

برنامج تنمية الأقاليم في العراق بين منهج اللامركزية الإدارية وأهداف التنمية المحلية المستدامة للمدة 2006-2012

أ.م.د. وفاء المهدي*

أ.م.د. إنعام مزيد الخزاعي*

المستخلص:

لأن اللامركزية الادارية في العراق حظيت بمكانة في الدستور لعام 2005 الذي نص على الحق السياسي والحق الاقتصادي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولأن التشريعات القانونية جاءت داعمة لهذا الحق من خلال قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لعام 2008 ولأن الموازنة الفدرالية ترجمت هذا الحق من خلال تخصيصات الاستثمار لبرنامج تنمية الاقاليم ابتداءً منذ عام 2006 برزت أهمية الاهتمام بالتنمية المحلية المستدامة في العراق بعد تعرضها لعقود من الزمن للإهمال والإخفاقات والكوابح مما أزم مشكلة التفاوت واللامساواة في مستويات تنميتها بين المحافظات، لذا جاء هذا البحث ليقدم إطلالة على الجهود الرسمية والمحلية في تحذير المركزية الادارية في نظام الحكم المحلي ممثلاً بمجالس المحافظات ودورها في تحقيق أولويات الاهداف التنموية من خلال رفع كفاءة التنفيذ المالي لتخصيصات الاستثمار المحددة في برنامج تنمية الاقاليم من أجل تعزيز ديمقراطية التنمية المكانية.

Abstract

Administrative decentralization in Iraq gained the status by the Constitution for the year 2005, which it was text on governorates not organized in a region the political and economic right. So legislation was supportive of this right by governorates not organized in a region law No (21) for the year 2008. This right was translated federal budget via investment allocations for the regions development program since 2006.

Arise importance attention of sustainable local development in Iraq after it was exposure to decades from neglect and failures, causing the problem of inequality development levels among the governorates.

This search came to provide a view of the official and local efforts to administrative centralization warning in local government system representative by governorates council, and its role in achieving the priorities of the Millennium Development Goals by rising of the financial implementation efficiency to investment allocations. It was specified in the regions development program in order to spatial development promote.

المقدمة :-

حظيت اللامركزية الادارية كمنهج ومضمون وآلية بأهمية كبيرة في الخطاب السياسي والتنموي خلال العقد الاخيرين من القرن الماضي وبدايات القرن الحادي والعشرين في معظم الدول النامية بإعتبارها الأساس في تحقيق الحكم الصالح وتمكين المجتمعات المحلية وضمان استدامة تنميتها لابل جعلتها بعض الدول أهدافا مرفوعة من اجل التغيير والإصلاح الاقتصادي

* عضو هيئة تدريس/الجامعة المستنصرية/كلية الادارة والاقتصاد

والاجتماعي وتبنتها كشعارات كما في ثورات الربيع العربي التي قادتها بعضا من شعوب العالم العربي في العقد الثاني من القرن الواحد والعشرين مطالبا بإرساء نظم سياسية واقتصادية تؤمن مطالبة بالديمقراطية والحرية واقتصاد السوق بقيادة القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني وضمان العدالة الاجتماعية بعيدا عن المركزية المقيتة في ادارة الحكم والاقتصاد لصالح اللامركزية في تحقيق التنمية القائمة في جوهرها على الحد من التفاوت بين المركز والأطراف والارتقاء بجودة نوعية حياة الإنسان في المجتمعات المحلية كافة من خلال إدماج تلك المجتمعات بمعطيات التنمية وتفاعلاتها وضمان مبدأ الشراكة في صنع القرار التنموي ليكون أحد أوجه البعد المحلي للديمقراطية ناهيك عن إرساء مبدأ البناء التنموي من الاسفل ليكون الدعامة الأساسية في تحقيق ديمقراطية التنمية المكانية .

إن تجسيد هذه الحقائق ذات الصيغة المبدئية على ارض الواقع من شأنه أن يمنح صلاحيات واسعة للحكومات المحلية في اشراك مجتمعاتها في تخطيط ومتابعة تنميتها ضمن إطار من الديمقراطية المعززة بنهج اللامركزية الادارية سعيا لتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المحلية المتاحة والكامنة ورفع درجة كفاءة تنفيذ الأهداف المتبناة وفقاً لمعياري الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية .

ويعد العراق واحداً من الدول العربية الذي سعى بعد عام 2003 إلى إرساء اللامركزية الادارية في تقديم الخدمات العامة كمنهج للحكم الصالح في المحافظات العراقية والمقر في الدستور العراقي لعام 2005 وفق المادة 116 ونظمها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008 وكافة تعديلاته من اجل إرساء أسس الديمقراطية ذات البعد المحلي والحد من التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين المحافظات والارتقاء بمستوى التنمية البشرية المستدامة لكافة السكان المحليين مما أستوجب معه تخصيص مبالغ استثمارية لمشاريع تنمية المحافظات والأقاليم ضمن الموازنة الاستثمارية الاتحادية وبذلك كان العراق على موعد مع ولادة (برنامج تنمية الاقاليم عام 2006) ذلك البرنامج الذي يعد خطوة ايجابية باتجاه توليد بيئة مؤاتية وجاذبة لتخطيط ابعاد التنمية المحلية في العراق وألويات أهدافها لتكون محدده ومعروفة وذات أثر فاعل في استدامة التنمية المكانية .

وعلى الرغم من هذه التوجهات الرسمية والعلمية الهادفة إلى تطبيق منهج اللامركزية الادارية إلا أن هناك الكثير من التحديات ذات الصبغة السياسية والإدارية والاقتصادية التي لعبت دورا في الحد من كفاءة تنفيذ اهداف برنامج تنمية الاقاليم وعرقلة مسار ديمقراطية التنمية المكانية من أجل الكشف عن هذه التهديدات وأسبابها وما هي السياسات والبرامج المطلوبة كخيارات للتدخل التنموي تم اختيارنا هذا البحث ليغطي المدة 2006-2012 والتي تمثل عتبة حدودها بداية عمر البرنامج ونهايتها تمثيل لما متاح من بيانات اعتمدت لإغراض التحليل .

فرضية البحث :- ان التطبيق الخاطئ للامركزية الادارية وعجز الحكومات المركزية عن الوفاء باحتياجات المجتمعات المحلية وسوء تخصيص الاستثمارات صوب اولويات الاهداف التنموية تعد أسباباً في تفسير انخفاض كفاءة تنفيذ برنامج تنمية الاقاليم في العراق وتعثر مسار التنمية المحلية المستدامة .

مشكلة البحث :- إن سياسات التنمية المكانية التي طبقت في العراق منذ أربعة عقود خلت ساهمت في تعميق حدة التفاوت الاقتصادي والاجتماعي ما بين محافظات العراق لابل كرسست هذا التفاوت من خلال إهمالها لمعياري الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية عند تخصيص الاستثمارات جغرافيا فكان سبباً في إرساء ملامح لتنمية مشوهة وارتفاع في معدلات الفقر والحرمان بين سكانها واتجاهات لحراك سكاني غير منضبط مما ولد انعكاسات سلبية تفاقمت لتتخذ شكل تهديدات تنموية ممتدة زمنيا ومكانيا لتعلن عن ولادة برنامج تنمية الاقاليم في العراق .

أهداف البحث :- يسعى البحث إلى تحقيق الاهداف الآتية :-

- 1- تحديد المعاني والدلالات العلمية لمفهوم الفيدرالية والكونفدرالية .
- 2- التعريف بأهداف برنامج تنمية الأقاليم وصورته المالية .
- 3- تأشير التهديدات التنموية الحالية والمتوقعة التي تمس حقوق الإنسان في المجتمعات المحلية.
- 4- التعريف بالسياسات والبرامج المطلوبة كخيارات تدخل تنموية لرفع كفاءة برنامج تنمية الأقاليم وتعزيز الوجه المحلي للديمقراطية .

منهجية البحث .- تم الاعتماد على ما يعرف بالمنهج المتكامل في البحث والذي يجمع ما بين المنهج الاستدلالي والمنهج الاستقرائي من أجل الوصول إلى نتائج تصلح لإغراض التعميم والتطبيق .

هيكلية البحث .- تم تقسيم هيكلية البحث إلى الفقرات الآتية :-

- أولا :- الفيدرالية والكونفدرالية واللامركزية الادارية...معان ومضامين
- ثانيا :- اللامركزية الادارية في العراق بعد عام 2003.....الاسناد المرجعي والتدخل التنفيذي .
- أ- المرجعية القانونية والدستورية لتطبيقات اللامركزية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم .
- ب- محافظات العراق ...خارطة المشكلات التنموية
- مشكلات قانونية ودستورية
- المشكلات المالية
- ثالثا :- برنامج تنمية الاقاليم في العراق للمدة 2006-2013...الأهمية والصورة المالية
- أ-برنامج تنمية الاقاليم : دليل التنمية المكانية في العراق.
- ب-برنامج الإنذار المبكر للمحافظات العراقيةمستوى الحالة وخيارات التدخل
- التهديدات على مستوى الاهداف الإنمائية للألفية الثالثة وخيارات التدخل
- التهديدات على مستوى التنمية البشرية المستدامة وخيارات التدخل
- التهديدات على مستوى التنمية المستدامة وخيارات التدخل
- التهديدات على مستوى الاستدامة المالية وخيارات التدخل

رابعا :الخاتمة

أولاً.. الفيدرالية والكونفدرالية واللامركزية الإدارية... معاني ومضامين

بعد العراق أحدث الدول الفيدرالية في العالم بعد التحول الديمقراطي الذي تحقق عام 2003، حيث تبنى الدستور الدائم لعام 2005 الفيدرالية واللامركزية الإدارية كأسلوب لنظام الحكم لينضم بذلك إلى مجموعة الدول الفيدرالية البالغ عددها (28) دولة والتي يقيم فيها 40% من سكان العالم. تعددت الطروحات والنقاشات الخاصة بتحديد معنى مفهوم الفدرالية والكونفدرالية وما الفرق بينهما؟ وهل يشترك مفهوم اللامركزية الإدارية معهما في الاحلال والتداخل؟

الفدرالية كلمة مشتقة من الكلمة اللاتينية "فيدوس(feodvc)" التي تشير إلى معنى التآلف أو التعاقد¹ أما اصطلاحاً فلا يوجد هناك إجماع على تعريف محدد للفيدرالية إلا أنه يمكن أن نجد مجموعة من التعريفات لمفهوم الفدرالية تم تحديدها من قبل اساتذة القانون والسياسة إذ عرفها جيمس ماديسون استاذ النظم السياسية في الولايات المتحدة الامريكية "بأنها نظام توزيع الصلاحيات بين حكومتين او اكثر تمارس السلطة على مجموعة من الناس نفسها وعلى الإقليم الجغرافي ذاته"، وجد (جورج اندرسون)، إن الفدرالية " هي شكل ديمقراطي من أشكال الحكم تقوم على أساس الدستور وسيادة القانون".²

ومهما اختلفت الآراء وتنوعت حول تعريف الفدرالية، فإنها تكاد تجمع على مجموعة من السمات يمكن حصرها بالآتي³:-

1. إن الفدرالية تمثل صيغة من صيغ الحكم في دولة عصرية حديثة.
2. إن نظام الحكم الفدرالي ينتمي إلى ما يسمى بالأنظمة الديمقراطية، لذا نجد إن (لاري دايموند) يقول: لا يمكن لفدرالية حقيقية أن تتحقق ضمن نظام استبدادي وتسلطي، لأن مفهوم اقتران الحرية بالفدرالية لا يمكن إنكاره بأي شكل من الأشكال.
3. ترتبط الفدرالية بالاتحاد ولا تعني التقسيم والانفصال.

1 النظام الفدرالي أحد المكاسب السويسرية الهامة. مقال منشور على الانترنت على الموقع الالكتروني:
<http://www.swissinfo.ch>

2 جمال ناصر جبار الزيدوي، اختصاصات الاقاليم والمحافظات في العراق، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، العدد 18-19، بغداد، 2011، ص72.

3 د. خالد عليوي العرداوي، الفدرالية والديمقراطية التوافقية ومعطيات الواقع العراقي، بحث مقدم إلى مؤتمر الفدرالية في العراق: الواقع والمستقبل والذي عقدته كلية القانون والسياسة/ جامعة صلاح الدين بالتعاون مع جامعة ديوبول الأمريكية للمدة من 28 - 29 / 4 / 2010، مجلة الفرات، العدد السابع، 2011، ص44.

4. إن الاتحاد في ظل الفدرالية يكون اختياريًا وليس قسريًا.

5. يتميز المجتمع الذي تطبق فيه الفدرالية بتنوعه الأثني أو الديني أو القومي.

وإذا ما كانت الفدرالية *federalisme* نظام سياسي لتوزيع السلطات التنفيذية والتشريعات والقضائية بين السلطة الاتحادية المركزية والولايات الاتحادية في ظل سلطة اتحادية مركزية تملك سلطات سيادية تساعد على وحدة الدولة الاتحادية وتماسكها في ظل توزيع واسع للسلطات الرئيسة الثلاث داخل الدولة، فإن الكونفدرالية أو كما يطلق عليها البعض بالاتحاد الاستقلالي أو ما يسمى بالكونفدرالية وهو اتحاد دولتين أو أكثر من الدول ذات الاستقلال التام بعد عقد معاهدة تحدد الأغراض المشتركة التي تهدف الدولة الكونفدرالية إلى تحقيقها ويتمتع كل عضو فيها بشخصية مستقلة عن الأخرى وتديرها هيئات مشتركة تتكون من ممثلين من الدول الأعضاء لتحقيق الأهداف المشتركة وهذه الهيئة تسمى الجمعية العامة أو المؤتمر وأعضائها يعبرون عن رأي الدول التي يمثلونها وتصدر القرارات بالإجماع ، وتعتبر نافذة بعد موافقة الدول الأعضاء عليها. إذا الدولة الكونفدرالية تتكون باتحاد دولتين أو أكثر من الدول المستقلة { وليست أقاليم } لتحقيق أهداف مشتركة وذلك بموجب عقد معاهدة بينهم وتشرف على نصوص المعاهدة هيئات مشتركة بين الدول الأعضاء وتتمتع الدول الأعضاء في الاتحاد الكونفدرالي باستقلالها التام، وترتبط ببعضها نتيجة مصالح عسكرية، اقتصادية أو سياسية كما هو الحال في الاتحاد الأوروبي ويمكن أن نشخص الفرق ما بين الدولة الفيدرالية والكونفدرالية من خلال الآتي :-⁴

- 1- لكل دولة عضو من أعضاء الاتحاد الكونفدرالي ممارسة السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي الفعلي. أما أعضاء الدولة الفيدرالية فلا يحق لهم ذلك ويكون التمثيل الدبلوماسي والسياسة الخارجية من اختصاص السلطة التنفيذية في الدولة الفيدرالية (الحكومة المركزية).
- 2- لدول أعضاء الدولة الكونفدرالية حق إعلان الحرب وليس بإمكان أعضاء الدولة الفيدرالية (حكومات الأقاليم) ذلك ، لأن ذلك من صلب صلاحيات الحكومة المركزية (الحكومة الفيدرالية)
- 3- الحرب التي تحدث بين أعضاء الدولة الكونفدرالية حرب دولية ، أما الحرب التي تحدث بين أعضاء الدولة الفيدرالية فهي حرب داخلية (إقليمية).

