اللامركزية الادارية والتنمية المحلية المستدامة في العراق ... قيود التنفيذ وخيارات التدخل

د. وفاء جعفر المهداوي
قسم الاقتصاد / كلية الادارة والاقتصاد
الجامعة المستنصرية
٢٠١٥

اولا : ما معنى اللامركزية الادارية

- تعني اللامركزية (توزيع السلطات على اكبر عدد ممكن من الافراد داخل التنظيم)
- تعني في مجال الادارة (اسلوب في التنظيم يقوم على اساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وجهات اخرى مستقلة قانونا).
- تعني اللامركزية الادارية (توزيع الوظائف الادارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية لها شخصية معنوية مستقلة ولكنها تعمل باشراف ورقابة من الحكومة المركزية فالمركزية هي الاساس والاصل واللامركزية هي الفرع). وعليه فالمركزية هي تجميع كافة الصلاحيات في يد هيئة واحدة في جميع انحاء الدولة واللامركزية الادارية هي نقل بعض الصلاحيات الى هيئات مستقلة لتمارسها بالحدود التي يسمح بها القانون دون ان تفقد الهيئة المركزية رقابتها على الهيئات المستقلة ودون ان تفقد الدولة ترابطها ووحدتها .

ثانيا: اهمية اللامركزية الادارية

أ. اللامركزية الادارية اهم ملامح الممارسات الديمقراطية وتعد جسراً للعبور الى التنمية المحلية المستدامة ببعدها التشاركي .

ب. تعزز دولة القانون والمؤسسات بحيث امست قوة الدولة تقاس بقوة وتنافسية حكوماتها المحلية .

ج. هي الاساس في تحقيق الحكم الصالح من خلال اشراك الحكومات المحلية في اتخاذ القرارات التنموية ورسم السياسات التي تصب في مصلحة البلد .

د. تمكين المجتمعات المحلية من خلال اشراكها في تنفيذ الاهداف .

هـ. ارساء مبدأ البناء التنموي من القاعدة الى القمة ليكون الدعامة الاساسية في تحقيق ديمغرافية التنمية المحلية .

و. تعزيز المشاركة المجتمعية من اجل التغيير والاصلاح والبناء والتنمية .

ز. الاستغلال الامثل للموارد المحلية من خلال رفع كفاءة الاداء وفقاً لمبدأ الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية .

ح. الحد من التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين المركز والاطراف (المركز والمحافظات) للحد من الثنائية المكانية والارتقاء بجودة نوعية حياة الانسان.

ثالثاً : اللامركزية الادارية في العراق من منظور ستراتيجي بعد عام ٢٠٠٣

أ. **دستور العراق لعام ٢٠٠٥** وفقاً للمادة (١١٦) يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية .

- المادة (١٢٢) نصت (تمنح المحافظات التي لم تنتظم باقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية .

ب. برنامج تنمية الاقاليم في الموازنة الاتحادية

- ولادة البرنامج في عام ٢٠٠٦ وبموجبه يتم تخصيص مبالغ استثمارية لمشاريع تنمية الاقاليم ضمن الموازنة الاستثمارية الاتحادية مولداً بيئة جاذبة لتخطيط ابعاد التنمية المحلية المستدامة .
- يهدف البرنامج الى تقليص التفاوت المكاني بين المحافظات .
- اعتماد مبدأ الميزة النسبية عند تبنيه للمشاريع التنموية .
- دمج مبدأي العدالة والكفاءة عند توزيع تخصيصات الاستثمار .
- الحد من ارتفاع مستويات الحرمان والفقر بين سكان المحافظات لانها تعد اسباباً حقيقية لتنمية مشوه وحراك سكاني غير منظم مما ادى الى ظهور نمط لتوزيع السكان مكانياً يميل لصالح مراكز النمو الاقتصادي متمثلا ذلك بالعلاقة الطردية بين مستوى التحضر ومستوى التنمية .

ج. **قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨** وتعديلاته الاول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ والثاني رقم (١٩) لعام ٢٠١٣ .

- والذي جاء تعزيزاً للنظام اللامركزي في العراق ولاغراض تنظيم سعة الاختصاصات التي منحها دستور جمهورية العراق للمحافظات واداراتها لتنسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على نظام اتحادي فيدرالي .
- لحداثة اللامركزية في العراق واجه القانون صعوبات في التطبيق وعليه اصدر مجلس النواب تعديله الاول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ وتعديله الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لمعالجة النواقص التي ظهرت وتوسيع صلاحيات السلطات المحلية وزيادة الموارد المالية للوحدات الادارية بما يمكنها من ادارة شوؤنها .

