العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية في النظام الفدرالي : التجربة العراقية نموذجا

م.م. علاء الدين برع جواد / كلية الادارة والاقتصاد / جامعة بغداد

تاريخ التقديم:2018/3/6
تاريخ القبول:2018/6/12

المستخلص

بشكل متزايد، يطلب من المنظمات العامة في الدولة الاتحادية العمل معا، وكذلك العمل مع الآخرين لتحقيق أهدافها. وفي العراق هناك مستويين من المنظمات منها الاتحادية والمحلية ، وهذه المنظمات اضطرت العمل لسنوات عديدة في بيئة تتقاسم فيها مسؤولية تقديم الخدمات بين صانعي السياسات ومقدمي الخدمات، وبين الحكومات المحلية والحكومة الفدرالية . من الصعب أحيانا إدارة العلاقة بين هذا المنظمات (الاتحادية والمحلية) ولا تتوافر دائما أفضل النتائج الممكنة من هذا العلاقة . تستعرض هذه الورقة كيفية ادارة العلاقة بين الادارات المحلية والحكومة الاتحادية في النظام الفدرالي مع التركيز على التجربة العراقية . وتوضح أمثلة على كيفية تطوير التعاون والتبادل والاختصاصات . توصل الباحث الى استنتاجات وتوصيات غرضها الاساسي هو انسيابية العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحليه للوصول الى الهدف المنشود من وجود كل منهما.

المصطلحات الرئيسة للبحث / الحكومة المركزية، الادارة المحلية، اللامركزية، الفدرالية، التعاون، الرقابة

مجلة العلوم
الاقتصادية والإدارية
العدد 107 المجلد 24
الصفحات 325ـ 343

المقدمة

اشتق هذا البحث منهجة من التفكير النقدي البنيوي المشتق من الفلسفة التفكيكية اذ ان نظام الادارة المحلية بجذوره التاريخية ليس ابتكارا حديثا للبشرية اذ ان هذا المنهج يتم تطويره ليصل الى ما بعد البنيوية او لنسميها مجازا ما بعد الحداثة ليصل الى ميتافزيقا الحضور التي تختص بكشف طبيعة العلاقات بين المنظمات الاتحادية والمحلية . فاني هنا اقول ما يقوله النص ويتم توظيف ذلك وفقا لاهداف البحث . اي اني هنا اخذ البنيوية وما بعدها للوصول الى التشريحية او التفكيكية .

الهدف من هذه الورقه هو تحديد نوعيه العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحليه استنادا الى قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم ذي العدد 21 لسنة 2008 . ومن ثم تحديد اختصاصات كل منهما للوصول الى العلاقة المثلى بما يحقق الاداء العالي لمؤسسات الدوله على كافة المستويات.

وتظهر اهمية هذا الورقة ليس فقط من حيث الاهتمام المتزايد بموضوع الاداره المحلية وإنما لأهمية هذا الموضوع تبلورت بعد انتخابات مجالس المحافظات لسنة 2013 وسيطرة العامل السياسي على مجريات العلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية . فجاءت اهمية هذه الورقة لبناء ثقافة ادارية موضوعية حول تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية والادارات المحلية للوصول الى علاقة سليمة وواضحة ومحدده قدر الامكان.

اتبع الباحث المنهجية الخاصة بالدراسة النظرية (دراسة تحليلة) بالرجوع الى المراجع العلمية وقانون مجالس المحافظات المشار اليه الذي يحدد العلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية .

وعلى ضوء ذلك سوف يتم عرض البحث من خلال اربعة مباحث، تناول المبحث الأول منهجية البحث وجانب من الدراسات السابقة ، وتناول المبحث الثاني الإطار النظري (الادارة المحلية، المركزية واللامركزية، الفدرالية ، الرقابة واشكاليتها) . وتناول المبحث الثالث اوجه العلاقة بين الادارة المحلية والحكومة المركزية في النظام الفدرالي استنادا الى القانون واراء عينة من المستجيبين. والمبحث الرابع فقد تناول الاستنتاجات والتوصيات .

المبحث الاول / منهجية البحث ودراسات السابقة

اولا : مشكلة البحث

تم تشخيص مشكلة الدراسة من خلال المسح الميداني الذي قام به الباحث في المؤسسات الاتحادية والمحلية والندوات التي اجراها في هذه المؤسسات . اذ ان هناك عدم وضوح لطبيعة العلاقة التي تحكم المنظمات العامة على المستويين الاتحادي والمحلي في النظام الفدرالي للدولة العراقية وعدم وضوح اليات التعاون والتنسيق والرقابة بينهما . ولذلك تجسدت مشكلة البحث في الاجابة عن التساؤلات الاتية :

1. ما مفهوم المركزية واللامركزية في ظل النظام الفدرالي لجمهورية العراق ؟
2. ما الأبعاد الأساسية المكونة لمفهوم الادارة المحلية في النظام الفدرالي لجمهورية العراق؟
3. ما العلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية في النظام الفدرالي العراقي ؟
4. ما مفهوم النظام الفدرالي وما جدواه لدولة مثل العراق ؟

في ضوء الإجابة عن التساؤلات سابقة الذكر يمكن أن تتضح الصورة أمام الباحثين والممارسين بشأن كيفية وسبل إيجاد انسيابية عالية للعلاقة بين الادارة المحلية والحكومة الاتحادية في ظل النظام الفدرالي العراقي.

ثانيا اهداف البحث

يسعى البحث صوب تحقيق الأهداف الآتية:

1- عرض وتوضيح مفهوم المركزية واللامركزية في ظل النظام الفدرالي لجمهورية العراق .
2- عرض وتوضيح الأبعاد الأساسية المكونة لمفهوم الادارة المحلية في النظام الفدرالي لجمهورية العراق
3-عرض وتوضيح المفاهيم المرتبطة بالعلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية في النظام الفدرالي.
4-تعميق الوعي للممارسين والدارسين بطبيعة بالعلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية في النظام الفدرالي العراقي.

ثالثا : اهمية البحث

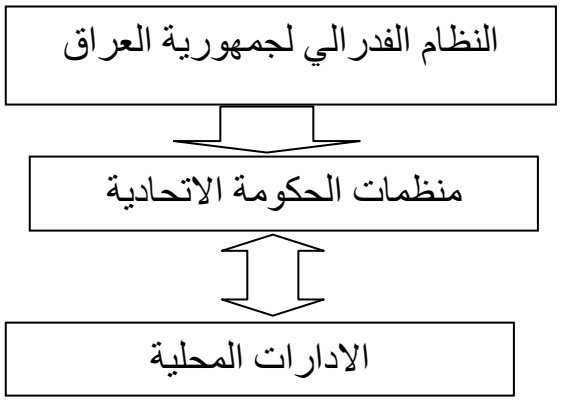
استمدت اهمية البحث من مشكلته التي تقف على اهم المسائل المعقدة وغير الواضحة بالنسبة للدارسين والممارسين، اذ ان انسيابية هذه العلاقة تحقق اداء افضل للمنظمات على المستوى الاتحادي والمحلي .

رابعاً: منهج البحث

يعتمد البحث في جانبه العملي على المنهج التحليلي والذي يعني بوصف الظاهرة وتحديدها وتبرير الظروف والممارسات او التقييم والمقارنة (قنديلجي ،2012 : 121) ، ولانه الانسب الى معرفة العلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية في النظام الفدرالي لجمهورية العراق .

خامسا : نموذج البحث الفرضي

تتطلب المعالجة المنهجية لمشكلة البحث في ضوء اطارها النظري ومضامينها الميدانية تصميم أنموذج افتراضي كما هو موضح في شكل (1) اذ يشير إلى العلاقة بين الادارات المحلية والحكومة الاتحادية .



الشكل (1) نموذج البحث الفرضي

سادسا: فرضيات البحث

تنبثق من انموذج البحث مجموعة من الفرضيات التي تبناها البحث ، اذ تم بناء الفرضيات الرئيسية بما ينسجم مع المنطق الاداري السليم وعلى النحو الآتي:-

الفرضية الاولى : توجد علاقة رقابية تنسيقية تعاونية بين الادارات المحلية والحكومة الاتحادية في النظام الفدرالي لجمهورية العراق .

الفرضية الثانية: توجد علاقة رقابية متبادلة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية .

سابعا : دراسات سابقة : وتتضمن عدد من الدراسات العربية والاجنبية هي :

1. الدراسات العربية

ا- دراسة (احمد، 2009)

تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفدرالي

هدف البحث يعد النظام الفدرالي من أرقى النظم السياسية المتبعة لإدارة شؤون الحكم لاسيما في الدول المترامية الأطراف ذات المساحات الشاسعة ، والمتباينة في أوضاعها السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، بوصفه وسيلة عملية تقف وسطاً بين الاستسلام للواقع المشتت والمثالية التي تدعو إلى الانصهار الكامل والوحدة الشاملة.استخدم الباحث الوسائل الاحصائية مثل الوسط الحسابي والانحدار الخطي البسيط .

وكانت اهم الاستنتاجات هي التنظيم الدستوري للعلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم ليس بقالب دستوري وقانوني محدد، او نموذج ثابت قابل للتطبيق في جميع أنحاء الدول على اختلاف ظروفها، فهذه العلاقة تتحدد في ضوء التقسيم الدستوري للاختصاصات بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم. واهم التوصيات جعل إدارة الثروات الوطنية (المعدنية وغير المعدنية) بما فيها النفط والغاز من اختصاصات الحكومة المركزية وحدها على اعتبارها مرافق عامة يجب إدارتها من قبل الحكومة المركزية لضمان التوزيع العادل للإيرادات .

ب. دراسة (العلاق ، 2014)

علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية
دراسة حالة في مجلس محافظة بغداد

"يهدف البحث الحالي الى تحديد علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية، مع عرض الجهات المختصة بالرقابة على الحكومات المحلية وفقا لقانون مجالس المحافظات رقم21 لسنة 2008 المعدل. وتمثلت مشكلة البحث في ان علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية وفقا للدستور والقانون تختلف عما مطبق على ارض الواقع، ومن ثم الفشل والتلكؤ في تقديم الخدمات وعدم الايفاء بالمتطلبات المحلية. لقد أصبح موضوع علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية من المواضيع المهمة وبخاصة بعدما توسعت وظائف الحكومة المركزية واصبحت عاجزة عن القيام بأعمالها كافة من دون ان تفوض او تنقل جزءاً من صلاحياتها الى المستويات الادنى. ولفهم طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية جرى اعتماد متغير المركزية متمثلا بأربعة ابعاد (الرقابة، المساءلة، التمويل، القوانين) ومتغير اللامركزية متمثلا في أربعة ابعاد (الشفافية، المشاركة، الاستقلالية، الانتخاب) استخدمت عدد من الوسائل الاحصائية منها (التوزيع التكراري، والنسب المئوية لوصف اجابات عينة البحث، الوسط الحسابي، والانحراف المعياري، اختبار صدق المقياس بطريقة النسب المقارنة). اعتمد هذا البحث على منهج دراسة الحالة واستخدمت أساليب عده لجمع البيانات والمعلومات منها قوائم الفحص والمقابلات الشخصية والملاحظات من خلال المعايشة الميدانية في مجلس محافظة بغداد. وتوصل البحث الى مجموعة من النتائج كان اهمها ان العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية وفقا للدستور هي علاقة تعاونية تنسيقية تُعطي للحكومات المحلية الاستقلالية الادارية والمالية في اداء اعمالها. واوصى البحث بحق ممارسة الحكومة المركزية الرقابة الادارية على الحكومات المحلية اذ تعتبر الرقابة المركزية من العناصر المهمة للامركزية الادارية".

2. **الدراسات الاجنبيه**

ا. دراسة (Alao, D. O. at el , 2015)

CHALLENGES OF LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION IN NIGERIA: LESSONS FROM COMPARATIVE ANALYSIS.

تحديات الادارة المحلية في نيجيريا : الدروس المستفادة من التحليل المقارن.

حاولت هذه الدراسة وصف الادارة المحلية في نيجيريا من حيث التركيز على المشكلات والتحديات التي تواجهها في هذا المجال ، اذ ان الطابع العشري متكرر والإصلاحات المختلفة منذ عام 1976 لم تكن قادرة على جعل النظام فعالا ومسؤولة لمواجهة التحديات التنموية .وركزت معظم الردود على التحديات على النظر إلى الداخل للراحة دون نجاح يذكر . وقد حاولت هذه الدراسة مناقشة وتحليل تجارب الدول المتقدمة في مجال الادارة المحلية بالتركيز على الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا والهند وبريطانيا .وكشفت الدراسة بان هناك مجموعة من التحديات التي تحول دون كفاءة نطاق تقديم الخدمات من تدخل لا مبرر له من قبل الحكومات المركزية، وأن التحديات المؤسسية يمكن تناولها نظرا إلى أن هناك إرادة سياسية من قبل الحكومة الاتحادية وحكومات المركزية . وأوصت الدراسة بضرورة تبني نظام محلي متعدد الطبقات في ظل ديمقراطية الحكومة، والإطار القانوني الذي يضمن عدم التدخل المفرط من قبل حكومة الولاية، وتعزيز قدرات الموارد البشرية والقيادة للمساءلة.

ب.دراسة (Montin and Elander 1990)

Decentralisation and Control: central-local government relations in Sweden

اللامركزية والسيطرة: علاقة الحكومة المركزية بالادارات المحلية في السويد

استخلصت استنتاجات متباينة من بحوث حول ما إذا كانت الحكومة المحلية في السويد قد أصبحت أكثر استقلالية عن الحكومة المركزية خلال فترة ما بعد الحرب في دولة الرفاهية السويدية. وباستخدام منظور موارد متعدد الأبعاد، يقال إن الحكومة المحلية يمكن اعتبارها قوية في ما يتعلق بالموارد الدستورية - القانونية والسياسية والمالية والمهنية. غير أن الحكومة المركزية عززت سيطرتها المالية على الحكومة المحلية خلال الثمانينات، حيث يجري تنفيذ العديد من البرامج اللامركزية وإلغاء التنظيم. ويمكن أيضا ملاحظة تزايد الترابط بين الوكالات الحكومية المحلية والمؤسسات الخاصة. وهكذا، يمكن تلخيص العلاقات الحالية بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية في السويد في الصيغة: المركزية (المالية) السلطة - اللامركزية المسؤولية.

المبحث الثاني / الاطار النظري

الاول : تعريف الادارة المحلية ومفهومها

لا شك ان مسالة وضع تعريف معين لعلم من العلوم الاجتماعية يعد من ادق المسائل الدراسية ، لان طبيعة تلك العلوم هي التغير والتطور المستمر لتلائم الحاجات الانسان ومتطلباته المتغيره هذا من ناحية ومن ناحية اخرى فان مصدر الصعوبة يكمن في تحديد معيار جامع مانع لعلم من العلوم الاجتماعية بحيث يتفق عليه جميع المختصين والباحثين في ذلك العلم. (الذهبي والعزاوي،2005 ، 9)

لذلك تعددت التعريفات والاتجاهات للإدارة المحليه ومن هذه الاتجاهات الاتي : (الشيخلي، 2001 ، 17) .

1. **يعرف نظام الادارة المحليه استنادا الى وظائف الادارة .**
2. **يعرف نظام الادارة المحليه استنادا الى اهداف نظام الاداره المحليه .**
3. **يعرف نظام الاداره المحلية استنادا الى جوهر الحكم المحلي ومبناه وهيئته.**

وتعرف كذلك على انها الادارة المحلية : المناطق المحدده جغرافيا تمارس نشاطها بواسطة سكانها او ممثليهم تحت اشراف ورقابة وتعاون الحكومة المركزية . (الشيحلي 2013) .

ويتضمن التعريف عدة عناصر تمثل بمجموعها نظام الادارة المحلية وهي كالاتي :

1. وجود مناطق او اقسام محدده جغرافيا. 2. الشخصيه المعنويه لهذه الاقسام لتمكينها من ممارسة نشاطها المحلي.

3. وجود هيئات منتخبة تمثل السكان المحليين. 4. رقابة واشراف الحكومة المركزية .