⁴ د. إدريس لكريني ، المركزية واللامركزية الإدارية والفيدرالية والكونفدرالية ، كلية الحقوق – مراكش، وثيقة إلكترونية [img </ " ;src="//me.effective measure.net/em_image" alt="" style="position:absolute; left:-5px](http://me.effective measure.net/em_image)

- 4- كل خرق للقانون الدولي من قبل أعضاء الدولة الكونفدرالية يتحمل نتائجه وحده وليس بقية الأعضاء والعكس هو الصحيح في الدولة الفيدرالية.
- 5- تشرف على الدولة الكونفدرالية هيئات مشتركة بين الدول الأعضاء ، أما في الدولة الفيدرالية الحكومة المركزية هي التي تدير الدولة وتترأس أعضائها.
- 6- يحق لكل دولة عضو في الاتحاد الكونفدرالي إلى الانسحاب متى شاءت لكونها دولة مستقلة ، أما أعضاء الدولة الفيدرالية فليس لهم الحق لأنهم يعتبرون أقاليم وجزء لا يتجزأ من الدولة الفيدرالية.
- 7- مواطنو الدولة الكونفدرالية يتمتعون بجنسية بلدهم وليست هناك جنسية موحدة للدولة الكونفدرالية ، أما مواطنو الدولة الفيدرالية يتمتعون بجنسية الدولة الاتحادية الفيدرالية وهناك جنسية موحدة للدولة الفيدرالية عكس الدولة الكونفدرالية تتعدد الجنسيات بتعدد الدول.
- 8- في الاتحاد الكونفدرالي يتعدد رؤساء الدول بتعدد الدول ، إذ لكل دولة رئيسها ، أما الدولة الفيدرالية (المركزية) تتميز بوحدة رئيس الدولة وسيادة موحدة ، أي الدولة الكونفدرالية لاتعتبر دولة موحدة تضم بين جنباتها دويلات أعضاء بعكس الدولة الفيدرالية تعتبر دولة على الصعيدين الداخلي والخارجي.

اللامركزية نظاماً ادارياً لتوزيع السلطات الإدارية بين المركز والوحدات الإدارية المحلية،⁵ فتعرف اللامركزية بأنها "طريقة من طرق الإدارة يراد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة (تسمى المجالس المحلية) تباشر سلطات ومهام ووظائف محلية تحت رقابة الحكومة المركزية"، وعرفها البعض الآخر بأنها "درجة عدم تركيز السلطة وتوزيعها بين الأشخاص والمستويات الإدارية المختلفة".⁶ إذ تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع مهام الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية أو مرفقيه فتعطى السلطات لاتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الإداري إلى هيئات ليست من موظفي السلطة المركزية ولا يخضعون للتدرج الوظيفي وفي الغالب يتم انتخاب هذه الهيئات من قبل المواطنين في الوحدات .

⁵ د. زهير الحسني، اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية المنعقد في بغداد للمدة من 27-28 شباط 2012، الجزء الثاني، ص148.

⁶ جمال ناصر جبار الزيدوي، مصدر سابق، ص70.

اللامركزية الادارية والتنمية المحلية المستدامة...اتساق وتناغم

يقصد باللامركزية في مجال الإدارة العامة (أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانوناً) ، واللامركزية بهذا المعنى قد تكون لامركزية سياسية أو لامركزية إدارية⁷

وتعني اللامركزية السياسية نظام يتعلق بشكل نظام الحكم السياسي في الدولة الاتحادية يتم بموجبه توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدولة الاتحادية والولايات التابعة لها مع تمتع كل ولاية باستقلالها الذاتي في مباشرة سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية بينما تبقى مظاهر السيادة الخارجية ضمن اختصاصات السلطات الاتحادية مع بعض الاستثناءات في حدود ضيقة، ويفترض نظام اللامركزية السياسية وجود دستور اتحادي ودستور محلي للولاية وكذلك يفترض ازدواج السلطات في الدولة الاتحادية . سلطة تشريعية اتحادية وسلطة تشريعية محلية للولاية ، سلطة تنفيذية اتحادية وسلطة تنفيذية للولاية وسلطة قضائية اتحادية وسلطة قضائية للولاية وهذا الازدواج لا يتجسد إلا في الاتحاد الفدرالي ولمنع تداخل الاختصاصات تلجأ الدول إلى :-

الطريقة الأولى.. يتم بموجب هذه الطريقة تحديد اختصاصات كل من دولة الاتحاد واختصاصات الولايات أو الإقليم على سبيل الحصر في الدستور الاتحادي.
الطريقة الثانية.. يحدد الدستور الاختصاصات الحصرية للدولة الاتحادية ويترك ماعداها للولاية وفي هذه الطريقة يكون اختصاص الدولة الاتحادية محددا بينما يكون اختصاص الولاية مفتوحا وبمرور الزمن سترداد صلاحيات الولاية بينما تبقى صلاحيات الدولة الاتحادية على حالها لأن الاختصاص العام سيكون للولايات . ومن أمثلة الدول التي أتبعت هذه الطريقة هي الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي سابقا والأرجنتين وسويسرا وألمانيا والإمارات العربية المتحدة والعراق.

الطريقة الثالثة.. يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الولايات على سبيل الحصر ويترك ماعداها للدولة الاتحادية وهذه الطريقة تحدد اختصاص الولاية بينما تبقى الاختصاص العام للدولة الاتحادية ومن أمثلة الدول التي أتبعت هذه الطريقة الهند وكندا وفنزويلا.

⁷ د. إبراهيم بن عبدالله بن عبد الرحمن، المركزية واللامركزية في الإدارة، وثيقة الكترونية متاحة على الموقع

<https://mail.google.com/mail/u/0/?ui=2>

أما اللامركزية الإدارية فهي طريقة من طرق الإدارة تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات منتخبة محليا في الولايات أو هيئات مرفقيه تباشر اختصاصها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، تتمثل أهم صورها تتمثل :-⁸

- لا مركزية محلية: وتتحقق بمنح جزء من إقليم الدولة الشخصية المعنوية واستقلاله بإدارة شؤونه المحلية تحت رقابة السلطة المركزية.

- لامركزية مرفقية: أو كما يطلق عليها مصلحية وتتحقق بمنح مرفق معين من المرافق العامة الشخصية المعنوية من اجل إدارة شؤونه بنفسه مستقلا عن السلطة العامة التي يتبعها خاضعا لرقابتها.

مهما تعددت وتنوعت التقسيمات إلا أنها بالنتيجة تصب في اعطاء المحافظات والأقاليم او كما يحلو للبعض ان يسميها (المحليات) الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرارات بعيدا عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذه القرارات بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة وبالنتيجة ستكون اللامركزية الإقليمية اسلوب من أساليب التنظيم الاداري للدولة من خلاله تقوم الادارة المحلية بنقل بعضا من السلطات إلى الوحدات المحلية وهذا بالطبع لا ينهي اختصاصات الحكومة المركزية بل يظهر اشتراك الحكومات المحلية مع الحكومة المركزية في ادارة التنمية المستدامة وتقديم الخدمات العامة بجودة نوعية عالية .

وعليه تعد اللامركزية الادارية وتطبيقاتها أهم ملامح التحولات والممارسات الديمقراطية، وجسرا للعبور إلى التنمية المحلية المستدامة ببعدها التشاركي وإقرار وتعزيز دولة القانون والمؤسسات بحيث أصبحت قوة الدولة تقاس بقوة وتنافسية حكوماتها المحلية . والعراق واحداً من بين الدول التي سعت إلى إرساء أسس اللامركزية في نظامها الاداري مابعد 2003 لتكون اسلوبا لتجسيد الديمقراطية وكان للدستور وللتشريعات ونصوص القوانين دورا في هذا التجسيد حيث كانت اللامركزية نصا او بندا في الدستور العراقي لعام 2005 وهذا ما اشارت إليه المواد الدستورية (108، 109، 110، 111، 112، 113)* ان المواد الدستورية ذاتها قد تعرضت

8 المصدر السابق نفسه .

● جاءت المادة 108 في تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:
اولا: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
ثانيا: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.
ثالثا: رسم السياسة المالية والجمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق

إلى الانتقاد من قبل البعض لأنها لم تات بفصل واضح بين بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية بل جاءت بخلط واضح بينهم وفي أكثر من موقع ومما زاد الأمر تعقيدا إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 يراه البعض بأنه جاء قاصرا ومتعارضا مع أحكام الدستور مبررين ذلك بالآتي⁹

1- بالرجوع إلى المادة (116) في الدستور الذي وصف النظام الاتحادي في جمهورية العراق بأنه يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية ولم يتحدد في هذه المادة شكل اللامركزية هل هي لامركزية سياسية أم لامركزية إدارية إلى أن جاءت المادة 122 ثانيا من الدستور فمنحت المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية . ولكن الفقرة خامسا من المادة 122 نفسها نصت (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة) وهنا وقع أول خلط في الدستور بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية لأن عدم خضوع الهيئات المحلية المنتخبة إلى رقابة السلطة المركزية هو أحد

ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته.

رابعا: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

خامسا: تنظيم أمور الجنسية والجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

سادسا: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعا: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامنا: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه الى العراق، وفق القوانين والاعراف الدولية.

تاسعا: الإحصاء والتعداد العام للسكان.

المادة (109): النفط والغاز هما ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات.

المادة (110): أولا: تقوم الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقليم والمحافظات المنتجة على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد، مع تحديد حصة لفترة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منه بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون.

ثانيا: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.

المادة (111): تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم: أولا: ادارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم، وينظم ذلك بقانون. ثانيا: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها. ثالثا: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. رابعا: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام. خامسا: رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. سادسا: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

سابعا رسم سياسة الموارد المائية الرئيسية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً وينظم ذلك بقانون.

المادة (112): كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية تكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الاولى لقانون الاقليم في حالة الخلاف بينهما..

المادة (113): يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية.

9 اسماعيل علوان ،مصدر سابق .

أركان اللامركزية السياسية لأنه في نظام اللامركزية الإدارية تكون الهيئات المحلية خاضعة لرقابة السلطة المركزية في العاصمة وبذلك وقع الخلط بين فقرتين في مادة دستورية واحدة.

2- المادة (115) عملت على التساوي بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إذ أناطت بهذه الأقاليم والمحافظات كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وهذا يعني إن الدستور حدد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر بينما أبقى اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مفتوحة لاستقبال المزيد من الاختصاصات بمرور الزمن . وهنا نجد الدستور قد منح المحافظات اختصاصات واسعة جدا ولم يكتف بذلك وإنما أفرط في توسيع هذه الاختصاصات عندما أعطى الأولوية لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما في غير الاختصاصات الحصرية . إن إمعان النظر في الاختصاصات التي منحتها هذه المادة الدستورية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم يكشف لنا بوضوح تام إن الدستور ساوى بينها وبين الأقاليم في الاختصاصات عندما منحها حق تشريع القوانين وسند لها كل الاختصاصات العامة عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وأعطى الأولوية لقانونها على القانون الاتحادي عند التعارض في غير الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وهذا يعني إن الدستور منح المحافظات كل شروط اللامركزية السياسية التي مر ذكرها رغم النص في المادة (122) انفا اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية ، مما يعني إن الدستور وقع في خلط كبير بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.

3- المادة 114 من الدستور حددت سبعة اختصاصات جعلتها مشتركة بين السلطات الاتحادية من جهة والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي :-

-إدارة الكمارك

-تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

-رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها.

-رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

-رسم السياسة الصحية العامة.

-رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة.

-رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها.

الشيء الأهم إن المادة (115) التي مر ذكرها أعطت الأولوية في الصلاحيات المشتركة عند

التعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مما يعني من الناحية الفعلية إن الصلاحيات المشتركة في النهاية هي من اختصاص الإقليم والمحافظة طالما إن الدستور أعطى الأولوية لقانون الإقليم والمحافظة وليس أمام السلطة الاتحادية إلا التسليم لقانون الإقليم والمحافظة في حالة إصرارهما على القوانين التي يشرعنها وهذا يعني إن هذا الاختصاص يشكل أقصى ما ذهب إليه نظام اللامركزية السياسية المطبقة في العالم ، وهذا يؤكد مرة أخرى إن الدستور وقع في خلط كبير في بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية الذي تبناه في المادة (122) .

ثانياً صفوة القول أن هذه الاستقلالية الادارية المثبتة دستوريا تصطدم بمعارضة قوية من مختلف القوى التي لا تزال تحبذ تعزيز صلاحيات الحكومة المركزية على حساب الأطراف. ومن البديهي أن الاستقلالية الادارية للسلطات المحلية لن تترسخ على أرض الواقع دون استنادها إلى أساس مالي متين.

صحيح أن الدستور منح سلطات الإقليم والمحافظات الحق في زيادة إيراداتها بشكل مستقل، ولكن الواقع يبين أن السلطات المحلية لا تزال تعتمد في تمويل الحصة الأكبر من نفقاتها على ميزانية الدولة الاتحادية. وهي حقيقة تعطي لوزارة المالية في بغداد، وبغض النظر عن النوايا، سلطة فعلية لممارسة النفوذ والتأثير والتي يمكن استغلالها في ظل ظروف سياسية معينة. وكل ذلك يؤكد أهمية إيجاد نظام واضح لتوزيع الموارد المالية. وهو جانب أكد عليه الدستور العراقي الذي ينص على تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً للأقاليم والمحافظات وبما يكفيها للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار نسبة السكان فيها. ومع ذلك تظهر الكثير من الخلافات بهذا الشأن، كما هو الحال في الضجة التي تُثار كل عام حول حصة كردستان في الميزانية العراقية. ويعود ذلك أساساً إلى عدم وجود قواعد قانونية واضحة وتفصيلية تحدد كيفية توزيع الموارد المالية بين السلطات المختلفة.¹⁰

وبغض النظر عن هذا الرأي أو ذاك فإن اللامركزية الإدارية جزء أو أداة في عملية التنمية يتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتنموية لها تزيد من فاعليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها .

¹⁰ د.نبيل جعفر عبد الرضا، أنواع اللامركزية، الحوار المتمدن، العدد 3643 في 2012-12-19

أن فشل كثير من خطط التنمية وبالذات الريفية منها في العديد من دول العالم النامي ناجم بالأساس عن الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها وليس عن فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها. على صعيد آخر فإن الإدارة هي التي تبرز أهمية التخطيط اللامركزية مقارنة بالتخطيط القطاعي، وهي الوسيلة الوحيدة التي يتم من خلالها تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كاستراتيجية لتنمية محلية تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية، وتضمن الترابط والانسجام والتكامل بين الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، إن عملية التخطيط في ظل اللامركزية الإدارية يجب أن تعني تفعيل المشاركة الشعبية ودور المجموعات المستهدفة في عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من الأسفل، فالتخطيط والبناء من الأسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيس من مبادئ التنمية الناجحة كما يراها "إيمانويل صن" وهذا المبدأ يتمثل في تعزيز الحرية، بمفهومها الإنساني الشامل الذي يسمح ويعظم من قدرة الإنسان على الاختيار ويساعد في تحديد أهداف التنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم قيد التخطيط، ويأتي منسجما مع ما يؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فمن دون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكم المحلي من هيكلة أو إدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية وكلما صغر النطاق الجغرافي للمجتمع، زادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة في نسق للحكم الرشيد وقل احتمال إهمال "الأطراف" نتيجة لسيطرة "المركز" على المجتمع كله، وهي من آفات الحكم في البلدان النامية. إذ تخلق إدارة الحكم اللامركزية فرصا أكثر لمشاركة الناس وإسهامهم¹¹.