د. **خطتي التنمية الوطنية (٢٠١٠ – ٢٠١٤) ، (٢٠١٣-٢٠١٧)**

- من فرضيات خطة ٢٠١٠-٢٠١٤ الانتقال من الادارة المركزية للاقتصاد الى الادارة اللامركزية من اجل اعطاء دور اكبر للحكومات المحلية وفقاً للاسلوب التدريجي الهادف الى ارساء وتوطين آليات اقتصاد السوق في تحديد الاولويات واتخاذ القرارات .
- الثنائية المكانية من ابرز التحديات التي افرزتها خطة ٢٠١٠-٢٠١٤ فطالبت باعادة تصحيح نمط التوزيع المكاني لاستثمارات الخطة .
- من المبادئ الداعمة لفلسفة النموذج التنموي المتبناه في خطة ٢٠١٣-٢٠١٧ هو (القوة في اللامركزية) ليكون مسوغاً كافياً لتحديد اولويات الاستثمار مكانياً ونمط توزيع تخصيصات الاستثمار جغرافياً وفقاً لمبدأ الميزة النسبية وتحقيق المنافسة التي تقود الى تعظيم المنافع على كافة المستويات .

رابعاً : لماذا الاهتمام بالتنمية المحلية وتعزيز اللامركزية

الواقع المتردي

١. التباين الاقتصادي والاجتماعي الكبير بين المحافظات بفعل السياسات التنموية السابقة التي سعيت الى تكريس هذا التباين من خلال التوزيع غير العادل لتخصيصات الاستثمار ما بين المحافظات مما ادى الى تعميق حدة الاختلالات البنيوية وتركز ثمار التنمية في محافظات دون اخرى وبالتالي تجذير ظاهرة « الثنائية المكانية « .

٢. حسب خارطة الحرمان ومستويات المعيشة لعام ٢٠١١ ان اكثر المحافظات حرماناً حسب دليل مستوى المعيشة هي ميسان ، المثنى ، القادسية ، ذي قار اما اكثر المحافظات رفاهاً فهي الانبار ، بغداد ، كركوك . مما يؤشر التباين في مستوى التنمية ما بين المحافظات .

٣. التقرير الوطني لحال التنمية البشرية لعام ٢٠٠٨ كشف مستويات مختلفة من التنمية البشرية على صعيد المحافظات مما يعكس تفاوتات وفجوات كانت نتاجاً لتراكم الحرمان وسوء تخصيص الموارد ناهيك عن تردي الوضع الامني بعد ٢٠٠٣ حقق اقليم كردستان افضل المستويات في قيم دليل التنمية البشرية كما اظهرت النتائج ان المحافظتين بعد بغداد هما البصرة ، نينوى ، جاءتا في المرتبتين الثالثة والخامسة وبلغت قيمة الدليل فيهما ٠.٦٤٤ ، ٠.٦٣٩ على التوالي اما المحافظات الاقل عدداً في سكانها جاءت في المراتب الاخيرة مثل ميسان والمثنى ٠.٥٥٥ ، ٠.٥٧٩ على التوالي . مما يعكس ان جهود التنمية كانت نحو المدن الكبرى .

٤. كشف تحليل فقر الدخل المبني على منهجية البنك الدولي وبيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للاسرة عام ٢٠٠٧ ان اكثر المحافظات فقراً هي المثنى ٤٩% من اجمالي السكان تليها بابل ٤١% ، صلاح الدين ٤٠% ، واسط ٣٦% ، النجف ٢٥% .

هذا الواقع يكشف اهمية وضرورة الدفع باتجاه التنمية المحلية المستدامة ويوشر حجم المسؤولية امام مجالس المحافظات لتحقيق تلك لاتنمية ومواجهة الاوضاع التنموية المتردية نتيجة ارتفاع مؤشرات الفقر والحرمان وتدني مستويات التنمية البشرية وارتفاع معدلات البطالة في ظل احتضانها لحوالي ٥٣% من سكان العراق (١٧.٨ مليون نسمة) وفق تقديرات عام ٢٠١١ وعليها مواجهة هذا التحدي من خلال التخطيط للمستقبل والاجتهاد في تقديم الخدمات بما يقود الى رفع الاداء التنموي لمحافظاتهم .

