المقدمة

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

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

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

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

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

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

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

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

أهداف الدراسة:تهدف الدراسة إلى ما يلي:

١ـ بيان عمل لجان مجالس المحافظات العراقية(نموذج البحث).

٢ـ بيان وتحليل عمل لجان مجلس محافظة بغداد(نموذج البحث).

أهمية الدراسة: تكمن أهمية الدراسة في:

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

٢ــ التحقق من أن تجربة اللامركزية الادراية في العراق قد استوفت شروطها.

إشكالية الدراسة:

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

فرضية الدراسة:

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

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

الدراسات السابقة:

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

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

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

هيكلية الدراسة:

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

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

المبحث الأول: النظرية العامة للامركزية.

المبحث الثاني: نشأة وتطور اللامركزية في العراق الحديث والمعاصر.

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

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

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

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

المبحث الأول: مجلس محافظة بغداد وعلاقته بالسلطة التنفيذية.

المبحث الثاني: مجلس محافظة بغداد وعلاقته بالسلطة التشريعية والقضائية.

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

الأول: بقاء الوضع كما هو عليه.

الثاني: فشل تطبيق اللامركزية الإدارية.

الثالث: نجاح تطبيق اللامركزية الإدارية.

وجاءت الخاتمة مدون فيها خلاصة للدراسة والاستنتاجات.