Remove Watermark Now

نحو سياسة لامركزية للتخطيط في العراق

حسين تركي الزبيدي
مدرس مساعد/معهد التخطيط الحضري والاقليمي
جامعة بغداد

المستخلص

يشهد العراق تحولا سياسيا مهما وتاريخيا من نظام الحكم المركزي الشمولي الى نظام الحكم اللامركزي الذي يقضي بتفويض صلاحيات واسعة للحكومات المحلية في المحافظات والمدن العراقية. ويهدف هذا التحول الى تطوير وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للسكان، الامر الذي يضع على عاتق الباحثين والاكاديميين مسؤولية كبيرة في رفد الجهات المعنية بالدراسات والبحوث التي تهدف الى وضع الاطر العلمية لعملية التحول هذه بما يضمن افضل النتائج.

يهدف هذا البحث الى اقتراح سياسة للتحول اللامركزي في مجال التخطيط الحضري والاقليمي في العراق، كما يتضمن البحث برنامج مقترح للتحول مع تحليل للعلاقات الجديدة بين مستويات السلطات التخطيطية القائمة على الديمقراطية والحوار وتوصيف انسيابية العملية التخطيطية من الاسفل الى الاعلى.

Abstract

Iraq is changing from the centralized system of governance to the decentralized system, which assumes devolution of more authorities to the local governments of Iraqi provinces and cities. This puts a responsibility on the academics to produce more research work on the best framework for this change, to ensure the best results.

The main objective of this research is to suggest a policy for the decentralized transformation in domain of Urban and Regional Planning in Iraq. A suggested program for the transformation is involved in the paper as

well, with analysis for the new relationships between different levels of planning authorities depending on democracy. In addition, a description for planning process flows from bottom to top.

ان اهمية موضوع الادارة اللامركزية في العراق تزداد يوما بعد اخر لا سيما بعد اقرار الدستور الدائم للبلاد في الاستفتاء الشعبي مما يفتح المجال امام المهتمين من ابناء العراق لمواصلة المسير كل بحسب تخصصه لبناء القواعد والنصوص القانونية التفصيلية التي تسهل وتساعد في تحقيق اهداف الدستور العراقي الدائم في الحرية والعدالة والمساواة، ولضمان تطبيق ما جاء في مواد هذا الدستور.
و من بين المبادىء التي بني عليها الدستور العراقي الدائم هو حق العراقيين في تشكيل ادارات محلية خاصة بهم لممارسة المسؤوليات والانشطة التي تضمن العيش الرغيد لهم وللاجيال القادمة كما جاء في المادة 113 ***(يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية)***، وكذلك المادة 114 الفقرة ثانيا ***(يحق لمحافظة او اكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه....الخ.)***.

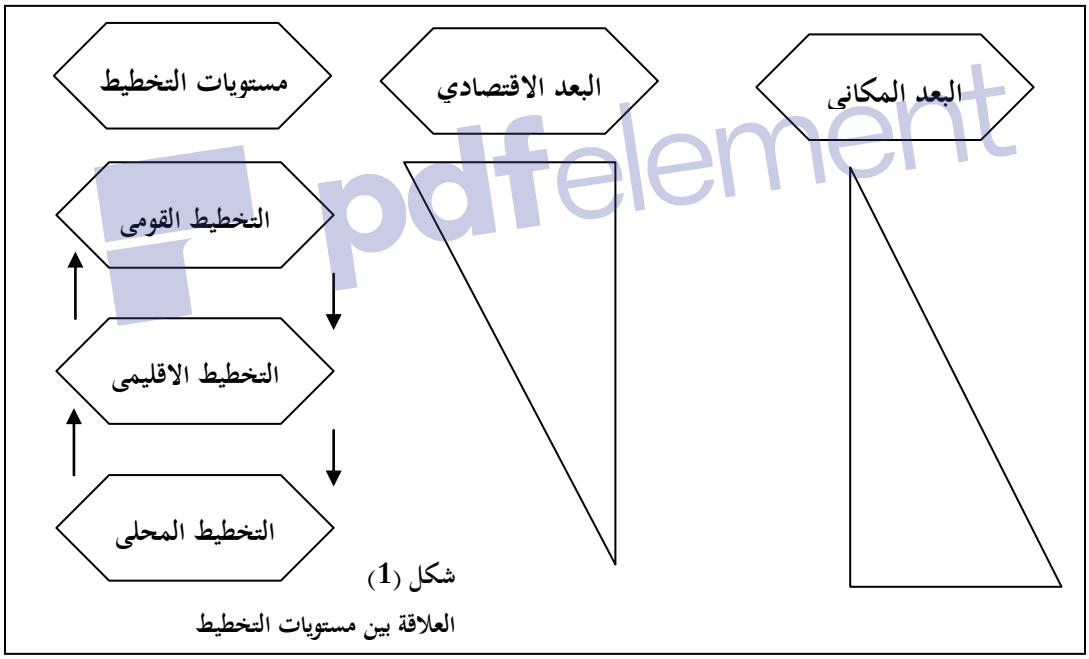
قبل الولوج في الموضوع الاساسي لهذا البحث لا بد لي من مقدمتين؛ تتعلق الاولى ببعض المفاهيم التخطيطية، وتتعلق الثانية بتوضيح الفهم التخطيطي للمنهج اللامركزي في الحكم والادارة.