يرى الباحث في ضوء الاتجاهات والتعريفات السابقة وتأسيسا عليها يمكن تطوير تعرف لنظام الادارة المحلية : نظام اداري خدمي انساني يمارس نشاطه في مناطق محدده اداريا بواسطة السكان المحليين او ممثليهم (تعيين، انتخاب) بمرونة كافيه من التنسيق والتعاون مع الحكومة الاتحادية والرقابة المتبادلة بينهما وفقا للدستور والقانون. ويتضمن هذا التعريف عدة عناصر تمثل بمجموعها مقومات نظام الادارة المحلية وهي :

اولا: نظام اداري يتميز بالاتي :

1. انه نظام اداري لديه مدخلات مثل تلبية المطالب (الاتحادية والمحلية) اولا: ويقوم بعمليات (رسم السياسة المحليه ،التنظيم ، التوجيه والتنفيذ والرقابة) .ثانيا ولديه مخرجات (محلية ، اتحادية). ثالثا ولديه تغذيه عكسية تتمثل بردود افعال (محلية او اتحاديه). رابعا . فضلا عن كون هذه النظام يعمل في بيئة خاصة وعامة

2. يتميز هذا النظام بأنه خدمي وإنساني .

ثانيا : هذا النظام يمارس نشاطه ضمن مناطق محدده اداريا وليس جغرافيا لان الحدود الجغرافية حدود بين الدول مع بعضها وأما الحدود الادارية هي حدود تفصل المناطق عن بعضها في داخل الدولة الاتحادية سواء كانت هذه الحدود طبيعيه او اصطناعية.

ثالثا: استقلال او شبه استقلال مالي واداري (الشخصية المعنوية) لتمكين السكان المحليين (ديمقراطيه مباشره) او ممثليهم (المعينين او المنتخبين او الجمع بينهما) من ممارسة النشاطات المحلية.
رابعا : المرونة الكافيه لهذا النظام في الاتي :
1. التنسيق والتعاون المشترك بين الحكومة الاتحادية ونظام الادارة المحلية. (العلاقة العمودية).
2. المرونة الكافيه والاستعداد للرقابة من الحكومة المركزية . وايضا رقابة الادارات المحلية على اجهزة الحكومة الاتحادية في المناطق المحددة اداريا . (الرقابة المتبادلة) .
3. التنسيق والتعاون المشترك بين نظام الادارة المحليه ونظم ادارة محليه اخرى لتحقيق التنمية القومية . (العلاقة الافقيه) .
4. المرونة الكافية لنظام الادارة المحلية للتعامل مع بيئته الداخلية (العلاقات العامودية الداخلية) حيث يتكون نظام الادارة المحلية من (محافظة ، قضاء ، ناحية) .
5. المرونه الكافيه لنظام الادارة المحليه للتعاون التنسيق المشترك بينه وبين انظمة محليه في دول اخرى او بين هذا النظام ونظم دولية وعالميه اخرى (تدويل او عولمة الادارة المحليه). حيث نص الدستور العراقي (الطبعة الثانية ، 2006) في الماده (121) في الفقره رابعا على (تؤسس مكاتب للمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافيه والاجتماعية والإنمائية) .
خامسا: ان نظام الادارة المحليه ليس حر التصرف بل مقيد بالدستور والقانون فعليه ان يتكيف بما ينص عليه الدستور والقانون .

ثانيا : المركزية واللامركزية

يعتمد التنظيم الإداري للدولة على أساليب فنية تتمثل في النظام المركزي واللامركزي بهدف توزيع اختصاصات النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإدارية التابعة للدولة.

1. مفهوم المركزية

المركزية تعني الاتجاه إلى تركيز السلطة، بينما اللامركزية تعني توزيع السلطات وإعطاء حرية القرارات وهما مفهومان اصطلاحيان يعبران عن مدى تفويض السلطة للمستويات الإدارية الأقل.

ويمكن ان تتمحور الوظيفة الإدارية في الدول الاتحادية في السلطة المركزية. وهذا النظام يعرف بالمركزية الإدارية.فالمركزية الإدارية معناها تركيز كل الوظائف الإدارية في السلطة المركزية (او الاتحادية) التي يكون لها وحدها حق تشريع القرارات والإشراف على كل الاقالم في الدولة . (شبر . محاضرة رقم 19) .

يرى (الخلالية،24:2009) بأنها تجميع مختلف مظاهر الوظيفة الادارية في الدولة بيد هيئة واحدة تكون عادةً في العاصمة وبشكل يؤدي الى توحيد الاسلوب الاداري وتجانسة في كل ارجاء الدولة وتباشر الهيئه التنفيذية هذه الوظيفة اما بنفسها (وهذا ما يسمى بالمركزية المطلقة) او من خلال موظفين وهيئات تابعين لها موزعين على مختلف اقاليم الدولة ويعملون بأسمها (وهذا ما يسمى بالمركزية المعتدلة)
ويوجد في الدول المعاصرة ثلاث مجالات للمركزية: (المبيضين واخرون،25:2011).
أ-المركزية السياسية: وفيها تخضع الدولة الى سلطة سياسية واحدة، وبالتالي تكون الوظيفة التشريعية والقضائية والتنفيذية مركزة في يد الحكومة المركزية، من دون اي مشاركة في اي من هذه السلطات.
ب- المركزية الاقتصادية: وتسود في بعض الدول المعاصرة، حيث تتولى السلطات المركزية في الدولة توجيه الاقتصاد والتخطيط الكلي او الجزئي له.
ت- المركزية الادارية: وهي التي توجد في المجال الاداري، بحيث تكون سلطة البت النهائي في الشؤون الادارية بيد الحكومة المركزية في العاصمة.

2. مفهوم اللامركزية

ويصف ليونارد وايت اللامركزية كمفهوم شامل بأنها (نقل السلطة، تشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية العامة إلى المستويات الدنيا) (Leonard 2003: 44) .

ويرى هنري ماديك إن اللامركزية تتكون من مصطلحين: الأول هو التفكيكية ويقصد بها (تفويض الإدارة المركزية السلطات المناسبة إلى الادارات البعيدة عنها جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت بها إليهم)، والثاني هو التخويل ويقصد به (تحويل السلطات الدستورية المحلية الصلاحيات اللازمة للقيام بوظائف أو مهام معينة أوكلت إليهم Henry, 1993 : 23)

ويرى (Kauzya,2005:3)انها العملية التي تؤدي الى ترتيب هيكل للديمقراطية والتنمية السليمة ليتم التخطيط لها وتنفيذها على مستوى المجتمع المحلي وبمشاركة السكان المحليين.

اللامركزية بين المزايا والعيوب

ا. هناك العديد من المزايا يمكن الاشارة لها في ضوء ما ياتي وفقا لراي (القيسي،2012 : 38):

1-تسهيل المشاركة الجماهيرية وتعزيزها بما يحقق اكبر فائدة ممكنة للمواطنين لسرعة اتخاذ القرارات وحل المشكلات وانجاز المعاملات وتحمل المسؤولية واختصار الخطوات الاجرائية وتفرغ المدراء للمستويات العليا.

2-زيادة الكفاءة عند تقديم الخدمات للسكان المحليين .

3-القدرة على وضع سيناريوهات مناسبة للمشكلات المحلية بحسب ظروف المجتمعات المحلية وسرعة الاستجابة للمتغيرات البيئية المحيطة والتكيف معها.

4- فهم المشكلات الخاصة بتقديم الخدمات لكون الجهات الادارية اللامركزية تكون على اتصال مباشر بالمواطنين وقربهم من اماكن احتياج تقديم هذه الخدمات لهم اذ تقع ضمن الرقعة الجغرافية نفسها او الحدود البلدية وهو ماتقوم به في بغداد ضمن حدودهم البلدية على سبيل المثال.

5- توفير الوقت للحكومة المركزية وتخفيف العبء عنها مما يوفر فرص افضل للابداع في السياسات والبرامج.

6-تنمية وبناء قدرات وامكانات المجتمعات المحلية واطلاق طاقتهم سياسيا واداريا وفنيا.

7- تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

8- زيادة فاعلية وكفاءة الوظيفة الادارية لتنوعها الاداري بين المركزية واللامركزية.

ب. العيوب :

هناك العديد من العيوب يمكن الاشارة لها في ضوء ما ياتي وفقا لراي (المعاني، 2013 : 37).

1-تنشأ نوع من التجزئة والاخلال بوحدة الدولة وسيادتها.

2- تغليب الصالح المحلي على الصالح العام.

3-حدوث الصراعات والنزاعات نتيجة لقلة الوعي لدى بعض السكان مما يثير الشقاق والجدل.

