الحكم الذاتي وتجربة الاقاليم (أقليم كردستان العراق نموذجا)
دراسة مقارنة

أ . م . د امنة حسين صبري[*] عبد الله كريم حمادي[**]

المستخلص:

يهدف البحث الى استعراض تطبيقات اللامركزية الادارية ومنها تجربة الحكم الذاتي لمنطقة كردستان / العراق بجوانبها التخطيطية والتنظيمية وعلى اسس واضحة بالرغم من حداثة التجربة والمنهج والمفاهيم الجديدة في مجال تطبيق اللامركزية في ضوء التجربة الاقليمية في العراق.

المقدمة:

هناك الكثير من المصطلحات اشيع استعمالها في الدساتير او الاتفاقيات والمواثيق والمعاهدات وتعد بمثابة الوعاء الذي تطرح فيه المصالح والافكار والتوجهات، فاذا اضطرب ضبط الوعاء او اختلت دلالاته التعبيرية او تميعت معطياته او خفيت حقائقه اختلت مقاصد هذه الاتفاقيات او الدساتير او المواثيق واصبحت محلاً للتشكيك من قيمتها الفعلية او الوظيفية التي وجدت من اجلها.

[*] جامعة بغداد، مركز التخطيط الحضري والاقليمي.

[**] جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية.

فضبط الاصطلاحات والمفاهيم ليس من قيل الاجراء الشكلي او التناول المصطنع بقدر ما هو عملية تمس صلب المضمون وتتعدى ابعادها الى نتائج منهجية وفكرية خطيرة. وفي الخطاب السياسي او الاعلامي نجد انواعاً من الغموض او عدم الاتفاق على تعريف جامع مانع شامل لكثير من الظواهر ، ويعود ذلك في جزء منه الى الدلالات المتعددة للكلمة الواحدة او الاختلاف الايديولوجي اوالمدارس الفكرية وفي المسائل المتعلقة بالدستور اوالاتفاقيات والمواثيق فالمصطلحات تتجاوز هذا الغموض كله الى محاولة الدقة العلمية والوضوح في الدلالة لتكون الكلمة دالة على المفهوم المراد تحقيقه بشكل محدد متفق عليه بين المتعاقدين او المشرعين ، بل واللجوء احياناً الى شرح النص لتحديد تفسير مناسب الدلالة المقصودة لكي لا يختلط المفهوم بغيره من المفاهيم المشابهة. وبقدر تعلق الامر بالعملية السياسية في العراق بعد عام 2003 فقد تم ادراج مصطلحات جديدة في الدستور او في مشاريع القوانين كي تبدو في كثير من الاحيان كأنها موضوعية او واقعية او حيادية قانونية او طبيعية لكنها تحدث اشكاليات كثيرة في حالة تفسيرها وفقاً للمنظور السياسي والجزئي ورؤى مختلفة تحرفها عن المسار الحقيقي لها.

وقد تضمنت تطبيقات اللامركزية الادارية تشريعات قانونية تمثلت في تجربتي الحكم المحلي للمحافظات والحكم الذاتي لمنطقة كردستان والتي تعد صيغة متقدمة في اللامركزية على الصعيد النظري وقد اشارة اليها الدساتير المؤقتة السابقة دون ان تكون لها تطبيقات واضحة على الصعيد العملي. واخيرا التجربة الاقليمية والتي تضمنها الدستور العراقي لعام 2005م النافذ والتي احدثت تغييرا في هيكلية النظام الاداري للمحافظات ومنطقة كردستان العراق.

اولاً:- مشكلة البحث :

لقد ساوى المشرع الدستوري بين مجالس المحافظات غير المنتظمة بأقليم وبين الاقليم في اشارة الى اقليم كردستان في كثير من النصوص الدستورية وان هذا الشكل من التنظيم على المستوى الدستوري والقانوني لم يشهده العراق منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة وحتى التاسع من نيسان لعام 2003. فقد تضمن نص الدستور لعام 2005 تحديد اختصاصات حصرية ومشتركة للسلطات المركزية وسلطات الاقاليم او المحافظات حيث تم تبني نظام اللامركزية الادارية ولا تعني بذلك الاستقلال عن المركز بل العمل تحت اشرافه وتوجيهه ومن خلال المطالعة للنصوص الدستورية لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لعام 2008 . ان هناك استقلالاً شبه كامل تتمتع به المحافظات ازاء الحكومة المركزية فكيف يكون ذلك من النواحي الدستورية والقانونية؟

ثانيا:– هدف البحث :

يهدف البحث للتعرف الى مدى امكانية تطبيق نظام حكم ذاتي في منطقة كردستان العراق بالنظر للصعوبات والمخاطر التي تواجه التطبيق العملي للنظام الاقليمي، وتأثيره على وحدة العراق في ظل عدم استقرار الاوضاع السياسية ،وترسيخ منهج التجربة الديمقراطية، وتطبيق اللامركزية الادارية وفقاً للأسس التشريعية.

ثالثاً:– الفرضية:

1.تجربة العراق في مجال تطبيق اللامركزية الادارية ومنها تجربة الحكم الذاتي لمنطقة كردستان .

2.ان هناك امكانات لاقتراح السبل التخطيطية والتنظيمية لتعزيز هذه التجربة وامكانية تطبيقها بشكل متوازن.

رابعاً:– اهمية البحث:

تنطلق اهمية البحث من اهمية تطبيق قانون الحكم الذاتي كونه يعد الصيغة المثالية القصوى لمنطقة كردستان ويأتي لصالح القومية الكردية وصالح الدولة على الصعيد الاقليمي حيث يوجد تشابه بين الحالة العراقية ومثيلاتها في المنطقة دون اقتران ذلك بتطبيق ممارسات الحكم الذاتي لإقليم او منطقة معينة والحكم المشترك ضمن نظام سياسي واحد.

خامساً:-خطة البحث

ترتكز خطة البحث على ثلاثة مباحث فضلاً عن المقدمة والخاتمة ، حيث تضمن المبحث الاول مفهوم الحكم الذاتي والمفاهيم المقاربة له ، في حين تضمن المبحث الثاني /تجربة الحكم الذاتي لمنطقة كردستان الاطار القانوني للدستور العراقي المؤقت لعام 1970، وتضمن المبحث الثالث / النظام القانوني في العراق بعد عام 2003م.

سادساً:- المنهجية المستخدمة

تعتمد المنهجية المستخدمة في البحث على منهج التحليل المقارن لأنظمة دولية والاطلاع على حالات الاخفاق و النجاح ومحاولة الاستفادة من النتاج الحيوي لها مع مفاهيم مرادفة للحكم الذاتي ومعرفة اوجه الشبه والاختلاف.

المبحث الاول: مفهوم الحكم الذاتي والاقليم

اولاً:- مفهوم الحكم الذاتي

يعرف الحكم الذاتي بأنه نظام قائم على اسس دستورية بوصفة اسلوباً لممارسة الحكم ذاتياً وعلى اساس مشاركة المواطنين في اقاليم ومقاطعات وولايات في ادارة وتسيير اجهزة تتمتع بقدر كبير من الاستقلال الذاتي [1].وتكون لأجهزة الحكم الذاتي سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية تمثل بمجموعها سلطات الحكومة او الدولة. ويمثل الحكم الذاتي الدرجة القصوى لمفهوم المركزية من

حيث التدرج وانه الحل المفضل لمناطق او لمقاطعات لها خصوصية قومية او لغوية او اثنية، وان الحكم الذاتي تم في ظل اللامركزية وضمن اطار الدولة الموحدة فانه يمثل درجة متقدمة في تسيير الشؤون المحلية لمثل هذه المناطق[2].

ان الهدف الاساسي من الاخذ بتطبيق الحكم الذاتي في القانون الوضعي هو توفير حماية قومية او حماية جماعية عرقية معينة تقطن في اقليم ضمن اقليم الدولة وبالتالي يرتبط مفهوم الحكم الذاتي ارتباطاً وثيقاً بمفهوم القوميات.ويكون الحكم الذاتي على درجات وانه ليس نموذج واحد او طبقة واحدة من اللامركزية المتقدمة فلكل دولة ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية الخاصة بها وتلعب العوامل السياسية والتاريخية دوراً في تحديد تركيبة الحكم الذاتي.

وحسب قول د. منذر الشاوي يخضع الحكم الذاتي في اسسه ودرجاته للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل بلد وبالتالي فانه ليس بصيغة جامدة ولا نموذج ثابت بل له مرونته وقابليته للتطور وفق هذه الظروف[3].