التخطيط

اذا اردنا ان نجرد التخطيط كمفهوم فلا يسعنا الا ان نقول بانه تفكير عقلاني منطقي مبني على مؤشرات انية ومستقبلية يهدف الى اتخاذ قرار ما. وهو بذلك يعد من الافعال العقلانية الاجتماعية التي يمارسها الانسان كل يوم. الا اننا نتحدث اليوم عن جانب من جوانب التخطيط المهمة وهو الجانب المكاني. فالحديث اليوم يدور عن التخطيط بوصفه نشاطا انسانيا يهدف الى توفير البيئة الملائمة لحياة الانسان على مختلف الصعد الطبيعية والاجتماعية والاقتصادية. وهو بذلك واحد من المهام الاساسية التي تضطلع بها مؤسسات الحكومة على اختلاف مستوياتها، ومن هنا جاء البعد السياسي للتخطيط.

يقسم المختصون التخطيط على ثلاثة مستويات رئيسة بالاعتماد على البعدين المكاني والنظري وهي: المستوى القومي، والمستوى الاقليمي، والمستوى المحلي (Glasson,1971). وهذا التقسيم له اهمية كبيرة في توضيح العلاقة التخطيطية بين مستويات الحكومة المختلفة كما سيتضح لاحقا.

يبين الشكل (1) العلاقة بين مستويات التخطيط المختلفة وكيفية تدفق المعلومات بينها. اذ يلاحظ هيمنة العوامل المكانية العمرانية كلما قل مستوى التخطيط في مقابل زيادة هيمنة عوامل النظرية الاقتصادية كلما ارتفع مستوى التخطيط. ويلاحظ ان التخطيط الاقليمي يحاول ان يسقط مبادىء النظرية الاقتصادية للمستوى القومي على الارض بهيئة مشاريع استراتيجية مهمة تتميز باتساع نطاق تأثيرها ليتجاوز الحدود المحلية الضيقة.



شكل (1)
العلاقة بين مستويات التخطيط

Remove Watermark Now

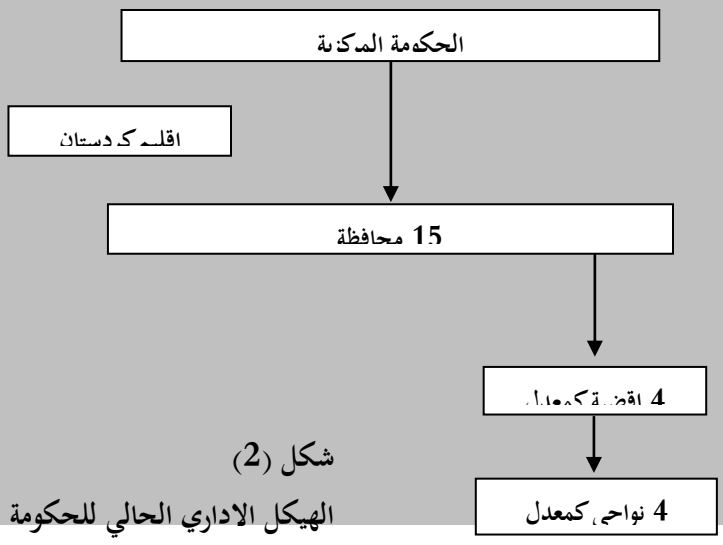
اللامركزية الادارية

افرز الفكر الانساني في رحلته الطويلة عددا من النظريات التي حاولت ان تعالج العلاقة بين الطبقات الحاكمة والطبقات المحكومة. وقد مرت الانسانية بمراحل عصيبة من جراء تشوه هذه العلاقة الى ان وصلت الى النظرية الديموقراطية في الحكم التي تعد اللامركزية الادارية واحدة من ابرز سماتها.

