون اللامركزية قوية، وإذا ما قامت الحكومة المركزية بتحديد إطار عام للنظام الداخلي للسلطات المحلية فتكون اللامركزية متوسطة، وإذا وضعت الحكومة المركزية النظام الداخلي للوحدات الإدارية المحلية أو حددت تعليمات تفصيلية لهذه

الغاية فتكون اللامركزية ضعيفة.

4. البعد المؤسسي :

إذا توفر للوحدات الإدارية المحلية البناء المؤسسي المعتاد للحكومات من برلمان وقضاء مستقل فتكون اللامركزية قوية، وإذا توفرت جميع المؤسسات باستثناء القضاء وبعض المؤسسات الأخرى فتكون اللامركزية متوسطة، أما إذا كانت الإدارات المحلية مجرد سلطة إدارية عندئذ تكون اللامركزية ضعيفة .

5. تعيين المسؤولين :

إذا كان تعيين المسؤولين في الوحدات الإدارية المحلية يتم بواسطة الانتخاب من قبل السكان تكون اللامركزية قوية، وإذا تم تعيين المسؤولين في هذه الإدارات بموافقة السلطة المركزية فتكون اللامركزية عندئذ متوسطة، وفي حالة تعيين المسؤولين من قبل الحكومة المركزية تكون اللامركزية ضعيفة .

6. تحديد الصلاحيات :

إذا حُددت صلاحيات الوحدات الإدارية المحلية بموجب الدستور تكون اللامركزية قوية، وإذا كان ذلك عن طريق قانون تكون اللامركزية متوسطة، أما إذا كان هذا التحديد قائم على أساس قرار إداري فتكون اللامركزية ضعيفة .

7. صلاحية التشريع :

إذا تمتعت الوحدات الإدارية المحلية بصلاحيات تشريع كاملة في جوانب معينة تكون اللامركزية قوية، وإذا كانت صلاحيات التشريع في جوانب معينة موزعة ما بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية فتكون اللامركزية متوسطة، وفي حالة عدم امتلاك الوحدات الإدارية المحلية لأي سلطة تشريعية تكون اللامركزية ضعيفة.

8. فرض وجمع الضرائب :

إذا كان من صلاحيات الوحدات الإدارية المحلية استيفاء ضرائب الدولة المختلفة في المناطق

التي تمارس فيها صلاحياتها تكون اللامركزية قوية، أما إذا اقتصر صلاحياتها في هذا المجال على استيفاء الضرائب المحلية فتكون اللامركزية متوسطة، وإذا لم تمتلك هذه الوحدات أي صلاحياتها في استيفاء الضرائب تكون اللامركزية ضعيفة .

9. صلاحية الإنفاق :

إذا تمتعت الوحدات الإدارية المحلية باستقلالية في الصرف وبدون شروط تكون اللامركزية قوية، وإذا كان الصرف وفق شروط تحددها السلطة المركزية تكون اللامركزية متوسطة، أما إذا كان الصرف بموافقة السلطة المركزية فتكون اللامركزية ضعيفة .

10. تمثيل المصالح المحلية على المستوى الوطني:

إذا كانت المصالح المحلية والإقليمية ممثلة بمؤسسات على المستوى الوطني مثلاً في مجالس برلمانية تكون اللامركزية قوية، وإذا اقتصر تمثيل المصالح المحلية على المستوى الوطني بشخص أو أكثر تكون اللامركزية متوسطة، وإذا غاب الشرطان السابقان تكون اللامركزية ضعيفة.

ولتطبيق هذه المنهجية على العراق، فقد تم تطوير مقياس تراتبي تم بموجبه تحديد أوزان رقمية تتزايد قيمها حسابياً بمقدار ثابت كلما ارتفع مستوى اللامركزية، أي كلما انتقلنا تصاعدياً من اللامركزية الضعيفة باتجاه اللامركزية القوية، وذلك لاستخدامه كمعيار لقياس درجة اللامركزية، ولعل هذا التناسب الحسابي والرقمي مع مستوى اللامركزية والتزايد الثابت في الأوزان كلما ارتفع مستوى اللامركزية هو الذي يؤكد ويضمن مصداقية هذا المقياس الذي يتكون مما يلي:

الدرجة	مستوى اللامركزية
5	قوية
3	متوسطة
1	ضعيفة

جدول رقم (1)

