

مسار اللامركزية الادارية في العراق (الفرص – التحديات)

The path of administrative decentralization in Iraq (opportunities - challenges)

م. احمد ذياب محمد^{1*}، م.د محمد صالح حسن²¹ديوان الوقف السني(العراق)، Ahmeddyaab08@gmail.com²ديوان الوقف السني(العراق)، cvvv32259@gmail.com.

تاريخ النشر: 2025/06/16

تاريخ القبول: 2025/06/06

تاريخ الاستلام: 2024 /08/04

ملخص: تعد تجربة اللامركزية الإدارية من التجارب المهمة لكافة مستويات الدول لأنها تعمل وفق خطوات متناسقة ومتراصة من أجل 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، لذلك هدف البحث الى التعرف على مسارات اللامركزية في العراق، فضلاً عن التعرف على فرص النجاح تطبيقها، ايضاً معرفة التحديات التي تحول دون تطبيقها، وقد توصل الى أن نظام اللامركزية بموجب دستور عام 2005 فقد خلط بين سلطة الاقاليم وسلطة المحافظات وحاول أن يساوي بين الاثنين، في حين أن هناك أختلافات جوهرية بين النظام الفدرالي ونظام الادارة اللامركزية، وأن عدم خضوع مجالس المحافظات لسيطرة واشراف السلطة المركزية حسب ما اكدته المادة 122 من دستور 2005 وهذا يتعارض مع مبدأ اللامركزية الادارية .

كلمات مفتاحية: اللامركزية الادارية، فرص النجاح، التحديات، الديمقراطية، النظام الإداري العراقي

Abstract: The experience of administrative decentralization is one of the important experiences for all levels of countries because it works according to consistent and interconnected steps in order to reach supportive solutions that contribute to the development of this experience. Therefore, its existence requires effective and influential institutions in the behavior of the majority, in addition to the principle of transparency and accountability. It also requires the application of the force of law, which necessitates the availability of administrative decentralization in all its dimensions in the event of its application in Iraq in the future. Therefore, the research aimed to identify the paths of decentralization in Iraq, in addition to identifying the opportunities for success in its application, and also identifying the challenges that prevent its application. It was concluded that the decentralization system under the 2005 Constitution mixed the authority of the regions with the authority of the governorates and tried to equate the two, while there are fundamental differences between the federal system and the decentralized administration system, and that the non-subjection of the governorate councils to the control and supervision of the central authority, as confirmed by Article 122 of the 2005 Constitution, and this contradicts the principle of administrative decentralization.

Keywords: Administrative decentralization, opportunities for success, challenges, democracy, Iraqi administrative system

يعدّ التنظيم الإداري الحجر الأساس الذي تبنى عليه الدولة وتؤسس نظامها الإداري في تنظيم سلطاتها وهيئاتها وتكوين أجهزتها الإدارية، لتأمين الخدمات العامة لمواطنيها، إذ يقاس مستوى الدولة وتطورها برقي وتقدّم تنظيمها الإداري، إذ كلما كان تنظيمها الإداري متطوراً وحديثاً ومواكباً لحاجات المواطنين ومصالحهم كانت الدولة متطورة وحديثة، وكلما كان تنظيمها الإداري قديماً ومتراًلاً وعاجزاً عن تلبية المتطلبات التي تركز عليها الدولة، وبالتالي حدوث خلل في المنظومة الإدارية للدولة.

إنّ الهدف الاسمي للنظام اللامركزي هو نقل التفويض الدائم ولنفيذ والسلطة والمسؤولية في اتخاذ القرار السياسي والمالي والإداري من الحكومة المركزية إلى الأطراف ان الواضح أن هناك العديد من المهام الحكومية التي يمكن إدارتها بشكل أفضل على المستوى المركزي. وتشمل هذه المهام بعض الواجبات الخارجية (السيادية)، مثل العلاقات الدولية والدفاع، والعديد من الوظائف الداخلية المتداخلة، بما في ذلك أمن الدولة (احتكار استخدام القوة)، والتنظيم الاقتصادي، ومتطلبات السياسة المالية والنقدية، وبرامج البنية التحتية العابرة للمناطق أو ذات الطابع الوطني، أما الباقي، الذي يضم القسم الأكبر من الخدمات العامة، فيمكن تفويضه أو تأمينه بشكل لا مركزي. هناك العديد من الفوائد المثبتة للتركيز على الحكومة المحلية في الدول الهشة، حيث أن مؤسسات هذه الدول غالباً ما تكون ضعيفة مع تمدّد محدود خارج المركز وغياب طبيعي للفعالية، ناهيك عن ضعف في تخصيص الموارد وتوزيع الخدمات .

وفي العراق نجد مزيجاً من بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية المتمثلة بالتجربة الكردستانية شمال العراق التي تتمتع بالحكم الذاتي، تسمى من قبل البعض باللامركزية السياسية، إلا أن لا مجال للمقارنة بين المصطلحين، فالفيدرالية نظام سياسي للدولة، تتحد بموجبه مجموعة وحدات سياسية مستقلة في دولة فدرالية واحدة، أما اللامركزية الإدارية فهي تنظيم إداري، يعمل به لتحسين الخدمات العامة، وتعزيز الإنماء في المناطق، حيث تؤدي دوراً أساسياً في عملية التنمية.

"أدت التغيرات المتسارعة في العالم في المجالات الاقتصادية، والسياسية، والإدارية، والمفاهيمية إلى ظهور قضايا جديدة أفرزتها العولمة بشكل يستعصي معه إيجاد الحلول، كالمشاكل الاجتماعية، والاقتصادية، التي تتزايد باستمرار، بالإضافة إلى ظهور الفقر، مما يستدعي حلولاً أكثر فاعلية توفره الدولة المركزية الإدارية. وبالعودة إلى جوهر التنمية المحلية التي يعتمد على الوحدات الإدارية المختلفة، فقد ظهرت الحاجة إلى ضرورة التكامل بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية لتحقيق التنمية المحلية، حيث يتم إحداث تغييرات جوهرية على المستويات الثقافية، والسياسية، والاقتصادية بشكل يؤدي إلى تحقيق الاستقرار الاجتماعي، والرفاهية الاقتصادية للجميع".

"وإذا كان هناك أكثر من نظرية لإدارة شؤون الدولة، إلا أن اللامركزية الإدارية باتت اليوم أكثر انتشاراً في الدول المتقدمة، وبدأت تستهوي الكثير من دول العالم الثالث، ومنها العراق. وبالفعل بعد تغيير النظام في الدولة، عقب دخول القوات الأميركية عام 2003، فإن أسلوب النظام اللامركزي بدأ بالظهور إلى جانب الأفكار المطالبة بفيدراليات متعددة وأخرى

باللامركزية الإدارية، بيد أن دستور 2005 حسم الأمر لصالح اللامركزية الإدارية في المحافظات التي لم تنتظم بإقليم من خلال انتخاب مجالس لتلك المحافظات، تتولّى إدارة شؤونها وفق الاختصاصات التي أنيطت لها بالدستور والقانون العادي الذي صدر لاحقاً، وهو قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008، حيث بات العراق متّجهاً للنظام اللامركزي نظرياً وتطبيقياً وفعلياً من خلال تشكيل مجالس للمحافظات على أثر نتائج الانتخابات التشريعية عام 2008، وبذلك كفل الدستور العراقي لسنة 2005 النظام الإداري اللامركزي، كما كفل إدارة هذه المحافظات التي لم تنتظم في إقليم من قبل مجالس لتلك المحافظات"

إدّاً "بعد تغيير نظام الحكم في العراق في 2003/4/9، أخذ التفكير يتّجه إلى إعادة صياغة شكل الدولة العراقية من دولة موحّدة إلى دولة اتّحادية، وقد أصدر مجلس الحكم في العراق عام 2004 قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية؛ إذ تنصّ المادة الرابعة منه على "أنّ نظام الحكم في العراق جمهوريّ اتّحاديّ فيدراليّ ديمقراطيّ تعدديّ". أمّا دستور العراق الدائم عام 2005، فقد أوضح في مادته الأولى "جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيه نيابي ديمقراطي اتّحاديّ" تكمن أهمية الدراسة في تناولها موضوع اللامركزية السياسية والإدارية من المنظور الإيجابي للامركزية، ومن منظور الحاجة الاجتماعية والسياسية للحالة العراقية في هذه المرحلة، وتسليط الضوء على بعض الأسس الخاطئة في بناء اللامركزية دستورياً، فاللامركزية السياسية والإدارية أداتان تساهمان في إعادة تجميع المجتمعات المفككة كالمجتمع العراقي حالياً، بعد أكثر من عقد على غياب المشروع الوطني العراقي، لينقذ الدولة العراقية التي تعاني أزمات شتى بعد فشل البرامج والمشاريع الوطنية، وفشل إعادة بنائها بشكله الاتحادي الجديد، كذلك يكتسب موضوع اللامركزية الإدارية أهمية بالغة في أنظمة الدول، لما يشكّله من مؤشّر أساسي على التقدّم الديمقراطي، والتّخفيف من هيمنة السّلطات المركزية على مجمل النشاطات الإدارية والسياسية، التي ترهق السّلطات العامة والمواطنين الذين يتحمّلون أعباء إنجاز معاملاتهم وتسيير شؤونهم.