تعرف اللامركزية وفقا للفهم التخطيطي على انها **(تقاسم المسؤوليات والصلاحيات اللازمة للقيام بها بين مستويات الحكومة المختلفة وفق اسس منطقية في اطار الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لتلك المسؤوليات وقدرة كل مستوى من مستويات الحكومة على القيام بها.) (www.worldbank.org)**

فالمنهج اللامركزي في الحكم يقوم على تجزئة الحكومة الى مستويات عمودية وفق اسس منطقية مع الاخذ بالاعتبار المعطيات الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية والادارية، ومن ثم تقسيم المسؤوليات والصلاحيات بين تلك المستويات بالاعتماد على عوامل اقتصادية وسياسية مع الاخذ بالاعتبار كيفية اداء تلك المسؤولية وقدرة ذلك المستوى من الحكومة على ادائها.

وتجدر الاشارة الى ان قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 قد قسم العراق الى محافظات التي بدورها تتقسم الى اقضية ومن ثم الى نواحي, ومنح صلاحيات لابئس بها للادارات المحلية الا ان الحكومة الشمولية السابقة حالت دون ممارسة تلك الصلاحيات بشكلها القانوني. ويبين الشكل رقم (2) الهيكل الاداري الحالي للحكومة في العراق وفقا للقانون المذكور انفا.