ومن اهم الاعتبارات التي يقام على اساسها نظامي الفدرالية والحكم الذاتي هو الاستقلال الذاتي غير ان هناك اختلافاً في جوهر وطبيعة الاستقلال الممنوح لكل منهما ففي نطاق الفدرالية يكون الاستقلال ملموس وجوهري وانه مهما توسعت سلطة حكومة الاتحاد تبقى بالرغم من ذلك بعض الاختصاصات المانعة والمخصصة بموجب احكام الدستور لحكومات الدول الاعضاء والتي تمارس دون اية رقابة او منازع [4].

اما في ظل نظام الحكم الذاتي فان الاستقلال الذاتي يكون محدوداً لان هذا النظام غالباً ما يكون في ظل نظام الدولة الموحدة ، حيث الاشراف والرقابة المركزية على هيئات الحكم الذاتي تكون كبيرة مما يترتب عليه تبعية اقليم

الحكم الذاتي للحكومة المركزية التي تضيق كثيراً من جوانب هذا الاستقلال وافتقارها الى جانب السيادة[5]

وتختلف الفدرالية عن الحكم الذاتي في طريقة النشأة والتكوين فقد تنشأ الفدرالية بطريقتين الاولى من خلال انضمام عدة دول مستقلة الى بعضها البعض وتكون اتحاداً فدرالياً كما حصل في الولايات المتحدة الامريكية وسويسرا والمانيا.

والثانية من خلال تفكك او انفراط دولة موحدة بسيطة الى عدة دول اعضاء قد تكون جمهوريات او ولايات او اقاليم ومنح كل منهما الاستقلال الذاتي كما حصل مع الاتحاد السوفيتي السابق والهند والبرازيل والمكسيك وماليزيا.

اما الحكم الذاتي فهو نظام ينشأ عن طريق منح الحكومة المركزية الحكم الذاتي، لاقليم معين فهو لا يؤدي الى ولادة دول اعضاء جديدة ولا تغير في هيكل وشكل الدولة بعد الاقرار به[6].

وتمارس اقاليم الحكم الذاتي صلاحيات معينة وتظهر فيه سلطات جديدة الا انه لا تتمتع بشخصية دولية مستقلة عن الدولة الام ولا يمتلك سلطات تشريعية خاصة به حيث ان حكومة الاقليم الذاتي تأتي لتسهل امور الاقليم ادارياً ولا يحق لها التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المركزية. كذلك فان الدول التي تأخذ بنظام الحكم الذاتي تكون على الاغلب دولاً موحدة ولذلك فأنها تأخذ بنظام المجلس الواحد الذي يأخذ بنظام الانتخاب السري العام والمباشر وتمثل مناطق الحكم الذاتي بنواب شأنها شأن المناطق الاخرى غير المشمولة بنظام الحكم الذاتي وعلى اساس الكثافة السكانية اي عدم وجود مجالس خاصة بالأقاليم في ظل نظام الحكم الذاتي [7]

واول نموذج تطبيقي للحكم الذاتي هو اقليم كتالونية في اسبانيا بموجب دستور جمهورية اسبانيا الصادر في كانون الاول من عام 1931 في مواده رقم (11–22) والفكرة الاساسية لهذا التطبيق هي ان هناك مقاطعات متجاورة تتمتع

بصفات تاريخية– ثقافية واقتصادية مشتركة لذلك فهي تستطيع ان تتفق فيما بينهما لتنظيم نفسها على شكل منطقة مستقلة ذاتياً بغية تكوين نواة سياسية– ادارية داخل الدولة . (والجدول التالي يوضح المقارنة بين الدولة الموحدة والدولة الفدرالية في بعض الثوابت الاساسية[8].

	الدولة الموحدة		الدولة الفدرالية
1–	مركزية قوية	1–	مركزية معتدلة
2–	التأثير يكون مباشر على الافراد	2–	التأثير يكون على كل من الوحدات المكونة والافراد.
3–	السيادة غير مجزأة	3–	السيادة موزعة بين الحكومة المركزية والوحدات المكونة.
4–	القانون الوطني العام هو السائد	4–	القانون الوطني يسود في مجاله للوحدات المكونة قوانينها الخاصة.
5–	النظام الضريبي واحد والتغيرات المحلية تصادق عليها الحكومة المركزية	5–	نظام الاسلوب المزدوج مطبق في كلا المستويين الحكوميين.
6–	النماذج/المملكة المتحدة، فرنسا، اسبانيا، بولندا.	6–	النماذج / الولايات المتحدة الامريكية ، كندا ، البرازيل، الهند، سويسرا.

ثانياً:– مفهوم الاقليم

الاقليم: هو النطاق المادي الذي تمارس عليه الدولة سيادتها وسلطاتها ويقيم الشعب فيه بصورة دائمة[9]،ويعد الاقليم عنصر من عناصر تكوين الدولة . ويتميز الاقليم بصفتين:

الاولى : الثبات بمعنى ان الجماعة الوطنية او الشعب يقيم فيه على وجه الدوام.

والثانية: تنحصر في ضرورة ان تكون له حدود ثابتة واضحة تمارس الدولة نشاطها بضمنها وينتهي عندها اختصاص السلطات الحكومية ، وعليه يترتب على ذلك

رفض النظريات التي ترمي الى عدم ضبط حدود الدولة كالنظرية النازية والنظرية الصهيونية وغيرها من النظريات الاخرى التي تدعو الى حدود متحركة للدولة كونها تعد استثناء لهذا المبدأ[10].وقد ورد مصطلح الاقليم لأول مرة في الدستور العراقي النافذ لعام 2005اما الدساتير السابقة ابتدأ من الدستور الاساسي لعام 1925 ولغاية الدستور لعام 1970 لم يتضمن اية اشارة الى هذا المصطلح ، اما بخصوص اقليم الباسك الاسباني فأنها ترجمة اعلامية اكثر من كونها دستورية فالدستور الاسباني يقسم اسبانيا الى (17) منطقة ادارية بضمنها (الباسك) منطقة والمرادفة لكلمة(**region**) في الانكليزية[11]. واستناداًالى المادة (55) من الدستور الاسباني الذي يحضر انفصال اي منطقة عن اسبانيا تمت ملاحقة قادة الانفصاليين حينما اعلنوا الاستفتاء للانفصال اقليم الباسك عن اسبانيا قضائياً اً .وحدث نفس الامر في منطقة كردستان العراق حينما اعلن السيد رئيس الاقليم اجراء الاستفتاء في (25) من ايلول من عام 2017 رغم كل الاعتراضات الإقليمية والدولية ،وكون الاقليم يعد ركناً من اركان الدولة وبالتالي لا يمكن استخدام اصطلاح الاقليم للدلالة على منطقة داخل الدولة أيا كان شكلها اتحادياً او غير ذلك.ويبدو ان استخدام السيد ممثل الامين العام للأمم المتحدة السابق في العراق السيد دي مستورا لتقريره عن العراق مصطلح منطقة كردستان كان تعبيراً عفوياً عن الاصطلاح القانوني وهو ما جوبه باعتراض من قبل السادة قادة الاقليم مما دفع للاعتذار عن امر واقع وعدم رغبته عن اثارة العقبات امام مهامه اكثر من كونها نابعة من اقتناع شخص مختص في اعلى هيئة اممية .

الطبيعة القانونية للإقليم :-

اختلف الفقهاء في تكيف طبيعة العلاقة التي تربط بين الدولة واقليمها وقد ذهبوا الى مذاهب عدة وقد تمكنوا من الوصول بهم الى مذاهب عدة اهمها [□]

-نظرية الملكية او المحل :- ترى هذه النظرية ان الدولة تباشر سلطة قانونية على الاقليم وان السلطة القانونية هي حق عيني مصدره القانون العام الذي يعطي للدولة حق الملكية على اقليمها.

-نظرية الملكية تشبه بنظرية الملكية العقارية:- وهذا فرق كبير بين النظرية كمضمون وحق ملكي يقتصر على التصرف الخاص كون الاقليم عنصر من عناصر تكوين الدولة بحيث ينعدم وجودها عند فقدان الاقليم.

-نظرية الاقليم كعنصر من عناصر الدولة:-وهذه النظرية ينادى بها زعماء مدرسة الجغرافية السياسية وعلى رأسهم راتزل وبعض فقهاء القانون الداخلي.