تكمن مشكلة الدراسة في مناقشة مسار اللامركزية في العراق، أما اليوم وبعد المشاكل التي مرت بالدولة العراقية قبل وبعد عام 2003 أصبحت اللامركزية الإدارية إحدى الحلول الحقيقية لمشاكل العراق وأزماته؛ بمعنى أن السياق الذي سار به العراق نحو اللامركزية يبدو معاكساً لطبيعة الأشياء ومسار الدول الاتحادية تاريخياً؛ ممّا وضع اللامركزية الإدارية موضع الخيار الخاطئ بدلاً من أن تكون الخيار الصحيح، حيث تعيق الصّعوبات تحقيق الأهداف الحقيقية للامركزية الإدارية، لذلك تكمن إشكالية البحث في السّؤال الرئيس ما هي الصّعوبات التي واجهت تجربة اللامركزية الإدارية الإقليمية في كلّ من العراق وماهي فرص النجاح؟ ما هو الإطار القانوني للامركزية الإدارية وما خصائصها؟ ما هي تحدّيات وفرص تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق؟

اعتمدنا في دراستنا هذه على المنهج الوصفي التحليلي؛ عبر إبراز الإطار القانوني للامركزية الإدارية الواردة في التشريعات الدستورية والقانونية في كلّ من العراق والقيام بتحليل تلك التشريعات في ظلّ تطبيق اللامركزية الإدارية، للخروج بنتائج

عملية تحدّد الصّعوبات التي واجهتها واقتراح الحلول لمعالجتها. كذلك اعتمدنا على المنهج التاريخي لمراجعة مسار اللامركزية الادارية في العراق تاريخياً.

المبحث الأول: ماهي اللامركزية الادارية

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

تعود جذور المركزية الإدارية إلى نهاية القرن الخامس عشر وبداية القرن السادس عشر، حيث اعتمدت الدول الحديثة الناشئة في أوروبا نظام المركزية الإدارية لحاجتها إلى توحيد السلطات المحافظة على وحدة الدولة الإدارية والتنظيمية، فأصبحت السلطة التنفيذية كاملةً رهن إرادة الملك، ولم يكن لوكلائه المنتشرين في الأقاليم سلطة البتّ في الأمور المحلية دون الرجوع إلى السلطة المركزية في العاصمة⁽¹⁾

تعتمد الدولة في تخطيط سياستها الإدارية وتنظيم جهازها الإداري وتسيير تشكيلاتها العامة بنظام المركزية الإدارية ونظام اللامركزية الإدارية، بالإضافة إلى غير ذلك من الأنظمة، التي تتلاءم مع الفلسفة السياسية للدولة، وطبيعة نظامها السياسي وتركيبها السكانية وموقعها الجغرافي، إذ تختلف صور التنظيم الإداري من دولة إلى أخرى، حسب ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وتتبنّى بعض الدول مبدأ المركزية الإدارية، الذي يقوم على تركيز السلطة والوظيفة الإدارية بيد الهيئات المركزية، فيما البعض الآخر يتبنّى مبدأ اللامركزية الإدارية، الذي يقوم على منح جزء من الصلاحيات إلى المجالس المحلية من أجل الاستقلالية الإدارية والمالية عن السلطة المركزية، مقابل ممارسة الأخيرة لسلطة الوصاية الإدارية عليها.

وقد ترتكزت فكرة اللامركزية الإقليمية، التي ظهرت بعد أن استقرّ النظام المركزي، والذي رافق النشوء الحديث للدولة، وما إن استقرّ النظام السياسي للدولة، حتّى اتّجه الفقهاء والمختصّين إلى التفكير في معالجة النهج، الذي يقوم عليه نظام المركزية، بعد أن تأكدوا أنّ نهجاً جديداً يقوم على اللامركزية الإدارية ولا يشكّل خطراً على الوحدة السياسية للدولة، التي لم تعد محلّ الشكّ بعدم الاستقرار⁽²⁾ فإذا كانت المركزية الإدارية تعبّر عن سلطة الدولة الموحدة، فإنّ اللامركزية الإقليمية تعدّ أعلى مراحل نضوج الوعي الديمقراطي، فإنّ منح صفة اللامركزية للوحدات الإدارية يعني أنّها ضمنّت لمجموع المواطنين التمتع في إدارة شؤونهم بواسطة مجالسها المحلية، وتعبّر عن رأيها في تقرير هذه الشؤون. وللتعرّف على اللامركزية الإدارية الإقليمية، لابدّ من الإشارة إلى تعريفها، لذا يجب توضيح ما المقصود باللامركزية الإقليمية، وما الأركان الواجبة التحقق منها، حتى يمكننا الحديث عن نظام اللامركزية الإقليمية، ومن أجل بيان المقصود باللامركزية الإقليمية، ومعرفة أركانها.

المطلب الثاني: ماهية اللامركزية ومسارها في العراق

تعني المركزية في نظام الحكم تركيز السلطة في المركز ويبيدها جميع الصلاحيات والسلطة تكون في المسؤولين العاملين في العاصم، وينطلق مبدأ المركزية من المقولة التي تدعي بأن كفاءة وفعالية المؤسسات تتزايد من خلال اتخاذ القرارات من قبل رئيس واحد أو جهة عليا واحدة، وهو في هذه الحالة يكون صانع القرار النهائي لكل موضوع يعرض عليه، اذ يمكنه

(1) ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، ط 2، منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 2009، ص 79

(2) علي محمد بدير، وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015، ص 8.

تفويض اتخاذ القرارات إلى رؤوسيه أو إلغائها بغض النظر عن شرعيتها، لذا فإن الدول ذات الحكم المركزي هي الدول التي يقضي نظام الحكم فيها بأن ينظم دستور الدولة جميع السلطات ويحصرها في الحكومة (المركزية)، وهنا تكون سلطة مركزية واحدة⁽³⁾ وسنكون امام عدة خيارات في تفويض الصلاحيات بمختلف المجالات حيث تشما مركزية سياسية التي تقوم على تجميع السلطات السياسية في الدولة في يد جهة سياسية واحدة، ومركزية اقتصادية تختص بالاشراف على الدولة على كافة أوجه النشاط الاقتصادي والتجاري وتوجيهه وفقا لنظام تخطيط مركزي قائم على مركزية اتخاذ القرار، فضلا عن المركزية إدارية التي تكون أوامرها صادرة من المركز ويشمل ذلك صدور جميع القرارات التشريعية والإدارية من المركز، ويكون رؤساء الوحدات الإدارية تابعين له ومنفذين لأوامره مثل المحافظ⁽⁴⁾.

اما اللامركزية الإدارية فهي نظام قائم على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومات المركزية ألاتحادية المركز في العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة في الاقاليم او المحافظات الغيرمرتبطة باقليم، وتكون تحت إشراف الدولة وخاضعة لاجهزة الرقابة المركزية في ممارسة مهام عملها الاداري و إن اللامركزية هي نوع من الاستقلالية الإدارية التي تتمتع بها بعض أجهزة الدولة فإن اللامركزية توصف بأبسط حالاتها عملية نقل أو تفويض السلطة من المستويات الحكومية العليا إلى المستويات الدنيا، وهي من ثم معاكسة تماما لمفهوم المركزية على مستوى النظرية والتطبيق إذ تعد هيه عملية تفويض الأنشطة والصلاحيات من قبل الرؤساء إلى الأدنى، وبهذا تحدد مستوى اللامركزية بمستوى التفويض الممنوح من الأعلى إلى الأدنى وهي عكس المركزية تماما في نظام الادارة والحكم⁽⁵⁾.