شكل (2)
الهيكل الاداري الحالي للحكومة

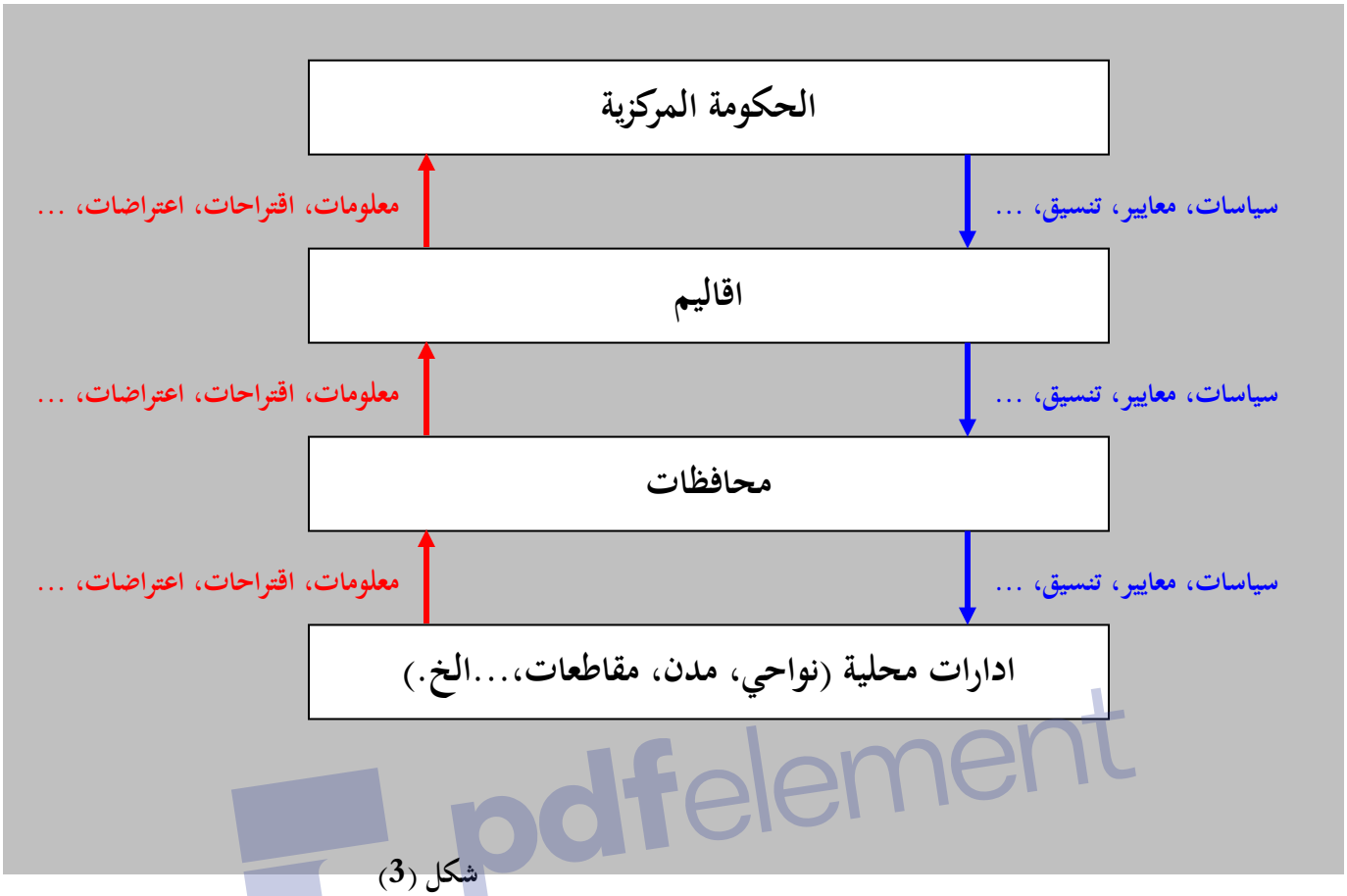
Remove Watermark Now

المبدء الاساسي للسياسة المقترحة

تقوم الفكرة الاساسية للسياسة المقترحة للامركزية التخطيط في العراق على محاولة الاستفادة من مستويات التخطيط الثلاثة في توصيف العلاقة التخطيطية بين مستويات الحكومة المختلفة. اذ يلاحظ بان المبادىء الاساسية التي يقوم عليها تقسيم التخطيط الى مستوياته الثلاثة تشابه الى حد كبير تلك التي تقوم عليها المنهجية اللامركزية عند تقسيم الحكومة الى مستويات متعددة. لذا وقبل ان نبين العلاقة التخطيطية بين مستويات الحكومة المختلفة علينا اولا ان نستشرف الهيكلية القادمة للحكومة العراقية.

يمكن ان تتكون الحكومة القادمة في العراق من اربعة مستويات مستقلة فيما بينها ولكن مرتبطة وفقا لمبدء Subsidiarity اذ ستكون هناك علاقات تبادلية بين مستويات الحكومة المختلفة قائمة على تبادل المعلومات والتشاور مع ضمان الاستقلالية في اتخاذ القرارات وفقا للصلاحيات الواردة في الدستور. ويبين الشكل رقم (3) الهيكل المقترح للحكومة القادمة. الذي يلاحظ فيه اختفاء مستوى القضاء الذي هو موجود في الهيكل الحالي، اذ يرى البحث بان هذا المستوى زائد ويمكن تجاوزه وقد ثبت ذلك عمليا ونظريا من خلال قراءة وتحليل قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 انف الذكر وكذلك قانون ادارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 اذ لم تتبين صلاحيات او اختصاصات متميزة و واضحة لهذا المستوى تبرر وجوده. بل ان وجوده حاليا يضيف عبئا على الروتين الاداري وعلى خزينة الدولة مما يبرر الغائه.

pdfelement



شكل (3)
الهيكل المقترح للحكومة القادمة في العراق

تتجلى العلاقة التخطيطية بين مستويات الحكومة المختلفة من خلال تجزئة كل مستوى من مستويات التخطيط الى مركبات اساسية بالاعتماد على تتابع العملية التخطيطية ضمن مراحلها المتشابهة لمختلف مستويات التخطيط، وكما مبين في المصفوفة رقم (1).