-نظرية الاختصاص:- وهذه النظرية نادى بها عدد كبير من الفقهاء على اعتبار ان الاقليم هو جزء من الارض يباشر وينفذ فيه نظام قانوني معين اي المجال المكاني الذي تمارس فيه الدولة اختصاصها والاطار الذي تعتبر فيه تصرفاتها الحكومة مشروعة .

ثالثا/ مفهوم الاقلية والقومية:-

لقد دأبت معظم الانظمة الديمقراطية في العالم على منح الاقليات حقوق دستورية وسياسية لتعزز من انتماءها الوطني وتوطيد ثقتها بمنهجها الديني او الاثني وخير مثال على ذلك النموذج الهندي بعد الاستقلال عام 1947 واتجاه المسلمين الهنود الى الانفصال بدولة خاصة بهم "الباكستان".

ففي تلك اللحظات كان الرئيس الهندي الراحل (المهاتما غاندي) حريصاً على جمع كل الهنود بمختلف انتماءاتهم الدينية تحت خيمة وطنية واحدة رغم ان تعداد المسلمين في الهند قد تجاوز(150)مليوناً بحسابات النسبة المئوية لعدد السكان يعتبرون اقلية ،وقد دفع غاندي حياته ثمناً حينما اراد المساواة بين المسلمين والهندوس بكل اطيافهم المذهبية في الحقوق والواجبات [12].

ان مفهوم حقوق الاقليات في القانون الدولي يعود الى اتفاقية ويستفليا لعام 1648 والتي غلبت الحدود القومية واللغوية للدول الحديثة على الحدود الدينية والمذهبية للإمبراطوريات اي انها اسست مفهوم الدول بدلاً عن مفهوم الامبراطورية ورسخت مفهوم المواطنة وفضلت القومية على الطائفية والطبقة الوسطى على الطبقة الرعايا والعنصر الصناعي على العنصر الاقطاعي وكان ذلك حافزاً لقيام الثورة الفرنسية والانكليزية والامريكية .

ان اي دولة اذا ارادت ان تحسم ولاء الاقليات المكونة لنسجها الاجتماعي عليها ان تمنحها حقوقها المشروعة وفق الدستور المقرر، ولكن في الحالة العراقية نجد ان الدساتير العراقية قد اشارة الى حقوق الاقليات بشكل عمومي ، فالدستور العثماني لعام 1876م لم يشير الى اي قومية او ملة معينة الا ان القانون الاساسي لعام 1925 دعا في مواد الى المساواة بين الافراد في الحقوق وامام القانون وان اختلفوا في القومية او الدين او اللغة .

وفي دستور 27تموز لعام 1958 نص على الحقوق القومية ضمن الوحدة الوطنية واعتبر الاكراد على سبيل المثال شركاء في الوطن كذلك الحال مع الدستور المؤقت(16) تموز لعام 1970 ورغم ان الدستور العراقي لعام 2005 الذي نص على ضمان حقوق كل المسلمين والايزيديين والصابئة المندائيين واضافة الى التركمان وهذه الشرائح اضافة الى مكونات الشعب العراقي الاخرى قد اصابهم الكثير ولحقهم الحيف والظلم جراء تلاشي الحد الفاصل بين قوة القانون وقانون القوة[13].

اما بخصوص لفظة (القومية) فيقول المفكر (جوزيف س.ناي) ان هذا المعنى ليس مجرد لفظ وصفي ولكنه لفظ دلالي سياسي تستخدم في الصراع على السلطة وقد اصبحت القومية مصدراً شرعياً هاماً لأساس اي دولة حديثة ولذلك اصبحت دعاوي القومية اداة فعالة واذا استطاعت مجموعة من الناس ان تجعل

الاخرين يقبلون ما تدعيه بأنها امة فيمكنها من المطالبة بحقوق قومية واستخدامها كسلاح ضد اعدائها.

ان المصالح القومية تعتمد على قوة القانون الذي يدعى احترام هذه المصالح ويوفر اسس العدالة الاجتماعية بين المواطنين ويؤمن لهم المجتمع الامن المزدهر الذي يخولهم العيش برخاء ويضمن المساواة في الحقوق والحريات المدنية والسياسة [14].

ان الاعتراف بالتنوع السياسي لأي مجتمع يساهم في زيادة حيوته ونجاحه وديمومته ويؤمن المشاركة الفعالة لهذه المكونات ضمن الدولة وبموجب الدستور والقانون الوضعي لضمان اندماجها بالمجتمع وترسيخ الروح الوطنية بدلاً من الاستئثار بالسلطة والتمرد والعصيان

- اللامركزية الادارية: وهي توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية او مصلحية مستقلة ، بحيث تكون هذه الهيئات في مارستها لوظيفتها الادارية تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية[15]وتكون على نوعين:-

1- اللامركزية الادارية الاقليمية:-

وتسمى الادارات المحلية او الحكومات المحلية وتتحقق بمنح جزء من اراضي الاقليم الشخصية المعنوية والاستقلال الاداري والمالي وتقوم على ثلاثة اركان[16].

1- الاعتراف بوجود مصالح ذات طابع محلي يتميز عن مصالح الوطنية .

2- اشباع المصالح المحلية من خلال هيئات محلية مستقلة ومنتخبة .

3- رقابة السلطة المركزية على اعمال الهيئات المحلية المنتخبة . وعليه يمكن القول انه ما من دولة على وجه المعمورة الا وفيها نوعان من المصالح ،مصالح وطنية(قومية) عامة تهم جميع مواطني الدولة من اقصاه الى اقصاه دون

تميز بين منطقة واخرى ومصالح محلية خاصة متميزة عن المصالح الوطنية وهذه تهم سكان المنطقة المحلية بذاتها وتتعلق بهم، فما دام المواطنون موزعين على مختلف ارجاء الاقليم الوطني فلا بد ان يؤدي هذا التوزيع الجغرافي والاجتماعي والتاريخي الى نشوء مصالح و اهتمامات محلية تهم سكان المنطقة الى جانب المصالح ذات البعد الوطني من اجل تلبية متطلبات السكان على الصعيدين ، لابد ان تقوم نشاطات حكومية بتحقيق او انجاز تلك المصالح وتحقيق رغبات المواطنين في كلا المجالين ومن هذه النشاطات الحكومية النشاط الاداري وهذه ما ذهب اليه الفقه الفرنسي كون النشاط الاداري الحكومي يتضمن نوعين من المرافق قومية تهم جميع مواطني الدولة واخرى محلية تهم سكان المنطقة او لاقليم معين من الدولة .

2- اللامركزية المرفقية او المصلحية:-

وتعني قيام هيئات عامة مستقلة قد تكون في منطقة واحدة او عدة مناطق من الدولة والتي تعرف بالمؤسسات العامة وتهدف الى ادارة عدد من المرافق العامة بأسلوب تجاري يتضمن سياسة (الخصخصة) التي تعمل على اعادة التوازن بين القطاعين العام والخاص وفقاً لأساليب متفق عليها ومنح صلاحيات للوحدات المحلية لتنفيذ المشاريع التنموية بأقل كلفة واقصر وقت وبكفاءة عالية [17] .

3- اللامركزية المالية.

وتتضمن تحصل الايرادات العامة الناشئة عن الخدمات او تحصيل المخصصات العائدة لها من الحكومة المركزية[18] ويجب اخذ الاحتياطات اللازمة في التعامل مع هذا الاصطلاح خوفاً من هدر المال العام وتوجيه الاستثمار في الانفاق العام والفساد المحتمل في الحكومات المحلية مع ضرورة وجود الخبرات والكفاءات الادارية وهنا يثار التساؤل حول موضوع اي مستوى من الحكومة يضع السياسات

وجهة التمويل ووضع الاليات اللازمة ورقابة دقيقة لتحقيق هذا النوع من اللامركزية.