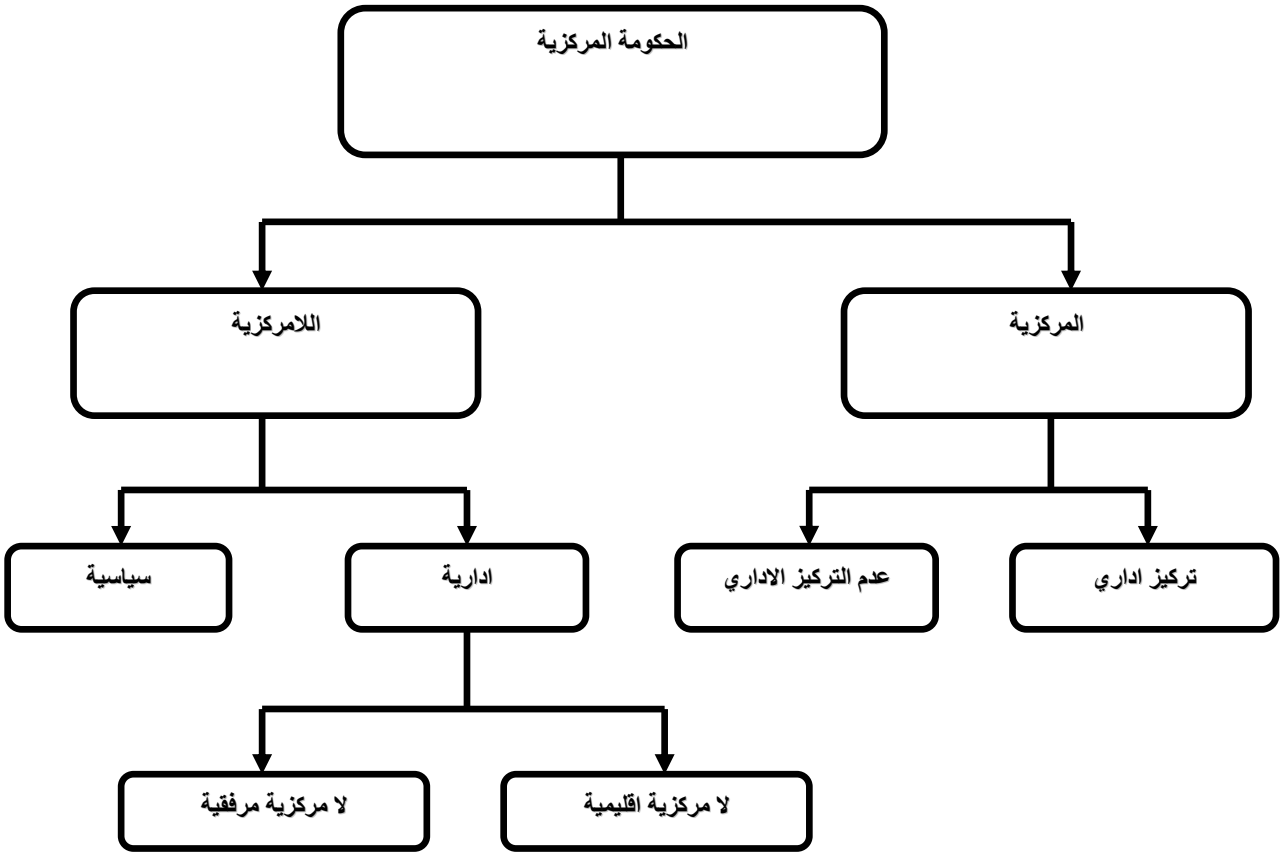
4-ينتج هدر للمال العام نتيجة زيادة النفقات الادارية المختلفة .

وتقسم اللامركزية الادارية الى:-

1.اللامركزية الاقليمية:- هي انشاء او نقل سلطة محلية جديدة على المستوى الاقليمي، هذا النوع من اللامركزية المؤسسية يختص بتنفيذ الانظمة العامة في المنطقة والتي تحكمها السلطات المحلية (Pamfil,2003:27).

2. اللامركزية المرفقية:- وتتمثل بمنح مرفق عام قومي او محلي الشخصية المعنوية وقدرا من الاستقلال لأدارة مرفق عام، وحينئذن يطلق عليه اسم المؤسسة العامة او الهيئة العامة (حسن، 2009 : 14)، ويساهم نظام اللامركزية المرفقية في زيادة كفاءة المرافق العامة نتيجة تحررها من قيود الروتين الحكومي، و اتباعها لنظام الادارة الذي يتفق وطبيعة نشاطها (الحلو،79:2006).

ويمكن ايضاح انواع المركزية واللامركزية من خلال الشكل الاتي :



الشكل (2)
انواع المركزية واللامركزية الادارية
المصدر: العلاق ، عصام ، 2014 ، رسالة ماجستير " علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية" .ص 68 .

ثالثا: النظام الفدرالي

تمتاز الدولة الفيدرالية عن الدول الأخرى ذات التنظيم الدستوري البسيط (الدولة الموحدة) بسمة التعقيد لكونها تقوم على اللامركزية السياسية ، الأمر الذي ترتب عليه نشوء عدد من التركيبات الدستورية داخل الدولة الفيدرالية التي تمنح الحق في إصدار القواعد القانونية والتى تتصف بخاصية الإلزام وذلك ضمن اطار جغرافي محدد وتسري على جماعات بشرية مختلفة ومستقلة نسبياً عن الأخرى (قباني ، 1981، 114).

تعد الفيدرالية بمثابة صيغة للتوفيق بين ضرورة اعتماد سياسة مشتركة إزاء القضايا الكبرى التي تهم المجموعة بكاملها على الصعيدين الوطني والدولي ، وبين تطلعات شعوب الأقاليم التي لا ترغب الالتزام بالقضايا التي تتناقض مع رؤيتها وتريد أن تبقى سيدة نفسها بالنسبة لقضاياها الخاصة . إلا أن البنية الحقيقية للمؤسسات التي تستجيب لهذه الضرورة تبدو معقدة ، وهذا التعقيد ناتج كما يقول (كاريه دي مالبيرج) : (إن الدولة الفيدرالية ينظر لها من ناحية كأنها دولة موحدة ، بينما ينظر لها من جانب أخر كدويلات صغيرة متحدة . (سليمان ، 1991 : 93) .

وهنالك بعض من الفقه يرى بأن هنالك مصطلحين يجري تداولهما في هذا المجال وهما الفيدرالية والفدرلة أو الإتحاد الفيدرالي وهما لا ينصرفان لنفس المعنى إذ أنهما ينطويان على اختلاف ، إذ بينما تنصرف الفيدرالية إلى الجانب الفلسفي والآيدلوجي ويراد بها المذهب أو المبدأ الفيدرالي ، تتضمن الفدرلة أو الإتحاد الفيدرالي التنظيم المؤسساتي ، ويقصد بها إقامة وإنشاء النظام الفيدرالي (مولود ، 1995 ، 233) .

تعرف الفدرالية على انها شكل من أشكال الحكم تكون السلطات فيه مقسمة دستوريا بين حكومة مركزية (أو حكومة فيدرالية او اتحادية) ووحدات حكومية أصغر (الأقاليم، الولايات)، ويكون كلا المستويين المذكورين من الحكومة معتمد أحدهما على الآخر وتتقاسمان السيادة في الدولة.

ويعّرف (أندريه هوريو) الفيدرالية قائلاً (هي مجموعة دول مشتركة تربطها علاقات قانونية داخلية ويكون الاشرف عليها من قبل دولة اعلى)(هيريو ، 1974 ، 153)

ويصف الفقيه (وير) الفيدرالية بأنها : (طريقة توزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات الاقليمية بحيث تكون الحكومة المركزية والحكومات الأقليمية كل منها مستقلة عن الأخرى ومتعاونة معها في آن واحد. (العويس، 1998: 78)

جاءت الدساتير الفيدرالية لحل مشكلة توزيع الإختصاصات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم باتباع إحدى الطرق الأربع الآتية :

ا : حصر إختصاصات الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم

ب : تحديد إختصاصات الحكومة الإتحادية على سبيل الحصر

ج : تحديد إختصاصات الأقاليم على سبيل الحصر

د : الإختصاصات المشتركة

يرى (الكبيسي) إن تقاسم السلطة وتوزيع الإختصاصات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية سيكون منصبا في مصلحة الحكومة الفيدرالية ، حيث أن الأخيرة غالبا ما تشكل الطرف الأقوى في هذه المعادلة،وذلك لأسباب عديدة أهمها :

ا.إن الأقاليم غالبا ما تتذرع بعدم قدرة الحكومة المركزية على إدارة الإقليم بشكل يؤمن مصالحه بشكل مرضٍ وبالتالي فإنها تسعى دائما إلى توسيع الإختصاصات بشكل يؤمن سد احتياجات الإقليم .