لكن السؤال الذي يطرح في هذا المجال، يتعلق بكيفية جعل اللامركزية الادارية جزءا أو أداة في عملية التنمية في حين ان الاقتصاد الوطني غير متوازن بين قطاعاته الإنتاجية، ويعاني من تمركز حاد للنشاطات الاقتصادية، كما يركز الإنتاج فيه على الخدمات بدلا من السلع¹².

¹¹ سليمان ولد حامدون، اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية، وثيقة الكترونية متاحة على الموقع www.shatharat.net

¹² د.وليد صافي، اللامركزية الادارية ومعوقات التنمية، وثيقة الكترونية متاحة على الموقع anbaaonline.com/?p=11439

ثانياً، اللامركزية الإدارية في العراق ما بعد 2003.... الاسناد المرجعي والتداخل التنفيذي

وتعديله الاول والثاني ناهيك عن الدستور العراقي ، ويشكل التوصيف القانوني والدستوري للاستقلالية الادارية والمالية الواسعة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وحدود ومساحات امتداد اختصاصات سلطة الحكومة الاتحادية المتمثلة بالصلاحيات الحصرية والمشاكل التي تترتب على تطبيقات اللامركزية الادارية في المحافظات أهم المحاور الرئيسية لهذا الجدل بما يحتم علينا البحث والتقصي عن الحقائق التي قد تدعم هذا الجدل او تنفيه وذلك من خلال فقرتين وكالاتي:

أ- المرجعية القانونية والدستورية لتطبيقات اللامركزية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم ب- محافظات العراق.... خارطة المشكلات التنموية.

أ- المرجعية القانونية والدستورية لتطبيقات اللامركزية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم لم تنطلق تطبيقات اللامركزية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم من فضاء فارغ بل استندت إلى مرجعية قانونية وأخرى دستورية ، اكسبتها الشرعية والقبول في تسليم الحكم المحلي في هذه المحافظات مسؤولية تنمية المجتمعات المحلية وتحقيق أهدافها المكانية وهذه المرجعيات تتمثل بالاتي :-

❖ الدستور العراقي :أستوحى الدستور العراقي مبدئي الفدرالية واللامركزية الادارية من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 والأمر رقم 71 الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة 2004 حيث قضت المادة 1 من دستور 2005 بان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ،نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) في حين نصت المادة 116 منه على ان (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وإقليم ومحافظات لامركزي وإدارات محلية) كما نصت المادة 117 /أولاً على (يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليمياً اتحادياً) في حين تقضي المادة 122من الدستور بأن تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية ،مادام لا يمتد هذا التوسع إلى الشؤون التشريعية .ولكي تمارس الهيئة الادارية

المحلية هذه الصلاحيات الواسعة فإنه من الضروري ان تكون هذه الهيئة المنتخبة من قبل مواطني الوحدة الادارية حتى تمارس صلاحيات أصلية وليست صلاحيات تفويضية قابلة للاسترداد من قبل السلطة المركزية المانحة لها . علماً بأن مقتضيات الصياغة القانونية تستدعي حمل الضمير في كلمة (صلاحياتها) في المادة 122/رابعاً على مجلس المحافظة وليس على المحافظة¹³.

وقد جاءت المادة 114 من الدستور العراقي لتؤكد على المنطلقات الأساسية للحق الاقتصادي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من خلال الإشارة إلى الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم .

ولكي يترجم هذا الحق الاقتصادي الذي نص عليه الدستور والخاص بتفويض الصلاحيات لمجالس المحافظات بما يضمن إرساء أسس اللامركزية الإدارية في الشؤون الاقتصادية وتقديم الخدمات العامة لسكانها لأبد من مجموعة مبادئ تعد ضوابط أساسية من شأنها أن تنظم إيقاعات العلاقة ما بين الحكومة الاتحادية ومجالس المحافظات وتتمثل في:¹⁴

- 1- يجب ان تكون الحكومات المحلية مستقلة ماليا وإداريا عن الوزارات المركزية .
- 2- تكون حكومة الإقليم والحكومات المحلية هي المسؤولة عن تخطيط شؤونها الاقتصادية والمالية والتنمية ضمن خطة التنمية الوطنية .
- 3- تكون الوزارات المركزية مسؤولة عن وضع رؤية لإعمار وتنمية القطاعات الاقتصادية على المستوى الوطني وتخطيط وتنفيذ المشاريع الاستراتيجية الكبيرة ومشاريع الموارد المائية والنفط والغاز والطرق السريعة والمطارات الدولية وغيرها من المشاريع التي تقع خارج الحدود الادارية للمحافظات.

❖ قانون المحافظات وتعديلاته : تقضي المادة 7/ثالثاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 بأن يتم تنظيم الشؤون الادارية والمالية في المحافظة وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض والدستور والقوانين الاتحادية وذلك عن طريق اصدار تشريعات وأنظمة وتعليمات تصدر عن مجلس المحافظة.¹⁵

¹³ د.زهير الحسيني، مصدر سابق، ص150.

¹⁴ بيت الحكمة ، دعم اللامركزية والحكم المحلي للمساعدة في تقديم الخدمات في العراق، تشرين الثاني 2011، ص6.

¹⁵ د.زهير الحسيني، مصدر سابق ، ص157.

ان المادة 44 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 قد بينت مصادر الإيرادات المالية للمحافظة وكالاتي :

- الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية حسب المعايير الدستورية المعدة من وزارة المالية والمصادق عليها من مجلس النواب .
- الإيرادات المتحصلة من الخدمات التي تقدمها المحافظة والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.
- الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية المفروضة وفقا للدستور والقوانين الاتحادية النافذة.
- التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة.

الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقا لقانون بيع وإيجار أموال الدولة والقوانين الأخرى النافذة.

وترتب على هذا حصول المحافظات المنتجة للنفط على البترو دولار والمحافظات ذات المردود السياحي الديني على الزائر دولار، إلى أن جاء التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ليعيد تنظيم الشؤون المالية والإدارية في المحافظة في مجموعة تشكيلات إدارية جديدة كما في المادة (11) المادة (45) ومنح صلاحيات أوسع لمجالس المحافظات كما في المادة (2) وتنويع مصادر إيراداتها المحلية كما في المادة (44) من أجل دعم التنمية المحلية المستدامة .*

ب :- محافظات العراق خارطة المشكلات التنموية :تتعدد وتنوع المشكلات التي تواجه مؤسسات الحكم المحلي في تطبيق اللامركزية الادارية ولعل من بين أكثرها أثرا وشيوعا هي الآتي :-

* المكتبة القانونية العراقية للحكم المحلي، التعديل الثاني لقانون مجالس المحافظات .

❖ مشكلات قانونية ودستورية¹⁶:

على الرغم من ايجابيات النصوص القانونية والدستورية الداعمة لتطبيق اللامركزية في المحافظات إلا ان التعارض والإحلال المحتمل لبعضها وعدم فاعلية البعض الآخر فضلاً عن الحاجة إلى تشريع جديد أو التعديل بالحذف أو الاضافة أو الالغاء تعد من بين اقوى المشاكل القانونية والدستورية التي طفت على سطح التنفيذ مما عزز من الوقع السلبي على تطبيق اللامركزية ومن ثم على تنمية المجتمعات المحلية ويمكن تأشير هذه الحقائق وكالاتي :-

1- الخلط بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية :-

اشتمل الدستور على مواد متعارضة صاحبها غموض وارباك في تطبيقات قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 المنظم لمهام وصلاحيات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ففي الوقت الذي منحت المادة (122/ثانيا) من الدستور ((المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ، بمايمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون)).

خرجت المادة (115) من الدستور عن هذا الاطار للمادة (122 / ثانيا) لتمنح المحافظات كل الصلاحيات سوى الحصرية منها فنصت على ان ((كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم ، تكون الاولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، في حالة الخلاف بينهما)) ومن جانب آخر بينت المادة (114) من الدستور الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم إلا ان قانون (21) لسنة 2008 ، لم يشر لا من قريب ولا من بعيد إلى مسألة تنظيم الاختصاصات المشتركة المشار اليها آنفا .

فقد حددت المادة 114 من الدستور سبعة اختصاصات جعلتها مشتركة بين السلطات الاتحادية من جهة والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وإن المادة 115 أعطت الأولوية في الصلاحيات

¹⁶ للمزيد انظر الى :- عدنان محمد حسن - ازمة الصلاحيات بين المركز والاطراف في النظام اللامركزي للمحافظات، وثيقة الكترونية sotaliraq.com/iraq-news.php?id=18727

المشتركة عند التعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مما يعني من الناحية الفعلية إن الصلاحيات المشتركة في النهاية هي من اختصاص الإقليم والمحافظة طالما إن الدستور أعطى الأولوية لقانون الإقليم والمحافظة وليس أمام السلطة الاتحادية إلا التسليم لقانون الإقليم والمحافظة في حالة إصرارهما على القوانين التي يشرعنها وهذا يعني إن هذا الاختصاص يشكل أقصى ما ذهب إليه نظام اللامركزية السياسية المطبقة في العالم ، وهذا يؤكد مرة أخرى إن الدستور وقع في خلط كبير في بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية الذي تبناه في المادة 122 ثانياً¹⁷.

2- لقد شكل هذا التنوع والتعدد في الصلاحيات أكثر من مجال للتعارض ، والتداخل ، والتنازع مابين حكومة المركز الاتحادية والحكومات المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وكان الاجدر أن يستفيد المشرع من نص المادة (123) من الدستور التي أجازت ((تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات ، أو بالعكس بموافقة الطرفين ، وينظم ذلك بقانون))، ويتناول الصلاحيات الثلاث الآتية الذكر بالبيان والتفصيل ، في قانون مجالس المحافظات رقم (21) لسنة 2008 ويعير هذه المسألة المهمة العناية ويحيطها بكثير من الضوابط .

3- لقد نصت المادة (122 / خامسا) من الدستور على أن(لايخضع مجلس لمحافظة لسيطرة أو إشراف أي وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وله مالية مستقلة) . وقد نشأ عن هذا النص اشكالية داخل النظام الاداري الاتحادي اللامركزي، واضطراب في تحديد المرجعية الرقابية على مجالس المحافظات إذ ستتحرك هذه المجالس في فضاء مفتوح غير مقيد بسيطرة او اشراف لأية جهة ، بل يتقاطع مع مفهوم الاستقلالية الادارية والمالية الموسعة ،فالدعوة لاسقاط الرقابة عن مجالس المحافظات ، بذريعة نص المادة الأتفة الذكر ، هو سير في الاتجاه الخطأ ، كونه يفضي إلى انهيار ركن أساس ودعامة مهمة من دعائم اللامركزية التي يمكن ان تؤدي إلى اسقاط النظام اللامركزي برمته .

4-الاختصاص التشريعي بين المحافظة والنواب¹⁸ : -نصت المادة(2) الفقرة أولا من القانون على (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية

¹⁷ إسماعيل علوان التميمي ،مصدر سابق.

¹⁸ المصدر السابق نفسه ،ص12.

بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) كما نصت المادة السابعة من القانون التي حددت اختصاصات مجلس المحافظة ومن هذه الاختصاصات ما جاء بالفقرة ثالثا منها على (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشئون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

إن قراءة قانونية سريعة لهاتين الفقرتين نجد إنهما تتعارضان تعارضا صارخا مع الدستور وخاصة المادة 115 والتي تعني إن القانون الذي يشرعه مجلس المحافظة يرجح على القانون الاتحادي حتى إذا كان هذا القانون يدخل ضمن الصلاحيات المشتركة بين السلطة الاتحادية والأقاليم ، ولم يقيد الدستور إلا بقيد واحد فقط ، وهو ألا يتعارض مع الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية الواردة في المادة (110) منه. وسأوت المادة (115) بين قانون المحافظة وقانون الإقليم، بمعنى إن الاختصاص التشريعي للمحافظة لا يختلف بشيء عن الاختصاص التشريعي للإقليم. إلا إن هاتين المادتين من القانون جاءتا خلافا للمادة (115) من الدستور لتقيدا الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة بقيد ، وهو ألا تتعارض تشريعاته مع أي قانون اتحادي.

5- عدم استقلالية الجهة الرقابية :-منحت مجالس المحافظات صلاحية إعفاء اصحاب الدرجات العليا بموجب (م/ 7) تاسعا /2 من قانون مجالس المحافظات رقم (21) لسنة 2008 وقد طالت تطبيقات هذه المادة عددا من المسؤولين من الدرجات العليا لديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة في بعض المحافظات . في الوقت الذي نصت عليه المادة (47) من القانون نفسه ((تخضع دوائر المحافظات والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور)) . إن مقتضى التقاطع الحاصل في تطبيقات نصي المادتين المذكورة جعل من الجهة المختصة بالرقابة والتي ينبغي ان تكون مستقلة ، قد خضعت إلى سيطرة وأحكام وقرارات الجهة الخاضعة إلى رقابتها . وبذلك يحكم على عملية الرقابة بالفشل وعدم الوثوق بها .

6- عدم تنظيم الصلاحيات :-افتقرت نصوص قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 وتعديله النص على الكثير من الصلاحيات التي كان من المفترض تنظيمها أو على الأقل الإشارة إليها ، ضمن اختصاصات سلطات المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ففي الوقت الذي نصت فيه المادة (110) من الدستور على قيام الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية بمعية حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة ، لاجد أي إشارة تفصيل أو تفصيل لذلك في قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 لما تضمنته هذه المادة الدستورية الهامة والحيوية سوى

ما جاء في (المادة / 7) رابعا التي منحت المحافظات بموجبها صلاحية ((رسم السياسات العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة)). وهو نص غير محدد تحاول سلطات المحافظات المنتجة التشبث والاحتجاج به دون ان تلقى تجاوبا من جانب السلطات المركزية الاتحادية .

❖ المشكلات المالية:¹⁹

وهي تلك المشكلات الناشئة عن الافتقار إلى الضمانات العادلة لتوزيع الحصص والتخصيصات المالية على المحافظات والحاجة إلى إرساء نظم الموازنة والرقابة والشفافية في متابعة الإيرادات والنفقات.

1- الموازنة غير ملبية للاحتياجات الفعلية للمحافظة :-ففي كثير من الاحيان ، وخاصة ما يتعلق بالمشاريع الاستثمارية التي لا تتناسب مع ما يطمح اليه المواطن في الحصول على افضل الخدمات منها . بسبب عدم وجود تخطيط مشترك ما بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية في المحافظات ، يأخذ بنظر الاعتبار عنصر المحرومية ونسبة ماتعرضت إليه المحافظات من إهمال سابق ، وكذلك عدد السكان بشرط أن يأتي متوافقا مع استقلالية الموازنة المالية للمحافظات استنادا لمبدأ اللامركزية والاستقلال الاداري والمالي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم . الذي نص عليه الدستور في كل من المادة (112/ اولا)، والمادة (121/ ثالثا)، والمادة (122/ ثانيا) .

2 - انعدام التوافق في إعداد الموازنة :-إن إعداد الموازنة الفيدرالية في العراق يفتقر إلى إيجاد التوافق مع المخطط المالي للمحافظة الذي يتم ابعاده عن مناقشة مشروع قانون الموازنة مع الجداول الملحق بها ، قبل اقرارها لإعطاء صورة واضحة عن الوضع المالي الذي يمكن أن يستفيد منه كمخطط مالي في المحافظة عند إعداد الموازنة .

3- موارد المحافظة بين تشريع النواب ومجلس المحافظة :-أشارت المادة 121 من الدستور إلى (موارد الإقليم او المحافظة) وهنا لايتطرق النص إلى الإيرادات النفطية .لأن الدستور عدها محصلة اتحاديا وقد جعل لكل إقليم أو محافظة حصة عادلة منها بل يشير إلى الموارد المالية الأخرى المتمثلة بالضرائب والرسوم التي يمكن ان تنظم بقانون يحدد أي نوع من انواع الضرائب

¹⁹ للمزيد انظر الى :-

-عدنان محمد حسن ،مصدر سابق.