4- اللامركزية الاقتصادية:

وتتضمن التحول الى القطاع الخاص وسياسة الانفتاح الى السوق الحرة او الشراكة العامة بين القطاع الحكومي او الخاص على الامداد بالخدمات والبنى الاساسية والتي غالباً ما تعرف بالخصخصة[19] والتي تتضمن ما يلي:-

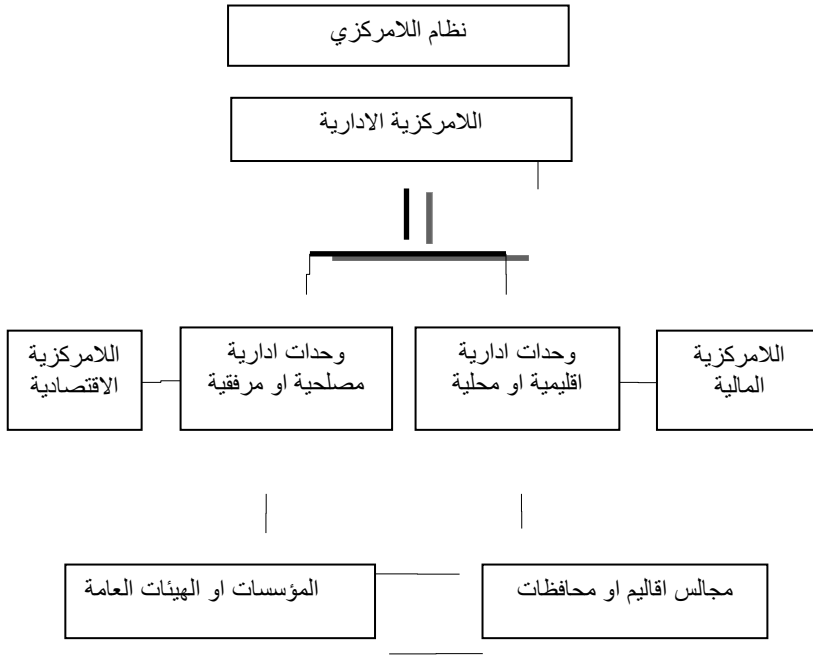
1. السماح للمشروعات الخاصة بأداء الوظائف والتي كانت في السابق حكراً على الدولة.
2. نظام التعاقد على الامداد او ادارة الخدمات العامة.
3. تمويل برنامج القطاع العام من خلال السوق الرأسمالي والسماح للمنظمات الخاصة بالمشاركة.
4. نقل مسؤولية الامداد بالخدمات العامة من القطاع العام الى القطاع الخاص او ما يسمى بالاقتصاد غير الرسمي.

ولعل افضل وصف المسوغات او اهداف المرجو تحقيقها من تبني النظام اللامركزي بمختلف درجاته هو ما نجده في تقرير للأمم المتحدة لعام 1999 والذي يتضمن :-

نظام الحكم المحلي:- فالغرض او الهدف من انشاء نظام الحكم المحلي او الادارات المحلية هو تقدم خدمات للمواطنين من مناطق اقامتهم المحلية وتحسين واقع الخدمات وتقليل الكلف المالية ولصنع علاقة وثيقة بين الحكومة المركزية والمناطق المحلية تساعد على شرح السياسة المركزية مع ضمان المشاركة في عملية صنع القرار.وتدريب القادة المحليين في ادارة شؤون مناطقهم والعمل على قبولهم للتغير الذي ينجم عن التنمية وتشجيعهم على دفع الضرائب [20].

ان الاخذ بنظام اللامركزية الادارية من شأنه ان يساهم في اشتراك المواطنين في ادارة وحداتهم المحلية فمن مقومات هذا النظام هو اعتماد مبدأ الانتخاب لرؤساء واعضاء المجالس المحلية وتحقيق التعددية وترسيخ المنهج الديمقراطي الذي يعد السمة البارزة لنظام الادارة اللامركزية.

والمخطط التالي يوضح التقسيمات العامة لنظام اللامركزية الادارية



المخطط رقم –1– المصدر : عمل الباحث

المبحث الثاني: تجربة الحكم الذاتي في العراق (الاطار القانوني)

لقد تضمن الدستور العراقي المؤقت لعام 1970 الملغى اصدار قانون رقم(33) لسنة 1974 قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان وذلك بموجب قرار مجلس

قيادة الثورة المنحل ذي الرقم(248) لعام 1974 وهي مراسيم لها قوة القانون فقد اشارة الفقرة (ج) من المادة الثامنة في الدستور "تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الاكراد بالحكم الذاتي ووفقاً لما يحدده القانون "فقد اشار الى تقسيم اداري جديد يعلو المحافظة وهي (المنطقة) والتي كانت تضم في حينها ثلاث محافظات(□) في شمال العراق وقد تضمن اصدار القانون اسس الحكم الذاتي – الاسس المالية –هيئات الحكم الذاتي –العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات الحكم الذاتي.

اولاً:– الاسس العامة(*□)

لقد تضمن الاسس العامة مجموعة من القواعد وآليات في مواد قانونية توضح حدود المنطقة وقيود الاحصاء السكاني للأغلبية الكردية واعتبارها وحدة ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الاداري والمالي ضمن الوحدة الادارية والقانونية لجمهورية العراق واعتبار المنطقة وسكانها جزء لا يتجزأ من العراق ضمن احكام هذا القانون.

ثانياً :– الاسس المالية

لمنطقة الحكم الذاتي مالية خاصة ضمن وحدة مالية العراق ولها نفس القواعد والاسس التي تتبع في اعداد الميزانية الموحدة للدولة ولها مجموعة قواعد قانونية توضح الموارد الذاتية وحصة المنطقة من الميزانية الاعتيادية للدولة.

ثالثاً :– هيئات الحكم الذاتي لمنطقة كردستان

وتشمل :

1 المجلس التشريعي ويعتبر بمثابة السلطة التشريعية المنتخبة للمنطقة وتعتبر هذه الصفة احد المميزات الهامة التي تميز نظام الحكم الذاتي عن نظام الادارة المحلية ويتحدد تكوينه وينظم سير العمل فيه بقانون .

2 المجلس التنفيذي لمنطقة كردستان، وهو السلطة التنفيذية المسؤولة عن التنظيم الاداري للمنطقة ويتكون من الرئيس ونائبه وترتبط مح

3 افظات المنطقة بما فيها من ادارات وقوات الاجهزة الامنية والداخلية بسلطة التنفيذية وينظم سير العمل فيه بقانون .

رابعا:- العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات الحكم الذاتي

يعتبر تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات الحكم الذاتي من اهم الاعتبارات التي تنظم سير العمل والاجراءات والضمانات الحقيقية والتي تكون على الاغلب دستورية وقانونية لضمان الالتزام بها وعلى اسس واضحة ومتوازنة تكفل الحقوق والحريات والواجبات.

ان تطبيق الحكم الذاتي في المنطقة التي غالبية سكانها من الاكراد في اشارة الى منطقة كردستان العراق وعلى اسس ديمقراطية يوفر السبل الكفيلة بممارسة الشعب الكردي كامل حقوقه القومية المشروعة ضمن اطار الوطن الواحد وسيادة القانون واحلال السلام وتوفير الخدمات لأبناء المنطقة وتمكنهم من ممارسة حقوقهم المشروعة وتحفيزهم للعمل من اجل النهوض بواقع المنطقة نحو الافضل واشاعه الامن والاستقرار وكما اشار الدستور الصادر في 16 تموز لعام 1970 (الملغى) من ان الشعب العراقي يتكون من قوميتين رئيسيتين هما العرب والاكراد ويقر هذا الدستور الحقوق القومية المشروعة للأكراد والحقوق المشروعة للأقليات كافة ضمن الوحدة العراقية.

ويمثل تطبيق الحكم الذاتي الحل الامثل للمناطق ذات الخصوصية القومية او اللغوية ويعد بمثابة حق تقدير مصير لها ضمن الدولة وفي اطار القوانين المشرعة لها.

اذن في العراق كان هناك نوعان من التنظيم الاداري في الدولة الاول يمثل قانون المحافظات او ما يصطلح على تسمية بالإدارات المحلية وهي التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الادارية الاقليمية والثاني يمثل قانون الحكم الذاتي وتحديداً مناطق كردستان شمال العراق ولابد من التمييز بينهما وتحديد اوجه الشبه والاختلاف . فالحكم الذاتي ينطوي على مدلولين دولي او عام والثاني داخلي او خاص، فعلى الصعيد الدولي يعرف الحكم الذاتي بانه صيغة للحكم تطبيق على الاقاليم او مناطق معينة تتوفر فيها كل مقومات الدولة من شعب واقليم وسلطة سياسية لكنها تبقى تحت حكم وسيطرة الدولة المستعمرة بحيث لا تتمتع بالسيادة الخارجية وهذه الصيغة اتخذتها الدول الاستعمارية المختلفة لتحديد العلاقة بينهما وبين مستعمراتها ومن ثم هي مستقلة ادارياً ومالياً دون ان يكون لها استقلال سياسي [21].

اما مدول الحكم الذاتي على المستوى الداخلي فقد ذهب بعض الفقهاء الى القول بانه " مباشرة جمهور الشعب لسلطته في مختلف الميادين" [22].