مستويات اللامركزية بجوانبها الإدارية المختلفة في العراق

ملاحظات	مستوى اللامركزية	الجوانب الإدارية
التقسيمات الإدارية وجدت بموجب قانون التقسيمات الإدارية	5	1- البعد المكاني (التقسيمات الإدارية) .
السلطة المركزية تضع إطار عام للنظام الداخلي	3	2- البعد التنظيمي .
وجود للمؤسسات مثل : البرلمان والقضاء في الوحدات الإدارية	3	3- البعد المؤسسي .
يتم انتخاب أعضاء المجالس المحلية للمحافظات والاقضية من قبل السكان،	5	4- تعيين المسؤولين .
حددت صلاحيات إدارات التقسيمات الإدارية بموجب القوانين	5	5- تحديد الصلاحيات .
لا تمتلك إدارات التقسيمات الإدارية أي صلاحيات تشريعية	1	6- صلاحية التشريع .
لا صلاحيات في فرض وجمع الضرائب	1	7- فرض وجمع الضرائب .
الإنفاق بموافقة الإدارة المركزية	3	8- صلاحية الإنفاق .
جميع طوائف واثنيات العراق ممثلة في البرلمان	5	9- تمثيل المصالح الإقليمية على المستوى الوطني .
	31	المجموع

(الجدول من عمل الباحث استنادا الى الدستور والتشريعات والقوانين المرعية المعمول فيها حاليا في العراق)

ويظهر الجدول أعلاه أن المؤشر آنفأ ذو متوسط حسابي يبلغ (3.4) وهو متوسط حسابي مرتفع وهو يدل على أن تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق على مستوى التشريعات والنظريات من الممكن ان يسير في الاتجاه الصحيح طبقاً للسند التشريعي والأطر القانونية التي قال بها Kaerin.

ثانياً: الواقع العملاي

يختلف الواقع العملاي اختلافاً جذرياً عن ما تؤشره الاتجاهات النظرية لتطبيق وقياس اللامركزية لارتباط ذلك ببعد آخر قوامه رضا وثقة الجمهور عن أداء المؤسسات وجودة ادارة الحكم فطبقاً للمؤشر الوطني للتحوّل الديمقراطي في العراقي (2019-2018) نجد أن المواطن العراقي يعاني من علاقته مع المؤسسات الحكومية جراء إسناد المناصب على اساس المحاصصة الحزبية، أو الأساليب الأخرى للانحراف الوظيفي المتمثلة بالعلاقات القرابية، الاستنساوية، أو استغلال النفوذ بل وحتى شراء المناصب المترافقة مع ضعف المؤهلات لدى الملاكات الوظيفية في بعض المفاصل جراء الآليات أعلاه؛ ما أدى إلى تراجع رشادة الحكم الى ادنى مستوياتها وتصنيف البلاد ضمن منازل متأخرة على مؤشرات قياس الفساد عالمياً. يضاف الى ذلك ضعف استجابة المؤسسات الرسمية للمساءلة الشعبية كما يرصدها ذات المؤشر في دلالة واضحة على عدم استجابة الحكومة المركزية أو الحكومات المحلية لرغبات وتطلعات الجمهور وفشلها الذريع في تقديم الخدمات الجيدة على المستويات الأربعة الأكثر أهمية ضمن أهداف التنمية المستدامة (الفقر، والصحة، والتعليم، والبيئة) (حوكمة، 2020 - ص ص 55-52). ما تجلّى في اندلاع الاحتجاجات المتكررة التي كان حراك تشرين الأول 2019 هو الأقوى من بينها وأدى إلى استقالة حكومة عادل عبد المهدي الأولى بعد أشهر من تشكيلها، واتخاذ مجلس النواب قراره نهاية ذات الشهر محل مجالس المحافظات وانهاء عمل مجالس الأفضية والنواحي؛ استجابة لمطالب المحتجين من خلال استخدامه لصلاحيته المنصوص عليها في المادة (20 /ثانياً / ب) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 في 31/3/2008 (على الرغم من أن استطلاعات رأي الجمهور «طبقاً للمؤشر الوطني أعلاه» ترى أن تلك المجالس قادرة على تحديد المشكلات العامة أفضل من السلطة المركزية، لكنها عاجزة عن الأداء الكفء؛ بسبب التحاوصية والفساد كما أسلفنا؛ الأمر الذي تسبب في وقوف الجمهور إلى الضد منها والمطالبة بملها) ..