-د.زهير الحسيني ،مصدر سابق ،ص155.

والرسوم يمكن أن يخول الإقليم في تحصيلها وإنفاقها في المجالات التي تحددها حكومة الإقليم أو مجلس المحافظات وفقاً لأولوياتها وأهدافها .

وفي هذا الصدد أفتى مجلس شورى الدولة في قراره رقم 39/2008 الصادر بتاريخ 11-3-بأنه لا يجوز لمجالس المحافظات فرض واستيفاء الضرائب والرسوم الا بقانون يحددها، ومن جهة أخرى أصدرت المحكمة الاتحادية العراقية قرارها رقم 16/اتحادية/2008 في 12-4-2008 ترى فيه أن فرض الضرائب وإنفاقها وفرض الرسوم والغرامات والضميمة من الأمور المالية التي أشارت إليها المادة 122/ثانياً من الدستور لذا يكون لمجلس المحافظات غير المنتظمة بإقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وإنفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية التي تمنحها المادة 115 من الدستور حق الأولوية في التطبيق عدا ماورد في المادة 61/أولاً .

ويفهم من قرار المحكمة الاتحادية ان هناك تزامناً بين النصوص الامر الذي يستدعي المفاضلة فيما بينها بما يمكن من تنظيم العلاقة بين المركز والمحافظات وفق نظام اللامركزية الادارية كما ينص عليها كل من الدستور وقانون المحافظات في آن واحد وترجيحه على نظام الفدرالية الذي تنفرد به المادة 115 من الدستور . وهذا يعني ترجيح المادة 61/أولاً والمادة 122/ثانياً من الدستور والمادة 7/ثانياً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 التي تقضي تطبيق نظام اللامركزية الادارية على المحافظات بدلاً من نظام الفدرالية الخاص بالأقاليم وإلا زالت الحدود الفاصلة بين النظامين وهذا يعني حصر التشريع الضريبي بمجلس النواب دون مجالس المحافظات . ويمكن القول بان تفسير مجلس الشورى للدولة هو تفسير قانوني بينما تفسير المحكمة الاتحادية هو تفسير سياسي .

4- قلة صلاحيات المحافظ في توقيع العقود والصرف يؤدي احياناً إلى تأخير انجاز المشاريع الاستثمارية للمحافظة .

5-إعاقة تنفيذ وانجاز المشاريع :- تأخير إعداد الموازنة في مجلس الوزراء وتأخير المصادقة عليها في مجلس النواب ، يتسبب في اعاقة تنفيذ وإنجاز المشاريع الاستثمارية للمحافظات ضمن التوقيعات المقررة وفقاً لقانون الادارة المالية العامة رقم (95) لسنة 2004 .

6-ضعف ، أو انعدام التنسيق بين الدوائر المختصة ، والافتقار للدراسات والأبحاث والإحصائيات والخطط الاستراتيجية ، وعدم الاهتمام بالسيطرة النوعية .

7- غياب معايير الأداء والتقييم المتبعة في الرقابة الكاشفة عن الانحراف بين المخطط والمتحقق ، وتشخيص أسبابه .

- 8- ضعف الخبرات والإمكانات الذاتية للكثير من أعضاء مجالس المحافظات يدعو إلى تأسيس هيئات ساندة تعمل إلى جانب مجالس المحافظات لتمكينها من تحقيق الجودة في مهامها والإنجاز الأفضل للخطط والبرامج الاستثمارية وبالتالي رفع نسبة تنفيذ الموازنة .
- 9- ضعف التنسيق مابين المحافظات والوزارات بخصوص تحديد الاحتياجات ، لغرض تجنب الازدواجية والإرباك بالعمل والتنفيذ الذي يحصل نتيجة تعدد الجهات المنفذة والمحولة .

ثالثاً برنامج تنمية الاقاليم في العراق 2006-2012.. الأهمية والصورة المالية

أ- برنامج تنمية الاقاليم : دليل التنمية المكانية في العراق :-
يعد البعد المكاني للتنمية عنصراً هاماً في تحقيق التنمية المستدامة والشاملة ، فالخطيط المكاني هو²⁰:-

- 1- الاسلوب الذي يوازن بين معياري الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية في توزيع الاستثمارات وثمار التنمية عموماً في مناطق البلد الواحد.
- 2- الاسلوب الذي يركز على الميزة النسبية في توزيع الأنشطة والفعاليات الاقتصادية على الأقاليم والمحافظات مما يعظم من عوائد استغلال الموارد المتاحة .
- 3- الاسلوب الامثل للتعامل مع الأنصاف والعدالة في توزيع ثمار التنمية وفي تقليل التفاوت المكاني في مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والعمرانية بين محافظات البلد المختلفة.
- 4- الاسلوب الذي من خلال تطبيقه السليم يفرض منظومة حضرية موزعة بشكل هرمي مقبول لها مدلولات ايجابية اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً .

ان سياسات التنمية المكانية التي طبقت في العراق منذ أربعة عقود مضت لم تحقق اية نتائج ايجابية ملموسة في مجال تقليص التفاوت المكاني للتنمية بين محافظات العراق ، لابل كرس هذا التفاوت من خلال إهمالها معياري الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية عند توزيعها لتخصيصات الاستثمار جغرافياً ، حيث لم تعتمد على مبدأ الميزة النسبية عند توقيعها للمشاريع التنموية ولم تتبنى العدالة الاجتماعية في تنفيذ مشاريع البنية التحتية وإيصال الخدمات لسكان

²⁰ وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2013-2017، العراق، 2013، ص 201-202.

المحافظات ريفها وحضرها مما عمق من حدة التفاوت المكاني للتنمية وزاد من مستويات الحرمان والفقر مولدا أسباباً حقيقية لتنمية مشوهة وحراكا سكانيا غير منتظم من خلال ازدياد حركة الهجرة نحو المدن وماترتب على ذلك من انعكاسات سلبية على نمط التوزيع المكاني للسكان لصالح مراكز النمو الاقتصادي وأن هذا الواقع جسد العلاقة الطردية بين مستوى التحضر ومستوى التنمية،²¹ واللوحة الاحصائية لمؤشرات مختارة عن مستوى التنمية البشرية في بعض المحافظات لعامي 2006 و2007 تؤكد هذه الحقيقة كما في الجدول (1).

جدول (1)

اللوحة الاحصائية لمؤشرات التنمية البشرية المستدامة لعامي 2006 لمحافظة مختارة

المؤشر	ذي قار	البصرة	نينوى	ديالى	سليمانية
نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن دولار واحد%	9.8	4.2	5	2.11	6.4
نسبة الحرمان الغذائي للسكان الكلي %	4	20	2	51	0
صافي نسبة الالتحاق بالتعليم الابتدائي %	5.79	1.90	4.82	5.89	1.96
معدل وفيات الاطفال الرضع لكل 1000 مولود 2006%	31	27	35	34	42

المصدر :- الجهاز المركزي للإحصاء، تقرير مؤشرات رصد الاهداف الإنمائية للألفية على مستوى المحافظات، العراق، 2012، ص 10 ص 15 ص 17.

إن الفقر والحرمان والجهل والمرض المستشري بين سكان المحافظات أفرز الحاجة الفعلية إلى البدء بتطبيق اللامركزية الادارية التي اقرها الدستور العراقي لعام 2005 وفق المادة (116) لتتنص على أن (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية)، وقد أبدت المحافظات رغبتها في الاسراع بتطبيقها على الرغم من بعض الصعوبات التي تعرقل ترجمتها إلى الواقع بكفاءة منها صعوبة التشريعات والقوانين بنسبة 41% من الصعوبات الكلية ثم تليها الصعوبات الادارية والمالية وبنسبة 26% في حين احتلت الصعوبات الفنية 7%²²، ولكن التصميم وقوة الارادة المدعمة بغطاء الدستور من اجل تنمية مكانية وعدالة اجتماعية لسكان المحافظات دفعت باتجاه ولادة برنامج تنمية الاقاليم عام 2006 والذي بموجبه يتم تخصيص مبالغ استثمارية لمشاريع تنمية الاقاليم ضمن الموازنة الاستثمارية الاتحادية من اجل تحقيق الاتي :-

²¹ اللجنة الوطنية للسياسات السكانية، حال السكان في العراق 2010، صندوق الامم المتحدة للسكان - مكتب العراق، شباط 2011، ص 39.

²² وزارة التخطيط - الجهاز المركزي للإحصاء، تقرير مسح اللامركزية الادارية في تقديم الخدمات لسنة 2010، احصاءات التنمية البشرية، العراق، ص 2.

- 1- تنمية المحافظات مكانيا وتقليص التفاوت الاقتصادي والاجتماعي فيما بينهما
- 2- ترسيخ أسس اللامركزية الادارية
- 3- تحقيق العدالة الاجتماعية بالحد من الفقر والحرمان
- 4- تنظيم الاستيطان السكاني وصولا إلى درجة عالية من الاستقرار السكاني
- 5- الاستدامة البيئية
- 6- تعزيز الشراكة التنموية وتفعيلها مابين القطاعين العام والخاص.

وقد تم تنظيم الية العمل مابين الوزارات القطاعية ومجالس المحافظات على صعيد إعداد وتنفيذ الخطط الاستثمارية التنموية التي يقرها برنامج تنمية الاقاليم بموجب قانون المحافظات رقم 21 لعام 2008 والذي بموجبه تم الاعتماد على ثلاث تشكيلات رئيسية إضافة إلى القطاع الخاص في ترجمة آلية العمل إلى الواقع وهي كالآتي²³ :-

1- هيئة الاعمار والتنمية التي ترتبط مباشرة بوزارة التخطيط وتقوم هذه الهيئة بالجانب التخطيطي المتمثلة بـ:-

- إعداد استراتيجية التنمية للمحافظة وفقا للإطار العام لاستراتيجية التنمية الوطنية .
- إعداد البرامج والخطط على المدى المتوسط .
- إعداد دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية للمشاريع المقترحة للمحافظة .
- إعداد الدراسات والبحوث التنموية .
- إعداد تقارير المتابعة بموجب النظام المعتمد من قبل وزارة التخطيط وبالتنسيق مع دائرة المحافظ.
- التنسيق مع الاجهزة المركزية وخاصة فيما يتعلق بقضايا التمويل وخطط الوزارات والقطاعية لضمان التنسيق وعدم التداخل في المشاريع والأعمال.
- بناء قاعدة معلومات لرصد الخطط والبرامج والبيانات والمؤشرات التي تتطلبها عملية التخطيط على مستوى المحافظات .
- مجلس المحافظة يقوم بدراسة المقترحات المقدمة من قبل هيئة الاعمار والتنمية والمصادقة عليها.

2- دائرة المحافظ تتولى مهمة تنفيذ المشاريع عن طريق المقاولين والشركات والمقاوله في القطاع الخاص.

²³وزارة التخطيط ،استراتيجية خطة التنمية الوطنية 2007-2010،بغداد ،2010،ص145.

وعالية ازدادات تخصيصات الاستثمار لبرنامج تنمية الاقاليم للمدة 2006-2012 من اجل تحقيق الأهداف المركزية التي ولد من اجلها حيث ارتفعت وكما يوضح الجدول (2) من (3000000 مليون دينار) عام 2006 إلى (10881681.9 مليون دينار) عام 2012 بزيادة صافية قدرها (105816819 مليون دينار) وبنسبة زيادة 2.7% ،ومن المتوقع زيادة حجم تخصيصات الاستثمار في عام 2014 وذلك لإصرار مجالس المحافظات على ضرورة تطبيق مضمون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم 21 لعام 2008 وما يترتب عليه من زيادة حصة المحافظات المنتجة للنفط من 1 دولار إلى 5 دولارات عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة، و5 دولارات عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة، و5 دولارات عن كل (150) مائة وخمسين متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة.

جدول (2)

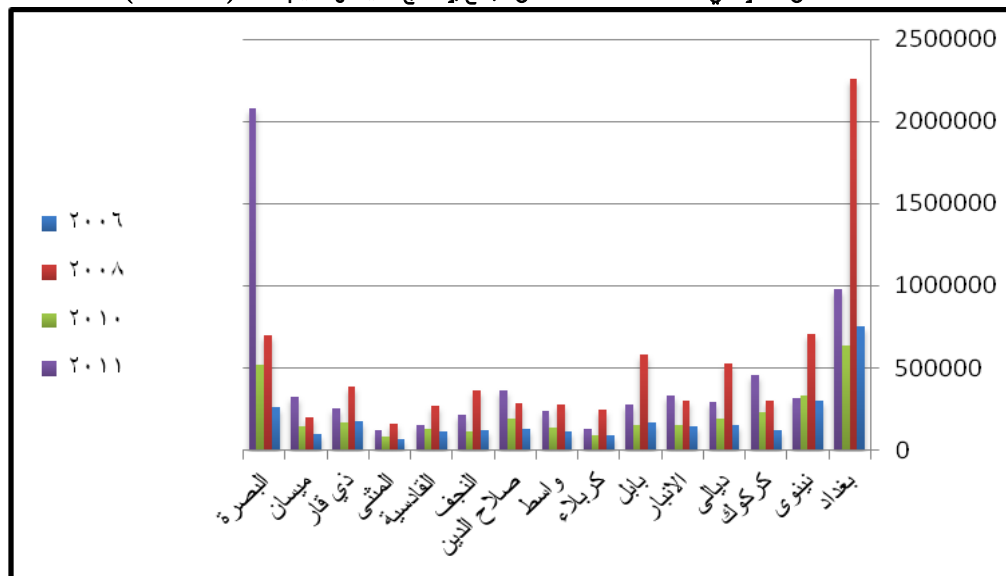
اجمالي التخصيصات موزعه حسب المحافظات (عدا إقليم كردستان) مليون دينار

المحافظات	نسب التنفيذ %					
	2011	2010	2009	2008	2007	2006
بغداد	68.7	85.2	100	36.7	28.2	4.6
نينوى	78.9	91.1	62	34.4	8.8	6.5
كركوك	47.9	39.9	97.6	43.2	42.9	29.3
ديالى	37.6	27.2	99.9	33.3	-	-
الأنبار	100.4	100	100	80.1	22.5	40.0
بابل	68.4	52.6	100	56.9	51.0	24.8
كربلاء	93.8	120.1	100	67.6	72.0	27.1
واسط	73.3	49	88.6	53.8	52.6	58.5
صلاح الدين	96.5	94.5	76.7	52.4	23.7	33.7
التجف	76.6	69.4	92	97.2	52.3	61.0
القادسية	61.1	56.1	100	51	60.0	35.1
المنثى	76.5	69.5	84.1	66.5	50.9	23.8
ذي قار	77.6	96	97.4	39.6	52.2	48.8
ميسان	71	72.7	100	105.3	65.8	35.6
البصرة	24	26.7	85.7	52.9	26.3	23.7
مجموع المحافظات عدا كردستان	56.60	67.1	92	49.5	34.4	21.1

كما يتضح لنا من الجدول (2) ان محافظتي بغداد والبصرة حصدت أعلى نسب تخصيص من إجمالي تخصيصات برنامج تنمية الاقاليم وذلك للاعتماد على معيار السكان كأساس في توزيع تخصيصات الاستثمارات للمحافظات (انظر الشكل 1).