Remove Watermark Now

المصفوفة رقم (1)

تقسيم المسؤوليات والصلاحيات التخطيطية حسب مستوى الحكومة ومستوى التخطيط

المستوى التخطيطي	مستوى الحكومة	المستوى المركزي	المستوى الاقليمي	مستوى لمحافظة	المستوى المحلي
التخطيط القومي	جمع المعلومات وتحديثها				
	التحليل والتنبؤ واستخراج المؤشرات التخطيطية				
	صياغة السياسات التخطيطية على المستوى الوطني				
	تخطيط البرامج الوطنية والمشاريع الكبرى				
	التنسيق التخطيطي بين الاقاليم				
	التقويم				
التخطيط الاقليمي	جمع المعلومات وتحديثها				
	التحليل والتنبؤ واستخراج المؤشرات التنموية				
	تطوير الاستراتيجيات التنموية للاقليم				
	اقتراح مشاريع وبرامج تنموية كبيرة				
	التنسيق التخطيطي بين المحافظات				
	التقويم				
التخطيط المحلي	جمع المعلومات وتحديثها				
	التحليل والتنبؤ واستخراج المؤشرات التخطيطية				
	اعداد المخططات الهيكلية للمحافظات				
	اعداد التصاميم الاساسية للمدن				
	تطوير القرى والارياف				
	تخطيط البرامج والمشاريع المحلية				
	التنسيق التخطيطي بين المدن والقرى				
	التقويم				
	اجراء مباشر				
	اعتراض واستئناف				

pdfelement

يتبين من دراسة المصفوفة رقم (1) ان كل مستوى من مستويات الحكومة يمارس جملة من المراحل التخطيطية الموصوفة بشكل مقتضب. فعلى سبيل المثال يقوم المستوى المركزي من الحكومة متمثلا بوزارة التخطيط بمهمة صياغة السياسات التخطيطية العامة على مستوى البلد التي تضمن العدالة والمساواة بين العراقيين من حيث الخدمات وضمان حصول كل مواطن عراقي على نصيبه من استعمالات الارض المختلفة الذي تمليه الظروف المكانية للمدينة التي يعيش فيها. على ان يكون لمستويات الحكومة الاخرى حق الاعتراض والاستئناف والاقتراح بشأن هذه السياسات، وتعامل الحكومة المركزية هذه الاعتراضات والمقترحات كمدخلات للعملية التخطيطية على المستوى القومي. وينطبق ذلك على المستويات الاخرى. كما يحتفظ كل مستوى من مستويات الحكومة بحق مقاضاة المستويات الاخرى وفق احكام القانون عندما تستنفذ الوسائل الاعتيادية في الحوار والنقاش. كما تبين المصفوفة بان مستوى الحكومة الاعلى لديه صلاحية التنسيق بين الحكومات من المستوى الادنى لضمان دوران عجلة التنمية على مستوى الدولة بشكل متناغم ومتحد ولتجنب الفوضى والارتباك وضياع الجهود والتكاليف.

ان ضمان الاستقلالية الادارية بين مستويات الحكومة بشكل عمودي سيحقق مبدء الادارة اللامركزية بشكل كبير وحقيقي مع ضمان الحوار والتنسيق بين المستويات المختلفة، الا ان ذلك مع الاسف لا يمكن تحققه ما لم يتوفر الشرط الاهم في كل ذلك وهو شرط وجود القدرة الكافية لدى كل مستوى من مستويات الحكومة للقيام بمهامه القانونية. والمقصود بالقدرة هنا؛ جميع الجوانب المالية، والتشريعية، والادارية، والعلمية. وهنا لا بد من الاشارة الى ان برنامج التحول اللامركزي في العراق يجب ان يعد بحيث يؤخذ بعين الاعتبار العلاقات القطاعية للوظائف الاساسية للدولة، اذ ان التحول في قطاع معين دون القطاعات المرتبطة به سيقود الى فشل برنامج التحول عاجلا ام اجلا. ومثال ذلك ان التحول بادارة الخدمات البلدية الى المنهج اللامركزي يستلزم تحول التخطيط كذلك لوجود الملازمة المنطقية والتداخل في العمل، فالبلديات مثلا مسؤولة عن تنفيذ التصاميم الاساسية للمدن التي تعد في الدوائر التخطيطية العمرانية التي تستند في عملها على مؤشرات اقليمية قادمة من دائرة التخطيط الاقليمي في وزارة التخطيط والتعاون الانمائي.