في حين عرفه البعض بانه " نظام لا مركزي يقوم على اساس الاعتراف بجزء معين من اقليم الدولة بالاستقلال الذاتي ضمن رقابة واشراف الدولة[23].

وللحكم الذاتي تسميات متعددة كالإقليمية السياسية ، نظام المناطق السياسية وتم تطبيقه في عدة بلدان بالإضافة الى العراق مثل ايطاليا واسبانيا وبلجيكا ويعتبر الحل الامثل للمناطق او الاقاليم ذات الطابع القومي او اللغوي او الديني.

وقد اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية لنظام الحكم الذاتي او نظام المناطق السياسية فقد ذهب الفقه الفرنسي (شارل ديران) الى القول بان الحكم الذاتي هو نظام ثالث يتخذ مكاناً وسيطاً بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية[24]، في حين يقول الدكتور منذر الشاوي ان اللامركزية يمكن ان تتضمن درجة اخرى

تكون معها ما اصطلح على تسمية بالفرنسية الاقليمية السياسية وهي اقصى درجة من درجات اللامركزية حيث تكون على مشارف الفدرالية[25].

اذن فالحكم الذاتي يمثل صيغة متقدمة من اللامركزية الادارية بشكل واسع حين تتمتع هيئات الحكم الذاتي بصلاحيات تشريعه لا تمتع بها الادارات المحلية .

الجدول الاتي يبين اوجه الشبه والاختلاف بين نظامي الحكم الذاتي والادارات المحلية .

الحكم الذاتي	الادارات المحلية
-يتمتع بنص دستوري	-تتمتع بنص دستوري او قانوني
-يخضع لإشراف ورقابة السلطة المركزية	-تخضع لرقابة واشراف وتوجيه السلطة المركزية
-يتمتع بصلاحيات تشريعية	-لا تتمتع بصلاحيات تشريعية
-يطبق في الغالب من مناطق او اقاليم لها خصوصية قومية	-الخصوصية القومية لا تكون الدافع الرئيس لتبني هذا النوع من الادارات بل دوافع اقتصادية وادارية

ويمكن القول ان نظام مناطق الحكم الذاتي هو نظام اداري له طبيعة خاصة وان الدول التي تبنت هذا النظام ومنها العراق نتيجة للصراع الدائم بين السلطة المركزية وجماعات قومية حيث كان الخيار الوحيد امام السلطة المركزية لحل الاشكاليات الناجمة عن هذا الصراع ،صراع مستمر حيث يستهدف الدولة قواها وتكون عرضة للتدخلات الاجنبية او ايجاد صيغة ادارية ذات الطابع السياسي هدفه الاول والاخير نزع فتيل الصراع والحيلولة دون اللجوء الى خيار الانفصال عن الدولة هذه الاعتبارات تجعل من نظام الحكم الذاتي وسيلة مفضلة لحل اشكاليات الاقليات العرقية والدينية بشكل رئيسي ، بينما نظام الادارة المحلية صيغة ادارية لا تقف عند حل هذه الاشكالية بل تتعداها الى ايجاد الحلول

المختلفة للمشاكل السياسية والادارية والاجتماعية والاقتصادية من دون ان يكون لها اثر للطابع القومي او الديني.

المبحث الثالث: النظام القانوني في العراق بعد عام 2003م

اولا / الاطار القانوني:

لم تكن الاقاليم جزء من التقسيم الاداري في العراق منذ قيام الدولة العراقية عام 1921 حتى عام 2003 سقوط النظام السابق فقد كان التقسيم الاداري يقتصر على اللواء (المحافظة) والقضاء والناحية والقرى لبعض الاحيان . وقد ورد مصطلح الاقليم لأول مرة في الدستور العراقي النافذ لعام 2005 وان المشرع العراقي اوجد تقسيماً ادارياً جديد يعلوا المحافظة وهو "المنطقة" في اشارة الى منطقة كردستان شمال العراق وذلك في دستور العراقي المؤقت لعام 1970م الملغى.

اما الدستور الدائم والحالي فقد تضمن نصاً يعلو المنطقة او يترادف الى حد ما معها وهو الاقليم في نص المادة (116) من دستور عام 2005 وقد اصبح احدى مكونات النظام الاتحادي وقد تحولت الدولة من احادية المجلس الى دولة مركبة ثنائية المجلس اي اصبحت هناك ثلاثة سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية للإقليم مقابل السلطة الاتحادية بسلطاتها الثلاثة. ولما كان النظام الاتحادي في العراق لم يتبلور بعد حيث اقتصر تطبيقه حالياً على اقليم كردستان الذي نشأ وفقاً لظروف تاريخية خاصة(□). وقد اقر قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 الوضع الخاص لإقليم كردستان كما اقره الدستور العراقي لعام 2005. واستناد الى المادة (118) من الدستور الناقد لعام 2005 صدر قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم (13) لعام 2008[26].

اشار هذا القانون الى ان الاقليم يتكون في محافظة او اكثر ويتم تكوينه عن طريق الاستفتاء بطلب مقدم اما من ثلث اعضاء من كل مجلس من مجالس المحافظات

التي تروم تكوين الاقليم او بطلب مقدم من عشر الناخبين من كل محافظة من المحافظات الراغبة في تكوين الاقليم .وفي حالة طلب محافظة الانضمام الى اقليم يقدم مجلس المحافظة لا يقل عن ثلث اعضائه طلبا مقروناً بموافقة ثلث اعضاء المجلس التشريعي للإقليم المراد الانضمام اليه وهذا ما اشارت اليه المادة الاولى من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين لأقاليم رقم (13) لعام 2008. وتختلف الاجراءات المتبعة في تكوين الاقليم باختلاف طريقة التقديم فاذا كان الطلب مقدم من ثلث اعضاء مجلس المحافظة الراغبة في تكوين الاقليم فان الطلب يرفع الى مجلس الوزراء والذي يكلف بدوره المفوضية العليا للانتخابات وخلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الطلب.اما اذا كان الطلب مقدم من عشر الناخبين يقدم الطلب مباشرة الى مكتب مفوضية الانتخابات في المحافظة [27].ولم يتبادر الى الذهن في كيفية انسحاب محافظة اوانفكاك اقليم والواقع ان مواد الدستور العراقي النافذ قد خلت من معالجة هذه الفرضيات الا انه يمكن الرجوع الى القواعد والاختصاصات الخاصة التي اقرها القانون الاداري في هذا الشأن .

السلطات الاقليمية

بموجب الدستور العراقي النافذ لعام(2005) ، تعد الاقاليم احدى المستويات الرئيسية التي يعتمدها النظام اللامركزي في العراق ولما كان الاقليم قد تباينت مفاهيمه في تحديد مضمونه نظراً للتباين في الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عموماً هناك ثلاثة اتجاهات لتحديد الاقليم[28]

1. الاقاليم المتجانسة.
2. الاقاليم الوظيفية.
3. الاقاليم الادارية.

ولما كانت الاقاليم الادارية وحدات تخطيطية تطبق عليها القرارات السياسية والاقتصادية والاعتماد على هذا الرأي لتوضيح مفهوم الاقليم وتحديد مضمونه ، حيث استند الدستور العراقي في توضيح مفهوم الاقليم في الاعتماد على الوحدات الادارية القائمة في العراق وهي المحافظات لتكوين هذه الاقاليم بالاستناد الى رغبة سكانها ومن المفترض ان تخضع للدراسة والتحليل الدقيق وان يأخذ بنظر الاعتبار الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية ، وتحدد اختصاصات الاقاليم وفقاً فيالمواد الدستورية وتحديداً المادة (121) . لتحديد اختصاصات الاقليم باستثناء ما ورد من اختصاصات حصرية للسلطات المركزية او الاتحادية وفيما عدى ذلك من حق السلطات المحلية القيام بالمشاريع المناسبة ووضع الخطط الاستراتيجية والخدمات المطلوب تنفيذها لخدمة المحافظة او الاقليم بالاستناد الى مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ من اجل النهوض بالخدمات الضرورية والتي هي متوفرة بأنواعها لكنها دون المعايير التخطيطية المطلوبة.