شكل (1)

التسلسل الهرمي لحصة المحافظات من مبالغ برنامج تنمية الاقاليم للمدة (2011-2006)



إن زيادة تخصيصات برنامج تنمية الأقاليم لم ترافقها كفاءة اداء عند التطبيق بدلالة انخفاض نسب تنفيذ تخصيصات الاستثمار للبرنامج والتي تأرجحت بين نسبة تنفيذ مالي قدرة 1,21% عام 2006 ارتفعت عام 2008 لتصل إلى 5,49% بسبب بدء المحافظات بتنفيذ مشاريع خدمية وبنى تحتية لتصل إلى 1,67% عام 2010 ،في حين تباينت نسب التنفيذ المالي بين المحافظات لتحصد ميسان أعلى نسب تنفيذ خلال المدة 2006-2011 بينما جاءت محافظة نينوى بأدنى نسبة تنفيذ خلال المدة نفسها أنظر الجدول (3) والشكل (2).

جدول (3)

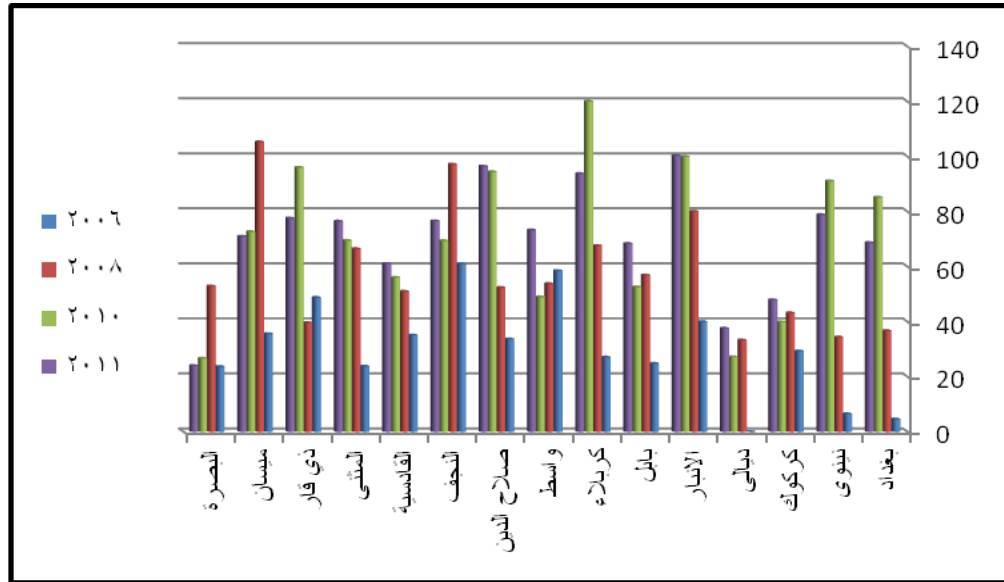
نسب التنفيذ المالي للمحافظات عدا إقليم كردستان للمدة (2011.2006) %

المحافظة	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		النسبة من الاجمال ي %
	صات المعدلة لبرنامج تنمية الاقاليم	% من الاجما لي	التخصيصات المعدلة لبرنامج تنمية الاقاليم	% من الاجمال ي	التخصيصات المعدلة لبرنامج تنمية الاقاليم	% من الاجما لي	التخصيصات المعدلة لبرنامج تنمية الاقاليم	% من الاجما لي	التخصيصات المعدلة لبرنامج تنمية الاقاليم	% من الاجما لي	التخصيصات المعدلة لبرنامج تنمية الاقاليم	% من الاجما لي	التخصيصات المعدلة لبرنامج تنمية الاقاليم	% من الاجما لي	
بغداد	754000	25.1	705000	24.4	2260418	29.9	651069	25.4	637500	19.5	982435.329	15	2084765.1	19.2	
نينوى	303000	10.1	285000	9.8	702827	9.2	277950	10.8	334534	10.2	318168.900	4.8	966984.4	8.9	
كركوك	122000	4.06	114000	3.9	300182	3.9	117300	4.6	226000	6.9	459846	7	657359.2	6.0	
ديالى	149000	4.9	163000	5.6	522905	6.9	122400	4.8	190953	5.8	294888	4.5	529783.7	4.9	
الانبار	146000	4.8	222300	7.7	299281	3.9	132600	5.2	152835	4.6	334621.240	5.1	477378.1	4.4	
بابل	167000	5.5	210400	7.2	579983.6	7.6	158100	6.2	152975	4.6	277584	4.2	405773.6	3.7	
كربلاء	93000	3.1	90000	3.1	247899	3.2	91800	3.6	90475	2.7	125360	1.9	238649.9	2.2	
واسط	111000	3.7	105000	3.6	275339.97	3.6	107100	4.2	134319	4.1	234480.335	3.5	358315.7	3.3	
صلاح الدين	125000	4.1	121670	4.2	288244	3.8	114750	4.5	187667	5.7	363882	5.5	449282.6	4.1	
التجف	118000	3.9	180300	6.2	363742.04	4.8	109650	4.3	114728	3.5	213174	3.2	354759.2	3.3	
القادسية	111000	3.7	81000	2.8	265232	3.5	119500	4.7	131475	4.0	154137	2.3	361036.5	3.3	
المتنى	69000	2.3	66000	2.2	163296	2.1	66300	2.6	80772	2.4	119465	1.8	203933.7	1.9	
ذي قار	179000	5.9	174000	6.0	389178	5.1	168300	6.6	170000	5.2	256714.785	3.9	496985.8	4.6	
ميسان	99000	3.3	96000	3.3	198053	2.6	94350	3.7	143950	4.4	321172	4.9	459746.2	4.2	
البصرة	258000	8.6	271000	9.3	701636	9.2	237150	9.2	517462	15.8	2078862.0	31.8	2836927.4	26.1	
مجموع المحافظات عدا كردستان	3000000	93.06	2884670		7558216.6		315682		3265644		6534790.589		10881681.9		

المصدر /الجدول من عمل الباحثين بالاعتماد على وزارة التخطيط ،دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية ،الموازنة الاستثمارية والمصروف الفعلي منها لغاية 2012/12/13

شكل (2)

تطور نسب التنفيذ المالي للمحافظات العراقية عدا إقليم كردستان للمدة 2011.2006



ان مجموعة عوامل وأسباب سياسية واقتصادية وإدارية وفنية لعبت دورا في التأثير سلبا على نسب التنفيذ ومن بينها²⁴:

- 1-تعثر تشكيل مجالس المحافظات بعد الانتخابات مما ولد فراغا كبيرا اسهم في تأشير ضعف الاداء في مراحل تداول السلطة بين المجالس المنتخبة، حيث ان للمجلس ادوار مهمة في المصادقة على موازنة المحافظة، خطة مشاريع اعمار المحافظة وفي حالة عدم انعقاد جلسات المجلس سيتعطل انجاز تلك المهمات فينعكس بالتالي على نسب التنفيذ المالي .
- 2-عدم حضور أعضاء مجالس المحافظات لجلسات المجلس وضعف المراقبة والمحاسبة على المجلس ادى إلى فشل عدد من مجالس المحافظات في التصويت على موازنة المحافظة .

²⁴ مؤسسة ام اليتيم –صندوق الامم المتحدة، تقرير رصد اداء مجالس المحافظات –التقرير الاول، 2012، ص 95.

3-تبنى اسلوب الجلسة المفتوحة (كمجلس محافظة بابل) الذي لم يتم الإشارة اليه في قانون المحافظات اوفي الأنظمة الداخلية للمجالس يعد سببا مضافا إلى انخفاض نسب التنفيذ وتأرجحها بين المحافظات .

4-انخفاض درجة الشفافية ما بين المجالس المحلية والمنظمات والإعلام والمواطنين مما يحد من مساهماتهم في تحديد اولويات المجلس السنوية وتوجهاتها التي من شأنها خدمة المحافظة وحجم التخصيصات التي اقرها وكيفية توزيعها هذه الحقيقة لها تأثير مباشر على نسب التنفيذ وأداء المجالس المحلية التنموية مما يتطلب علاقة شفافة مستدامة مع شركاء التنمية والأعمار للمحافظة باعتبارها الوصفة الصحية .

1- تباين مستوى الكفاءة العلمية والمهارية لأعضاء مجالس المحافظات فضلا عن وضعهم في لجان غير راغبين بها بسبب المحاصصة أو لأسباب أخرى مما اثر على ادائهم ومن ثم على نسب التنفيذ.

2- عدم اعتماد معيار الرغبة في توزيع الأعضاء على اللجان المتخصصة والمسؤولة عن تنمية المحافظة وتقديم الخدمات لسكانها مما انعكس على مستوى الاداء والتنفيذ.

3- ضعف قدرة مجالس المحافظات على تشريع قوانين محلية تسهم في تسهيل شؤون تنمية المحافظات مما أنعكس سلبا على نسب التنفيذ هذا علاوة على ان بعض المجالس لم يكن تشريع القوانين ضمن أولوياتها فمثلا مجلس واسط اقر 307 قرار ولم يكن من بينها تشريع قانوني محلي واحد، علما ان المحافظة حدودية ويدخل إلى اراضيها برا الكثير من البضائع والتي من المتوقع أن تجلب إيرادات جديدة للمحافظة .

ب-برنامج الإنذار المبكر للمحافظات العراقية...مستوى الحالة وخيارات التدخل
إن العلاقة العكسية ما بين تخصيصات استثمار برنامج تنمية الاقاليم ونسب التنفيذ المالي تؤثر على وجود تهديدات وفجوات تمس حقوق الإنسان العراقي وأمنه الإنساني وتحد من مستوى رفاهيته واستدامة جودة نوعية حياته وخاصة الفئات الهشة والمهمشة في المحافظات وغالبا ما تشكل هذه التهديدات خطوطا حمراء للحكومات المحلية مما يتطلب منها بذل مجهودات تنموية تتخذ شكل برنامج للإنذار المبكر من اجل الحد من تفاقمها أو تحقيق الاستجابة المبكرة لها قبل وقوعها والسيطرة على الآثار التي تسببها في حال وقوعها ، من خلال تبني حزمة من تدخلات تنموية

تعكس أولويات الأهداف المختارة والسياسيات والآليات الواجب تبنيها من أجل الحد من قوة آثارها أو صمد آثارها قبل وقوعها.

تدعو الضرورة التنموية إلى تبني برنامج وطني للإنذار المبكر على مستوى كل محافظة لرفع كفاءة برنامج تنمية الاقاليم من حيث نسب التنفيذ والكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية وصولاً إلى التنمية المكانية المتوازنة التي تدفع مسار التنمية المستدامة على مستوى العراق إلى الامام . ومن بين أكثر التهديدات قوة والتي تعترض مسار التنمية المحلية والتنمية البشرية المستدامة في محافظات العراق الاتي*:

- التهديدات على مستوى الاهداف الإنمائية للألفية الثالثة وخيارات التدخل .
- التهديدات على مستوى التنمية البشرية المستدامة وخيارات التدخل .
- التهديدات على مستوى التنمية المستدامة وخيارات التدخل .
- التهديدات على مستوى الاستدامة المالية وخيارات التدخل .
- التهديدات على مستوى الاهداف الإنمائية للألفية الثالثة.... وخيارات التدخل .

يعد " إعلان الألفية " الذي اعتمدته والتزمت به 191 دولة عضواً في الأمم المتحدة ووقع عليه 147 رئيس دولة في أيلول عام 2000 ، ومن ابرز قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة في أواخر القرن الماضي والذي تضمن مجموعة قيم ومبادئ من أبرزها إدراك حكومات الدول الأعضاء بأنهم إزاء مسؤولية جماعية تخص دعم مبادئ الكرامة الإنسانية والمساواة والعدل على المستوى العالمي ومن ثم عليهم بإعتبارهم " قادة " واجبات مشتركة اتجاه جميع سكان العالم ولاسيما أضعفهم وبشكل خاص أطفال ونساء العالم وعليه، إذ تم تحديد حزمة من الأهداف الإنمائية والتي تمثل التزاماً بالتنمية والسلام وحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين والقضاء على الفقر والتنمية المستدامة والحكم الرشيد والحق في التنمية والتعاون الدولي، علماً أن هذه الأهداف والتي انبثقت عن إعلان الألفية لا تمثل أهدافاً جديدة وإنما هي حزمة أهداف مأخوذة عن توصيات لمؤتمرات عالمية انعقدت في التسعينيات من القرن الماضي وما تم إقراره من قواعد وقوانين دولية على مدى نصف قرن ، كقمة الأرض (1992) المؤتمر العالمي للسكان والتنمية في القاهرة 1994 ، مؤتمر المرأة في بكين 1995 ، القمة الاجتماعية للتنمية الاجتماعية في كوبنهاغن 1995 ، مؤتمر

* سيتم اختيار مؤشر واحد للتعبير عن كل مستوى من المستويات المثبتة.

الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية في أسطنبول 1996، المؤتمر العالمي للغذاء في روما 1996 ، المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري في ديربان 1998 وصولاً إلى إعلان الألفية عام 2000²⁵ وقد تمخض عن الأخير تبني حزمة من ثمانية أهداف ، Goal وثمانية عشرة غاية Targets وثمان وأربعون مؤشر Indectors ، وتم الاتفاق ما بين دول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة على تحقيقها بحلول عام 2015 وسميت بالأهداف الإنمائية للألفية ، وتتمثل الأهداف بالاتي⁽¹⁵⁾.

1. القضاء على الفقر المدقع والجوع .
2. تحقيق التعليم الابتدائي الشامل.
3. تشجيع المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة .
4. تخفيض معدل وفيات الأطفال .
5. تحسين صحة الأمهات .
6. مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية /والمalaria .
7. ضمان الاستدامة البيئية.
8. إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية .

لقد سعت كثير من الدول على تكيف أهداف الألفية وطنياً ويعد العراق واحداً من هذه الدول حيث سعى إلى تكيف تلك الأهداف عراقياً لتصبح مجموع الأهداف الوطنية للألفية تسعة أهداف بدلاً من ثمانية ، وتمثل الهدف التاسع في تعزيز الأمن الإنساني وقد تم التعبير عنه بأربعة غايات وثمانية مؤشرات بهدف تقديم تقييمات سريعة وبسيطة عبر رسائل واضحة ومقنعة في التقرير القطري وبما يعزز من المحتوى التحليلي له .

كما تم استبدال العديد من الغايات والمؤشرات الخاصة ببقية الأهداف لتعبر عن واقع الاقتصاد وخصوصيته وبما يتيح التقاط عناصرها إحصائياً ويهيئ للباحثين وصناع القرار الاقتصادي والسياسي تحليل ورسم ملامح الصورة العراقية والتي تحددت أبعادها بانجازات الأهداف الوطنية الإنمائية للألفية الثالثة .

²⁵ د.وفاء المهدي د.قصي الجابري ، الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة في العراق –انجاز وتقويم ،المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي ، 2011، ص10-11.

ان قراءة احصائية للمعطيات المتوفرة في مجال الاهداف الالفية تعكس الصورة الحقيقية عن المستوى الذي يقف عنده مؤشر التنمية الاقتصادية والاجتماعية بحسب المناطق الجغرافية ومعرفة مواطن الخلل والقصور لكي يتم وضع المعالجات واتخاذ التدابير اللازمة لحل تلك المشاكل وإعطاء الاولوية لها على صعيد خطط واستراتيجيات المحافظات أو تنمية مواطن القوة وتسارعها بشكل مستمر ،وهنا سوف نتبع ذلك من خلال عدد من الاهداف التي تدلل عليها بعدد من المؤشرات وكما في الجدول (4).