1- المسار التاريخي للامركزية في العراق : عدت الإدارة الذاتية جزءاً من السياق التاريخي والاجتماعي والاقتصادي والجغرافي في أي بلد، وفي العراق حيث ورث النظام المركزي من جراء السيطرة العثمانية عليه في العقود المنصرمة التي احتلت البلد سنة 1534، انتهى ذلك على يد القوات البريطانية، وقد تم تطبيق النظام الإداري العثماني الذي يسمى (أيات) أي الولايات، و تم تقسم العراق إلى أربع ولايات في الفترة السابقة للاحتلال البريطاني هي: بغداد والموصل والبصرة وشهرزور، وقسمت بغداد (أيات) ايضاً إلى 18 سنجقاً اي (محافظة)، تتبعها مقاطعات (البصرة وكركوك) ويحكمها والي يتم تعيينه من السلطان. وفي عام 1864 صدر نظام الولايات الذي الغى نظام إدارة (الأيالات)، وقسم البلاد إلى ولايات والولاية إلى ألوية (سناجق)، والألوية إلى أقضية، كما قسمت هذه إلى نواح، والنواحي إلى قرى⁽⁶⁾.

مرت تجربة اللامركزي في العراق منذ عام 1921 اي تاريخ تأسيس الدولة العراقية الحديثة ولغاية ألان بأشكال متعددة من حيث تطبيقات اللامركزية الإدارية، سواء أكان في العهد الملكي ما بين الاعوام 1921 - 1958 أم في العهد

(3) عبد الجبار أحمد، الفدرالية واللامركزية في العراق - مركز المعلومات للبحث والتطوير، بغداد، 2013، ص 4.

(4) نبيل عبد الرحمن حياوي :اللامركزية والفيدرالية، المكتبة القانونية، بغداد، ص11

(5) علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق، مكتبة السنهوري، ط1،

بغداد، 2013ص22.

(6) فريال حسون عبد الحسن، فلسفة اللامركزية الإدارية الإقليمية وضرورة الرقابة فيها، رسالة ماستر، جامعة الكوفة، العراق، 2021.

الجمهري منذ عام 1985 – 2003، إلا أنها كانت شكلية لم تصل إلى المستوى المطلوب والحقيقي لاصل اللامركزية، فكانت تطبيقاتها اقرب إلى المركزية منها إلى اللامركزية لتدخل الحكومة في أعمال الإدارة والحكم في الألوية سابقا أو المحافظات، إلا إن الانعطاف الذي واجهته الدولة العراقية قد حصلت بعد التغيير السياسي في 9/ نيسان/ 2003 اي بعد الاحتلال الامريكي، بعد أن تغير شكل الحكم حيث صدرت تشريعات وأوامر تتبنى اللامركزية الإدارية وكذلك أيضاً اللامركزية السياسية و فيدرالية في قانون إدارة الدولة العراقي المؤقت لعام 2004، وبموجب الدستور العراقي الدائم والنافذ لعام 2005، حيث تم اعتماد نظام اللامركزية الإدارية بعد مراحل من حيث النشأة والتطور حتى وصل إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته، وفي كل مرحلة تميز بخصائص معينة⁽⁷⁾.

2 - اللامركزية في ظل قانون ادارة الدولة العراقية لعام 2004 المؤقت : لقيت أطروحة النظام اللامركزي اهتماما متزايدا بعد صدور أمر سلطة الائتلاف رقم 7 لسنة 2004 الذي اعتمد اللامركزية لتمكين الشعب العراقي من القيام بواجباته وتحديد مستقبله السياسي بحرية وان يعمل على تحسين وتقرير الجهود المبذولة الإدارية والسياسية لإعادة تأسيس المؤسسات الوطنية والمحلية الرامية لتمثيل فئات الشعب، حيث اعطى صلاحية لمجالس المحافظات بانتخاب المحافظ ونائبيه، كذلك ممارسة السلطات التشريعية والرقابية، وقد افرد القسم الثاني من هذا الأمر صلاحية تمويل المحافظة من الموازنة الاتحادية وان تكون حصتها منفصلة عن ميزانيات الوزارات والمؤسسات الوطنية الأخرى، ويأتي هذا النص للتأكيد على توفير الاستقلال المالي والتمويل لتغطية نفقات ومشاريع لمجالس المحافظات عن السلطة المركزية، وتم تجسيد ذلك ايضا في قانون إدارة الدولة العراقي المؤقت لعام 2004 الذي نص في المادة الرابعة على إن نظام الحكم في العراق، جمهوري، اتحادي فيدرالي بحيث يجري تقاسم السلطات ما بين السلطة المركزية والمحلية وفق ضوابط التي نص عليها الدستور⁽⁸⁾.

إن الغاية من هذه المادة هي الحد من تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية وتشجيع ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين المنتخبين من قبل الشعب، ومن المواد المهمة أيضاً هي المادة العاشرة من الباب الثاني حول الحقوق الأساسية التي نصت على انه (وتعبيراً عن سيادة الشعب العراقي وإدارته الحرة يقوم ممثلوه بتشكيل الهياكل الحكومية لدولة العراق، وعلى الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية إن تحترم حقوق الشعب العراقي بما فيها الحقوق المذكورة في هذا الباب)⁽⁹⁾.

المطلب الثالث: اللامركزية في ظل الدستور العراقي الدائم والنافذ لعام 2005.

(7) علي محسن عاصي التميمي، اللامركزية الادارية في العراق بعد عام 2003 الواقع والمستقبل، دار ومكتبة عدنان للطباعة والنشر، ط 1، 2019، ص 37

(8) ينظر: الفقرة/ 1 من القسم/ 2 من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 71 / لسنة 2004

(9) أحمد عبد الزهرة الفتلاوي: النظام اللامركزي، مصدر سبق ذكره، ص 119 – 131 .

يعد الدستور العراقي الدائم والنافذ لعام 2005 م الأساس الدستوري والقانوني في تبني اللامركزية الإدارية وكذلك اللامركزية السياسية – الفيدرالية (إذ جاء النص الدستوري واضحاً وصريحاً في الفقرة ثانياً من المادة 122 منه) (10) ، وقد منحت المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحية الإدارية والمالية

الواسعة اي بالامكان إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وهذا الامر ايجابي في الانظمة الحالية ، وايضا أكد الدستور العراقي هذه المادة من قانون إدارة الدولة العراقي المؤقت لعام 2004، مما يؤكد استمراريته ونية النظام السياسي الجديد تبني اللامركزية الإدارية، لذا فإن الدستور العراقي الدائم قد تناول المسائل المتعلقة بالإدارات المحلية في المحافظات، ومجالس المحافظات والأقاليم، المجالس البلدية، إذ أكد بأن هذا النظام يعمل على ممارسة المسؤولين المحليين لسلطاتهم المحلية بما يضمن مبدأ المشاركة الفعلية في نظام الحكم الاداري المحلي، وهذا هو جوهر اللامركزية الإدارية ومحتواها الديمقراطي التي اشار اليها الدستور ووظفت مادة القانونية في قانون ادارة الدولة العراقية (11).

اعتمد الدستور العراقي الدائم لعام 2005 ثلاثة اشكال من أنظمة الحكم الإداري المحلي المطبقة في العالم، حيث شمل الأول؛ نظام الأقاليم الذي نصت عليه المواد من (116 – 121) وشمل الشكل الثاني ؛ التي نصت عليه المادتين 122 – 123 وشمل الثالث؛ نظام الإدارة المحلية الذي نصت عليه المادة 125 بدلالة المادة 124 (التي عاجلت موضوع العاصمة المركزية بغداد) التي لم يُجر لها الدستور إن تكون جزء من إقليم معين ، وهذه النصوص الدستورية تعني إن إدارة الدولة العراقية الجديدة أصبحت مركبة منذ 9/ نيسان/ 2003 ، حيث اعتمدت نمطا من اللامركزية الإدارية والسياسية عبر إقامة الأقاليم وحالة اللامركزية الإدارية للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، مثل إقليم كردستان واللامركزية الإدارية في المحافظات المتبقية التي لم تنتظم في إقليم. والواقع يقرض القول بأن هذه الأنظمة التي ذكرت إنما اعتمدت اساساً على منظومة المادة الأولى من الدستور العراقي لعام 2005 الأنفة الذكر؛ وهذه المادة وغيرها من المواد الدستورية التي ذكرت أنفا تعد تفعيلاً لمبدأ اللامركزية الإدارية والسياسية التي وضعت اسس اللامركزية الادارية ما بين المركز والمحافظات (12).