تحليل مقومات النظام القانوني:

ان هيكلية النظام الاداري في العراق ليس نظام ادارة سياسية او فدرالية بل نظام لا مركزية ادارية يقوم على ثلاثة مستويات يتمثل في الحكومة المركزية والاقاليم او المحافظات والبلديات والادارات المحلية مع ضمان الاستقلالية في اتخاذ القرارات وكما ورد في الدستور النافذ لعام 2005 وهذه المنهجية تشبه الى حد كبير المنهجية المستخدمة لمستويات العملية التخطيطية في العراق كونها تعمل في ثلاثة مستويات رئيسة وهي:

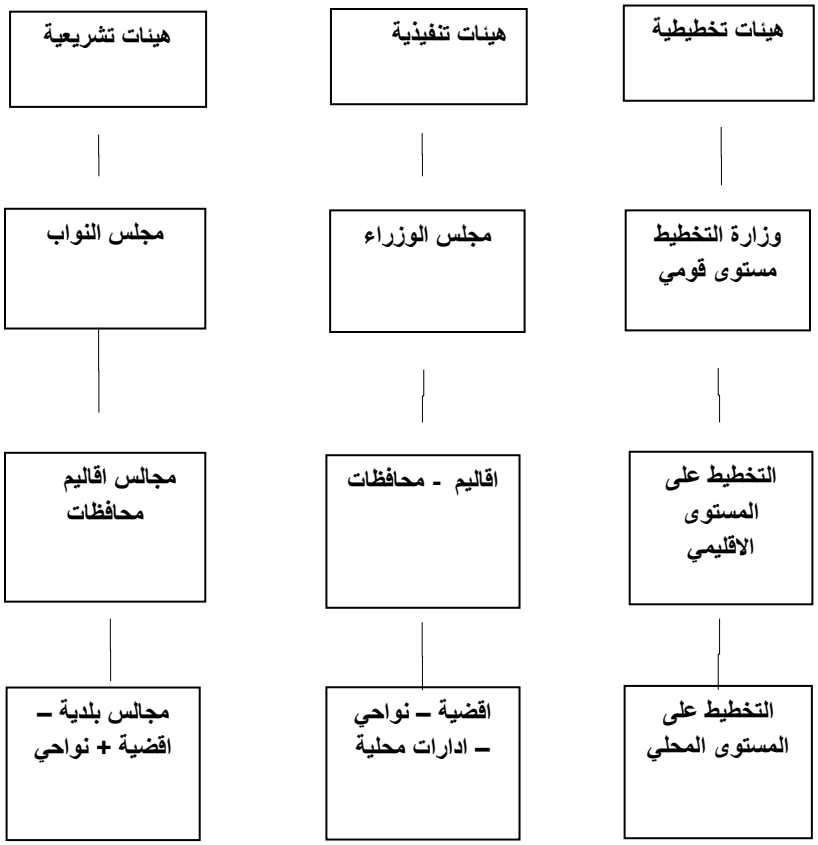
1. المستوى الوطني او القومي: وهو المستوى الذي يتم فيه توجيه استثمارات خطط التنمية على اساس العلاقة والتفاعل بين التخطيط القطاعي

والابعاد المكانية من خلال رؤية شمولية لعموم القطر يقصد تحقيق التوزان في التنمية .

2. المستوى الاقليمي: ويقوم على تحليل الامكانات المادية والبشرية للاقاليم ومحددات ومعوقات خطة التنمية.

3. المستوى المحلي: وهذا المستوى يهتم بالتفاصيل في طبيعة عمله ويهتم بتحديد المواقع الفعلية للنشاطات الاقتصادية والاجتماعية .

ويمكن توضيح ذلك في المخطط الاتي لهيكلية الاجهزة المحلية في العراق



(مخطط رقم – 2 – المصدر : عمل الباحث)

طريقة توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

بموجب الدستور النافذ لعام 2005 ، لما كان المشرع الدستوري قد عد المحافظات غير المنتظمة في اقليم ضمن مكونات النظام الاتحادي والذي لم يتبلور بعد الى جانب الاقاليم في اشارة الى اقليم كردستان فقد انعكس ذلك في توزيع الاختصاصات بين هذه المكونات عليه ينبغي التعرف على الطريقة او الكيفية التي بموجبها يتم توزيع الاختصاصات بين مكونات النظام .

عموماً هناك ثلاثة طرق لتوزيع الاختصاصات :-

الطريقة الاولى :- يتولى المشرع الدستور توزيع الاختصاصات على سبيل الحصر للسلطات الاتحادية ويترك ما عدا ذلك الى اختصاصات الاقاليم او الولايات [29] وتؤدي هذه الطريقة الى تقوية دور الاقاليم او الولايات على حساب السلطة الاتحادية كما هو الحال مع الولايات المتحدة ، سويسرا ، الامارات العربية .

الطريقة الثانية:-المشرع الدستوري يتولى تحديد اختصاصات الاقاليم او الولايات على سبيل الحصر ويترك ما عدا ذلك للسلطات الاتحادية كما هو الحال في الهند – كندا – فنزويلا [30]. ويؤدي ذلك الى تقوية نفوذ السلطة المركزية على حساب السلطات الاخرى الاقليمية.

الطريقة الثالثة:-ويتم بموجبها تحديد اختصاصاتها كل من السلطات الاتحادية وسلطات لإقليم على سبيل الحصر اي يتضمن قائمتي اختصاصات للسلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم كل على حدة وقد اشارة المادة (14) من الدستور على الاختصاصات المشتركة لكل من السلطة الاتحادية وسلطات الاقليم .

الاطار التطبيقي للدول المقارنة للتجربة الاقليمية في العراق

اولا / التقسيم الاداري في فرنسا

لما كان الدستور الفرنسي من الدساتير المدونة خلاف ما هو عليه الحال لبعض الدول الاخرى كبريطانيا فقد تضمن الدستور النافذ لعام 1958 اشارة الى التقسيم الاداري للجمهورية الفرنسية حيث نصت المادة الاولى من المادة (72) منه على ان الوحدات الاقليمية في الجمهورية هي البلديات والمحافظات واقاليم ما وراء البحار وكل وحدة اقليمية تنشأ بقانون [31].

واستناد الى النص الدستوري اعلاه اضاف المشرع العادي بموجب قانون حقوق وحريات البلديات والمحافظات والاقاليم رقم 213 لعام 1982 وحدة ادارية جديدة هي الاقاليم [32]وجعل لأقاليم ما وراء البحار وضعاً دستورياً خاصاً*ومن الملاحظ في التقسيم الاداري لفرنسا تعدد المستويات الادارية فيه وهذه الحالة شبيه بالتقسيم الاداري للعراق بموجب الدستور النافذ لعام 2005 مع مراعاة اختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقليمية لكلا البلدين.

الاقليم:

ارتبطت نشأة الاقليم في فرنسا بالجانب الاقتصادي اذ يرجع الاخذ به الى فترة الحرب العالمية الاولى عندما قامت الحكومة الفرنسية بأنشاء بعض اتحادات الغرف التجارية للمساهمة في حل المشاكل الاقتصادية الناشئة عن الحرب.

ولما كانت لاقاليم ذات طابع اقتصادي فقد حاول الرئيس الفرنسي (شارل ديغول) من خلال مشروع الاستفتاء الذي طرحه على الشعب في 27 نيسان من عام 1969 ان يجعل من هذه الاقاليم اقاليم ادارية ذات شخصية معنوية مستقلة الا ان الشعب الفرنسي رفض هذا المشروع فاستقال على اثرها من منصبه[33].

وفيما بعد استطاع الرئيس جورج بومبيدو ان يقنع البرلمان الفرنسي من خلال المشروع الذي تقدم به بان تكون هذه الاقاليم مؤسسات عامة مرفقية وليست وحدات ادارية اقليمية وبالفعل صدر قانون رقم 619 في 5/ 7/ 1972 الذي منح لأقاليم الشخصية المعنوية على اعتبارها مؤسسات عامة مرفقية.*

وان يتضمن كل اقليم ثلاثة محافظات على الاقل واستمر هذا الوضع بالنسبة الى الاقاليم حتى صدور قانون حقوق وحريات البلديات والمحافظات والاقاليم رقم (213) لعام 1982 الذي اعترف بالاقاليم باعتبارها وحدات ادارية اقليمية وليست مؤسسات عامة مرفقية وبموجب هذا القانون اصبح التقسيم الاداري الجديد في فرنسا يتمثل بالاقاليم المستوى الاول ثم المحافظة واخيراً البلدية وتتمتع جميعها بالشخصية المعنوية ويتكون كل اقليم ما لا يقل عن ثلاثة محافظات ويصل عدد الاقاليم في فرنسا الى اثنان وعشرون اقليماً[34].