جدول (4)

نسب انجاز اهداف الالفية الثالثة موزعة حسب المحافظات العراقية لعام 2011

المحافظات	الهدف الاول	الهدف الثاني	الهدف الثالث	الهدف الرابع	الهدف السابع
	نسبة السكان الذين يقل انفاقهم عن دولارين ونصف 2011 %	صافي نسبة الالتحاق في التعليم الابتدائي %	حصة النساء من الوظائف المدفوعة الاجر في القطاع غير الزراعي %	معدل وفيات الاطفال الرضّع لكل 1000 مولود حي %	نسبة السكان الذين يمكنهم الانتفاع بصرف صحي محسن %
نينوى	26	5.91	8.7	7.39	95.1
كركوك	4.2	8.94	6.12	1.44	93
ديالى	3.10	3.92	1.12	2.42	93
الأنبار	5.12	1.88	9.11	9.31	98
بغداد	8.2	1.92	9.18	25	5.96
بابل	9.10	6.88	5.14	3.40	8.87
كربلاء	4.11	7.88	8.11	5.28	9.90
واسط	1.17	7.83	5.15	2.26	9.91
صلاح الدين	9.6	2.86	8.11	4.35	96
النجف	1.8	3.90	9.13	9.32	5.92
القادسية	2.19	6.86	5.17	2.36	3.84
المثنى	4.29	9.85	9.10	1.26	8.91
ذي قار	8.37	6.88	7.11	9.29	8.86
ميسان	4.16	8.75	5.13	2.26	3.91
البصرة	1.16	4.91	5.12	8.31	6.93
العراق	5.11	4.90	7.14	9.31	8.93

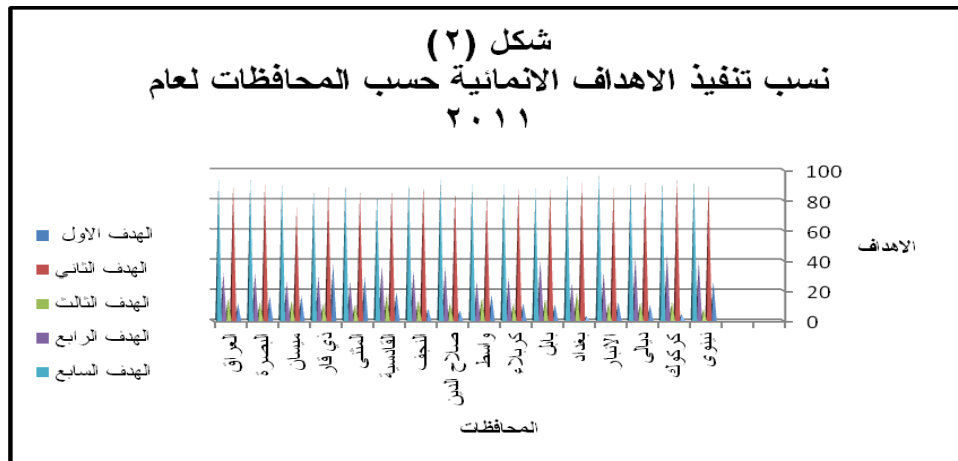
الجدول من عمل الباحثان بالاعتماد على :وزارة التخطيط ،تقرير مؤشرات رصد الاهداف الإنمائية للألفية هلى مستوى المحافظات ، اب 2012 ،ص10-43.

من تتبع الجدول نلاحظ ان الهدف الأول لم يتحقق في كل من (الأنبار-واسط-القادسية-المتن-ذي قار-ميسان-البصرة) لأن قيمة المؤشر فيها يزيد عن قيمة المؤشر المعدل على مستوى العراق البالغ 5,111% ويبلغ اقصاها في ذي قار-المتن-نينوى .

أما الهدف الثاني نجد ان كل من (الأنبار-بابل-كربلاء-واسط-صلاح الدين-القادسية-المتن-ذي قار-ميسان) قد ابتعدوا عن تحقيق الهدف ، وإن الاولوية القصوى لمحافظة ميسان . أما الهدف الثالث فقد ابتعدت كل من (نينوى-كركوك-ديالى-الأنبار-كربلاء-صلاح الدين-المتن-ذي قار) عن تحقيق الهدف مما يؤثر ضرورة تنويع عرض سوق العمل وتقويته ليستوعب أكبر قدر ممكن من النساء العاملات حيث ان هناك نسبة عالية من النساء مؤهلات علميا ولم يدخلن سوق العمل.

وبالانتقال إلى الهدف الرابع نجد ان كل من (نينوى-كركوك-ديالى-بابل-صلاح الدين-النجف-القادسية) سجلت معدلات مرتفعة عن المعدل العام في العراق البالغ 31 وفاة لكل الف مولود حي وبلغت اقصاها في محافظة كركوك بمعدل 44 وفاة لكل الف مولود حي مما ينذر بخطر حقيقي لصحة الاطفال.

وانتهاء بالهدف السابع نلاحظ تذبذه على مستوى المحافظات كافة بسبب الظروف الامنية وعدم تنفيذ بعض المشاريع المخططة ويلاحظ ارتفاع هذا المؤشر في كل من (بابل-كربلاء-واسط-النجف-القادسية-المتن-ذي قار-ميسان) إلا أنه يبلغ أقصاه في محافظة القادسية.



وعند متابعة تراتيبية المحافظات في تحقيق الاهداف الإنمائية المختارة نجدها متباينة بنسب التنفيذ ودرجة القرب والبعد عن الهدف الدولي لعام 2015 وذلك لتباين المشاكل والتحديات التي تواجه كل محافظة مما يتطلب وسائل تدخل تنموية للحد من تفاقمها والدفع باتجاه الوصول إليها ليكون برنامج تنمية الاقاليم وكفاءة تنفيذه الجدول المعلن للإنجازات المتحققة على مستوى كل هدف ومن جميع المحافظات العراقية ولعل الجدول (5) يعكس لنا هذه الحقيقة .

جدول (5)

التحديات في مسيرة تحقيق الاهداف الإنمائية للألفية وخيارات التدخل حسب المحافظات

المحافظات	التحديات	خيارات التدخل
نينوى	تراجع مؤشرات القضاء على الفقر ترك اثره الواضح على تأخر الالتحاق بالتعليم وتدني مؤشر الوضع الصحي للأطفال	- معالجة الاختفاق في خفض نسبة الفقر - سياسة التأمين الحاماني المشروط بتعليم الأطفال.
كركوك	تقدم في مؤشرات الهدف الثاني والسابع وتأخر في المؤشرات الثلاثة الأخرى	تدخل سريع لتحسين الفقر والالتحاق بالتعليم والوضع الصحي
ديالى	بعيدة عن تخفيض نسبة الفقر وتعزيز المساواة بين الجنسين وتحسين الوضع الصحي	اجراءات فعالة من اجل تطوير وضع المناطق التي تعاني من الفقر وعدم الانتفاع بالخدمات
الأنبار	تأخر في تحقيق الاهداف الثلاثة الأول وباقي الاهداف تضي في مسارها الصحيح	خطط وسياسات لتوسيع نطاق التعليم وتحسين صحة الأطفال
بغداد	تراجع مستوى الوضع الصحي للأطفال	زيادة الوعي والتثقيف الصحي
بابل	تراجع مؤشرات الهدف السابع والثاني والثالث	خطط وبرامج عمل لتحسين مستوى التعليم والصحة والخدمات
كربلاء	وضع افضل من باقي المحافظات	بحاجة إلى خطوات تحسين صحة الأطفال وتمكين المراه
واسط	تأخر في خفض نسبة الفقر وعدم القدرة على ايصال الخدمات	تقديم الخدمات وتخفيض الفقر
صلاح الدين	تعاين من خطورة صحة اطفالها وتحتاج إلى وقت اطول لتحقيق مؤشرات الهدف الثالث والسابع	اتخاذ خطوات سريعة والتخطيط لتحسين واقع المحافظة التنموي
النجف	الابتعاد عن تحقيق الهدفين الثاني والرابع	وضع الخطط لتحسين المستوى الصحي والتعليمي للأطفال
القادسية	ارتفاع نسب الفقر والحرمان من الخدمات	اولويه في وضع الخطط لمعالجة الفقر والتعليم والوضع الصحي
المثنى	اكثر المحافظات فقرا	اكثر المحافظات حاجة لبرامج وخطط تنموية وتنشط الاستثمار فيها
ذي قار	تراجع مؤشرات المحافظة في الوضع المعيشي والخدمي لسكان المحافظة	وضع الخطط والسياسات لرفع حالة التنمية فيها
ميسان	تشارك مع المحافظات الجنوبية في انخفاض الالتحاق بركب تحقيق الاهداف الإنمائية	صياغة منظومة سياسات وإجراءات تضمن تحقيق الاهداف الإنمائية
البصرة	ليس بمقدورها الوفاء بالالتزام على تحقيق بعض الغايات	اجراءات وتدخلات تقربها من الاهداف المنشودة

المصدر :- الجدول من عمل الباحثين

- التهدييدات على مستوى التنمية البشرية المستدامة... وخيارات التدخل.

يقوم مفهوم التنمية البشرية على ان البشر هم الثروة الحقيقية للأمم وان التنمية البشرية هي عملية توسيع خيارات البشر* وان الخيارات تعبير عن مفهوم أرقى ويعود إلى الاقتصادي امارتيا سن A.Sen (1984) ، إلا وهو " الأحقيات ، وإن الأحقيات الثلاثة الأساسية التي أشارت إليها تقارير التنمية البشرية الصادرة عن الأمم المتحدة تتمثل ب :- الحق في العيش حياة طويلة وصحية ، الحق في الحصول على المعرفة والحق في توافر الموارد لمستوى معيشي لائق ، ومع ذلك فإن التنمية البشرية لا تقف عند هذا الحد بل تتعداه إلى أحقيات إضافية كالحرية السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، احترام الذات ، ضمان حقوق الإنسان تمكين المرأة ، استدامة البيئة ، الأنصاف ، وبذلك تصبح التنمية البشرية ليست مجرد موارد بشرية وإنما نهج أصيل للإنسانية في التنمية المستدامة وتضع الإنسان في قمة أولوياتها وتنسج التنمية حوله ولا تنسجه حول التنمية وبذلك أصبح الإنسان هو غاية التنمية ووسيلة لا وسيلته فقط وعلية أضحت التنمية البشرية المستدامة هي تنمية الناس بواسطة الناس ومن أجل الناس* . وفي التسعينيات من القرن الماضي أصدر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سلسلة تقارير التنمية البشرية فأضافت بعداً جديداً للمفهوم وهو بعد الاستدامة والذي يتلزم مع مفهوم التنمية البشرية مجسدين المبدأ الأخلاقي المتمثل بـ " عالمية مطالب الحياة " وقد أستاذ هذا المفهوم اهتماماً متميزاً بعد قمة الأرض في ريودي جانيرو عام 1992 وعرفت بأنها " تلك التنمية الموائية للناس وللفقراء تحديداً وموائيه للطبيعة وموائيه لفرص العمل وموائيه للمرأة والطفل وتسعى للحفاظ على البيئة لتكون تنمية هدفها تمكين البشر لا تهميشهم ، وبذلك أمسى للمفهوم سمات من أبرزها التنوع والقبول بأنماط متعددة للتنمية واختيار المنهج التنموي المناسب والملائم لكل بلد (منهج التنمية القائم على الحاجة أم منهج التنمية القائم على الحق) وبذلك يعد مضمون التنمية البشرية المستدامة بمثابة استراتيجية تنموية شاملة تسعى إلى تمكين الإنسان وبناء قدراته وتوسيع خياراته وحياته²⁶.

* عناصر التنمية البشرية المستدامة تتمثل بـ 1. بناء القدرات . 2. النمو وسيله وليست غاية . 3. توسيع نطاق المشاركة.

* تنمية الناس = تعني الاستثمار في قدرات البشر (التعليم ، الصحة ، تدريب).

تنمية الناس من أجل الناس = الأمكانيه في توزيع ثمار النمو توزيعاً عادلاً .

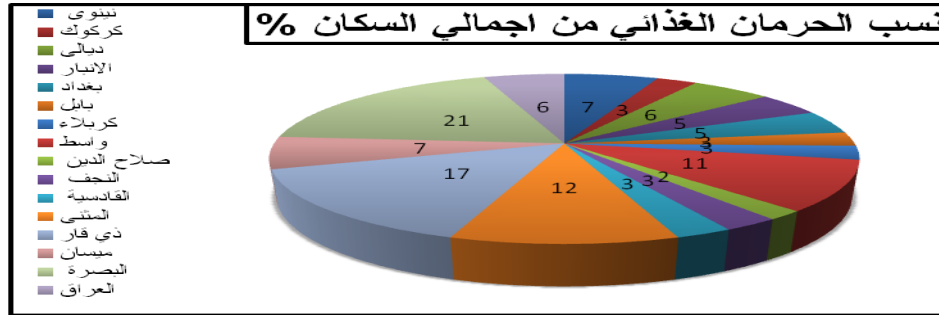
تنمية بواسطة الناس = إعطاء فرصه المشاركة لكل فرد .

26 د.وفاء المهدي د.قصي الجابري ، مصدر سابق ، ص 7.

لم يكن الفقر في العراق ظاهرة مستشرية فقد حباه الله بالموارد الوفيرة بقيام الزراعة والصناعة ومختلف الأنشطة الاقتصادية الأخرى، لكن عسكرة الاقتصاد العراقي وتعبئة الموارد صوب المجالات العسكرية أدت إلى استنزاف ثرواته على حساب الاستخدام السلمي والتنموي. مما أدى إلى تعميق معدلات الفقر في العراق وزيادة الحرمان الغذائي مولدا ازيمات جوع اتسع مداها وأثرها محدثة نتائج كارثية، تلك النتائج التي حد من قوتها وجود صمام أمان تمثل بالبطاقة التموينية التي وفرت 2200 سعرة حرارية على الرغم من المشاكل الكثيرة التي صاحبها.

إن تدهور الوضع الأمني بعد عام 2004 فضلاً عن عمليات التهجير القسري أدت إلى زيادة نسبة الحرمان الغذائي للسكان لتزيد إلى 6% من سكان العراق وتختلف باختلاف المحافظات وكما مبين في شكل (3)

شكل (3)



المصدر /وزارة التخطيط -تقرير مؤشرات رصد الاهداف الإنمائية للألفية على مستوى المحافظات، اب 2012، ص15.

يلاحظ ان المحافظات الجنوبية (البصرة، ذي قار، المتن، واسط، ميسان) يحدق فيها خطر الحرمان الغذائي، إذ شهدت تلك المحافظات تزايد عدد المحرومين من السكان الذين تنخفض حصتهم من السعرات الحرارية المستهلكة ثم تليهم محافظة نينوى، أما المحافظات المتبقية فقد انخفضت فيها نسبة السكان المحرومين غذائيا لتصل أدناه في محافظة صلاح الدين لم تتجاوز نسبة الحرمان فيها 2%.

ان تتبع تراتيبات المحافظات باتجاه تحقيق مؤشر التنمية البشرية نجدها موزعة على مجموعتين الأولى تعاني من الحرمان والثانية لا تعاني منه مما ولد عددا من التحديات بالنسبة للمجموعة الأولى مما يتطلب سياسات الحد منها وتعزيز السياسات في برامج المجموعة الثانية من المحافظات وكما مبين في الجدول (6).