المطلب الرابع: : اللامركزية الادارية وفق قانون 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

تم اصدار القانون للمحافظات غير المنتظمة في إقليم بالبرلمان العراقي، وصودق عليه من قبل مجلس الرئاسة في 22 / 7 / 2008 . حيث تضمن وفق المادة الثانية منه أن مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وله الحق في إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وبما لا يتعارض مع الدستور والنظام الاتحادي⁽¹³⁾، لذا وصف هذا القانون المحافظة بكونها وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية والبلدية حيث تتكون من أقضية ونواحي وان المجالس تتمثل بمجلس المحافظة ومجلس القضاء، ومجلس الناحية

(10) المواد (121-116) من الدستور العراقي لعام 2005

(11) للمزيد ينظر الى قانون الدولة العراقية لعام 2004.

(12) علي محسن التميمي ، مصدر سبق ذكره ، ص 47

(13) ينظر الى قانون المحافظات الغير منتظمة باقليم / المادة اولا.

وتتمثل الوحدة الإدارية بالمحافظة والقضاء والناحية ويمثل رئيس الوحدة الإدارية بالمحافظ، والقائمقام، ومدير الناحية حيث اهتم القانون بكافة المفاصل الادارية وتسمياتها لتلافي التداخل مابين التشكيلات واعطى لكل مفصل صلاحياته القانونية (14)

شرع قانون المحافظات الغير منتظمة باقليم بهدف تطبيق وتفعيل اللامركزية الإدارية ووفق الفقرة الرابعة من المادة 122 من الدستور العراقي لعام 2005 والغاية الاسمى توضيح اختصاصات وصلاحيات المحافظات بما يتلاءم مع مبدأ اللامركزية الإدارية، وقد منحت المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة، وكذلك تمتعت بصفة الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، فالمحافظ مُنتخب وليس مُعين كما في العهود السابقة التي كانت قيود كثيرة حوله ، ويعد المسؤول التنفيذي الأعلى المخول للقيام بمهامه من قبل مجلس المحافظة الذي لا يخضع لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، هذا إلى جانب منح مجالس الشعب المحلية اختصاصات متعددة، وقد نص القانون على تأسيس هيئة تسمى - الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات - وذلك بقصد التنسيق بين المحافظات في كل ما يتعلق بشؤونها وإدارتها المحلية(15)

كذلك تم منح المحافظات صلاحية تعيين اصحاب الدرجات الخاصة في تشكيلاتها الادارية والرقابة الادارية والسياسية على الدوائر العامة والخدمية ، حيث وظفت هذه الصلاحيات لاسيما في المحافظات المنتجة في تخصيص جزء من العائدات المالية للمحافظة ، كذلك وضع الخطط التنموية في التطوير العمراني والبيئي ، ورسم السياسات العامة للوحدات الادارية، حيث اعطى القانون اهمية تفصيلية للصلاحيات اي تبقى مهمة الدفاع والخارجية والسياسة المالية بيد المركز ، ويبقى ملف الخدمات والاعمار بيد السلطات المحلية كونها الاقرب للمواطن ويعطى الامر نوع من التوازن بين المركز والاقليم ، والملاحظ على ذلك القانون وحيثياته يبين أن العراق قد انتقل من نظام الدولة البسيطة والمركزية الى الدولة المركبة الخاضعة لنظام اللامركزية الادارية بموجب القانون (16)

المبحث الثاني: تحديات اللامركزية في النظام السياسي العراقي بعد عام 2003.

واجهت اللامركزية الادارية عدة تحديات وإشكاليات وتنازلات، لأنها تحتوي على مضموناً ملتبساً ويقتضي دائماً العمل على جلّائه في أذهان الناس، فهي لامركزية سياسية قد تبلغ في مداها الأقصى حدود الفدرالية وهذا ما تم تطبيقه في العراق، حيث تصبح السلطة المركزية شبه غائبة عن كلّ ما يمتها بصلة لإدارة شؤون المقاطعات الداخلية، حيث واجه النظام السياسي بعد إنتقاله من نظام الحكم المركزي السلطوي الى النظام اللامركزي بعد التغير الذي رافق النظام السياسي العراقي بعد عام 2003، الذي أفرز بموجبه نظام مؤسسي هجين وغير مستقر ولم يتركز على الاسس المرنة للحكم الديمقراطي.

(14) ينظر الى المادة 21 من قانون مجالس المحافظات الغير منتظمة باقليم رقم 21 لسنة 2008.

(15) علي محسن التميمي ، مصدر سبق ذكره ، ص 48.

(16) علي محسن التميمي ، مصدر سبق ذكره ، ص 49.

المطلب الأول: التحديات الدستورية

يوصف الدستور العراقي من النصوص التي تبنت اللامركزية الإدارية في المسار الصحيح وخطوة للخروج من المركزية الشديدة إداريا والتي يعاني منها العراق، ولكن الكثير من هذه النصوص لم تكن واضحة وحاسمة وجاءت غامضة تسمح بأكثر من تفسير وأكثر من دلالة مما خلق نوعاً من الإرباك والتنازع لدى السلطات المحلية من جهة، والوزارات الاتحادية من جهة أخرى، مثل المواد الدستورية التي جعلت من البعض مشتركة في الاختصاصات بين الإقليم والمركز والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وإثناء كتابة الدستور واجه المشرع العراقي عدداً من المشكلات الكبيرة والمعقدة والمتشعبة نتيجة عددٍ من العوامل التي منها المشكلات التحديات بين الكتل السياسية في لجنة كتابة الدستور والتدخلات الخارجية وإزاحة الحكم التي تلت سنة ٢٠٠٣ والمشاكل السياسية التي أعقبتها وكذلك الوضع الأمني الذي تعقد واتسم بعدم الاستقرار وكثرة العمليات الإرهابية ، ولعدم كفاءة إدارة هذا الملف واعطائه بيد إدارة مهنية متخصصة ولم يكن أصحاب الاختصاص هم الفاعلين فيه، وهذا ما يجعل من الصعوبة إيجاد دستور واضح و ناضج يساهم في تصميم وبناء دولة مستقرة⁽¹⁷⁾.

وهنا يعبر الواقع الدستوري والقوانين اللاحقة وجود خلافا كبيرا عند تطبيقه ما بين السلطة الاتحادية وإقليم كردستان والمحافظات التي لم تنتظم في إقليم وجرى اتهامات متبادلة، فإن الاقاليم قد وجهت التقصير في أدائها لوظائفها إلى الحكومة الاتحادية بشكواها بضعف التخصيصات المالية وقتلتها وتدخل الحكومة الاتحادية في تقليص وتحجيم صلاحياتها وعرقلة المشاريع وتنميتها بالشكل الذي افقد اللامركزية محتواها ومضمونها وبقدر تعلق الأمر بموضوع العلاقة ما بين الحكومة الاتحادية والمحافظات ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم،⁽¹⁸⁾.

ومن الجدير بالذكر إن المشرع العراقي لديه الرغبة في إعطاء الصلاحيات الواسعة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ منحها اختصاصات وحقوق للأقاليم وعلى هذا الأساس فقد بينى الدستور العراقي النافذ للمحافظات غير المنتظمة بإقليم باتجاهين مختلفين، مرة منحها اختصاصات في ظل النظام اللامركزي، ومن جهة أخرى منحها اختصاصات في ظل النظام الفدرالي والاقليمي، وقد يؤدي هذا الأسلوب إلى خلق حالة الفوضى في ممارسة الاختصاصات بين الهيئات وبين السلطات الاتحادية في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم⁽¹⁹⁾، لا بد من الإشارة إلى إن إقرار القانون قد خضع بعد سبع سنوات من إقراره إلى تعديلين:

(17) نبيل جعفر عبد الرضا اللامركزية في العراق، دراسات حول اللامركزية، الجزء الثاني، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، 2012، ص75.

(18) ساجد احمد عبل الركابي، إشكالية الوصاية والرقابة في النظام اللامركزي في العراق، دراسات حول اللامركزية، كلية القانون والسياسة، جامعة البصرة، 2012، ص34.

(19) يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الإقليم، الحوار المتمدن ، متوفر وفق الرابط التالي :

التعديل الأول رقم (21) لسنة ٢٠١٥، والتعديل الثاني رقم (19) لسنة ٢٠١٣ مع التأكيد على إن كل تعديل لوجود هناك غايات سياسية وحزبية ضيقة متصارعة ما بين القابضين على السلطة التنفيذية في بغداد والائتلافات الحزبية والكتل المتناحرة في المحافظات، فإن معظم هذه التعديلات كان الهدف منها هو الاستحواذ على الصلاحيات الممنوحة وفقا لقانون (٢١) وتعديله الثاني لسنة ٢٠١٣، والذي كانت دوافعه مالية وحزبية ضيقة، في حين إن الأسباب الموجبة لتعديل القانون ينبغي إن تكون مقرونة بمبررات محلية وموضوعية للاحتياجات الاقتصادية والسياسية والثقافية والاجتماعية، وهذا ما تتصف به نتائج التصارعات بين لكتل الحزبية⁽²⁰⁾.