Remove Watermark Now

بناء القدرات

يرتبط تفويض الصلاحيات من قبل الحكومة المركزية الى الحكومات المحلية بقدرة تلك الحكومات على القيام بمهامها وممارسة الصلاحيات المفوضة اليها. ولا تنحصر القدرة بالجانب العلمي فقط بل بجميع جوانب القدرة واهمها القدرة المالية. كما ان القدرة لا تشمل الدوائر التنفيذية التي تباشر العمل التخطيطي، بل يشمل ذلك ايضا المجتمع بمؤسساته المنتخبة والشعبية. اذ ان اللامركزية في التخطيط لا تعني فقط عملية تفويض صلاحيات تخطيطية من مؤسسات الحكومة المركزية الى مؤسسات الحكومة المحلية، بل تعني ايضا اشراك المجتمع في العملية التخطيطية على اختلاف مستوياتها الثلاثة التي اشير اليها سابقا. ومن هنا تاتي اهمية بناء القدرات الذي هو من اولى مهام الحكومة المركزية المسؤولة عن مساعدة الحكومات المحلية على اداء دورها.

برنامج مقترح للتحول اللامركزي للتخطيط في العراق

في ضوء المبادىء الاساسية التي طرحت سابقا، يمكن اقتراح البرنامج التالي لتأمين تحول تدريجي نحو اللامركزية التخطيطية في العراق. وتجدر الاشارة الى ان هذا البرنامج المقترح لا يتضمن جدول زمني لعدم وجود المعطيات الكافية وان خطواته متداخلة وكما مبين في الشكل (4).

	العملية	الزمن
المؤسسات التخطيطية	تعديل مهام دائرة التخطيط الاقليمي	
	تعديل مهام المديرية العامة للتخطيط العمراني	
	توسيع مهام دوائر التخطيط العمراني في المحافظات	
	تشكيل لجان تخطيطية محلية	
بناء القدرات العلمية	تاسيس كلية التخطيط الحضري والاقليمي	
	تفعيل عملية التعليم المستمر	
	التوعية المجتمعية	
بناء القدرات المالية	برامج المنح المالية للحكومات المحلية	
	تسهيل عملية تطوير الواردات المحلية	
	تشريع القوانين التي تسهل العمليات المالية والادارية	

شكل (4)

يتكون البرنامج من جانبين هما جانب التحول الى اللامركزية في التخطيط في العراق وجانب بناء القدرات، وكما يأتي:

Remove Watermark Now

اولا: المؤسسات التخطيطية

1. ***تعديل مهام دائرة التخطيط الاقليمي في وزارة التخطيط والتعاون الانمائي لتقوم بالمهام التالية:***

- صياغة سياسة التنمية الاقتصادية وتوجهاتها في البلد.
- اصدار دليل دوري لمعايير الحدود الدنيا للانشطة والفعاليات والخدمات ذات المساس بالحقوق الانسانية للمواطنين كمعايير الخدمات البلدية، وتحديد اساليب حساب المعايير المتغيرة بحسب المكان مثل معايير استعمالات الارض والمعايير البيئية.
- تخطيط برامج التنمية الاقتصادية ذات الاطار الوطني مثل برامج تطوير القطاع الخاص، او برامج تطوير واردات الحكومات المحلية.
- تخطيط ومتابعة البرنامج الوطني لبناء القدرات وفي المجالات كافة.
- التنسيق بين الخطط الاقليمية والمشاريع الكبرى.
- متابعة وتقويم خطط التنمية الاقليمية المعدة من قبل وزارات التخطيط الاقليمية.
- بحث صيغ عادلة لتوزيع الاستثمارات والعوائد الاتحادية على مختلف مستويات الحكومة.

2. ***تعديل مهام المديرية العامة للتخطيط العمراني في وزارة البلديات والاشغال العامة لتقوم بالمهام التالية:***

- تقديم الخبرات الاستشارية في مجال اعداد التصاميم الاساسية للمدن للحكومات المحلية.
- بناء قدرات الحكومات المحلية من الناحية العلمية لتقوم بمهامها التخطيطية عن طريق التنسيق مع الجهات العلمية والتدريبية داخل وخارج العراق وضمن البرنامج الشامل لبناء القدرات الموضوع من قبل دائرة التخطيط الاقليمي في وزارة التخطيط والتعاون الانمائي.

