وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ديالى / كلية القانون والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

اليات انتقال الصلاحيات من الحكومة الاتحادية الى الحكومات المحلية

بحث تقدمت به الطالب / يوسف عباس علوان
الى كلية القانون والعلوم السياسية
وهو جزء من متطلبات نيل شهادة
البكالوريوس في العلوم السياسية
بأشراف
د .عماد مؤيد جاسم
١٤٣٨ هـ
٢٠١٧ م

بسم الله الرحمن الرحيم

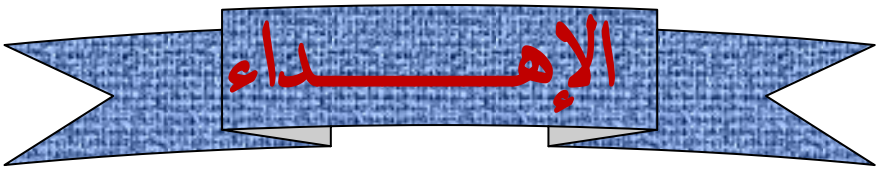
اقرأ باسمِ ربِّكَ الَّذي خلَق (1)خلَقَ الإنسانَ من علَق

(2)اقرأ وربُّكَ الأكرم (3)الَّذي علَّمَ بالقلَم

(4)علَّم الإنسانَ ما لم يعلم{(5)

(سورة العلق)

صدق الله العظيم



الى البلسم الذي يداوي جروحنا ...

الى من ربياني صغيرا ...

الى من احببنا ولن ننسا ابي وامي

الى اشقائي وشقيقاتي وزوجتي الذين وقفوا بجانبي طيلة السنين الماضية ..

الى اصدقائنا الذين دعمونا وساندونا خلال دراستنا

الى قادة المستقبل وبناة الغد طلبة العراق ...

الى من له حق علينا نهدي هذا العمل المتواضع

شكر وتقدير

بعد ان من الله تعالى علي وتوفيقه من اتمام بحثي هذا اتوجه بخالص شكري وتقديري الى الاستاذ الفاضل عماد مؤيد جاسم المشرف على البحث فقد كانت لتوجيهاته السديدة ومتابعته الحثيثة الفضل الاكبر في اتمام بحثي على هذا النحو داعيا الله تعالى ان يحفظه كما اتقدم بالشكر الجزيل والتقدير الى جميع الكادر التدريسي لطيلة السنوات الاربع فقد تعلمت الكثير منهم واسال الله تعالى ان يسدد خطاهم خدمة للعلم والفضيلة شكري وتقديري اولا واخرا لله تعالى والى كل من ساعدني في اتمام بحثي هذا .

الباحث

المحتويات

المحتويات	الصفحة
المقدمة	١ - ٢
المبحث الاول :- ماهية الفدرالية واللامركزية ٢- المطلب الاول : الفدرالية ٣- المطلب الثاني : اللامركزية الادارية	٣ - ١٠ ٣ - ٧ ٨ - ١٠
المبحث الثاني:- التنظيم القانوني للامركزية الادارية في العراق ١- المطلب الاول :- اللامركزية الادارية وفق دستور ٢٠٠٥ ٢- المطلب الثاني :- قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨	١١ - ٢٠ ١١ - ١٥ ١٦ - ٢٠
المبحث الثالث : اليات انتقال الصلاحيات من المركز الى الاقاليم ١- المطلب الاول :- النصوص الدستورية والقانونية للصلاحيات ٢- المطلب الثاني :- المسائل الخلافية للصلاحيات بين مجالس المركز ومجالس المحافظات	٢١- ٢١ - ٢٥ ٢٦ - ٣١
الخاتمة والاستنتاجات والتوصيات	٣٢ - ٣٣
المصادر و المراجع	

المقدمة

شهدت الدولة العراقية على مر السنين تجارب حكم متعددة حيث استندت هذه التجارب الى مفاهيم المركزية واللامركزية في الحكم وفي فترة التي تلت عام ٢٠٠٣ شهدت الدولة العراقية ايضا انبثاق اللامركزية الادارية والسياسية ليس على صعيد النص الدستوري والقانوني فحسب بل وفي اطارالتطبيق العملي لهذه المفاهيم. واستهدف اقرار الحكومة العراقية لمبدأ اللامركزية في الحكم الى منح الحكومات غير المنتظمة باقليم ومجالسها واداراتها المحلية مسؤولية الاستفادة من مكوناتها وامكانياتها وكشف الفرص الاستثمارية وحسن توزيع الموارد والاحتياجات حسب الاولويات للخطة المحلية وذلك من خلال مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات مساهمة في ادارة وتحسين وتامين تقديم الخدمات وبكفاءة وصولا لتحقيق التنمية الحضرية المستدامة .