وخلال ما تقدم فإن تجربة اللامركزية الإدارية في العراق لازالت تشوبها ثغرات كبيرة وان الطرفين الممثلين للحكومة المحلية والمركزية لم يفهما المعاني الحقيقية لمفهوم اللامركزية الإدارية التي تعني بأبسط صورة تقسيم السلطة، والتعريف لم يكن واضح للقوانين الاتحادية والمحلية أو المشاريع الاتحادية أو المحلية، وهذا الذي أدى إلى التحديات والخلافات التي تدخل في الصلاحيات بين جهتين، وعدم وجود اتفاق على المفاهيم المتداخلة في الإطار اللامركزية الإدارية والسياسية، وهذا من شأنه أن يفقد العراق التشريعات والقوانين الصحيحة⁽²¹⁾.

المطلب الثاني: التحديات القانونية

هناك تفاوت كبير حصل قبل إصدار قرار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وان حالة التحديات تكون بين نظريتين متناقضتين أحدهما إعطاء سلطات كاملة للمحافظات تبلغ مراتب الفدرالية وتتشابه معها حتى يصبح الوضع صعب تحقيقه في حالة التطبيق، والنظرية الثانية تمثل الانتقال التدريجي من المركزية إلى اللامركزية الإدارية بسلطات محددة للمحافظة ورقابة من المركز تضمن تعديل الإخفاقات والخلل الذي يمكن أحداثه في بداية الأمر تجاه التحول. كما صدر قانون إدارة المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 في جلست البرلمان العراقي المنعقدة في 2008/3/19، ومنح سلطات إدارية ومالية لمجالس المحافظات وتكون بإشراف مجلس النواب، ومن هنا بدأت المشكلة على الرغم من الصلاحيات الممنوحة لمجالس المحافظات بموجب التشريعات العراقية أنها كانت أقل حرية في التصرف في سلطاتها وشؤونها وهي أقل من السلطات الممنوحة للإقليم، وأمر مثل هذا يثير التمييز بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم مثل محافظات إقليم كردستان والمحافظات الأخرى⁽²²⁾.

ويعتبر هذا التناقض خاصة في القانون واضحاً في صلاحيات التشريع الداخلي التي منحت لمجالس المحافظات بعد كثرة الجدل الذي لم يحل إلا بعد صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا لمنح تلك الصلاحيات للمجالس المحلية، فضلاً عن أخطاء

(20) رحيم حسن موسى، ملاحظات حول اللامركزية في العراق، في ضوء أحكام الدستور العراقي وقانون المنتظمة في إقليم، دراسات حول اللامركزية الجزء الأول، ص 195.

(21) سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المصدر القومي للاصدارات القانونية، ط1، 2014، ص115.

(22) عمار فاضل حمزة المحافظات العراقية وعلاقتها بالمركز بين الواقع العملي والتشريعات القانونية (قراءة في تجربة عمل مجالس المحافظات منذ عام 2005 حتى الان) دراسات حول اللامركزية، الجزء الثاني، كلية التربية للبنات جامعة البصرة، 2012، ص81.

كثيرة تستوجب التعديل وفقرات ومواد القانون وإزالة الصبغة السياسية فيه وإزالة التشوه القانوني البارزة على مظهره ليتحول إلى قانون متميز وقادر على تقديم الحلول لأزمات الإدارة في المحافظات⁽²³⁾، فإن التداخل و التعارض بين صلاحيات الحكومة الاتحادية وصلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ويمكن ملاحظة ذلك من خلال التداخل بين قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة ٢٠٠٨ المعدل و النصوص الدستورية ، وكذلك وجود نوع الخلط بين المفاهيم المتعلقة بالحكم المحلي ذو الصيغة الإدارة المحلية والسياسية ذات الصيغة الإدارية كما ورد في الدستور العراقي خلال استخدام مصطلح حكومات المحافظات وحكومات الأقاليم⁽²⁴⁾.

إن من أهم المشكلات التي تعارض طريق تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق ترتبط بالتمويل، وهنا المقصود ليس تقصير التمويل والتخصيصات الاتحادية للحكومات المحلية بل هو في استمرار اعتماد المحافظات على الحكومة الاتحادية في تأمين احتياجاتها المالية بدلا من تعزيز قدراتها الذاتية في توفير الموارد المالية اللازمة لتوفير الاحتياجات وتنظيم الإدارة المحلية مع ذلك تظهر مشاكل أخرى ، وهذا يدل على عدم قدرة الكثير من المحافظات من بلوغ المستويات المقبولة للصرف من الميزانية الاستثمارية مع وجود العديد من المؤسسات الاتحادية على مستوى المحافظات ومنها هيئات الاستثمار التي ما تزال تؤدي أدوارا محدودة⁽²⁵⁾.

كما ورد نص في قانون المحافظات رقم (21) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في البند ثانياً من المادة (2) منه على إن تخضع المجالس المحلية ومجلس المحافظة لرقابة مجلس النواب، وهذا يعني ان مجلس النواب بإمكانه تحديد الاختصاصات لهذه المجالس بالزيادة أو النقصان، فضلاً عن حق وضع الحلول من خلال تشريع نصوص قانونية أو تعديل نصوص قانونية نافذة⁽²⁶⁾.

وهذه النصوص تتعارض مع أحكام الدستور كما انه يختلف مع مبدأ اللامركزية الإدارية باعتبار الدستور ورد فيه اختصاصات مجلس النواب في المادة (61) منه على سبيل الحصر، ولم يُشر إلى إن من الصلاحيات الممنوحة لمجلس الرقابة على مجالس المحافظات، ولذلك لا يجوز إضافة اختصاصات جديدة إليها بقانون ومخالفة اللامركزية الإدارية الإقليمية فتتمثل في إن الهيئات اللامركزية الموجودة داخل العاصمة تخضع لرقابة السلطة الاتحادية واختراق السلطة التشريعية في هذا الأمر وتمنحها سلطة الرقابة على المجالس المحلية ويعتبر تجاوز واضح لأركان اللامركزية الإدارية⁽²⁷⁾.

(23) زهير الحسني، اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم، دراسات حول اللامركزية، الجزء الثاني، ٢٠١٢، ص ١٨٩.

(24) قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008، جريدة الوقائع العراقية، العدد 207، 2008/3/31.

(25) زهير الحسني، حيدر أدهم وآخرون: دعم اللامركزية والحكم المحلي للمساعدة في تقديم الخدمات في العراق،

(26) هادي الكعبي، إسماعيل البديري، وآخرون، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقا لقانون 21 المعدل، الإشكاليات والحلول، دراسات حول اللامركزية الإدارية الجزء الأول، ٢٠١٢، ص، ص226.

(27) عامر إبراهيم احمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، ط1 مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، 2013، ص225.

الرقابة الممنوحة لمجلس النواب والصلاحيات المنوطة بها تتيح الكثير من الامتيازات وأبرزها إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة لمجلس النواب بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لأسباب منها استغلال المنصب الوظيفي وعدم النزاهة، والتسبب في هدر المال العام والإهمال أو التقصير في أداء الواجب والمسؤولية⁽²⁸⁾.

المطلب الثالث: التحديات السياسية

يعتبر التحول الديمقراطي في العراق أحدث تطورا كبيرا فيما يتعلق بأسلوبي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية على حد سواء بعد انهيار النظام السياسي السابق في عام ٢٠٠٣ وإقامة نظام سياسي جديد يختلف من عدة نواحي، وأن من أهمها تحول الدولة من بسيطة إلى مركبة ومن اعتمادها المركزية الاساسية إلى قبول واعتماد نظام اللامركزية الإدارية في وظيفتي الإدارة والحكم، وفقدان الثقة السياسية تعتبر القاعدة الأساس بين التكتلات السياسية فضلا عن دخول بعض الوزارات والهيئات والدوائر إلى مؤسسات طائفية وعرقية خالصة أدى إلى كثرة المشاكل الاجتماعية كما عمق من حدة الاستقطاعات الطائفية والمذهبية والعرقية بين أصناف الشعوب، وكان أسهم تلك الكتل الحزبية في إيجاد حلول عامة من الازمات التي يعانيها المواطن والدولة في نفس الوقت⁽²⁹⁾، وإن عدم توافق الكتل السياسية حول تشكيل مجالس المحافظات قد يؤدي إلى فشل الحكومات المحلية وإخفاقها في تقديم الخدمات وتشكيل حكومات محلية بحسب رغباتها وتطلعاتها الحزبية الضيقة، بل انعكست سلبياً على تشكيل الحكومات المحلية بهذه الطريقة وأدى الى تأزم العملية السياسية والتجاوز على حقوق الشعب وانتشار الفساد المالي والإداري في عمل مجالس المحافظات بسبب التوافقات السياسية التي حصلت بين الكتل المشكلة لهذه المجالس⁽³⁰⁾.