خامساً : قيود التنفيذ

١. حداثة التجربة في مجالها التطبيقي ، ولعل التعديل الثاني لقانون ٢١ والخاص بتوسيع الصلاحيات ونقل صلاحيات ٨ وزارات غير سيادية الى المحافظات قد يصطدم بمشاكل تنظيمية وفنية وبشرية .

٢. تعارض بين بعض نصوص الدستور وخاصة مسألة الخلط ما بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية فمثلا منحت المادة ١٢٢/ثانياً من الدستور المحافظات صلاحيات واسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية في حين خرجت المادة (١١٥) من الدستور عن هذا الاطار (كل ما لم ينص عليه من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات وتكون الاولوية لقانون الاقاليم والمحافظات في حالة الخلاف بينهما) وهذا اقصى ما تذهب اليه اللامركزية السياسية حيث الدستور افرط في منحها الاختصاصات واعطاها حق التشريع للقوانين اسوة بالاقاليم وبذلك منح الدستور للمحافظات كل شروط اللامركزية السياسية .

٣. نصت المادة ١٢٢/خامساً من الدستور على ان (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة) هذا النص ولد اضطراب في المرجعية الرقابية على مجالس المحافظات مما يسمح لها بالتحرك في فضاء مفتوح غير مقيد برقابة جهة معينة او اشراف عليها مما يؤدي الى انهيار ركن اساسي من اركان اللامركزية .

٤. نص الدستور في المادة (١٠٥) على تأسيس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية والبعثات والزمالات والدراسات والمؤتمرات وهذا لم يتحقق الا من خلال تمثيله في التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم (٢١).

٥. نص الدستور في المادة (١٠٦) على تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات مسؤوليتها التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها وضمان الشفافية والعدالة عن تخصيص الاموال للمحافظات ، الا ان هذه الهيئة لم ترى النور ، فضلا عن غياب قواعد قانونية تفصيلية تحدد توزيع الموارد المالية بين السلطات المختلفة .

٦. عيوب رافقت بنود قانون المحافظات غير المنظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعارضها مع جوهر النظام الفيدرالي فمثلا لم يتطرق القانون مطلقاً الى مضمون المادة (١١٤) من الدستور والذي حدد الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم (كالتعليم ، الصحة ، السياسة البيئية) ، كما نصت المادة (١١٠) من الدستور على قيام الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول بمعية حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة الا ان القانون رقم ٢١ لم يتطرق لهذه المادة الدستورية المهمة سوى ما جاء في المادة ٧ /رابعاً (رسم السياسات العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة .

٧.ميل الحكومة الاتحادية الى تبني الاسلوب المركزي في اتخاذ القرارات التنموية وتنفيذها وتحديد الصلاحيات ولعل عدم تفصيل المادة (١٠٥) ، (١٠٦) من الدستور خير دليل على ذلك .

٨. قلة التخصيصات المالية قياساً لحجم الحاجة والحرمان المتراكم لبعض المحافظات رافقتها انخفاض كفاءة اداء التنفيذ المالي بسبب القيود الدستورية والقانونية والفنية والمالية مما عرقل مسار التنمية المحلية المستدامة لمعظم المحافظات برنامج تنمية الاقاليم مثالاً) ، على الرغم من تعديلات قانون رقم ٢١ والخاص بزيادة تخصيصات البترودولار من (١) الى (٥) دولار عن برميل نفط خام منتج والاخر مكرر / ناهيك عن اعادة تنظيم الشؤون الادارية والمالية في المحافظة بتشكيلات ادارية جديدة وفقاً للمادة (١١) والمادة ٤٥ الخاصة بتوزيع مصادر الايرادات المحلية للمحافظة .

٩. قيود مالية ناشئة عن الافتقار الى الضمانات العادلة لتوزيع الحصص والتخصيصات المالية على المحافظات والحاجة الى ارساء نظم الموازنة والرقابة والشفافية في متابعة الايرادات والنفقات حيث الموازنة الاتحادية غير ملبية لاحتياجات الاقاليم والمحافظات يرافقها انعدام التوافق في اعداد الموازنة ما بين المخطط المالي في المركز والمحافظة .