جدول (6)

التحديات في مسيرة تحقيق التنمية البشرية المستدامة وخيارات التدخل حسب المحافظات

مجاميع المحافظات	التحديات	اولوية المعالجة
المجموعة الاولى (المحافظات التي تعاني من الحرمان الغذائي) البصرة- ذي قار- المثنى - واسط - ميسان- نينوى	1- ان استهلاك الطاقة التغذوية للسكان المحرومين غذائيا من السعرات الحرارية قد بلغ (1449 سعره /فرد في البصرة و1467 في ذي قار و1503 في المثنى و1505 في واسط و1491 في ميسان و1507 في نينوى) ²⁷ بما يؤشر عدم وصول البطاقة التموينية التي توفر 2200 سعره حرارية للأفراد بكامل محتوياتها إلى الافراد وبما يشخص حالات الفساد الاداري والمالي المتفشي في مؤسسات الدولة العراقية والذي يمنع أية عملية لاستهداف الفقراء . 2- التحدي الأمني (البصرة -نينوى)هو التحدي الأول الذي يواجه جهود تخفيف الفقر وذلك لارتباطه بتدفقات الاستثمار داخل العراق والتي توفر المزيد من فرص العمل التي لا تستطيع الحكومة توفيرها. 3- عدم قدرة الحكومة على توفير بيئة دافعة للنمو في الريف مرتبطا بانخفاض إنتاجية الاراضي الزراعية والتي ادت مجتمعه إلى التأثير سلباً على المستوى المعيشي لسكان الريف	1- معالجة الفساد الاداري والمالي من خلال اتخاذ اجراءات ورسم استراتيجيات يتم الاتفاق عليها مابين الشركاء السياسيين. 2- وضع استراتيجية للسلم الاجتماعي مصحوبا بتوجيه المزيد من الموارد للاستثمار في مجالات تولد المزيد من فرص العمل على ان يصاحب ذلك تحسين الوضع الامني 3- توزيع ثمار التنمية إقليمياً تتخذ من مستوى الحرمان أساساً للتوزيع وخاصة في المناطق الريفية على ان يرتبط ذلك بسياسة حكومية واضحة المعالم لتمكين صغار المزارعين بتقديم الدعم اللازم للمدخلات وتقديم تسهيلات ائتمانية زراعية
المجموعة الثانية (المحافظات التي لاتعاني من الحرمان الغذائي) القادسية -النجف-صلاح الدين -كربلاء-بابل - بغداد - الأنبار-ديالى -كركوك	حققت نسب مقبولة من السكان الامنين غذائيا لانهما تواجه تحدي الوصول إلى نسبة صفر من المحرومين .	1- ابعاد البطاقة التموينية عن الاستهداف السلبي من قبل واضعي السياسات الاقتصادية باعتبارها اداة للحفاظ على الأمن الغذائي على ان يرتبط ذلك بتحسين جودة خدماتها المقدمة للسكان

المصدر :- الجدول من عمل الباحثين

²⁷ وزارة التخطيط ،تقرير مؤشرات رصد الاهداف الائتمانية للألفية على مستوى المحافظات ،مصدر سابق،ص15.

- التهديدات على مستوى التنمية المستدامة ... وخيارات التدخل .

سعى العراق إلى إرساء أسس التنمية المستدامة من خلال عدد من البرامج والمشاريع وترجمتها بتفصيلاتها على أرض الواقع والمعززة لمسار التنمية المستدامة هي : ²⁸

- البرنامج التنفيذي للخطة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة التصحر والجفاف (2011) والذي يتضمن مجموعة مشاريع تهتم ببناء قاعدة معلومات لرصد وتقييم النظم البيئية وإعادة تأهيل النظم البيئية المتدهورة وتنمية قدرات المؤسسات المعنية بمكافحة التصحر.
- المشاريع المنبثقة عن انضمام العراق لاتفاقية فينا وبروتوكول مونتريال والتي هدفها التخلص النهائي من انتاج واستهلاك المواد المستنفذة لطبقة الاوزون .
- مشروع الادارة البيئية الطارئة بالتعاون مع البنك الدولي والذي هدفه بناء القدرات في مجال الادارة البيئية في مؤسسات الدولة وخاصة البيئية منها .
- المشروع الاستثماري الخاص بنظام مراقبة نوعية الهواء في بغداد والمحافظات وقد تم تنفيذ مرحلتين منه خلال الاعوام 2009-2010 وفي عام 2011 تم توسيع برنامج المشروع ليضم عدداً أكبر من المحافظات (النجف ، ميسان ، القادسية) ، وبموجبه تم نصب وتشغيل (6) محطات متكاملة جديدة لرصد وقياس ملوثات الهواء ، ومن المتوقع التوسع في حدود المدى الجغرافي للمشروع خلال السنوات القادمة .
- مشروع التحسس النائي لمراقبة مخلفات الصرف الصحي على نهر دجلة والفرات .
- مشروع التحسس النائي لمراقبة المصادر المائية في بغداد والذي يستهدف الوقوف على حالة الملوثات الكيميائية والفيزيائية والبيولوجية الملقة مباشرة في النهر وتم نصب 14 محطة سبع منها جانب الكرخ و (7) الاخرى جانب الرصافة وقد غطت مساحة 92 كم من طول المجرى المائي لنهر دجلة كما تم نصب محطتين على نهر ديالى ومحطة واحدة على نهر المصب العام خلال عام 2011 .
- الاستمرار بتنفيذ المشاريع الخاصة ببناء مجمعات صناعية كبيرة بمواصفات جودة بيئية عالية ، فبعد ان انجز العراق أربعة مجمعات صناعية في كل من البصرة ، نينوى ، ذي قار ، الأنبار خلال عام 2011 يسعى إلى تنفيذ مشروعين خلال السنوات القادمة وهما مشروع

²⁸ وزارة التخطيط ،خطة التنمية الوطنية 2013-2017، العراق 2013، ص249.

إستبدال خط إنتاج الفوم في شركة نصر العامة للصناعات الميكانيكية وكذلك مشروع إستبدال خط إنتاج المجمدات والثلاجات في شركة الصناعات الخفيفة .

إن إهمال البعد البيئي في التنمية لآماد طويلة من الزمن والتغيرات المناخية والعوامل البيئية الأخرى والاستغلال المكثف لمواردها وتخلف أساليب الإدارة التي يتم تطبيقها ترك إثارة السلبية من خلال بروز عدد من الظواهر ومنها ظاهرة التصحر والتي تعني (التدهور الكلي أو الجزئي لعناصر الأنظمة البيئية ينجم عنه تدني القدرة الإنتاجية لأراضيها وتحولها إلى مناطق شبيهة بالصحراء بسبب الاستغلال المكثف لمواردها وسوء اساليب الإدارة المطبقة إضافة إلى التأثيرات السلبية للعوامل البيئية الأخرى غير الملائمة وخاصة عوامل المناخ والجفاف)²⁹ والذي نجد مدلولاته الجغرافية في اتساع المناطق المتأثرة بالتصحر في المحافظات كما في الجدول (7) والذي يظهر تأثير 40% من اراضي محافظة النجف الأشرف بالتصحر و 28،7% من اراضي محافظة ذي قار ومن المتوقع استمرار هذا الزحف الصحراوي على باقي الاراضي الصالحة للزراعة مما يشكل تهديدا معلنا للنشاط الزراعي ومعدلات الإنتاجية حيث يتوقع ان تتأثر 49،9% من اراضي محافظة المثنى للتصحر وكذلك 13،8% من اراضي محافظة ذي قار وهذا يشكل تهديدا معلنا يتطلب من مجالس المحافظات ان تجعله من اولويات الاهداف الاستثمارية في برنامج تنمية الاقاليم للسنوات القادمة وكما يعرضه الجدول (7) من خيارات التدخل في المستقبل .

²⁹ وزارة التخطيط، مؤشرات البيئة والتنمية المستدامة ذات الاولوية في العراق ،بغداد 2012، ص 69.

جدول (7)

الأراضي المتصحرة والمهددة والمتعرضة للتصحّر (بالدونم والنسب المئوية) حسب المحافظة عام 2011

المحافظات	الأراضي المتصحرة /دونم	نسبة المحافظة من الإجمالي %	الأراضي المهددة والمتعرضة للتصحّر /دونم	نسبة المحافظة من الإجمالي %
نينوى	-		1385843	2.19
كركوك	-		-	
ديالى	-		-	
الأنبار	-		-	
بغداد	-		-	
بابل	---		2000	02.0
كربلاء	10390	039.0	1123	01.0
واسط	607730	3.2	23466	3.0
صلاح الدين	3500000	4.13	520000	2.7
النجف	10443187	40	200000	7.2
القادسية	95000	36.0	52250	7.0
المتن	3770900	4.14	3600450	9.49
ذي قار	7500000	7.28	1000000	8.13
ميسان	67000	25.0	210100	9.2
البصرة	67000	25.0	210100	9.2
المجموع	26061207	100	7205332	100

- تخلص من التصحر

المصدر :- تم إعداد الجدول من قبل الباحثين بالاعتماد على

وزارة التخطيط، مؤشرات البيئة والتنمية المستدامة ذات الأولوية في العراق، بغداد 2012، ص75.

أن تتبع موقع المحافظات باتجاه تحقيق مؤشر التصحر يقسم المحافظات إلى مجموعتين بما يفرز عدد من التحديات ويفرض عدداً من خيارات التدخل كما موضح في الجدول (8).

جدول (8)

التحديات في مسيرة تحقيق التنمية البيئية المستدامة وخيارات التدخل حسب المحافظات

مجــــــــاميع المحافظات	التحديات	خيارات التدخل
المجموعة الأولى (المحافظات التي تعاني من التصحر) النجف - ذي قار - المثنى - صلاح الدين	1- تفاقم ظاهرة التصحر 2- تفاقم ظاهرة المناطق المهتدة بالتصحر. 3- قلة التخصيصات المالية وضخامة الاعمال المطلوب تنفيذها وتشنت الجهود المبذولة في استصلاح الاراضي. 4- توطين الفقر المادي والبشري في الريف وتردي الإنتاج الزراعي وانتشار البطالة بين سكان الريف وتردي مساهمة القطاع الزراعي في توليد الناتج القومي وبالتالي تعميق أحادية الاقتصاد العراقي	1- الحد من ظاهرة التصحر من خلال أ-أحياء المناطق الصحراوية شديدة التأثر بظروف الجفاف ب-رسم الاستراتيجيات التي تعزز قدرة النظام البيئي على تجديد نفسه من خلال توسيع المساحات الخضراء 2- الحد من تدهور الاراضي ومكافحة التصحر من خلال: -تبني سياسة البيئة الخضراء باستغلال المناطق المتروكة. -اقامة مشاريع تأهيل وتنمية المراعي الطبيعية وتنظيم الرعي وخاصة في المناطق الصحراوية -الاستمرار في تنفيذ برنامج مكافحة التصحر ومعالجة الترب المتدهورة من خلال:- -زيادة الاحزمة الخضراء حول المدن والمناطق المتأثرة بالتصحر. -رفع كفاءة استخدام مياه الري 3- زيادة حجم التخصيصات المالية الموجهة للحد من ظاهرة التصحر من خلال رسم استراتيجيات تتلاءم مع الواقع والإمكانيات . 4-تبني سياسات برامج تدعم جهود تحقيق تنمية ريفية متكاملة تساهم في التأثير الإيجابي على معدلات الإنتاج وتوفير البنى التحتية وخدماتها لسكان الريف مع توليد فرص العمل وخاصة للمرأة الريفية لترتفع نسبة النساء العاملات باجر في القطاع الزراعي العراقي .
المجموعة الثانية (المحافظات التي لا تعاني من التصحر) باقي المحافظات	1-تغيير مسار اولويات الاهداف التنموية	1- الاستمرار بتعزيز الجهود المبذولة للحد من ظاهرة التصحر بما يؤهلها لأن تكون جزءا ممتدا لهدف جعل الاقتصاد العراقي اقتصادا اخضرا .

المصدر :- من عمل الباحثين

- التهديدات على مستوى الاستدامة المالية وخيارات التدخل .

صادرات النفط الخام المصدر الرئيسي لإيرادات الموازنة الاتحادية في العراق فهي تشكل 97.7% من موازنة عام 2004 و92.8% و90.8% و92.2% من موازنات العراق الاتحادية للأعوام 2006 و2010 و2012 على التوالي وعلى حساب الإيرادات الأخرى التي شكلت ما نسبته 2.1% و7.2% و9.2% و7.8% على التوالي من موازنات العراق الاتحادية للأعوام 2006، 2008، 2010، 2012 على التوالي أنظر جدول 9.

جدول 9

الأهمية النسبية للإيرادات النفطية بالمقارنة مع باقي إيرادات الموازنة العراقية 2006-2012 (%)

السنة	الأهمية النسبية لإيرادات النفط %	الأهمية النسبية للإيرادات الأخرى %
2006	92.8	7.2
2007	93	7
2008	90.6	9.4
2009	85.4	14.6
2010	90.8	9.2
2011	88.8	11.2
2012	92.2	7.8

المصدر / من عمل الباحثين بالاعتماد على وزارة المالية، أرقام الموازنة.

إن متابعة الأهمية النسبية لإيرادات النفط من إجمالي إيرادات الموازنة الاتحادية يعكس أهمية دور الصادرات النفطية في تمويل التنمية في العراق وإن متابعة نسب إنتاج النفط الخام موزعة حسب المحافظات العراقية يعكس لنا أهمية ودور المحافظات المنتجة للنفط الخام ومدى مساهمتها في تمويل التنمية في العراق بالارتباط مع درجة تطور واقعها التنموي وطبيعة الخدمات المقدمة لسكانها ويمكن اكتشاف هذه الحقيقة من خلال استمرار الاختلال الهيكلي المزمن في الاقتصاد العراقي وتكريس طابعه الريعي وحاجته الماسة لتنويع مصادر توليد الدخل. كما يعكس درجة اعتماد الموازنة العراقية على عدد من المحافظات المسؤولة عن إنتاج النفط والذي تأتي فيه البصرة بالمركز الأول من حيث إنتاج النفط ثم محافظة كركوك والجدول (10) يوضح لنا الأهمية النسبية للمحافظات المنتجة للنفط عام 2011.