وإن التكتلات الحزبية التي تلتزم بها الكتل السياسية تؤثر إيجابا وسلبياً في أداء مجالس المحافظات، فقد يتفق أعضاء الكتل السياسية في التحالف على عرض الموضوع في جلسة المجلس ودراسته أثناء انعقاد الجلسة والتصويت عليه بالأغلبية، والاتفاق السياسي يسبب مشكلة في اتخاذ القرارات مما يعطل جلسات المجلس مما ينعكس على دور مجالس المحافظات، فإنها لم تسمح لمزيد من الممارسات التي تبين إيجابية التغيير في الكيانات والأحزاب التي تعني ظهور أفكار وحلول جديدة وتعني التعاون الأمثل للموارد المتاحة فضلا عن أنها تعني وضع اجراءات في حل الأزمات التي تحصل في المحافظة ولأن التجربة ما زالت فتية ولم تنضج بعد⁽³¹⁾.

(28) جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1 العارف للمطبوعات، بيروت، 2010، ص344.

(29) ستار جبار علاي، الانتخابات وبناء الدولة في العراق بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١١، ص99.

(30) صالح ياسر وآخرون تأثير العمليات الانتخابية في عملية التحول الديمقراطي، مؤسسة فريدريش ايبتر، عمان، الأردن، 2012، ص105.

(31) تقرير رصد أداء مجالس المحافظات، مرصد مجالس المحافظات، مؤسسة أم البيت، التقرير الأول، 2012، ص5.

يعتبر العضو في مجلس المحافظة مقابل ذلك يختلف في المهام الموكلة به عن عضو مجلس النواب، لان أداء أعضاء مجلس النواب يدور في محاور عدة بعضها دستورية وأخرى قانونية وسياسية واقتصادية واجتماعية وهذا يساهم في رسم وتنظيم الحكومة، وهذه الاجراءات تمنح أعضاء مجلس النواب الحق بالدخول في التكتلات السياسية وتنسجم مع مبادئ الكتل التي ينتمون إليها والعضو في مجلس المحافظة لا يمتلك تلك الامتيازات نفسها لأن عمله يختص في الشأن الخدمي فهي إدارة مصغرة داخل المحافظات، واصبحت الحكومات المحلية في الواقع جزءاً من إطار التشكيلات وعقد المحسوبيات السياسية والصفقات الحزبية في توزيع القيادات دون محاسبة المقصرين ممن ساهم في سرقة المال العام وتعدد طرق الفساد وسوء الخدمات التي يجب أن يشعر بها المواطن بواقعية العمل في المجالس⁽³²⁾، فأن المحاصصة الحزبية داخل مجالس المحافظات كونت الفساد بكافة إشكاله والى عجز عمل الدوائر والمؤسسات الحكومية بصورة تضر بمصالح الشعب، وأدى الى ضعف تلك المجالس لان حسابات المصالح بينهم ليست منسجمة على الإطلاق، ويقوم على ترسيخ مفاهيم الخلافات السياسية على الواقع الخدمي والمشاريع وخدمة الشعوب التي أصبحت بمزاجيات الأحزاب النافذة والعلاقات التي تربط المحافظ بالوزير ورئيس مجلس المحافظة ودائرة الانتخاب من ضمن اختصاص الوزير أو عضو مجلس المحافظة وبذلك تفقد العدالة والمساواة الاجتماعية⁽³³⁾.

فإن من أبرز المعوقات التي واجهت عمل مجالس المحافظات، تداخل الصلاحيات ما بين الحكومة المركزية الاتحادية والحكومة المحلية من كل الجوانب وهذا ما أثر على عمل الحكومات المحلية، ولاسيما فيما يتعلق بالجانب المالي والإداري والرقابي، مما أدى إلى تجاوز حدود السلطة واختصاصاتها على حساب السلطات الأخرى مما سبب الإرباك في عمل الحكومات المحلية في المحافظات العراقية والتركيز على ممارسة الأعمال والاختصاصات الدقيقة التي لا تكفي لارضاء طموح المواطن، وكذلك عن التدخل السلبي للكتل السياسية في هذا الأمر ،فلا يوجد نص واضح في الدستور عن آليات توزيع الاختصاصات والمنهاج بين المركز والمحافظات.

ويمكننا القول نتيجة ما تقدمنا به: إن سبب هذا التعطل بقدر ما يعود إلى آليات عمل غير مستقرة لمجالس المحافظات لحدثة التجربة وخضوعها إلى التجاذبات والتغييرات السياسية وعقد الصفقات في تكوين هذه المجالس بين دورة انتخابية وأخرى، فإن هذه التجربة ينقصها في جوهرها إلى العمل المؤسساتي القائم على كفاءة الجهاز الإداري في المحافظات وافتقاره إلى الكوادر التخطيطية والفنية المؤهلة للقيام بمهام التوعية والتنمية المحلية في المحافظات⁽³⁴⁾.

(32) علي جاسم، وظائف ومسؤوليات مجالس المحافظات، جريدة المؤتمر الالكترونية، العدد 2770، ٢٠١٣/٢٧/٦ على الرابط الالكتروني

<http://www.almutmar.com/index.php>

(33) واثق الجابري، نجاح الانتخابات بتحقيق أهدافها، جريدة المؤتمر، العدد 2742، 29 نيسان، ص8.

(34) كامل كاظم بشير الكناي، السلطات المحلية والتنمية وتحليل في اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية مع إشارة إلى التجربة العراقية ، دار اثير للطباعة والنشر ، عمان ، 2012، ص٣٠٠.

المطلب الرابع: فرص نجاح اللامركزية.

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، هذا ما سيتم الولوج اليه من خلال معرفة فرص نجاح اللامركزية الادارية والاقليمية وفق المتطلبات التنظيمية والقانونية والدستورية وفق مايلي :

الفرع الاول : متطلبات اللامركزية وسبل نجاحها في العراق

بالنظر لحداثة التجربة الديمقراطية في العراق وتبني أسلوب اللامركزية الإدارية ولسعة صلاحياتها فأثما 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 ١٩٩٢ وحتى الآن قد نجحت وهي في تطور مستمر. إن بقاء بعض الكتل السياسية والاحزاب المتنفة 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 أولى الخطوات نحو تحقيق فرص الديمقراطية والفيدرالية.⁽³⁵⁾ ومن أهم متطلبات تحقيق ونجاح اللامركزية الادارية هي :

1- العمل من اجل تحقيق الاستقرار السياسي الذي يؤدي بالنهوض ودفع عجلة التقدم بالدولة، 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⁽³⁶⁾

(35) حازم صياح حميد واخرون ، الافاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الادارية في العراق ، مجلة تكريت للعلوم السياسية ، جامعة تكريت ، العدد 11 ، 2017، ص 55.

(36) طه حامد الدليمي، الفيدرالية أو اللامركزية السياسية، بيروت: دار نحاوند ، ٢٠١٢، ص 34.

2- معالجة الفساد بكل أشكاله واساليبه عبر وحدة الخيار السياسي والحل هو خلق ضمانات حقيقية مثل الحقوق والحريات والحفاظ على سيادة القانون في إطارها المحلي والوطني وهناك رغبة حقيقية من بعض الزعماء الوطنيين بوضع حد للفساد، واتباع الطرق العلمية في الأهداف وتقييم جهود العاملين باتباع التقييم السلوكي ، لاسيما بعد تصنيف العراق من ضمن الدول الأكثر فساداً في العالم الامر الذي يؤدي الى اضعاف الدولة وخروج رؤوس الاموال الى الخارج والتي من المفترض أن تكون مخصصة للاعمار والتنمية الوطنية والاصلاح المؤسسي (37).