ب. إن طرح مسألة الانفصال تكون من الخطورة ، فقد يؤدي انفصال الإقليم إلى تعرضه لمخاطر عديدة ، قد يأتي على الإقليم برمته ، ويكون محط أطماع الدول المجاورة الكبرى وتدخلها وخصوصا إذا ما كان وجود هذا الكيان يسبب لهم أزمة داخلية لسبب عرقي أو مذهبي أو ديني أو أثني .

ج.إن التاريخ السياسي لحياة الدول يرفدنا بتجارب مهمة يبين لنا من خلالها ميول الدول نحو الإتحاد مع الدول الأخرى لما فيه من قوة اقتصادية وعسكرية وسياسية وحتى اجتماعية ، تمكن الدولة من النهوض في مجالات التنمية المختلفة ، وتخفيف العبء عليها خصوصا في المجال العسكري . وعليه فإن من باب أولى ألا يخلق كيان صغير في شكل دولة لا يعرف إلى أين سيؤول مصيرها (الكبيسي ، 2007 : 119-120) .

ويرى (سفر) بان هناك فروقاً أساسية بين النظام الفيدرالي واللامركزية الإدارية يمكن ملاحظتها واستخلاصها وهي من اهمها الأتي (سفر ، 2013 : 20) :-

ا-من حيث الاستقلال تكتّن الدول في الاتحاد الفدرالي مستقله ذاتيا اما في النظام اللامركزي هي مجرد اقسام ادارية تابعة للمركز .

ب-من حيث النظام التشريعي ان الصلاحيات التشريعية في الدول في النظام الاتحادي اعلى من الاقسام الادارية التابعة للمركز في النظام .

ج-من حيث نطاق الاشراف : في النظام الاتحادي ليس من حق الحكومة الرقابة والاشراف على الاختصاصات الدستورية التي حددها الدستور وذلك عكس ما يحصل في النظام اللامركزي من رقابة مشددة للحكومة الاتحادية على الادارات المحلية او الاقصام الادارية التابعة لها .

د- تتميز الدولة الاتحادية بتعقيدها عكس النظام اللامركزي التي الذي يتسم بالبساطة .

النظام الفدرالي في العراق وكيفية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية ولقد حدد الدستور العراقي نموذج العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية وتوزيع الاختصاصات بينهما :
لقد حدد الدستور ثلاثة اختصاصات اساسيه وهي كالأتي : (الطبعة الثانية ، 2006 : 12) .

1. اختصاصات حصرية للحكومة الاتحادية : المادة 110 من الدستور
2. اختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية : المادة 114 من الدستور

ومن الجدير في هذا الصدد الملاحظة بان الدستور نص على اختصاصات مشتركة اخرى لم يصرح بها بشكل واضح كما هو الحال بالمادة (112) بما يتعلق بالنفظ والغاز المستخرج اولا ورسم سياسة استراتيجية مشتركة لتطوير ثروة النفط والغاز. وايضا ما نصت عليه المادة (113) تعد الاثار والمواقع الاثرية من اختصاصات الحكومة الاتحادية وتدار بالتعاون مع الادارات المحلية . وينظم ذلك بقانون.

3. اختصاصات حصرية للادارات المحلية : المادة 115 من الدستور

واستنادا الى ما ذكر اعلاه وتأسيسا عليه نجد بان الدستور هو صمام الامان في هذه العلاقة بحيث ان الدستور رسم خارطة طريق محدده لاختصاصات كل من الحكومة الاتحادية والادارات المحلية والمشترك بينهما . وهذا ما جعل الباحث يرى بان دستورنا افضل في هذا المجال من بعض دساتير العالم حيث قال باحث نيجيري بان الارتباك الدستوري في مجال العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية ان هذا الارتباك الدستوري انشأ خلاف طال امده بين الحكومة الاتحادية والحكم المحلي .

ومن الجدير بالإشارة اليه هنا هو كل ما زادت العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية تعاونا وتنسيقا كلما تمكن نظام الادارة المحلية من تحقيق اهدافه من جانب ومن جانب اخر تمكنت الدولة ككل من تحقيق التنمية القومية والسياسية والاقتصادية .

حيث بالإمكان وضع هذه الاختصاصات في شكل(4) يمثل نموذج العلاقة وخارطة الطريق لهذا العلاقة الجدليه .

شكل رقم (3) نموذج توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية وفقا للدستور
المصدر : اعداد الباحث

رابعا : الرقابة الاتحادية على الادارات المحلية في العراق

1 : **اشكالية التسميه** :

هناك اختلاف كبير بين الباحثين والكتاب الذين تناولوا موضوع العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية هل هي علاقة ام رقابه ام وصايا ام تعاون.

ففي بعض الدول العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية هي علاقة تنسيق وتعاون وتوجيه . وفي البعض الاخر هي علاقة راقابية مشدده .

اما الوصايا الادارية فيمكن القول بان الادارات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية وكاملة الاهلية ولا يوجد في قاموس الادارة هذا المصطلح وانما هذا المصطلح مصطلح قانوني بحت يطلق على الاشخاص فاقدي الاهلية.

انا اعتقد بان نظام الادارة المحلية بالعراق استنادا الى قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم ذي العدد 21 لسنة 2008 بين اوجه العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية بأنها علاقة تعاونيه تنسيقية رقابية . ولا يوجد أي ضير بان هذه العلاقة تتضمنها رقابه حيث اتفق اغلب الكتاب في الادارة المحلية بان من مبادئ الادارة المحلية هو رقابة الحكومة المركزية . كما وهناك من يعتقد بان رقابة الحكومة الاتحادية على الادارات المحلية رقابة تتخللها عون وتعاون(فيصل، 2010 ، 44)

2: **الرقابة الاتحادية على الادارات المحلية** (**اهدافها** ، **اشكالها** ، **انواعها** ، **اساليبها**) :

1 : اهداف الرقابة وخصائصها

بشكل عام تهدف الرقابة الى:(الوكالة الامريكية للتنمية الدولية دليل الرقابة والأشراف للمحافظات العراقية،2011 ، 3)

ا. حماية الصالح العام : وهو محور الرقابة .

ب. توجيه القيادة الادارية او السلطة المسؤولة الى التدخل السريع لحماية الصالح العام ، واتخاذ ما يلزم من قرارات مناسبة لتصحيح الاخطاء من اجل تحقيق الاهداف .

وبالتالي فان للرقابة خصائص هي :

1)الرقابة ترتبط بوضع وتأسيس المعايير الرقابة .

2)تعني الرقابة بعملية تقييم الاداء من خلال متابعة عمليات التنفيذ.

3)ان الرقابة نشاط مستمر يمتد ليسبق الاداء "رقابة سابقة " وتواكب الاداء " رقابة متزامنة " كما يتم عقب الاداء " رقابة لاحقة " .

4)تعمل على تدعيم العلاقة بين الجهود المختلفة وتبحث مدى مساهمتها الفعلية في تحقيق الاهداف .

5)تهتم ببحث نواحي القصور والانحراف عن الخطط والأهداف الموضوعة .

6)تؤكد على اتخاذ الاجراءات التصحيحية في الوقت المناسب والتكلفة المناسبة .

من وجهت نظري وحسب اطلاعي على الدليل المشار له اعلاه اجد وبصوره واضحة بأنه افضل من تناول موضوع الرقابة والإشراف بصورة حديثة .

2: اشكال الرقابة الاتحادية على الادارات المحلية :

تتضح هذا الاشكال وفق الاتي (بطيخ ، 1988 ،137)

ا.التوجيه والاعلام : من خلال جمع المعلومات والبيانات الاحصائية عن الوحدات المحلية ونشاطها. ومن ثم تقوم الحكومة الاتحادية بتقديم النصح والمشورة للحكومات المحلية .

ب. تقديم خدمات معاونة : تقدم الحكومات الاتحادية الكثير من الخدمات التي تساعد الادارات المحلية كعقد دورات تدريب الموظفين المحليين.

