



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

معهد العلمين للدراسات العليا

اللامركزية الإدارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الواقع... والمستقبل مجلس محافظة بغداد (أنموذجا)

رسالة تقدم بها الطالب

علي محسن عاصي التميمي

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

وهي كجزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم السياسية/ النظم السياسية.

بإشراف

الأستاذ المساعد الدكتور عبد العظيم جبر حافظ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ

وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ﴾

صدق الله العلي العظيم

[سورة التوبة: ١٠٥]

الاستعداد

إلى من رفعوا رؤوسنا عالياً وبذلوا أرواحهم ودماءهم للوطن

إلى من دافع عن الوطن والمقدسات

قواتنا الأمنية وحشدنا الشعبي

إلى الشهداء الذين رووا بدمائهم أرض العراق

إلى من عَيدوا في المقابر عوائل الشهداء...

اهدي هذا الجهد المتواضع

شكر وامتنان

الحمد لله على جزيلى نعمه وواسع عطائه والصلاة والسلام على خاتم أنبيائه وآله، أنقدم بوافر الشكر وعظيم الامتنان والعرفان إلى أستاذي الجليل الأستاذ المساعد الدكتور عبد العظيم جبر حافظ ..على ما أبداه من سداد في الرأي والمشورة العلمية التي حباني بها طيلة مدة إشرافه على الرسالة، والشكر موصول إلى أساتذتي في معهد العلمين للدراسات العليا لجهودهم المخلصة أثناء السنة التحضيرية واطص منهم بالذكر أساتذة قسم الفكر والنظم السياسية على ما أعانوني به من مصادر ونصح وتوجيهات فأتقدم لهم جميعا بأسمى آيات اعتباري وخالص دعائي لهم بالتوفيق والسؤدد .

فهرست المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
أ-هـ	المقدمة
٢٥-١	الفصل التمهيدي
١٥-٢	المبحث الأول: النظرية العامة للامركزية
٥-٢	المطلب الأول: لماذا اللامركزية
١٢-٥	المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية: (المفهوم، الخصائص، المسوغات، الأنواع)
١٥-١٢	المطلب الثالث: المفاهيم المقارنة
٢٥-١٦	المبحث الثاني: نشأة وتطور النظام اللامركزي في العراق الحديث والمعاصر
١٨-١٧	المطلب الأول: النظام اللامركزي في العهد الملكي (١٩٢١ - ١٩٥٨)
٢٠-١٨	المطلب الثاني: النظام اللامركزي في العهد الجمهوري (١٩٥٨ - ٢٠٠٣)
٢٥-٢٠	المطلب الثالث: النظام اللامركزي بعد ٢٠٠٣
٦٨-٢٦	الفصل الأول واقع اللامركزية الإدارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣.
٣١-٢٧	المبحث الأول: تشكيل مجالس المحافظات العراقية بعد عام ٢٠٠٣.
٦٨-٣٢	المبحث الثاني: التنظيمات الداخلية لمجالس المحافظات العراقية بعد عام ٢٠٠٣.
٨٩-٦٩	الفصل الثاني: المشكلات التي تواجه مجالس المحافظات العراقية وسبل معالجتها.
٧٥-٧٠	المبحث الأول: التحديات الدستورية
٨٤-٧٦	المبحث الثاني: التحديات القانونية
٨٩-٨٥	المبحث الثالث: التحديات السياسية
١١٩-٩٠	الفصل الثالث: مشكلات تطبيق اللامركزية الإدارية في مجلس محافظة بغداد بعد عام ٢٠٠٣ وسبل معالجتها.
١٠١-٩١	المبحث الأول: مجلس محافظة بغداد وعلاقته بالسلطة التنفيذية.
٩٦-٩١	المطلب الأول: مجلس محافظة بغداد والحكومة الاتحادية
١٠١-٩٧	المطلب الثاني: مجلس محافظة بغداد ومحافظة بغداد
١١٠-١٠٢	المبحث الثاني: مجلس محافظة بغداد وعلاقته بالسلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية.
١٠٦-١٠٢	المطلب الأول: مجلس محافظة بغداد ومجلس النواب
١١٠-١٠٦	المطلب الثاني: مجلس محافظة بغداد والمحكمة الاتحادية العليا

١١٩-١١١	المطلب الثالث:مشكلات الرقابة والتمويل والتعيين وسبل معالجتها
١٣٥-١٢٠	الفصل الرابع مستقبل اللامركزية الإدارية في العراق
١٢٨-١٢٢	المشهد الأول: بقاء الوضع كما هو عليه
١٣٠-١٢٩	المشهد الثاني: فشل تطبيق اللامركزية الإدارية
١٣٥-١٣١	المشهد الثالث: نجاح تطبيق اللامركزية الإدارية
١٤٠-١٣٦	الخاتمة
١٤٧-١٤١	المصادر
A	ملخص الرسالة بالانكليزي