3- وجود دستور العراقي الدائم/ لسنة/ ٢٠٠٥ الذي أسس لطروحات مبدأ اللامركزية الادارية، وأعطى صلاحيات واسعة للأقاليم في إدارة شؤونها، وعليه فأنت الدستور هو عامل داعم للسير قدماً باتجاه دعم، وترسيخ تجربة اللامركزية في العراق مستقبلاً، كونها أكثر فعالية في حل النزاعات والمشاكل، بالطرق الدبلوماسية. لكن بقاء الدستور العراقي على وضعه الحالي وبدون تعديله، وعدم الدقة والوضوح وأحياناً الإرباك في بعض النصوص التي تناولت موضوع اللامركزية الادارية، 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 (38).

4- تنفيذ المادة (٤٥) والمتضمنة البنية فك الارتباط، ونقل الدوائر الفرعية، للوزارات الخدمية الاتحادية والمخصصات المالية والوظائف التي تعمل بموجبها تلك الوزارات، وفق الدستور وتهيئة المستشارين والخبراء والكوادر الكفؤة في الوحدات الادارية المحلية ، وحل المشاكل السياسية سلمياً والجلوس على طاولة التفاوض بدل التصعيد وجعل الدستور هو الفيصل في فض الخلافات. (39)

5- ان مبدأ توسيع واعطاء الصلاحيات مع الاخذ بنظام اللامركزية التفكيكية يعده الخبراء الخيار الامثل لهذه التجربة كون الاخذ بتوسيع الصلاحيات لنظام اللامركزية الادارية سوف يكون موازياً ومساوياً لنظام الفدرالية (اللامركزية السياسية)، من الناحية (السياسية والتشريعية، والقضائية) وسوف تتجنب خلافاً يؤثر على سير العملية السياسية .

(37) حازم صباح حميد وآخرون ، مصدر سبق ذكره ، ص 44.

* وهناك مشاكل حقيقية تقف امام عملية فك الارتباط خصوصاً المحافظات التي لم يجري فيها انتخابات لحد الان مثل (دهوك، اربيل، السليمانية) بالإضافة الى محافظة كركوك التي تعتبر العائق الأكبر من الناحية الدستورية والتي تحتوي على نسبة ١٥ ٪ من ادارات نفط العراق والتي يسعى إقليم كردستان الى ضمها له وقلة وجود المستشارين والخبراء، حساسة، يعمق العيوب ويقلل فرص نجاح تجربة نظام . اللامركزية الادارية

(38) حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١ ، بغداد : مكتبة السنهوري، ٢٠١١ ص ٣٨٩.

(39) حازم صباح حميد وآخرون ، مصدر سبق ذكره ، ص 44.

6- غلبة المصالح الوطنية على المصالح الحزبية والسياسية الضيقة و النفعية، عبر إيجاد منظومة كفاءات إدارية ومهنية بدلا من المنظومة الحزبية والسياسية و الغاء المحاصصة.

7- تفعيل التخصيصات المالية من قبل الحكومة الاتحادية ووضعتها موضع التنفيذ، لأجل قيام الأجهزة التنفيذية بعملها من جهة، وفتح المجال لمجالس المحافظات للقيام بسن التشريعات والقوانين والامور التي تسهل عملية نجاح اللامركزية الادارية كونها تعد الحلقة الاقرب على المجتمع وعلى تماس مع المواطنين ، لذا فإن اعطاء المجالس صلاحيات لممارسة مهامها سيخفف من الضغط على الحكومة المركزية⁽⁴⁰⁾.

الفرع الثاني : التعديلات الدستورية والقانونية لتعزيز اللامركزية

عند الاطلاع على اليه المواد الدستورية والقانونية التي حددت طبيعة عمل اللامركزية ، حيث يجب إعادة النظر في الية العمل وتوزيع الصلاحيات بين الأقاليم والمحافظات، مثلاً قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة ٢٠٠٨ لم يُحدد الصلاحيات للمحافظات بشكل دقيق، ورسم لهم إطاراً سياسياً فلسفياً وخول المحافظات الأفضلية وبالأخص فيما يتعلق بالجوانب الصناعية والثروات الطبيعية والتعليمية والخدمات والقضاء على البطالة⁽⁴¹⁾، وهذا ما أثر على أداء المحافظات وجعلها في حيرة عند البدء بتنفيذ المشاريع الصناعية والزراعية والتجارية، فهي لا تعلم ما إذا كانت تسير على الخط الصحيح في ممارسة الصلاحيات، وتكون بعيدة عن المساءلة لان أي عمل تستطيع أن تقوم به يُمكن أن يوضع تحت عبارة الاختصاصات الواسعة الواردة كما وردت في نص المادة (110) من الدستور بعنوان رسم السياسة المالية والتجارية والاقتصادية والنقدية، وهي من ضمن اختصاص السلطة الاتحادية المركزية⁽⁴²⁾، ولم يقف الإرباك في توزيع الصلاحيات هنا فقد جاء التعديل على قانون المحافظات رقم (19) لسنة ٢٠١٣ بمنح المحافظات الكثير من الصلاحيات التنظيمية والإدارية وإجراءات الرقابة على جميع مفاصل المحافظ⁽⁴³⁾، وليس هذا فقط، بل أعطت سلطة للمحافظ والوزير المختص داخل

(40) علي محسن التميمي ، مصدر سبق ذكره ، ص 180.

(41) سرمد رياض عبد الهادي، النظام الاتحادي في العراق وتقدير تشريع قانون المحافظات التي لم تنظم بإقليم، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الرابع، الإصدار الثاني، 2013، ص154.

(42) كاظم حسن الربيعي مقال بعنوان المحافظات غير المنتظمة في إقليم بين المركزية واللامركزية(، مجلة كلية العلم الجامعية، مدينة العلم الجامعة المجلد الثاني، الإصدار الثاني، 2011، ص15.

(43) أحمد يحيى الزهيري، التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم(19) لسنة 2013(دراسة نقدية تحليلية) مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد 2، 2016، ص ١٦٣ (يعتبر الدكتور الزهيري في مقاله أنّ هذا الموضوع يُشكّل انعطافاً خطيراً فيما يتعلق بجوهر اللامركزية الإدارية، وذلك من خلال جعل المحافظة الرأسم الحقيقي والفعلي للسياسة العامة للمحافظة، وليس هذا فحسب بل لم يعط هذا التعديل دوراً واضحاً للمحافظ للمساهمة في رسم هذه السياسة) في الوقت الذي تحتاج هذه السياسة إلى تضافر الجهود في رسمها من خلال عدة جهات، هي: المؤسسات الرسمية المحافظ، مجلس المحافظة والجهات غير الرسمية مؤسسات المجتمع المدني، الأحزاب، الرأي العام .(هذا إذا افترضنا أنّ للمحافظة في ظلّ اللامركزية الإدارية الحقّ في رسم السياسة العامة .هذا أولاً، أما بالنسبة إلى أولوية مجلس المحافظة في رسم السياسة العامة للمحافظة على الوزارات المعنية يعرض السياسة العامة للخطر، فنحن نعلم أن الوزارات لديها من الخبرات والمستشارين ما يفوق قدرة المحافظات، فكيف تكون الأرجحية من ناحية القرار المجلس المحافظة على الوزارات ذات الشأن.

وحداته الإدارية، فهو الذي يقوم بترشيح الأشخاص لشغل المناصب المهمة في المحافظة بعدما كانت من اختصاص الوزارة المختصة⁽⁴⁴⁾، ويعتبر هذا التعديل مخالف لمبدأ اللامركزية الإدارية التي وردت في نص الدستور، فهو يشير إلى اللامركزية السياسية لا الإدارية، وبالتالي فإن الصلاحيات التي يتمتع بها المجالس الإقليمية متى تكونت لممارسة الوظيفة التشريعية، فقد استقر الفقه الدستوري على أنّ ممارسة الوحدات الإقليمية في الدولة ولسطة التشريع ويعني التخلي عن الأسلوب المركزي في المجال السياسي والأخذ باللامركزية السياسية⁽⁴⁵⁾.

ومن اهم المقترحات التي تسهم في عمل وحدة العراق : ⁽⁴⁶⁾

1- تعديل اليه وزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والاقاليم والمحافظات التي لم تنتظم باقليم وتغليب صلاحيات السلطة المركزية في حال التعارض مع القوانين الاتحادية المحلية وليس العكس كما جاء في الدستور العراقي وهذه من ابرز الانتقادات التي وجهت الى الدستور العراقي وهذا ما نجده من عارض بين المادة (15) والمادة(13) .