ج. التعاون في تنفيذ القوانين : في بعض الاحيان تقوم الادارات المحلية بطلب المساعدة من الحكومة الاتحادية في تنفيذ القوانين او العكس حيث يمكن ان تطلب الحكومة الاتحادية كقوانين مكافحة التهريب والمخدرات او مكافحة الاوبئة والأمراض للحفاظ على الصحة العامة.

د.اشتراط الحصول على اذن مسبق من الحكومة الفدراليه

ه.التفتيش على وحدات الادارة المحلية : وهي من اشد صور الرقابه التي تمارسها الحكومة الاتحادية على الادارات المحلية.

3 . انواع الرقابة المركزية (الاتحادية) على السلطات (الادارات) المحلية :

يمكن تصنيف انواع الرقابة المركزية على السلطات المحلية كالاتي (موسوعة الحكم المحلي ، الجزء الاول ، 286 -293) :.

ا : الرقابة السياسية : وتتلخص بان يقوم المجلس التشريعي (البرلمان) برقابة على السلطات المحلية ويتابع اعمال هذه السلطات ويوجه الحكومة الى اوجه الخلل في هذه النشاط عن طريق الاسئلة والاستجوابات .

ب : الرقابة القضائية : وهي التي يباشرها القضاء على السلطات المحلية .

ج : الرقابة الادارية : هي التي تتولها السلطة التنفيذية لضمان حسن اداء الخدمات الحكومية وتتخذ ثلاثة صور رئيسية هي :

اولا. الرقابة على الاشخاص. ثانيا .الرقابة على الاموال . ثالثا.الرقابة على الاعمال .

4 : أساليب العلاقات

يتم من خلال هذه الأساليب التأكد من قيام الإدارة المحلية بواجباتها ووظائفها وفقاً لما تترتب عليها بموجب القوانين والأنظمة، وتبعاً لاختلاف الدول في تحديد هذه الوسائل والعلاقات. (الشيخلي ، 2002 ، 6) وسيتم استعراض هذه الأساليب تحت عنوان واحد لكل أسلوب مع التأكيد على الاختلاف في ممارسته لبعض تجارب الدول موضوع الدراسة .

1. التصديق على قرارات الإدارة المحلية . .2 الانظمة المحلية . 3.حالات الاهمال او مبدأ الحلول .
4. التفتيش الاداري ..5 استحداث الوحدات الادارية وتقسيمها. 6.الهيئة العليا للادارة المحلية .
7. استئناف القرارات المحلية . 8.العلاقة مع اشخاص الادارة المحلية . .9 العلاقة في الشؤون المالية .
10. علاقات اخرى مع هيئات اتحادية .

أ)السلطة التشريعية ب) السلطة القضائية ج) العلاقة مع الجمهور وتاثيراتها على العلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية.

د) علاقة القوات المسلحة بالادارات المحلية ومدى تاثيرها على العلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية.

ثالثا: مخاوف ومحاذير ناشئة عن تجربة بعض الدول بخصوص العلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية .

يجد الباحث بان العلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية تتاثر سلبا بهذه العوامل الاربعة اعلاه . هي كالأتي :

1 : الهيمنة الفدرالية Hegemonic Federalism: الولايات المتحدة الامريكية نموذجا : منذ سنة 1937 وحتى السنوات الاولى من فترة حكم الرئيس بوش الابن كانت العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الولايات كعلاقة تعاون وتنسيق وتوافق . بعد ذلك فأننا لا يمكن ان نصف العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الولايات بهذا الوصف بل على العكس من ذلك فبدأ تزايد تدخل حكومة واشنطن بتوجيه السياسات العامة والشؤون المحلية بحيث وصل الى تدخلات غير مسبوقة في الشؤون المحلية التي لم تقع في يوم من الايام بيد الحكومة الاتحادية كالتعليم والصحة (ياغي ،2012 : 54) . فقد تجاوز الحكومة الاتحادية الدور الدستوري المجرد فقد بدأ يعتقد الكثيرين من ابناء الشعب الامريكي بان الحكومات المحلية ذابت في مصلحة حكومة واشنطن . (Burke , 2006 :34)

وهذا يجعل الباحث يفكر بما قاله الاستاذ (احمد صقر عاشور) المنظمات اللامركزية كالمحافظات والأقسام والهيئات المحلية التابعة للوزارات، تمارس سلطاتها وإعمالها باعتبارها نائبة عن الحكومة المركزية ، وليس باعتبارها كيانات تنظيمية وإدارية مستقلة . فالحكومة المركزية تملك حق تعديل النظام اللامركزي في أي وقت ، دون ان يكون ذلك رهينا بموافقة الهيئات اللامركزية . بل ان الحكومة المركزية تستطيع ان تصدر تشريعا يلغي النظام اللامركزية، ويلغي هذه التقسيمات الادارية اللامركزية . (عاشور،1979 : 158) .

2 : الدولة المحلية Local State : يرى الباحث من الضروري بقاء الادارات المحلية ادارات محلية تستند الى نظام الادارة المحلية ومقوماته حتى من حيث التسمية . فلا اجد من الصحيح تسميتها بالدولة المحلية كما اعتقد ان هذه التسمية ترعب الحكومات الاتحادية هذا ما يؤثر سلبا على العلاقة بين الحكومات الاتحادية والادارات المحلية . فلا اجد من الصحيح اطلاق هذه التسمية على نظام الادارة المحلية حتى لو كان على مستوى النظري فقط .

3 : العامل السياسي Political factor : كثير ما تتأثر العلاقة بين الحكومات الاتحادية والإدارات المحلية بالعامل السياسي حيث اني اجد بعد تغير الخارطة السياسية في انتخابات مجالس المحافظات لسنة 2013 تأثرت هذه العلاقة بشكل واضح. وهذا ما صرح به اكثر من مره محافظ بغداد الجديد وغيره من المحافظين.

4 : ازمة نظام الادارة المحلية The Local Administration Crisis : كثير ما تتأزم وتتوتر العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية بسبب الازمات التي تتعرض لها هذه الانظمة المحلية. وازمة الادارة المحلية تتكون من ثلاثة ابعاد (التمويل المحلي ، السيطرة المركزية المتنامية عليها ، العزوف الشعبي) . (بن افاه، 1997 ، 48) .

المبحث الثالث:تشخيص العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية استنادا الى القانون المشار اليه وآراء عينة من القيادات في المستوى المحلي او الاتحادي

اولا : تشخيص العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية استنادا الى القانون

اولا : تشخيص العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية استنادا الى القانون المشار اليه

لقد نص القانون المشار وتعديلاته على ان العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية على انها علاقة رقابية وتعاونيه وتنسقيه : كما يظهر ذلك واضحا في النصوص الاتية :

1 : علاقة رقابية :

نصت المادة (2) في الفقره (2) من القانون المشار اليه على الرقابة الواضحة لمجلس النواب على المجالس المحلية التي حتى مع التعديل الاخير (الثاني) في 5 اب 2013 لم يتغير جوهرها. وتأخذ هذه الرقابه اشكال متعددة منها الاعتراض على القوانين الصادرة من المجالس المحلية الماده (20) المعدلة بالتعديل الاول في 9 اذار 2010 حيث نصت على (لمجلس النواب ان يعترض على القرارات الصادرة من المجلس اذا كان مخالف للدستور والقوانين النافذة وفي حال عدم ازالة المخالفة فلمجلس النواب الغاء القرار بالاغلبية البسيطة)

اما المادة (8) في الفقرة (4) المعدله بالتعديل الثاني في 5 اب 2013 نصت على الرقابه على اجهزة الدولة في الناحية لضمان حسن اداء عملها. وهذه المادة فتحت الباب للتنظير واعادة هيكلة مبادئ الادارة المحلية حيث يمكن ان نقول انها ليس رقابة راسية وانما رقابة متبادلة. تحقيق الفرضية الثانية .

2: علاقة تعاونية تنسيقيه :

لقد نصت المادة (2) من القانون المعدلة بالتعديل الاخير (الثاني) على ان العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية على انها علاقة تعاونيه تنسيقيه وهذا واضح من المادة المعدلة اعلاه حيث نصت (تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها بالمواد (112 ، 113 ، 114) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية وتكون الاولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حال الخلاف بينهما وفقا لاحكام الماده (115) من الدستور .