المقدمة

إن الدولة الحديثة ومنذ ظهورها في القرن السادس والسابع عشر الميلادي كانت دولة مركزية، وموحدة وبسيطة، إبان كل قراراتها تصدر عن المركز (العاصمة) دون مشاركة الأفراد في صنع القرار السياسي، ومن ثم عدم إدارة الأفراد شؤونهم بأنفسهم في مناطقهم (ولاياتهم، محافظاتهم، مقاطعاتهم) ونتيجة لتعدد قضايا الحكم والإدارة وتعدد الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية بشكل عام، والى الانتقادات التي وجهت إلى المركزية بشكل خاص، ومن أهمها: أن المركزية تؤدي إلى تجاهل الحاجات المحلية (للولايات/ للمقاطعات/ للمحافظات) وإنها تؤدي إلى ضعف التخطيط والتنسيق بين الحكومة وأطرافها، وأنها تؤدي إلى استبداد الحاكم وإقصاء الآخرين، لكل هذه المظاهر والانتقادات انصرف المصلحون السياسيون والإداريون إلى إيجاد بديل ومعالجة للمنهج المركزي، وانتهى بهم التفكير إلى اعتماد أسلوب مبدأ اللامركزية الإدارية في الحكم والإدارة.

شهد العالم اهتماما كبيرا بصيغة اللامركزية بكافة إبعادها السياسية والاقتصادية والمالية والإدارية، وقد جاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه إلى توسيع مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم والإدارة، وتقليص دور الدولة في الحكم والإدارة، وقد عبرت عن ذلك الاهتمام، تقارير البنك الدولي عن التنمية في العالم تحت العديد من العناوين قبل تحقيق اللامركزية، وجعل الدولة أكثر قرباً من الناس والتحول إلى المحليات.

لقد رأى السياسيون والاقتصاديون الذين تأثروا بالمنهج الليبرالي، إن اللامركزية الإدارية وسيلة لمنح الجماعات المحلية مساحة من الحرية والقدرة على التنظيم والمنافسة والمشاركة لاكتساب المزيد من الشرعية المطلوبة، وجعل الحكومة أكثر استجابة للاحتياجات والأولويات المحلية.

إن المفهوم المعاصر للامركزية الإدارية تشكل في المقام الأول مفهوماً ومحتوى ديمقراطياً، يضمن احترام ارادة الشعوب وخياراتها، فقد أثبتت التجارب بان نجاح تطبيق اللامركزية الإدارية يشهد نجاحا اكبر في الأنظمة السياسية الديمقراطية، لان الديمقراطية بأبسط تعريفها هي حكم الشعب للشعب ومن اجل الشعب، لذا فان اللامركزية الإدارية في جوهرها ذات

محتوى ديمقراطي، فضلاً عن إن اللامركزية لها من المزايا التي ترفع الأعباء عن الحكومة وتجعل الشعوب هي الأقرب إلى معرفة احتياجاتها وتطلعاتها المستقبلية.

وبقدر تعلق الأمر بالعراق، فإن تبني وتطبيق اللامركزية الإدارية جاء حديثاً، بصورته السياسية والإدارية، ولكن على الرغم من أن الحكومات العراقية السابقة حتى عام ٢٠٠٣ انهيار النظام السياسي السابق، قد تبنت اللامركزية الإدارية، لكن لم يكن لها وجود وتطبيق على أرض الواقع، لتطبيق الأنظمة السياسية العراقية في تلك المدة السابقة من تاريخ العراق السياسي إذ تميز مره بالمرکزية كما هو الحال في النظام(الملكي)(١٩٢١ - ١٩٥٨)، ومرةً بالتفرد(١٩٥٨ - ١٩٦٣) والمرة الاخيره بالشمولية والدكتاتورية(١٩٦٣ - ٢٠٠٣) وعليه فلم يشهد الواقع السياسي ملامح تطبيق ونجاح اللامركزية الإدارية.

أما بعد عام ٢٠٠٣، وقد انهار النظام السياسي السابق، فقد فتح الباب واسعاً أمام تبني اللامركزية الادارية في الحكم والإدارة في إعمار المحافظات العراقية(عدا إقليم كردستان) التي تم فيه تطبيق الفدرالية وثبت ذلك في قانون ادارة الدولة العراقي المؤقت لعام ٢٠٠٤ وفي الدستور العراقي الدائم والنافذ لعام ٢٠٠٤، وما تلا ذلك من تشريع للقانون واللامركزية الادارية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته الأول والثاني، إذ تم منح المحافظات العراقية الحق في صلاحية التشريع، بحسبان أن مجالس المحافظات العراقية تعد(جهة تشريعية) فضلاً عن وجود (جهة تنفيذية) تتجسد في(المحافظ) والمحافظة.

وعلى هذا الأساس أصبحت المحافظات العراقية غير المنتظمة بإقليم تشارك في السلطة الاتحادية، وهذا ما دفعنا الى عملية البحث عن دقة وصحة هذا الأمر، في مسألة التشريعات المحلية في مجالس المحافظات العراقية كافة، ومجلس محافظة بغداد خاصة(نموذج البحث) ودورها في تقديم الخدمات العامة فضلاً عن كونها جهة قانونية.

أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى ما يلي:

- ١- بيان عمل لجان مجالس المحافظات العراقية(نموذج البحث).
- ٢- بيان وتحليل عمل لجان مجلس محافظة بغداد(نموذج البحث).

أهمية الدراسة: تكمن أهمية الدراسة في:

١- إن تجربة اللامركزية الإدارية في العراق التي تبناها النظام السياسي الجديد بعد عام ٢٠٠٣ تعد موضوع دراسة لحدائتها من حيث الشكل والمضمون.

٢- التحقق من أن تجربة اللامركزية الادارية في العراق قد استوفت شروطها.

إشكالية الدراسة:

على الرغم من وضوح الصلاحيات الممنوحة لمجالس المحافظات العراقية غير المنتظمة في بإقليمعامة، (ومجلس محافظة بغداد) خاصة(نموذج البحث)، غير إن انجازاتها في الواقع لم تكن بمستوى هذه الصلاحيات.

فرضية الدراسة:

إن منح مجالس المحافظات العراقية غير المنتظمة بإقليم كافةومجلس محافظة بغداد) خاصة(نموذج البحث) دوراً تشريعياً، يسهم في مشاركة السلطة الاتحادية من جهة وتوسيع مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الإدارة والحكم من اجل تقديم انجاز أفضل، متمثلاً بتقديم الخدمات العامة للمواطن العراقي.

منهجية الدراسة: اعتمد الباحث منهج التحليل النظمي والمنهج التاريخي والمنهج المقارن ومن ثم المنهج القانوني.

الدراسات السابقة:

أولاً: نجلاء سامي راضي: الحكم المحلي في العراق بعد عام ٢٠٠٥ (مجلس محافظة بغداد أنموذجاً) وهي رسالة ماجستير غير منشورة، تمت مناقشتها في كلية العلوم السياسية/ جامعة بغداد في عام(٢٠١٥)، وقد أكدت على المالىو الاداري في محافظة بغداد، وهي رسالة تمثل جهداً علمياً استفدت منه. غير انها لم تأخذ بالحسبان دور اللجان وعملها وواقعها ومستقبلها.

ثانياً: علي عبد الرزاق الخفاجي: الحكومات المحلية ووضع السياسة العامة في العراق(مجلس محافظة بغداد أنموذجاً). وهي رسالة ماجستير منشورة، تمت مناقشتها في كلية العلوم السياسية

جامعة النهريين عام ٢٠١٢، جسدت هذه الرسالة كيفية صنع السياسات العامة في مجلس محافظة بغداد. وكانت رسالة علمية استفدت منها أيضا، ولكنها لم تتطرق إلى عمل لجان مجلس محافظة بغداد وواقعها ومستقبلها. لذلك فإن رسالتي اختلفت عن هاتين الرسالتين بدراسة واقع مجلس محافظة بغداد ومستقبلها عبر بيان وتحليل دور وعمل مجلس محافظة بغداد من حيث الواقع، وكذلك مستقبل اللامركزية الإدارية في العراق عامة، ومستقبل مجلس محافظة بغداد خاصة.

هيكلية الدراسة:

انتظمت الرسالة الموسومة بـ (اللامركزية الادارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الواقع والمستقبل مجلس محافظة بغداد(أنموذجا). في خمسة فصول ومقدمة وخاتمة.

جاء الفصل التمهيدي فصلا نظريا إضافة إلى بيان واقع اللامركزية في العراق قبل عام ٢٠٠٣ عبر المباحث التالية:

المبحث الأول: النظرية العامة للامركزية.

المبحث الثاني: نشأة وتطور اللامركزية في العراق الحديث والمعاصر.

والفصل الأول:واقع اللامركزية الإدارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ عبر المباحث التالية:

المبحث الأول: تشكيل مجالس المحافظات العراقية بعد عام ٢٠٠٣ و المبحث الثاني التنظيمات الداخلية لمجالس المحافظات العراقية بعد عام ٢٠٠٣.

وجاء الفصل الثاني:المشكلات التي تواجه مجالس المحافظات العراقية وسبل معالجتها عبر المباحث التالية فالمبحث الاول يتطرق الى المشكلات الدستورية، و الثاني الى المشكلات القانونية، و الثالث الى المشكلات السياسية.

و جاء الفصل الثالث بعنوان: المشكلات التي رافقت تطبيق اللامركزية الإدارية في مجلس محافظة بغداد بعد عام ٢٠٠٣ وسبل معالجتها عبر المباحث التالية:

المبحث الأول: مجلس محافظة بغداد وعلاقته بالسلطة التنفيذية.

المبحث الثاني: مجلس محافظة بغداد وعلاقته بالسلطة التشريعية والقضائية.

وأخيراً الفصل الرابع: مستقبل اللامركزية الادارية في العراق وتوزع على ثلاثة مشاهد:

الأول: بقاء الوضع كما هو عليه.

الثاني: فشل تطبيق اللامركزية الإدارية.

الثالث: نجاح تطبيق اللامركزية الإدارية.

وجاءت الخاتمة مدون فيها خلاصة للدراسة والاستنتاجات.