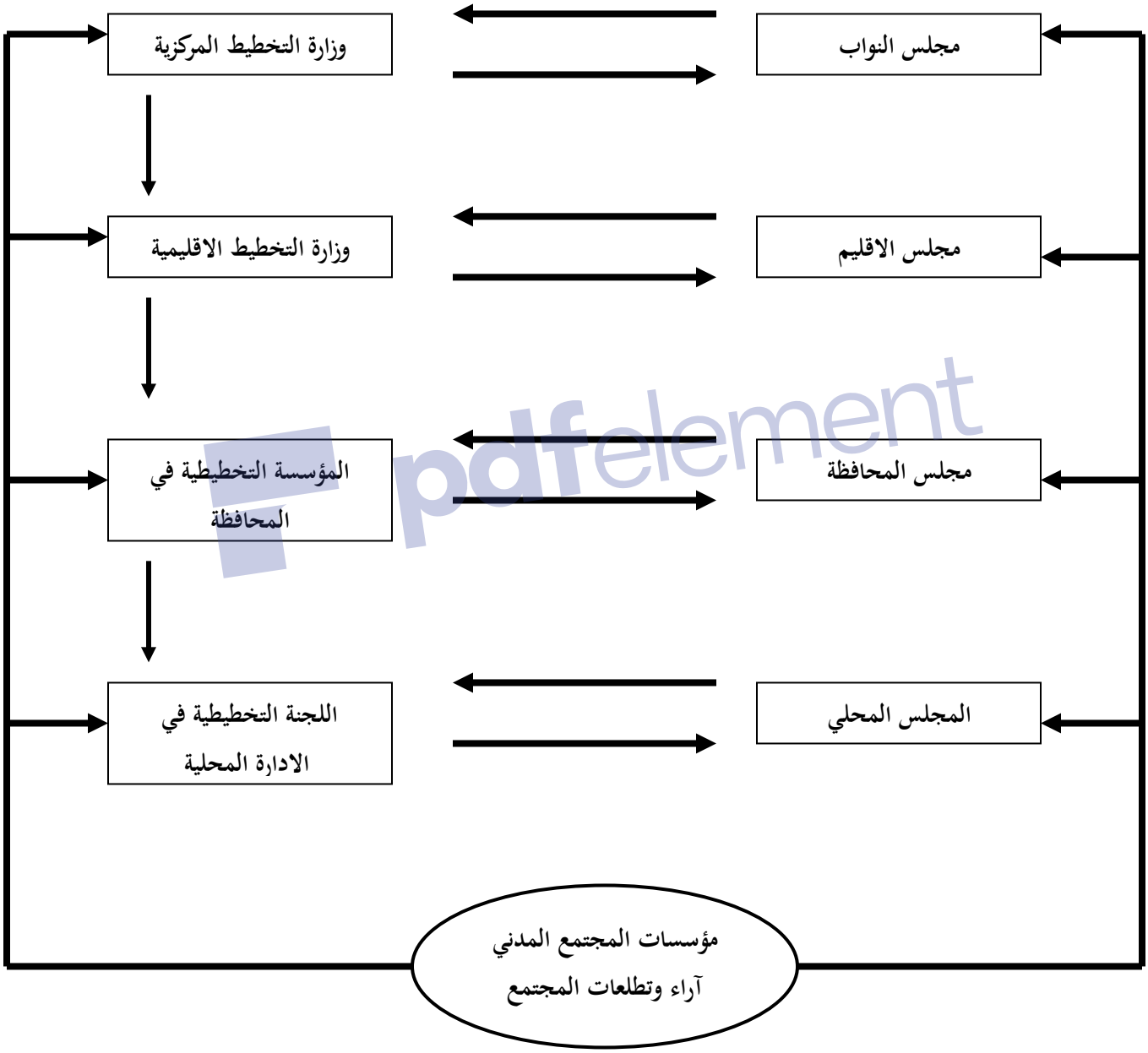
3. ***توسيع مهام دوائر التخطيط العمراني الموجودة حاليا في المحافظات لتقوم بمهام تنسيقية بين الادارات المحلية ولتمارس التخطيط الاقليمي. وتكون هذه الدوائر تابعة الى المحافظ من النواحي الادارية والمالية.***

4. ***تشكيل لجان للتخطيط في مستوى الادارات المحلية من ذوي الخبرة في مجال التخطيط لتقوم هذه اللجان وبشكل مؤقت بمهام الدوائر التخطيطية مستقبلا. وتكون هذه اللجان تابعة اداريا وماليا الى رئيس الادارة المحلية، على ان تكون الحكومة المركزية مسؤولة***

pdfelement

عن تطوير عمل هذه اللجان وبناء قدراتها لتحويلها الى مؤسسات تخطيطية باسرع ما يمكن.