جدول (10)

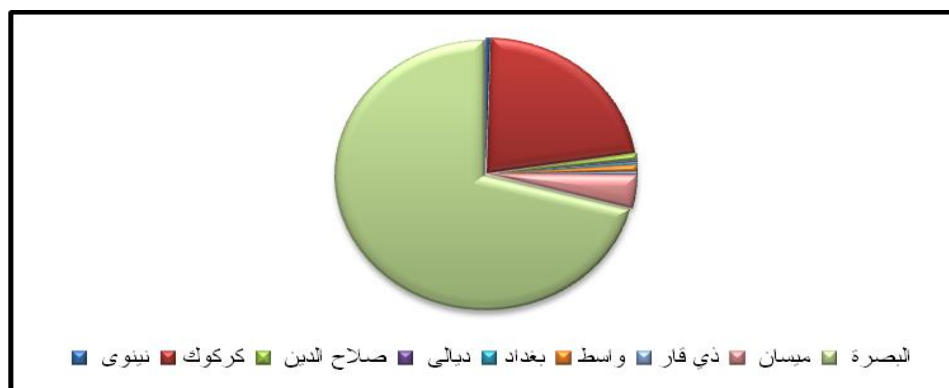
كميات النفط الخام والنفط الخام المكرر والغاز المنتج لعام 2011 موزعاً حسب المحافظات

المحافظات	النفط الخام المنتج	
	الكمية / البرميل	النسبة من الاجمالي %
نينوى	4077365	0.4
كركوك	206766754	22.1
صلاح الدين	7672365	0.8
ديالى	2087857	0.22
بغداد	2745816	0.29
واسط	8005681	0.85
ذي قار	3509775	0.37
ميسان	36627980	3.9
البصرة	662373509	70.9
المجموع	933867102	%100

المصدر / من عمل الباحثين بالاعتماد على وزارة المالية، أرقام الموازنة الاتحادية لعام 2011

شكل (4)

نسبة مساهمة المحافظات في إنتاج النفط الخام



الحقائق الرقمية المجسدة في الجدول (10) تفرز تساؤلاً مهماً :-

هل ترتبط المحافظات المنتجة للنفط الخام والمساهمة في توفير إيرادات الموازنة الاتحادية بعلاقة دالية طردية بمستوى تنميتها وأحوال معيشة سكانها ونوعية الخدمات المقدمة لهم وجودة نوعية حياتهم؟ وخاصة ان طردية العلاقة هذه تعد ضرورة اقتصادية من منظور مبدأ الاستدامة طالما ان تلك المحافظات تملك ميزة نسبية في انتاج مورد ناضب مما يتطلب ووفقا للقاعدة الاقتصادية للتنمية المستدامة تحويل رأس المال الطبيعي إلى رأس مال مادي مولد للدخل من خلال فعاليات التنمية من اجل ضمان حقوق الجيل الحالي والأجيال القادمة. وهنا لابد من النظر إلى النفط من زاوية الثروة الوطنية ، لأن الدخل المكتسب من النفط ، هو إيراد عن بيع جزء من الثروة الوطنية وعندما يعد الادخار إضافة إلى الثروة الوطنية سواء تجسد في استثمار ثابت او اضافة إلى الخزين السلعي أو في حيازة موجودات أجنبية بالمقابل فان انقاص الثروة الوطنية هو إخراج سالب وبالتالي من الضروري للمحافظات النفطية اعتماد حساب الناتج (الدخل) بطريقة ثانية إلى جانب منظومة الحسابات المعتمدة حاليا . وعلى أساس ما تقدم يكون :-

الدخل الوطني (القومي) مساويا للاستهلاك مضافا اليه التغير في الثروة
أو : قيمة النفط المستخرج - الدخل الوطني = الاستهلاك الحكومي والخاص + الادخار وعندما يكون الادخار الكلي أقل من قيمة النفط المستخرج فان الدخل الوطني ينخفض بهذا المعنى وإلى جانب هذا المؤشر يعتمد مقياس الثروة لمتابعة الانجاز التنموي. بمعنى أن المعدل السنوي للتنمية يساوي معدل نمو الثروة الوطنية وهي ثروة النفط والغاز والمعادن القابلة للاستخراج مضافا إليها رأس المال الثابت والمخزون السلعي مع إضافة التغير في المركز المالي الدولي للعراق³⁰ .
وهنا نتساءل هل استطاعت المحافظات النفطية أن تغير في قيمة وتركيبه رأس المال الثابت بما يعمل على تنمية قطاعاتها الإنتاجية وتحقيق الاستدامة المالية ، وهل استطاعت المحافظات المنتجة للنفط أن تحقق تنمية اقتصادية واجتماعية بما يقلل من عدد المحرومين فيها ؟
إن الجدول (10) يبين ان محافظة البصرة هي الأولى في انتاج النفط مثلا لكنها لا زالت تحتل إحدى المراتب الأولى في المحرومية وفق دليل مستوى المعيشة وفي كافة الميادين .

³⁰ د. أحمد ابراهيم علي ، خطة التنمية الوطنية وإستراتيجية الطاقة في العراق قراءة وتداعيات ، 2013، وثيقة الكترونية متاحة على الموقع aqieconomists.net/ar.

جدول (11)

درجة المروية لسكان المحافظات موزعة بتراتبية تنازلية وفق دليل مستوى المعيشة (%)

المحافظة	الوضع الاقتصادي	الحماية والأمان الاجتماعي	التعليم	الصحة	البنى التحتية	المسكن
نينوى	4.13	7.8	11	1.10	1.10	6.7
كركوك	5.2	1.4	8.2	4	2.4	7.1
صلاح الدين	4	9.4	6.4	3	1.5	3
ديالى	8.5	7	7.2	5	7.6	2.3
بغداد	6.13	27	13	19	7.14	3.22
واسط	2.4	8.2	3.4	8.4	4	4
ذي قار	4.8	8.5	1.7	5.5	8.7	4.8
ميسان	7.3	9.2	5.5	7.5	9.4	8.4
البصرة	2.9	3.4	5.5	6.7	7.9	4.6

المصدر :-وزارة التخطيط ،خارطة الحرمان ،العراق ،2011،ص87.

ان مفهوم التنمية بمقياس الثروة هو الذي ينسجم تماما مع متطلبات الاستدامة ويوظف الوعي العام لأهمية توليد ومترابطة الثروة الوطنية من خلال تنويع الإنتاج غير النفطي مما يرافقه مجموعة تحديات تتطلب خيارات محددة للتدخل في المحافظات المنتجة للنفط .

جدول (12)

التحديات في مسيرة تحقيق الاستدامة المالية للمحافظات المنتجة للنفط وخيارات التدخل

التحديات	أولوية المعالجة
-الاعتماد على مورد ناضب في تمويل إيرادات الموازنة من دون اخذ حصة الاجيال القادمة بنظر الاعتبار	-الاعتماد على الاستدامة المالية في استخراج المورد الناضب
-النظر إلى القطاع الاداري الحكومي على انه قطاع مستخدم للموارد وليس منتج للثروة	-التمييز بين الأنشطة الاستخراجية وبقية الاقتصاد في حسابات موازية لخدمة السياسة الاقتصادية الهادفة إلى تنمية الاقاليم .
-النظر إلى الطاقة كمصدر للتمويل من دون ان يتم ذلك في اطار خطة استراتيجية	- تربط جميع المكونات والعناصر ببعضها البعض لتطرح خطة متكاملة تضمن تفاعل كل القطاعات المرتبطة بالطاقة لتعمل باتساق وتوازن لتحقيق الاهداف.
-عدم الاعتماد على مبدأ الإنتاجية عند توزيع الاستثمارات مما يلغي مبدأ الاستدامة	-جعل القاعدة الاقتصادية للتنمية المستدامة المعيار الأساس في توزيع الاستثمارات في المحافظات.

المصدر :- الجدول من عمل الباحثين

إن الفجوات التي تم تأشيرها على أربعة مستويات من خلال التحليل السابق تمثل تهديدات ذات خطوط حمراء للحكومات المحلية في بعض المحافظات مما يتطلب الإسراع بتبني خيارات التدخل المطروحة من أجل رفع كفاءة برنامج تنمية الأقاليم سواء على مستوى تحديد الأهداف وتشخيص الأولويات و/أو مستوى تنفيذ الأهداف بما يضمن جودة أداء مالي واقتصادي واجتماعي وبيئي عالي المستوى بمقاييس الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية معززين ثمار التنمية المكانية بمنهج اللامركزية الادارية لتغطي المجتمعات المحلية كافة .

رابعاً :- الخاتمة :

اللامركزية الإدارية في تقديم الخدمات هي صيغة من الصيغ المعتمدة في أنظمة الحكم المحلية في العراق من أجل ترسيخ الديمقراطية في العراق وكان الدستور والتشريعات القانونية والصيغ التنفيذية للاستثمار هي الأوجه الداعمة لها ، ولا يختلف العراق عن غيره من الدول الحديثة في تطبيق اللامركزية الإدارية من حيث تعدد وتنوع الأسباب المعرقة لإرساء أسس سليمة للامركزية الإدارية بين أسباب قانونية ودستورية وأخرى مالية مما أدى إلى مشاكل في تنظيم الصلاحيات وعدم استقلالية الجهات الرقابية والافتقار إلى الضمانات العادلة في توزيع الحصص والتخصيصات المالية على المحافظات .

ولأجل القضاء على التفاوت المكاني في مستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي وترسيخ أسس اللامركزية الإدارية وتنظيم الاستيطان السكاني وتعزيز الشراكة التنموية وتفعيلها مابين القطاعين العام والخاص وتحقيق الاستدامة البيئية ، كان العراق على موعد مع ولادة برنامج تنمية الاقاليم عام 2006 والذي سعى إلى ترجمة تلك الاهداف على ارض الواقع من خلال تعبئة تخصيصات الاستثمار الموجهة نحو برنامج تنمية الاقاليم بنسبة 2.7% خلال المدة 2006-2012 ومن المتوقع الزيادة ستكون أكبر عام 2014 بموجب تطبيق التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم (21) وما يترتب عليه من زيادة إيرادات المحافظات المنتجة للنفط بفعل زيادة حصتها من 1 دولار إلى 5 دولارات عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة .

تأرجحت نسب التنفيذ المالي لتخصيصات الاستثمار في برنامج تنمية الاقاليم للمدة 2006-2013 بين 21.1% عام 2006 ثم ارتفعت إلى 49.5% في عام 2008 بسبب بدء المحافظات بتنفيذ مشاريعها لتصل إلى 67.1% عام 2010 ويعود وينخفض من جديد إلى 36.8% عام 2013. حصدت محافظة ميسان أعلى نسب تنفيذ مالي خلال المدة 2006-2013 بينما جاءت محافظة نينوى بأدنى نسب تنفيذ مالي خلال نفس المدة كما تباينت نسب تنفيذ الاهداف الإنمائية للألفية الثالثة المختارة بين المحافظات العراقية فضلاً عن تباينها بدرجة القرب والبعد عن الهدف الدولي لعام 2015 مما يعلن بوضوح ابتعاد تخصيصات الاستثمار في برنامج تنمية الاقاليم نحو تحقيق تلك الاهداف ، فضلاً عن ابتعاده عن تقليص نسب إعداد المحرومين غذائياً بين سكان المحافظات وخاصة الجنوبية منها وامتد الامر ليكشف إهمال برنامج تنمية الاقاليم في العراق البعد البيئي كأولوية من اولويات استدامة التنمية بدلالة ارتفاع نسب الاراضي المتأثرة بالتصحر في المحافظات العراقية والتي كانت أعلى نسبة لها في النجف الأشرف

40% ومن المتوقع استمرار هذا التدهور مما سيؤثر سلباً على مسار التنمية الزراعية المستدامة في تلك المحافظات .

وتعد العلاقة ما بين دور المحافظات المنتجة للنفط الخام ومديات مساهمتها في تمويل التنمية بالعراق بالارتباط مع واقعها التنموي وطبيعة الخدمات المقدمة لسكانها مؤشراً جيداً للدلالة على طبيعة تلك العلاقة من حيث سلبيتها و/أو ايجابيتها بدلالة مؤشر الاستدامة المالية والذي أعلن سلبية العلاقة بين الدور التمويلي الايجابي لمحافظات العراق المنتجة للنفط ومستوى تنميتها وجودة نوعية حياة سكانها. لهذه الأسباب مجتمعه لابد من رفع كفاءة التنفيذ المالي لتخصيصات الاستثمار من برنامج تنمية الاقاليم وتحديد أولويات الاهداف الاستثمارية المعززة للتنمية المحلية المستدامة وجودة نوعية حياة السكان لابد من مجالس المحافظات ان تتبنى جميع خيارات التدخل المقترحة وعلى المستويات الأربعة وترجمتها على شكل سياسات وبرامج ومبادرات تنموية تضمن الفرص الاستثمارية وتخفيض الكلف الاقتصادية وتحقق المنافع الاجتماعية وصولاً إلى تنمية محلية ذات وجه ديمقراطي .

المصادر:-

الندوات والدوريات:-

- 1- جمال ناصر جبار الزيد اوي ، اختصاصات الاقاليم والمحافظات في العراق، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر ، العدد 18-19، بغداد، 2011.
- 2- د. خالد عليوي العرداوي ، الفدرالية والديمقراطية التوافقية ومعطيات الواقع العراقي، بحث مقدم إلى مؤتمر الفدرالية في العراق: الواقع والمستقبل والذي عقدته كلية القانون والسياسة/ جامعة صلاح الدين بالتعاون مع جامعة ديوبول الأمريكية للمدة من 28 - 29 / 4 / 2010، مجلة الفرات ، العدد السابع، 2011.
- 3- د. زهير الحسني، اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية المنعقد في بغداد للمدة من 27-28 شباط 2012، الجزء الثاني .
- 4- د. نبيل جعفر عبد الرضا، أنواع اللامركزية، الحوار المتمدن، العدد 3643 في 19-12-2012
- 5- د. وفاء المهدي د. قصي الجابري ، الاهداف الإنمائية للألفية الثالثة في العراق - انجاز وتقويم ، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي ، 2011.

- 6-بيت الحكمة ،دعم اللامركزية والحكم المحلي للمساعدة في تقديم الخدمات في العراق، تشرين الثاني 2011،ص5-6.
- 7- المكتبة القانونية العراقية للحكم المحلي،التعديل الثاني لقانون مجالس المحافظات .
- 8-وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2013-2017،العراق،2013 .
- 9-الجهاز المركزي للإحصاء ،تقرير مؤشرات رصد الاهداف الإنمائية للألفية على مستوى المحافظات ،العراق.2012.
- 10-اللجنة الوطنية للسياسات السكانية ،حال السكان في العراق 2010،صندوق الأمم المتحدة للسكان مكتب العراق ،شباط .2011
- 11-وزارة التخطيط -الجهاز المركزي للإحصاء،تقرير مسح اللامركزية الادارية في تقديم الخدمات لسنة 2010 ،احصاءات التنمية البشرية،العراق.
- 12- وزارة التخطيط ،ستراتيجية خطة التنمية الوطنية 2007-2010،بغداد ،.2010
- 13-وزارة التخطيط ،خارطة الحرمان ،العراق ،2011.
- 14-وزارة التخطيط ،دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية ،الموازنة الاستثمارية لعام 2012.
- 15-وزارة التخطيط ،تقرير مؤشرات رصد الاهداف الإنمائية للألفية هلى مستوى المحافظات ، اب 2012 .
- 16-وزارة التخطيط ،مؤشرات البيئة والتنمية المستدامة ذات الاولوية في العراق ،بغداد .2012
- 17-وزارة المالية،أرقام الموازنة
- 18-مؤسسة ام اليتيم -صندوق الامم المتحدة ،تقرير رصد اداء مجالس المحافظات -التقرير الاول 2012.

الوثائق الالكترونية..

- 1-1- د. أحمد ابراهيم علي ، خطة التنمية الوطنية وإستراتيجية الطاقة في العراق قراءة وتداعيات ، 2013، وثيقة الكترونية. الكترونية متاحة على الموقع aqieconomists.net/ar.
- 2- النظام الفدرالي أحد المكاسب السويسرية الهامة. مقال منشور على الانترنت على الموقع الالكتروني: <http://www.swissinfo.ch>
- 3- إبراهيم بن عبدالله بن عبد الرحمن، المركزية واللامركزية في الادارة، وثيقة الكترونية متاحة على الموقع <https://mail.google.com/mail/u/0/?ui=2>
- 4- د. ادريس لكريني ، المركزية واللامركزية الادارية والفيدرالية والكونفدرالية ، كلية الحقوق - مراكش، وثيقة الكترونية ";style="position:absolute; left:5px
- 5- اسماعيل علوان التميمي ، الدستور العراقي خلط بين مفهوم اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية، وثيقة الكترونية متاحة متاحة على الموقع www.babil.info/printVersion.php?mid=26418
- 6- سليمان ولد حامدون ، اللامركزية الإدارية ومساهماتها في التنمية المحلية، وثيقة الكترونية متاحة على الموقع www.shatharat.net
- 7- عدنان محمد حسن - أزمة الصلاحيات بين المركز والأطراف في النظام اللامركزي للمحافظات، وثيقة الكترونية الكترونية sotaliraq.com/iraq-news.php?id=18727
- 8- د. وليد صافي ، اللامركزية الادارية ومعوقات التنمية ، وثيقة الكترونية متاحة على الموقع anbaaonline.com/?p=11439