ولما كانت الاقاليم من الوحدات الادارية كان رئيس الاقليم يستند الى شخص يطلق عليه مفوض الجمهورية في الاقليم بعد ان كان يسمى محافظ في القانون السابق وكان محافظ الاقليم يمثل دوراً مزدوجاً ادارياً رئيس الجهاز التنفيذي للاقليم ويمثل السلطة المركزية كونه يعين بمرسوم جمهوري صادر من رئيس الجمهورية.

-الموارد المالية للإدارات المحلية في فرنسا

وتتمثل في نوعين من الموارد[35] الاولى وتسمى الموارد المالية الداخلية او الزامية وتشمل:

1 الضرائب المحلية.

2 الرسوم المحلية .

3 اثمان الخدمات التي تقدمها المجالس المحلية للمواطنين ، والثانية تسمى الموارد المالية الخارجية وتتمثل في :-

1- الاعانات او المنح الحكومية.

2- القروض.

3- الموارد الاخرى وتتمثل في الهبات والتبرعات التي تقدمها المؤسسات الخاصة الوطنية والاجنبية.

ومما يلاحظ ان التمويل للإدارات المحلية يعتمد بالدرجة الاولى على الموارد المالية الذاتية وبنسبة تصل الى تقريباً 55%من اجمالي لايرادات التي تحصل عليها الادارات المحلية الامر الذي سيعزز حتماً من استقلاليتها تجاه السلطات الادارية المركزية وتأتي الاعانات الحكومية في المرتبة الثانية ، غير ان الاعتماد على المنح او الاعانات الحكومية لا يشكل منفذاً للانتقاض من استقلالية المجالس المحلية كما هو معمول به في الادارات المحلية البرطانية حيث يأتي اعتمادها الاكبر على الاعانات او المنح الحكومية.

خصائص الاسلوب الفرنسي في نظام الحكم المحلي

المركزية: اذ تعتبر الوحدات المحلية فرعاً من فروع الحكومة المركزية فتخضع لقرارات واقرار وتصديق الاجهزة المختصة المركزية.

واشراف الحكومة المركزية على اوجه نشاطات هامة مثل التعلم، الصحة والتي من المفترض ان تتولاها المحليات.

الملاحظ ان اسلوب الادارة اللامركزية في فرنسا يمكن الاستفادة منه لتطوير وتنظيم اسلوب الادارة اللامركزية في العراق لحداثة التجربة وقلة الكفاءة والخبرات الادارية المؤهلة وعدم وجود اطار قانوني فاعل والافتقار الى القيادات المحلية المؤهلة لتحمل المسؤولية والعمل وفق توجهات المصلحة العامة بالاضافة الى تفشي الفساد الاداري والمالي ويمكن التطرق الى بعض النتائج التي تنتج عن المقارنة بين التجربة العراقية الحديثة والخبرة الفرنسية في مجال الحكم المحلي كما يلي:

نظام الحكم المحلي في فرنسا		نظام الحكم المحلي في العراق	
1.	تعمل الادارة المحلية في فرنسا بموجب الاسلوب الاداري المختلط المركزي واللامركزي وتعد الوحدات المحلية فرعا من فروع الحكومة المركزية فتخضع	1-	تعمل الادارة المحلية في العراق في الوقت الحاضر باسلوب التنظيم اللامركزي لعدم اقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وعدم قدرة

	لقراراتها وقرارات اجهزتها		المجالس المحلية على الادارة لضعف امكاناتها الادارية والتنظيمية
2.	تعمل الادارة اللامركزية في فرنسا على مستويين اداريين رئيسيين هما المحافظات والبلديات ومستوى ثالث يعد ثانوي وهو المناطق او المراكز ويستخدم لاغراض الضرائب او الانتخابات	2-	تعمل الادارة المحلية في العراق على ثلاثة مستويات ادارية: اقاليم ومحافظات وبلديات وفقا لما ورد في الدستور العراقي النافذ.
3.	المجالس المحلية ويتم تشكيلها عن طريق الانتخابات مع ملاحظة مبدأ التجديد النصفي اي كل ثلاث سنوات لضمان دخول عناصر جديدة والاستغناء عن كل مالم يثبت كفاءة وقدرة كافية	3-	المجالس المحلية في العراق تتشكل عن طريق الانتخابات والاختيار ويستمر اعضاء المجالس المحلية في مناصبهم لحين انتهاء الدورة الانتخابية او التنازل بشكل طوعي او الادانة من قبل محكمة ذات اختصاص.
4.	تعتمد الادارة المحلية في تمويلها على الحكومة المركزية عن طريق الاعانات والقروض والضرائب.	4-	تعتمد على الحكومة المركزية والايرادات المحلية.
5.	الرقابة تكون مشددة ادارية وقضائية والرقابة الادارية تكون على ثلاثة انواع: رقابة على تشكيل المجالس المحلية والرقابة على تعيين العاملين والرقابة على قرارات المجالس.	5-	الرقابة في العراق رقابة ادارية من قبل السلطات الادارية المركزية ورقابة قضائية في بعض الاحيان.
6.	استبعدت فرنسا في تقسيماتها الادارية الاسلوب اللامركزي الموسع وفكرة الاقاليم وذلك حفاظا على الوحدة القومية التي سعت الثورة الفرنسية الى بنائها.	6-	من الافضل في العراق عدم اعتماد الاسلوب اللامركزي الموسع والتركيز في التنمية لتطوير المحافظات والاقاليم الادارية.

الخاتمة:

وتتضمن النتائج والتوصيات:

اولا / النتائج

1. **تشريع الحكم الذاتي لمنطقة كردستان العراق يمثل خطوة متقدمة في تطبيق منهج اللامركزية الادارية واول تجربة من نوعها في المنطقة لضمان الحقوق المشروعة للقومية الكردية لكنه افرغ من محتواه الحقيقي بسبب غياب الثقة بين الحكومة المركزية وهيئات الحكم الذاتي لمنطقة كردستان .**
2. **ان نظام الادارات اللامركزية في العراق ليس نظام ادارة سياسية لا مركزية بل هو خليط من قواعد النظام الاداري المركزي واللامركزي ويتجلى نظام الادارات اللامركزيةعن طريق مجالس المحافظات والبلديات والادارات المحلية ويتم وضع الخطط والسياسات العامة من قبل السلطات التنفيذية المركزية المتمثلة بالوزارات والهيئات العامة والتطبيق يتم من قبل الادارات والهيئات المحلية.**
3. **ان نظام الادارة اللامركزي في العراق هو نظام تمتد جذوره عبر التاريخ وقد تضمنت الدساتير السابقة اشارات واضحة لذلك النظام والدساتير اللاحقة المؤقتة ايضاً تضمن ذلك دون تطبيقات واضحة على الصعيد العملي .**
4. **ان التشكيلات اللامركزية في العراق سواء اكانت اقليمية ام محلية ام مؤسسات خاصة اي مرفقية تتبع في شؤونها الرئيسية للسلطة التنفيذية المركزية اي مجلس الوزراء وان هذا الارتباط يأتي ضمن حدود معينة .**

ثانيا / التوصيات :-

1. **توحيد القوانين والانظمة المتعلقة بتنظيم العلاقة بين الاجهزة المركزية والادارات المحلية بحيث تكون التشريعات موحدة تتضمن تحديد الاختصاص والمستويات وتنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والادارات المحلية وفقاً للمفاهيم الحديثة وطبقاً للدستور وتنظم العلاقة على اسس ديمقراطية تستجيب للتطور التأريخي والاجتماعي .**

2. منح النظام المحلي اللامركزية المطلوبة وتوسيع قاعدتها سواء عن طريق المشاركة الشعبية في الخدمات المحلية او جعل الانتخابات الوسيلة الوحيدة والضامنة لتشكيل المجالس المحلية فلا يمكن الحديث عن بناء مجتمع ديمقراطي دون ان يقترن ذلك بالتطبيق العملي على ارض الواقع.
3. محاولة تجنب الوقوع في اخطاء التجارب الدولية المقارنة والتي يوجد فيها تعدد المستويات الادارية المحلية وذلك لتفادي التضارب في الاختصاصات وتعقيد الاجراءات .
4. وضع برامج زمنية محددة ومفصلة لنقل الاختصاصات التي تنص عليها قوانين الحكم المحلي او الذاتي من الوزارات المركزية الى الوحدات المحلية مع وجود جهة مركزية واحدة تعني بالإدارات المحلية بحيث يستند اليها مسؤولية الرقابة والتوجيه .
5. تنمية الموارد الذاتية للمحليات ومنحها قدراً من المرونة لسد احتياجاتها في حدود الاعتمادات المقدرة لكل محافظة او اقليم مع ضمانات ومعايير تكفل حق المساواة لكافة المحليات والمواطنين قبالة الخدمات العامة .
6. من الضروري ان يكون لوحدات التخطيط في الهيئات المحلية دوراً رئيساً في تحديد المشاريع التنموية في البلد وذلك عن طريق التنسيق مع هيئات التخطيط الاقليمي في المحافظات وان تكون لها الاولوية في تحديد المشاريع التنموية المقترحة للسكان المحليين على اعتبارها صاحبة الاختصاص .
7. الاسراع في اقرار قانون النفط والغاز وكافة الثروات في باطن الارض وفقاً لما اشارة اليه المادة (108) من الدستور العراقي النافذ على اعتبارها ملك لكل الشعب العراقي .