5. يكون تسلسل العملية التخطيطية الجديد ما مبين في الشكل (4) التالي:



شكل (5)

تتابع العملية التخطيطية اللامركزية الديموقراطية

ثانيا: بناء القدرات

Remove Watermark Now

1. الناحية العلمية والتوعوية:

- تأسيس كلية التخطيط الحضري والاقليمي في جامعة بغداد لتخريج متخصصين في مجال التخطيط من حملة البكالوريوس.
- فتح دورتين سنويا لدراسة الدبلوم العالي في التخطيط الحضري والاقليمي في جامعة بغداد على ان تكون الاولوية لموظفي الدوائر التخطيطية.
- تفعيل دور التعليم المستمر في معهد التخطيط الحضري والاقليمي بما ينسجم ومتطلبات المرحلة.
- اقامة الدورات المجانية لقطاعات واسعة من المجتمع في عموم مدن وقصبات العراق لتوعية المجتمع حول دوره المهم في العملية التخطيطية وتدريبه على كيفية الاشتراك في اعداد الخطط والاستراتيجيات التي تهدف الى تحسين مستوى حياته.
- بث البرامج التوعوية والتثقيفية في وسائل الاعلام المختلفة حول مشاركة المجتمع في التخطيط وممارسة الدور الرقابي على اجهزة الحكومة المختلفة.

2. الناحية المالية والاقتصادية:

- تخطيط برامج المنح المشروطة والبسيطة والقروض التي تهدف الى تمويل الحكومات المحلية بحيث تتمكن من اعداد موازناتها التشغيلية والاستثمارية بشكل مستقل.
- تشريع القوانين اللازمة لتمكين الحكومات المحلية من جمع واردات محلية كالاجور والضرائب والاستثمارات المحلية.
- تفويض الصلاحيات التي تتطلبها العمليات الحسابية والتدقيقية والمناقلة بين فصول الموازنات الجارية والاستثمارية من الحكومة المركزية الى الحكومات المحلية.
- تشريع القوانين التي تساعد وتشجع القطاع الخاص وتسمح بعمليات المشاركة والاقتراض بين الحكومات المحلية والقطاع الخاص.
- تشريع قوانين الاستثمار الاجنبي وتنظيمها لاستقطاب رؤوس الاموال المهاجرة والاجنبية.
- تعديل اجراءات اعداد الموازنات الجارية والاستثمارية بحيث تبدء من الاسفل الى الاعلى وبشكل ديمقراطي.

pdfelement

Remove Watermark Now

التوصيات

1. تشكيل لجنة مشتركة من دائرة التخطيط الاقليمي في وزارة التخطيط والمديرية العامة للتخطيط العمراني في وزارة البلديات والاشغال العامة ومعهد التخطيط الحضري والاقليمي في جامعة بغداد لوضع سياسة التحول اللامركزي للتخطيط في العراق واليات التنسيق والتعاون بين المؤسسات التخطيطية.
2. قيام وزارة التخطيط والتعاون الانمائي بعقد حلقة نقاشية لبحث سبل توزيع العوائد الاتحادية بشكل عادل ووفقا لمعايير اقتصادية–اجتماعية.
3. قيام معهد الدراسات المحاسبية والمالية بعقد حلقة نقاشية لمناقشة موضوع اللامركزية المالية.
4. يخصص المؤتمر السنوي القادم لمعهد التخطيط الحضري والاقليمي الذي يعقد في اواخر تموز لمناقشة متطلبات التحول اللامركزي في العراق، على ان يدعى جميع المهتمين بالامر من مؤسسات حكومية ومجالس منتخبة ومؤسسات شعبية وتنبثق عن المؤتمر لجنة تخصصية عالية المستوى من ذوي الخبرة في التخطيط، والمالية، والبلديات، والزراعة، والري، والامن، والصحة، والتربية، والقانون لاعداد نظام الحكم المحلي في العراق وتحديد جدول زمني للتحول اللامركزي.

pdfelement

المصادر

1. Glasson, John, An Introduction to Regional Planning, Hutchinson & Com. Ltd., 1983, London.
2. The World Bank website, www.worldbank.org.
3. قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969.
4. الدستور العراقي الدائم.