اما في الماده (6) في الفقره (4) المعدله بالتعديل الاخير (الثاني) في 5 اب 2013 حيث نصت الفقرة على (رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد اولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الاولوية لقرار مجلس المحافظة .

اما في المادة 14 في البند 10 في الفقره 3 بالتعديل الاخير (الثاني) المشار اليه نص على (تنسق السلطة الاتحادية مع المحافظ مسبقا عندما تنفذ مهام امنية ضمن المحافظة .

اما المادة 45 في الفقره اولا المعدلة بالتعديل الاخير المشار اليه نصت على تؤسس هئية تسمى (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات) برئاسة رئيس الوزراء وعضوية وزراء (البلديات والاشغال العامة، الاعمار والاسكان ، العمل والشؤون الاجتماعية، التربيه ، الصحة، التخطيط ، الماليه ، الشباب والرياضة) ووزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجلس المحافظة . وتجتمع الهيئة كل شهرين مره واحده على الاقل او كل ما دعت الحاجة .

اما في المادة (7) الفقرة (5) نصت (2) من القانون المشار اليه لمجالس المحافظة المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من المحافظة واجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على ان تراعي المعايير الدستورية لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية .

3 : علاقة تعاونيه رقابية تنسيقيه وليست وصايا اداريه :

لقد نصت المادة 2 المعدله بالتعديل الاخير من القانون المذكور في الفقره 2 منها على (تتمتع المجالس المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثلها رئيسها او من يخوله. وهذه الفقره وضحت بشكل جيد بان المجالس المحلية او الادارات المحلية كاملة الاهلية وتتمتع بالشخصية المعنوية أي لا مجال لكي يقال عنها علاقة من نوع الوصاية الادارية .

هناك الكثير من الشواهد التي تضمنها قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم العدد 21 لسنة 2008 مع تعديلاته التي وضحت العلاقة بشكل جيد بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية . وأكد القانون من انها علاقة رقابية وتنسيقيه وتعاونيه . تحقيق للفرضية الاولى

ثانيا : تحديد العلاقة استنادا الى ادراك مجموعة من القيادات التنفيذية والتشريعية للعلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية :

1: عرض وتحليل النتائج في ضوء عينة من المستجيبين

يسعى هذا المحور للتعرف على واقع العلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية استنادا الى اراء عينة من المستجيبين على المستوى الاتحادي والمحلي ، اذ سوف يتم الاعتماد على التوزيعات التكرارية لإجابات عينة البحث و النسب المئوية لها وصولا إلى الوسط الحسابي و الانحراف المعياري لتلك الإجابات. ولان هذا البحث قد اعتمد على مقياس (Likert) الخماسي في إجابات عينة البحث ، فسيكون مستوى كل متغير محصورا بين (5-1) بأربعة مستويات و الجدول (5) يوضح ذلك، و يشتمل مستويين في حالة الزيادة عن الوسط الفرضي البالغ (3) فيكون جيد إذا ما تراوح بين (4-3) و جيد جدا إذا زاد عن (4) كذلك يتضمن مستويين إذا انخفض عن الوسط الفرضي (3) فيكون ضعيف إذا تراوح بين (2-3) و ضعيف جدا إذا ما انخفض عن (2)

جدول (1) قوة المتوسطات

درجات المقياس	جيد جدا	جيد	متوسط	ضعيف	ضعيف جدا
قيمة المتوسطات	5	4	3	2	1

الوسط الفرضي = (مجموع الأوزان ÷ عدد البدائل) 5+4+3+2+1 ÷ 5 =3

وبصورة اجمالية حققت العلاقة وسط حسابي (3.92) وبمستوى قوي و بأنحراف معياري (0.47) مما يدل على قلة تشتت اجابات العينة و اتفاقهم على ان مستوى العلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية هي بمستوى جيد جدا مما يدل على وجود تناغم بين المنظمات الاتحادية والمحلية .

كما تدرجت مراتب ترتيب نوع العلاقة كما موضح في الجدول (2) :

جدول (2) ترتيب الاهمية على وفق معامل الاختلاف لنوع العلاقة

	نوع العلاقة	Mean	Std. Deviation	C.V معامل الاختلاف	ترتيب المتغيرات
1	لا توجد علاقة	2.50	0.66	0.26	الخامس
2	علاقة وصاية ادارية	2.70	0.64	0.23	الرابع
3	علاقة رقابة	4.70	0.44	0.09	الثالث
4	علاقة رقابية متبادلة	80.4	350.	0.07	الثاني
5	علاقة رقابية تعاونية تنسيقية	4.90	0.30	0.06	الاول
	المستوى العام	3.92	740.		

لغرض ترتيب الأهمية لنوع العلاقة ، جرى استعمال معامل الاختلاف بالاعتماد على الوسط الحسابي والانحراف المعياري والجدول (2) يوضح ان نوع العلاقة (رقابية تعاونية تنسيقية) تحقيقا للفرضية الاولى اذ جاء الأقل تشتتا من حيث إجابات العينة إذ جاءت بالمركز الأول بين انواع العلاقة مما يدل على ان هذا النوع من العلاقة كانت الاكثر وضوحا واتفاقا لافراد العينة مقارنة من بانواع العلاقة الاخرى . اما اكثر الانواع اختلافا فقد كان نوع (لا توجد علاقة) اذ كانت الاكثر اختلافا في إجابات العينة.

وعلى نحو متشابه تقريبا حصل نوع العلاقة (رقابية تبادلية) تحقيقا للفرضية الثانية اذ جاء الأقل تشتتا من حيث إجابات العينة إذ جاءت بالمركز الثاني بين انواع العلاقة مما يدل على ان هذا النوع من العلاقة كانت الاكثر وضوحا واتفاقا لافراد العينة مقارنة من بانواع العلاقة الاخرى بالمرتبة الثانية .

المبحث الرابع/ الاستنتاجات والتوصيات

اولا : الاستنتاجات

بناءا على ما عرض في ما تقدم يمكن الوصول الى مجموعه من الاستنتاجات وهي كالاتي :

1. ان النظام اللامركزي يعني توزيع السلطات على اكبر عدد ممكن من المستويات الادارية والذي يقوم على اساس تقسيم الاختصاصات بين الحكومة المركزية والادارات المحلية وهذا الادارات تتمتع بالاستقلال القانوني الجزئي وتتمتع بالشخصية المعنوية والتي تعمل تحت رقابة الحكومة المركزية لضمان سير تلك الادارات بأعمالها ضمن نطاق توجيه الدولة العام.
2. . يوجد اشكالية لدى الباحثين في تسميه العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية هل هي علاقة وتعاون ام رقابة ام وصاية ادارية . ويختلف ذلك وفق النظام المتبع في كل دولة .
3. لقد حدد القانون المشار اليه العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية على انها علاقة رقابية تعاونية تنسيقية وليست وصاية ادارية .
4. ان نوع الرقابة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية هي علاقة رقابة متبادلة وليست رقابة رأسية او عامودية.
5. هناك تنوع في (اشكال ، انواع ، اساليب) الرقابة الاتحادية على الادارات المحلية وهذا ما يربك عمل هذه الادارات ويعطل عملها .
6. لقد حدد الدستور ثلاثة اختصاصات تجعل العلاقة بين الحكومة الاتحادية الادارات المحلية اكثر وضوحا .
7. ان التزام كل طرف من اطراف العلاقة باختصاصاته الموضحة بالدستور والقانون يصل اطراف العلاقة الى الاداء العالي لهذه الاختصاصات . بل اصبح جائز القول بان من الممكن ان تعجز الحكومة الاتحادية منفردة عن تحقيق التنمية الاقتصادية والسياسية والإدارية والاجتماعية بدون مساعدة وتنسيق والرقابة المتبادلة مع الادارات المحلية.
8. الهيمنة الفدرالية ، الدولة المحلية ، العامل السياسي، ازمة الادارة المحلية هي من ابرز المؤثرات السلبية على العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية . وان نجاح نظام الادارة المحلية يعتمد على حسن وانسيابية العلاقة بينه وبين الحكومة الاتحادية.

9.التعديل الثاني لقانون مجالس المحافظات العدد 21 لسنة 2008 عالج بشكل جزئي المشاكل المالية للإدارات المحلية بسبب ما اضافه هذا التعديل من موارد مالية للإدارات المحلية .