من جانب آخر تؤشر لجنة الامم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا -UN

ESCWA جملة من الاختلالات في اللامركزية العراقية جراء الافتقار «لثقافة الاتحادية» التي تعد من الأمور الأساسية للتماسك الوطني، وتحتاج إلى شروط فكرية مسبقة، لا يمكن تحقيقها في ظل تشارك النخب الحاكمة بـ«غرائز مركزية عميقة»؛ مما أدى إلى تعطيل صدور قانون جديد للهيدروكربون على مدى السنوات الماضية منذ صدور دستور 2005، وكذلك عدم صدور تشريعات تحل مشاكل تقاسم الإيرادات التي وصل حال التشنج فيها إلى منعكسات جعلت المواطن العراقي غير قادر على التمتع بحقه الدستوري المنصوص عليه في المادة 14 من دستور جمهورية العراق (الاسكوا، -2017 ص ص 10-3).

ولا يفوتنا القول إن تطبيق اللامركزية في العراق الذي جاء بأسلوب الصدمة كما هو حال تغيير شكل النظام السياسي وآليات إدارة الحكم ما زال يعاني من فجوات أخرى لاعمالها منها التطبيق الناجز للعدالة الانتقالية، وضبط نزاهة الانتخابات، وتنظيم السياسات الجبائية، ومجموعة غير قليلة من الفجوات التي لاتتسع الورقة لذكرها بالكامل.

توصية ختامية:

بالتأسيس على المنظرين السابقين (النظري والعملائي) يخرج عن حوصلة هذه الورقة المتواضعة جملة من المسارات التي يمكن أن تخدم في تحقيق آمال الجمهور المتطلع إلى التنمية وتنحيز الحوكمة الحسنة و يمكن إجمال أهمها بالآتي:

1. المسار الأول القائل: بالعمل التشاركي باتجاه إعادة تنظيم المؤسسات العامة بما ينسجم ومتطلبات اللامركزية الإدارية.
2. المسار الثاني القائل بفتح الساحة امام النقاش العام الجدي لتحليل المشكلات العامة واستنباط الحلول من رحم المعاناة.
3. المسار الثالث القائل بإشراك أكبر عدد من مؤسسات وجماعات وأفراد المجتمعات المحلية في آليات أعمال تنميتها من خلال برامج لإعادة التنشئة وبناء ثقافة المساهمة التي يمكن أن تنبثق عنها أفكار تسمح بتطوير التحول نحو اللامركزية بنجاح.
4. المسار الرابع القائل بالانفتاح على المجتمع المدني (الذي ينبغي أن يكون ناضجا ومحكما من داخله) لتحويل وظيفته نحو المشاركة المدنية الفاعلة في ادارة الحكم والتحول نحو اللامركزية

من خلال اليات (التمثيل، الضغط والمناصرة، الرصد والرقابة ، حماية الفئات المهمشة، بناء القدرات، نشر الوعي، وتقديم الخدمات).

5. المسار الخامس القائل ببناء التحالفات من أجل العمل التشاركي (على وفق أسلوب من أسفل إلى أعلى) في دورة السياسات العامة على المستويين الاتحادي والإقليمي.

6. المسار السادس القائل بآليات فاعلة للمساءلة والمحاسبة؛ لضمان عدم استغلال السلطة والجنوح للفساد.

7. المسار السابع القائل بتوفير البيانات بشكل تام من خلال اللجوء إلى تنظيم الإحصاء السكاني المتوقف منذ ما يقرب من ربع قرن.

المراجع :

1. غنيم، عثمان، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، ط5، دار صفاء، عمان، 2005 .
2. الزعبي، خالد، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، ط3، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 2002 .
3. Poppe, Manfred, Decentralized Development planning in Indonesia: Linking Organizational Structure and Planning Strategy, Spring Research Series, No 15, University of Dortmund, Germany, 2007.
4. Kaerin, Walter, legal Aspects of Decentralization, UNDP-Workshop on Decentralization, Amman, 2005.
5. Kroes, Gunter and Mensah Abrampa, Goal Formulation and Implementation under the New Decentralization Process in Ghana, Spring Research Series, No 18, UNDP, 2006.
6. Mueller, Peter, Problem Identification and Programmed Formulation in the District, Spring Research Series, No 14, University of Oxford, U.K, 2001
3. حوكمة للسياسات العامة ، المؤشر الوطني للتحول الديمقراطي في العراق 2018-2019 (ديمقراطية راکدة)، الهاشمي للكتاب الجامعي ، بغداد 2020.
4. Paper Background/2017/ECRI/ESCWA/E May 8 ، 1. 2017
5. الوقائع العراقية ، العدد : 4070 ، في : 2008-03-31.