اهمية البحث

تنبع اهمية الموضوع من كون انتقال الصلاحيات من المركز الى المحافظات سيلعب دور مهم في حل مشاكل المواطنين وتامين احتياجاتهم ومصالحهم محليا وتقليل العبء عن المركز والمساهمة في تكريس الديمقراطية وذلك سيسهم في تقدم العراق نحو الافضل .

فرضية البحث

على الرغم من وجود اطار قانوني منظم لعملية انتقال الصلاحيات من المركز الى الحكومات المحلية تحقيقا لمبادئ الحكم الاتحادي الا ان عملية الانتقال مازالت تواجهها صعوبات متعلقة بخلافات حول ماهية الصلاحيات وكيفية تطبيقها ..

اشكالية البحث

رافق التحول الى اللامركزية الادارية في العراق مجموعة من المشاكل والمعوقات المختلفة اخرت تطبيق قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته لعدة سنوات في العراق واثارت صراعا سياسيا جعل الحكومة على المحك في ضرورة تطبيق القانون ليدخل حيز التنفيذ في ٢٠١٥/٨/٥ وحتى يتسنى معالجة هذه المشكلة يتوجب طرح مجموعة من الاسئلة التالية :

١- ماهي الفدرالية واللامركزية الادارية التي طبقها العراق ؟

٢- ماهي المعوقات التي تواجه عملية نقل الصلاحيات ؟

٣- ماهي طرق توزيع الصلاحيات ؟

٤- ما هو قانون نقل الصلاحيات .

٥- ماهو دور السلطات الاتحادية والمحلية لتسهيل عملية نقل الصلاحيات .

منهجية البحث

يستخدم البحث المنهج الوصفي الذي سيركز على التنظيم القانوني لنقل الصلاحيات الى المحافظات والمنهج التحليلي الذي سيركز على تحليل اليات نقل الصلاحيات وبراز المشاكل والمعوقات التي تواجه نقل الصلاحيات .

هيكلية البحث

ينقسم بحثنا الى ثلاثة مباحث نتناول في المبحث الاول ماهية الفدرالية واللامركزية الادارية ونقسمه الى مطلبين وسنتناول في المبحث الثاني التنظيم القانوني للامركزية الادارية في العراق وقسمناه الى مطلبين وسنبحث في المبحث الثالث اليات انتقال الصلاحيات من المركز الى الاقليم وسنقسمه الى مطلبين وينتهي البحث بخاتمة تحتوي اهم الاستنتاجات والتوصيات التي نرى ضرورة الاخذ بها .

المبحث الاول

ماهية الفدرالية واللامركزية

نصت المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي ، وهذا الدستور ضمان لوحدة العراق (١) . ومن خلال ما ذكرنا فقد اخذ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بنظام الفدرالية واللامركزية ، وبناء على ذلك سنتناول في المطلب الاول التعريف بالفدرالية وتحديد اركان النظام الفدرالي وخصائصه ، اما في المطلب الثاني فسنتناول التعريف باللامركزية الادارية واركان اللامركزية الادارية وخصائصها .

المطلب الاول

الفدرالية

وهي شكل من اشكال النظام السياسي القائم على ترسيخ وتقوية الوحدة اللامركزية والمحافظة عليها من خلال توزيع السلطات وعدم تركيزها او حصرها بيد فرد او جماعة معينة ، ومن الناحية اللغوية فان مصطلح الفدرالية مشتقة من الكلمة اللاتينية (Foedus) التي تشير او تعني المعاهدة او الاتفاق . وتعرف الفدرالية اصطلاحا على انها اتحاد مجموعة من الدول المستلقة لتشكيل اتحاد دائم يخضع الى حكومة مركزية تفرض سلطاتها وبطريقة مباشرة على حكومات هذه الدول التي تصبح

---

(١) المادة الاولى ، الباب الاول ، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، المنشور في الوقائع العراقية ، العدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥ .

(ولايات) ويكون الدستور هو المنظم للعلاقة بين هذه الولايات بعضها مع بعض وبين الولايات والحكومة المركزية وتتمتع الدولة الجديدة (الحكومة المركزية) بالشخصية القانونية دون ان تتمتع بها الدول الداخلة في الاتحاد . لذلك تعد الفدرالية نظاما حكوميا مفضلا للدولة الكبرى ذات الثقافات المتباينة ، ومن خلال ذلك فان الحكومة الفدرالية تعني توزيع السلطة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية (الاقاليم) بحيث يتمتع كل اقليم بالسيادة ضمن حدود مسؤوليته ، ويتطلب ذلك الى وجود دستور ينظم عملية توزيع السلطة بين الحكومة المركزية والاقاليم على ان لايكون هناك تجاوز من كلا الطرفين على حقوق وصلاحيات الطرف الاخر ، مع ضرورة وجود حكومة مركزية قوية قادرة على ضمان وحدة البلاد من التقسيم ، مما يتطلب الامر وجود محكمة دستورية اتحادية يمكن اللجوء اليها عندما يكون هناك نزاعات التي قد تحدث بين الحكومة المركزية والاقاليم او بين اقليم واخر لحلها بطريقة قانونية (١) . وتنشأ الدولة الفدرالية بطريقتين : اما بطريقة الاتحاد وفيه تنظيم دول متعددة مستقلة بعضها الى بعض وتشكل دولة واحدة تكون اعلى من الدول الاعضاء ويعد هذا الاسلوب التقليدي في نشوء الدولة الفدرالية كالولايات المتحدة الامريكية ، او عن طريق اتحاد مناطق مختلفة . ولم تكن تشكل دولة واحدة بقرار جماعي منها لكي تشكل دولة فيدرالية استجابة للواقع الاقتصادي و الجغرافي كما حدث في سويسرا او الامارات العربية المتحدة ، اما الطريقة الثانية فتكون عن طريق تفكيك دولة موحدة بسيطة الى دول متعددة (ولايات) كما حدث في الهند وروسيا والبرازيل ، حيث تلجأ هذه الدول الى تحويل انظمتها الى شكل اتحاد مركب يمنح الاقاليم المكونة لها مزيدا من الاستقلال الذاتي

---

(١) د . ئوميد رفيق فتاح ورشيد عمارة ياس ، النظام السياسي العراقي : الواقع ، الاصلاح ، و المستقبل ، اعمال المؤتمر العلمي السنوي الرابع العلوم السياسية ، جامعة السليمانية ، ٢٠١٣ ، ص ١٧٣ – ١٧٤ .

وتركها تحكم نفسها في بعض المسائل ضمانا لعدم انفصال تلك الاقاليم او الدول عنها كليا .

اولا : تقوم الانظمة الفدرالية على ثلاثة اركان اساسية هي :-

١- سيادة الدستور .

٢- توزيع السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم التي تكون الاتحاد

٣- وجود هيئة عليا مستقلة تحكم في المنازعات التي تحدث بين الحكومة المركزية والولايات او الاقاليم .

وبناء على ما ذكرنجد ان الفدرالية هي نموذج ديمقراطي يحقق العدالة ويضمن المشاركة السياسية لكل مكونات البلد (١) .

ثانيا : هناك مجموعة من الخصائص العامة التي يتمتع بها النظام السياسي الفدرالي ومنها ما ياتي :-

١- هناك مستويان من الحكم ، احدهما للدولة كافة ، والاخر للوحدات المكونة للاتحاد يمارس كلاهما سلطاته المحددة دستوريا على مواطنيه وطنيا ومحليا .

٢- وجود دستور يتمتع بالسمو ، ولا يمكن تعديله الا بموافقة عدد كبير من الوحدات المكونة للنظام السياسي الفدرالي .

٣- يتضمن الدستور توزيعا رسميا للسلطات التشريعية والتنفيذية بين الحكومتين(٢).