2- تفعيل رقابة السلطة التنفيذية على المحافظات ، أن ضمان حسن سير وادارة المرافق العامة لا يتم إلا برقابة السلطة التنفيذية ، لذا لا يمكن الاستغناء عن الوصايا الادارية لاسيما في العراق بعد أن خرج من النظام المركزي السلطوي، وتحول الى النظام اللامركزي كرد فعل دون المرور بالتدرج الاداري والقانوني في العمل المؤسسي، مما دخل النظام السياسي في كثير من التداخلات ما بين المركز والمحافظات الغير منتظمة باقليم .

3- تنظيم الاستقلال المالي والاداري: بهدف تطبيق اللامركزية المالية بصورة سليمة زمفيدة للدولة ، وتحقيق توزيع منصف وعادل للثروة المالية ، وكذلك يتوجب إصلاح السياسة المالية بصورة عامة، وإصلاح سياسات الانفاق والضريبة والرسوم والاقتراض والاستثمار بصورة سليمة ومدروسة.

4- تفعيل دور العمل الرقابي بالاتجاه الصحيح من خلال تشكيل لجان خاصة بالمجلس مهامها التنسيق مع الجهات الرقابية الاتحادية في المحافظة كديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة لدراسة كافة الانحرافات المالية والادارية ووضع المعالجات والحلول لها بشكل منسجم ، مما يدعم إجراءات الشفافية وحماية المال العام ودعم الرقابة المحلية.

(44) أحمد يحيى الزهيري، مرجع سابق، ص 169.

(45) أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2012، ص 385.

(46) كمال خيرى الجشعبي، افاق وتحديات اللامركزية الادارية – دراة مقارنة ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق ، الجامعة الاسلامية ، لبنان ، 2020، ص 288-289.

خاتمة:

اصبحت اللامركزية في العقود الاربعة الاخيرة محط تركيز أساسي للمقاربات الانمائية الدولية، حيث قامت الحكومات المنتشرة في كثير من دول العالم بنقل الكثير من الصلاحيات السياسية والمالية والادارية والتنموية الى مستويات الحكم الاقليمية ، في إعتبار أن اللامركزية عملية إصلاح إداري ترمي الى تحسين الخدمات المقدمة الى المواطنين وبلوغ مستوى عالي من الرفاهية . والملاحظ على نظام اللامركزية بموجب دستور عام 2005 فقد خلط بين سلطة الاقاليم وسلطة المحافظات وحاول أن يساوي بين الاثنين ، في حين أن هناك أختلافات جوهرية بين النظام الفدرالي ونظام الادارة اللامركزية ، وأن عدم خضوع مجالس المحافظات لسيطرة واشراف السلطة المركزية حسب ما اكدته المادة 122 من دستور 2005 وهذا يتعارض مع مبدأ اللامركزية الادارية .

إنَّ اللامركزية الإدارية في نظام الحكم هي تجسيد للعملية الديمقراطية، إذ تعمل على توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرارات على المستوى المحلي، أن تجربة اللامركزية الإدارية في العراق بعد عام 3003 ، لم تتواصل مع التجارب السابقة على الأقل فيما يخص ايجابياتها ولهذا تعد حديثة النشأة، فاثنتا عشر سنة غير كافية لتحديد المسارات بشكل كامل في ظل استمرار الأزمات السياسية.

قائمةالمراجع:

- 1- أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2012.
- 2- أحمد يحيى الزهيري، التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم(19) لسنة 2013(دراسة نقدية تحليلية) مجلة العلو القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد 2، 2016.
- 3- تقرير رصد أداء مجالس المحافظات، مرصد مجالس المحافظات، مؤسسة أم اليتيم، التقرير الأول، 2012.
- 4- جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1 العارف للمطبوعات، بيروت، 2010.
- 5- حازم صياح حميد واخرون ، الافاق المستقبلية لتجربة اللامركزية الادارية في العراق ، مجلة تكريت للعلوم السياسية ، جامعة تكريت ، العدد 11 ، 2017.
- 6- حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١ ، بغداد :مكتبة السنهوري، ٢٠١١ .
- 7- رحيم حسن موسى، ملاحظات حول اللامركزية في العراق، في ضوء إحكام الدستور العراقي وقانون المنتظمة في إقليم، دراسات حول اللامركزية الجزء الأول.

- 8- زهير الحسني، اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم، دراسات حول اللامركزية، الجزء الثاني، ٢٠١٢.
- 9- ساجد احمد عبل الركابي، إشكالية الوصاية والرقابة في النظام اللامركزي في العراق، دراسات حول اللامركزية، كلية القانون والسياسة، جامعة البصرة، 2012.
- 10- سامي حسن نجم عبد الله، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المصدر القومي للاصدارات القانونية، ط1، 2014.
- 11- ستار جبار علاوي، الانتخابات وبناء الدولة في العراق بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١١.
- 12- سرمد رياض عبد الهادي، النظام الاتحادي في العراق وتقدير تشريع قانون المحافظات التي لم تنتظم بإقليم، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الرابع، الإصدار الثاني، 2013.
- 13- صالح ياسر وآخرون تأثير العمليات الانتخابية في عملية التحول الديمقراطي، مؤسسة فريدريش ايبرت، عمان، الأردن، 2012.
- 14- طه حامد الدليمي، الفيدرالية أو اللامركزية السياسية، بيروت: دار نهاوند، ٢٠١٢.
- 15- عامر إبراهيم احمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، ط1 مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، 2013.
- 16- عبد الجبار أحمد، الفدرالية واللامركزية في العراق - مركز المعلومات للبحث والتطوير، بغداد، 2013.
- 17- علي جاسم، وظائف ومسؤوليات مجالس المحافظات، جريدة المؤتمر الالكترونية، العدد 2770، ٢٧/٦/٢٠١٣، على الرابط الالكتروني <http://www.almutmar.com/index.php>
- 18- علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق، مكتبة السنهوري، ط1، بغداد، 2013.
- 19- علي محسن عاصي التميمي، اللامركزية الادارية في العراق بعد عام 2003 الواقع والمستقبل، دار ومكتبة عدنان للطباعة والنشر، ط1، 2019.
- 20- علي محمد بدير، وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015.
- 21- عمار فاضل حمزة المحافظات العراقية وعلاقتها بالمركز بين الواقع العملي والتشريعات القانونية (قراءة في تجربة عمل مجالس المحافظات منذ عام 2005 حتى الان) دراسات حول اللامركزية، الجزء الثاني، كلية التربية للبنات جامعة البصرة، 2012.
- 22- فريال حسون عبد الحسن، فلسفة اللامركزية الإدارية الإقليمية وضرورة الرقابة فيها، رسالة ماستر، جامعة الكوفة، العراق، 2021.
- 23- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008، جريدة الوقائع العراقية، العدد 207، 2008/3/31.
- 24- كاظم حسن الربيعي مقال بعنوان المحافظات غير المنتظمة في إقليم بين المركزية واللامركزية(، مجلة كتيبة العلم الجامعية، مدينة العلم الجامعة المجلد الثاني، الإصدار الثاني، 2011.

- 25- كامل كاظم بشير الكناني، السلطات المحلية والتنمية وتحليل في اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية مع إشارة إلى التجربة العراقية ، دار اثير للطباعة والنشر ، عمان ، 2012.
- 26- كمال خيرى الجشعمي، افاق وتحديات اللامركزية الادارية — دراة مقارنة ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق ، الجامعة الاسلامية ، لبنان ، 2020.
- 27- للمزيد ينظر الى قانون الدولة العراقية لعام 2004.
- 28- ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، ط 2، منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 2009.
- 29- المواد (116-121) من الدستور العراقي لعام 2005.
- 30- نبيل جعفر عبد الرضا اللامركزية في العراق، دراسات حول اللامركزية، الجزء الثاني، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، 2012.
- 31- نبيل عبد الرحمن حياوي :اللامركزية والفيدرالية، المكتبة القانونية، بغداد.
- 32- هادي الكعبي، إسماعيل البديري، وآخرون، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقا لقانون 21 المعدل، الإشكاليات والحلول، دراسات حول اللامركزية الإدارية الجزء الأول، ٢٠١٢.
- 33- واثق الجابري، نجاح الانتخابات بتحقيق أهدافها، جريدة المؤتمر، العدد 2742، 29 نيسان.
- 34- ينظر الى المادة 21 من قانون مجالس المحافظات الغير منتظمة باقليم رقم 21 لسنة 2008.
- 35- ينظر: الفقرة/ 1 من القسم/ 2 من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 71 / لسنة 2004.
- 36- ينظرالى قانون المحافظات الغير منتظمة باقليم / المادة اولا.
- 37- يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الإقليم، الحوار المتمدن ، متوفر وفق الرابط التالي :

<https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=28971>