Abstract

The aim of the research is to review the applications of administrative decentralization, including the experience of the

local government of the Kurdistan region of Iraq, in its planning and organizational aspects and on clear bases despite the recent experience, methodology and new concepts in the field of decentralization in the territory Experian in Iraq.

[1]) عبد الرزاق الشيخلي ، الادارة المحلية (دراسة مقارنة)، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ،ط 1, 2001، ص 19.

[2]) منذر الشاوي، فلسفة الدولة ، دار الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد، ط 2, 2012، ص 129.

[3]) منذر الشاوي، فلسفة الدولة ، نفس المصدر ، ص 130.

[4]) محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق انموذجاً) ، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر، بيروت ، لبنان ،ط 1، عام 2009، ص 130.

[5]) منذر الشاوي ، القانون الدستوري، نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية ، دار القادسية للطباعة ، بغداد ، عام 1981، ص 225–226.

[6]) محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق انموذجاً) مصدر سبق ذكره، ص 132–133.

[7]) هكار عبد الكريم فندي، الفدرالية مفهوماً وتطبيقاً ، مطبعة خاني دهوك ،ط 1، لعام 2009، ص 100.

[8]) غانم محمد صالح، مفاهيم ومصطلحات المركز العراقي للدراسات الستراتيجية ، العدد(6)، لعام 2009، ص 42.

[9]) عصام العطية ، القانون الدولي العام ،ط 6، بغداد ،عام 2001، ص 226.

[10]) شارل روسو ، المقاطعة في العلاقات الدولية، مقال منشور في المجلة العامة للقانون الدولي، باريس، عام 1958،ص 41–42.

[11]) الباحث ايدن اقصوا ،فرية المتنازع عليها ، سلسلة العراق الموحد، ط 2، بدون تاريخ ، ص 36.

[•]) ينظر كل من شارل رسو (القانون الدولي) ،مصدر سابق ص 45–54 .حامد سلطان ، احكام القانون الدولي في الشريعة الاسلامية ،م/بغداد(بدون تاريخ) ، ص 404.كذلك ينظر: سامي عبد الحميد ، اصول القانون الدولي العام ، لمطابع الاسكندرية ،1972، ص 191.

[12]) الباحث آيدن اقصو ، فرية المتنازع عليها ،سلسلة العراق الموحد ، ط 2،بدون تاريخ، ص 63

[13]) الباحث ايدن اقصو، مصدر سبق ذكره ،بدون تاريخ، ص 65.

[14]) كامل وزنه، عن كتاب اوراق فدرالية، الفدرالية نشأتها ونظامها السياسي، ط 1بغداد، اربيل –بيروت ، عام 2007 ، ص 6.

[15]) د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الاداري، دار الفكر العربي ، القاهرة، مصر ،1969،ص 111.

[16]) د. طعمة الجرف، القانون الاداري ،مكتبة القاهرة الحديثة، مصر ،1964،ص 114–113.

[17]) آمنة حسين صبري، اللامركزية في التخطيط، رسالة ماجستير المعهد العالي للتخطيط الحضري والاقليمي ، جامعة بغداد ، لعام 2005، ص 29.

[18]) اصيل حامد ابراهيم، مفهوم اللامركزية ، رؤية في تكيفية تفعيلها في العراق ، مؤتمر اللامركزية في العراق، ص 335.

[19]) اصيل حامد ،نفس المصدر اعلاه، ص 332.

[20]) عباس فاضل، تجربة الحكم المحلي في العراق بين الواقع والطموح ، المجلة العراقية للعلوم السياسية، العدد الاول، السنة الثالثة، آذار 2008، ص 1123.

[*]المحافظات هي: اربيل ، السليمانية، دهوك.

[*]) للمزيد من المعلومات والاطلاع على نصوص المواد القانونية المتعلقة بالأسس العامة والاسس المالية. المجلس التشريعي والتنفيذي لمنطقة كردستان وتنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات الحكم الذاتي: ينظر جريدة الوقائع العراقية العدد 2327 لعام 1974م.

[21]) د. احمد ابراهيم علي الوتري ، النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق ، مكتبة التغيير ، اربيل ، ص 105.

[22]) د. عبد الحميد متولي، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، القاهرة، 1970، ص 634.

[23]) د. حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، 1990، ص 223.

[24]) Charles deletalaletat unit arire decentralize mélange mestre sirey1956 p93.

[25]) د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ،الجزء الاول ،ط 2 ،الماتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 1957، ص 224.

[•] فالملاحظ في هذا الشأن ، فان النظام السياسي السابق حينما سحب الادارات التابعة للحكومة المركزية من منطقة كردستان عام 1991 وقد ادى ذلك الى حصول فراغ امني وقانوني واداري مما دفع بالقيادة السياسية في كردستان الى اجراء انتخابات لاول برلمان في الاقليم والتي جرت عام 1992 وعلى اثر ذلك تم تشكيل حكومة اقليم كردستان وانشاء فيها سلطات قضائية فيها كافة انواع المحاكمة وعلى رأسها محكمة تمييز الاقليم وسلطات تنفيذية واستمرت في العمل لغاية 9/ 4/ 2003 وقد اعترف لها قانون ادارة الدول والدستور الدائمة بتلك المؤسسات وللمزيد من المعلومات ينظر محمد عمر مولود ، المصدر سبق ذكره، ص 533.

[26]) نصت المادة (118) من الدستور النافذ لعام 2005 على ان " يسمى مجلس النواب في مدة لا تتجاوز سته اشهر من تاريخ اول جلسة له قانوناً عدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم.

[27]) بحث منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4060 في 11/ 2/ 2008.

[28]) د. كامل الكناني ، امنة حسين صبري، اللامركزية وادارة المجتمعات المحلية، مركز التخطيط الحضري والاقليمي ، جامعة بغداد ، عام 2006، ص 69–68.

[29]) د. محمد كامل ليله ، النظم السياسة ، دار الفكر الربي، القاهرة، 1967، ص 132.

[30]) د. ابراهيم عبد العزيز ، مبادئ النظم السياسية والقانون ، معارف الاسكندرية ، بدون تاريخ، ص 69.

[31]) d.code administrative dallo 1998, p15

[32]) جورج فيدول وبيار دولفيه ، القانون الاداري ، ترجمة منصور القاضي ، الجزء الثاني ،ط 1 ،المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر ، بيروت لعام 2008 ،ي 321.

*نصت المادة (74) من الدستور الفرنسي على اقليم ما وراء البحر ، نظام خاص تراعى فيه المصالح الخاصة في نطاق الجمهورية وتعود الاقاليم الى حقبة الاستعمار الفرنسي وهي في تناقص مستمر بسبب انفصالها عن فرنسا ، جورج فيدول وبيار دلفولبفي ،المصدر سابق ، ص 224.

[33]) georgesdupuismarie-josegedan Patrice cher ton , drioit administrative,6endition armandcolin ,p245.

[34]) جورج فيدل، ،وبيار دلفوليفه ، مصدر سابق ، ص 322.

*تعريف المرفق :نشاط تتولاه الهيئات العامة او الاشخاص العامة (الدولة–المحافظات–البلدية)مباشرة او تعهده الى الاخرين لاشباع حاجة تقضيها المصلحة العامة .*د. آل ياسين محمد علي، المبادئ العامة في القانون الاداري ،نظرية المرفق العامة، بيروت ،بدون تاريخ.ص 24–25.

[35]) د. عبد الجليل هويدي ،المالية العامة للحكم المحلي، دار الفكر العربي ، القاهرة،1983، ص 58.