١٠. قيود فنية متمثلة بقلة صلاحيات المحافظة في توقيع العقود والصرف مما ادى الى تأخير انجاز المشاريع الاستثمارية للمحافظة ، كما ان تأخير المصادقة على الموازنة في مجلس النواب يسبب اعاقة وتنفيذ وانجاز المشاريع الاستثمارية ضمن التوقيتات المقررة ، ناهيك عن ضعف التنسيق بين الدوائر المختصة (مركز ، محافظة) مما يعرقل نقل الصلاحيات بعد التعديل الثاني للقانون ، فضلا عن هذا او ذاك ارتفاع درجة الفساد المالي والاداري التي اصبحت من المشكلات الكبيرة .

١١. قيود بشرية متمثلة بضعف الخبرات والامكانات الذاتية للكثير من اعضاء مجالس المحافظات معززة بقانون انتخاب اعضاء مجالس المحافظات الذي يشترط ترشيح العضو لحامل شهادة الاعدادية فما فوق .

١٢. قيود ادارية تفرضها طبيعة النظام القانوني والاداري لمجالس المحافظات :

- لا تنعقد جلسات المجلس الا بتحقيق النصاب القانوني (المادة ١٩ من القانون) مما يعرقل ويمنع انعقاد الجلسات لفترات طويلة ويؤخر انجاز مشاريع الاعمار وتحسين الخدمات .
- تبني المجالس نظام الجلسات المفتوحة مما يرحل القرارات الى آماد زمنية طويلة .

سادساً: خيارات التدخل وفرص المستقبل

١. السعي وبقوة الى تفعيل المادة (٤٥) من قانون المحافظات رقم ٢١/ التعديل الثاني والذي ينص على (تأسيس هيئة تسمى الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء العمل ، البلديات ، الزراعة ، التخطيط ، التربية ، الصحة ، الشباب ، الاعمار والاسكان) وتشخيص الاليات المناسبة لهذا التفعيل من اجل ان تأخذ دورها الايجابي في نقل الصلاحيات للدوائر الفرعية في المحافظات بما يعزز من فاعلية اللامركزية الادارية في التنفيذ .

٢. من فرص النجاح المعززة للامركزية تبني اسلوب ادارة محلي محكم وتخطيط مرن وواقعي لمسار التنمية المحلية المستدامة مع السعي الى توفير الضمانات المعززة للتطبيق كالضمانة القانونية التي تمثل احترام النصوص الدستورية والضمانة القضائية والضمانة الشعبية من اجل رفع الفهم الايجابي لاهمية اللامركزية الادارية ودورها الفاعل في تقديم الخدمات لدى المجتمعات المحلية .

٣. الابتعاد عن اسلوب الصدمة في التطبيق والتمسك بقوة بالاسلوب التدريجي في عملية نقل الصلاحيات للدوائر الفرعية في المحافظات بما يؤمن المناخ المناسب والوعاء المرن الذي يتكيف ويحقق الاستجابة الايجابية على كافة المستويات المحلية ، من خلال توفير فرص الاستعداد الجيد لتولي المهام المطلوبة بما يضمن استثمار فرص النجاح بدلا من تنمية السلبيات عند انتقال الصلاحيات .

٤. الحاجة الى تمكين كوادر بشرية فنية كفوءة لتنفيذ ما يسمى (بالحكم المحلي) فبدون جهاز تنفيذي كفوء وذو فاعلية سيعجز الحكم المحلي عن الاستجابة لرغبات المجتمعات المحلية وتحقيق التنمية المحلية المستدامة .

٥. تعزيز دور القطاع الخاص المحلي ليأخذ دوره في عملية التحول الديمقراطي المنشود .

٦. رسم خارطة طريق واضحة ومفصلة تحدد الصلاحيات والمهام والخدمات والزمن المطلوب للتنفيذ من قبل الحكومات المحلية ، آخذين بنظر الاعتبار الاولويات المطلوبة والاهداف المختارة ووسائل تحقيقها والسياسات التي تحكم ايقاعاتها بحيث تستجيب لمستوى التهديدات التنموية التي تعاني منها المحافظات .

٧. « الارادة السياسية « ان وجدت سيتم ازاحة معظم كوابح « اللامركزية الادارية وتعزيز ايجابياتها وخاصة المشاركة ايماناً بالمقولة المجتمعية « التنمية هي تنمية الناس وبواسطة الناس ومن اجل الناس «

شكراً لاصغائكم