ثانيا : التوصيات :

1.تحديد الاجهزة الرقابية الاتحادية واليات عملها وتنسيق الجهد الرقابي مع الادارات المحلية.
2. تشريع الاتي :
ا : قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية استناداً الى أحكام المادة (106) من الدستور .
ب : قانون تنظيم الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.
ج: تشريع قانون ينظم التفويض بين السلطات الاتحادية وبين سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتكليف لجنة الاقاليم والمحافظات واللجنة المالية في مجلس النواب بالتنسيق مع السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم بأعداد مشروع القانون.
3.اشاعة ثقافة نظام الادارة المحلية بين الاوساط الاتحادية والمحلية لضمان كل منهما حقوقه وواجباته اتجاه الاخر ومنع التنازع والتعارض والأمور غير المسئولة. من خلال عمل دورات تدريبية وتثقيفية .
4.ضرورة اعادة النظر بتعديل نص الماده 45 من قانون رقم 21 لسنه 2008 المعدل والذي منح الاداره المحلية الصلاحيات القانونيه لاداره 8 وزارات خدمية وخولها الصلاحيات الادارية والفنية من دون ان يتطرق الى الصلاحيات المالية ومن دون معرفة قدرة هذه المنظمات المحلية على ادارة هذه الصلاحيات بكفاءة وفاعلية .

المصادر

1. المصادر العربية

اولا : القوانين

1.الدستور العراقي ، الطبعة الثانية ، نيسان 2006 ، نسخة منقحة صادرة عن مجلس الوزراء / لجنة دعم وتشجيع الحوار الوطني .
2.قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، 2008 ، الوقائع العراقية ، العدد 4070 . وتعديلاته كل من التعديل الاول بالعدد 4147 في 9 اذار 2010 ، والتعديل الثاني بالعدد 4284 في 5 اب 2013 .

ثانيا : الكتب

1.العويس .هادف راشد ، 1998 توزيع الإختصاصات في النظام الإتحادي في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية ألمانيا الإتحادية ، مجلة الشريعة والقانون ، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد الحادي عشر .
2.الحلو، ماجد راغب، (2006)، القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية_ مصر.
3. الخلالية، محمد علي، (2009)، الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
4. الذهبي ، العزاوي ، جاسم ونجم ، 2005، مبادئ الادارة العامة ،الطبعة الاولى ، بغداد .
5.المبيضين، صفوان و الطروانة، حسين و عبد الهادي، توفيق (2011)، المركزية واللامركزية في تنظيم الادارة المحلية، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان_ الاردن.
6.المعاني ،ايمن عودة ، 2010، الادارة المحلية ، . كلية الاعمال / الجامعة الاردنية ، مطبعة وائل ، الطبعة الاولى .
7. المعاني ، ايمن عودة ،2013 ،الادارة المحلية،دار وائل،عمان.
8.الوكالة الامريكية للتنمية الدولية ، دليل الرقابة والإشراف للمحافظات العراقية ، برنامج الحكم المحلي – المرحلة الثالثة .، حزيران 2011 .
9.بطيخ ، رمضان محمد ، 1988، الادارة المحلية في النظام الفدرالي ، دراسية تحليلية مع التطبيق على دولة الامارات المتحدة ، موسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع .

10. حسن، محمد قدري، (2009)، القانون الاداري، اثراء للنشر والتوزيع، الاردن.
11. سليمان، عصام ، 1991الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان ، ط1 ، الكتاب الثاني ، دار العلم للملايين.
12. شبر ، رافع خضر صالح ، 2011القانون الدستوري (نظرية الدولة ونظرية الدستور) ، كتاب قيد الانجاز.
13. عاشور ،احمد صقر " الادارة العامة ، مدخل بيئي مقارن " دار النهضة للنشر ، بيروت ، 1979 .
14. قباني، خالد / 1981اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان / منشورات البحر الأبيض المتوسط و عويدات / بيروت- لبنان .
15. قنديلجي ، عامر ابراهيم ، (2012) ، منهجية البحث العلمي ، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الطبعة العربية ، عمان، الاردن .
16. مواود، محمد عمر 1995الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق ، ط2 ، مطبعة وزارة التربية ، أربيل ، الناشر مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر .
17. موسوعة الحكم المحلي ، الاساسيات النظرية للحكم المحلي ، الجزء الاول ، 1977 ،مطبعة نهضة مصر
18. هوريو، أندريه / 1974 . القانون الدستوري والمؤسسات السياسية / ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد / الأهلية للنشر والتوزيع / بيروت – لبنان.
19. ياغي ،عبد الفتاح ، 2012 ، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الامريكية ، دار الحامد للنشر والتوزيع . الطبعة الاولى .

ثالثا : الرسائل والاطاريح والبحوث

1.الشيخلي ، عبد الرزاق ، 2002 ، ندوة العلاقة بين الادارة المركزية والإدارة المحلية ، بيروت ، الجمهورية البنانية ، المعهد العربي لإنماء المدن .
2.العلاق ، عصام ، 2014 ، رسالة ماجستير " علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية" .
3. القيسي خلدون عبد القادر عبد المجيد واخرون وقائع المؤتمر العلمي الثاني،للمركز الوطني للتطويرالاداري وتقنية المعلومات ،عقد تحت شعار الاصلاح والتحديث للقطاع العام ضرورة للتنمية ،وزارة التخطيط ،2012.
4.الكبيسي ، معمر مهدي صالح . 2007 . توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية . دراسة مقارنة .
5.بن افاه ،احمد ، (1997) ، ازمة الادارة المحلية ، دراسة تحليلية للتجربة العراقية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة بغداد كلية الادارة والاقتصاد.
6.سفر. سامر حميد . 2013. النظرية العامة للاتحاد الفيدرالي. الجامعة التقنية الجنوبية / المعهد التقني الناصرية
7.فيصل ، يسار فاروق ، 2010، رسالة ماجستير " الحكم المحلي ودوره في أبعاد التنمية الاجتماعية دراسة مقارنة بين محافظتي بغداد وكربلاء" .
8.د عبد الرزاق الشيخلي ، المحاضره التي القاها على طلبة الدراسات العليا، 2013 ، دراسات في الادارة المحلية .

2. **المصادر الانكليزية**

1. Books

1.Burke , John P. 2006. The institutional Presidency . In Michael Nelson , Ed. The Presidency and the Political . Washington , CD : CQ Press. 8th ed.
2.Henry Maddik “Democracy, Decentralization & Development” Londn.1993,p. 23.
3.Kauzya, J.m. (2005), Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development, Discussion paper, New York.

2. Researches and Thesis

1.Alao, D. O., Osakede, K. O., & Owolabi, T. Y. (2015). CHALLENGES OF LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION IN NIGERIA: LESSONS FROM COMPARATIVE ANALYSIS. International Journal of Development and Economic Sustainability, 3(4), 61-79.

2.Osakede, K. O., Samuel, I., Taiwo, A., Oluwadamilol, O., & Ojo, A. (2016). Local Government Administration in Nigeria: Lessons from Comparative Analysis. Review of Public Administration and Management, 400(3786), 1-10.

3.Elander, I., & Montin, S. (1990). Decentralisation and Control: central-local government relations in Sweden. *Policy & Politics*, *18*(3), 165-180.

4.Leonard Dwhite "Decentralization" in Encyclopedia of the social sciences, U.S.A, vol, 5, 2003. p. 44.

5.Pamfil, C. (2003), Evolving Inter governmental Relations for Effective Development in The Context Of Regionalization, Local Government and Public Service Reform Initiative, Printed in Budapest, Hungary,

The relationship between the central government and local administrations in the federal system: Experience the Iraqi model

Abstract

Increasingly, public organizations in the federal state are required to work together, as well as to work with others to achieve their objectives. In Iraq there are two levels of organizations, including federal and local, and these organizations have been forced to work for many years in an environment in which the responsibility for service delivery is shared between policy makers and service providers, and between local governments and the federal government. It is sometimes difficult to manage the relationship between these organizations (federal and local) and do not always provide the best possible outcome of this relationship. This paper reviews how to manage the relationship between local administrations and the federal government in the federal system with a focus on the Iraqi experience. And illustrate examples of how to develop cooperation, exchange and terms of reference. The researcher reached conclusions and recommendations whose main purpose is to streamline the relationship between the federal government and local administrations to reach the desired goal of their respective existence.

Keyword: central government, local administration, decentralization, federalism, cooperation, control.