---

(١) د . ئوميد رفيق فتاح ورشيد عمارة ياس ، المصدر السابق ، ص ١٧٣ – ١٧٤ .

(٢) طه حميد حسن العنبكي ، العراق بين اللامركزية الادارية والفدرالية ، ومركز الامارات للدراسات ، والبحوث الاستراتيجية ، ٢٠١٠ ، ص ٢٩ – ٣١ .

المركزية والمحلية مع تحديد الصلاحيات المشتركة وتوزيع موارد الدخل بينهما مع ضمان المساحات الحكم الذاتي الحقيقي لكل منهما .

٤- وجود هيئة على شكل محاكم للبث في النزاعات التي قد تحدث بين الحكومة الوطنية والمحلية .

٥- وجود مؤسسات واجراءات لتسهيل التعاون والتنسيق العلاقات بين الحكومتين المركزية والمحلية ، حيث تكون المسؤوليات مشتركة او تتداخل فيما بينهما .

٦- تتمتع الحومة المركزية بالسلطة للتوسط في النزاعات بين المناطق المختلفة .

٧- الحكومات المحلية هي التي تلبي احتياجات السكان المحليين وهناك بعض المسؤوليات يفضل ان تترك للحكومة المركزية كالدفاع والامن والمعاهدة الدولية وغيرها (١) .

---

(١) طه حميد حسن العنبكي ، المصدر السابق ، ص ٢٩ – ٣١ .

المطلب الثاني

اللامركزية الادارية

تعرف اللامركزية الادارية بالمعنى الواسع بانها : نقل السلطة التشريعية كانت او قضائية او تنفيذية من المستويات الحكومية العامة الى المستويات الدنيا . وعرفها العلامة الفرنسي (فالين) بانها (عبارة عن سحب السلطات المركزية وتحويلها الى سلطة ذات اختصاص اقل عمومية سواء ذات اختصاص اقليمي اقل سعة (السلطة المحلية) او اختصاص خاص لموضوع او مواضيع معينة .

ومن خلال هذهين التعريفين يمكن القول ان اللامركزية تتكون من مصطلحين :-

اولهما : تفويض الادارة المركزية ، اي ان اللامركزية تعني تحويل السلطات جغرافيا الى الحكومات المحلية للقيام بمهام معينة .

ثانيا : فهو تفويض السلطات المحلية الصلاحيات اللازمة للقيام بوظائف او مهام معينة اوكلت اليها مما يعني ان مصطلح اللامركزية يرتبط ارتباط مباشر بالمركزية وان كلا المفهومين يوضح درجة التفويض اي ان اللامركزية تدل على اقصى تفويض للانشطة الوظيفية ومن صلاحية اتخاذ القرار للمرؤوسين ، اما المركزية فهي تدل على عدم وجود تفويض . ويمكن القول ان اللامركزية صورة حية للديمقراطية فهي تتيح مرونة اكثر من وضع القرارات ومواجهة الموافقة المتغيرة مما نحصل على الكفاءة التنظيمية في اجهزة الدولة الادارية (١)

---

(١) د . م . صعب ناجي عبود ، اللامركزية الادارية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتشكيلاتها ، بحوث المؤتمر العلمي الاول لكلية القانون ، كلية القانون والعلوم السياسية ٢٠١٠ ، ص ٨٩ – ٩١ .

اولا :- تقوم اللامركزية الادارية على ثلاثة اركان هي :

أ – وجود مصالح وخدمات محلية متميزة عن المصالح الوطنية او القومية : من الملاحظ ان هناك علاقة بين المرافق العامة وبين سكان الولاية او المقاطعة ، فان نقطة البداية في نظام الادارة اللامركزية تكون من الاعتراف بوجود مصالح اقليمية التي ينبغي ان يترك الاشراف عليها مباشرة من قبل الادارة المحلية ، ليتسنى للادارة الحكومية التفرغ لادارة المصالح الوطنية او القومية لجميع المواطنين في الدولة ، ومن هذه المرافق التي تديرها الادارة المحلية كالتعليم والماء والكهرباء وغيرها التي من الافضل تركها لمن يستفيدون منها مباشرة ، لانهم ادرى بحاجاتهم واقدر على اشباعها ، وان تحديد المصالح المحلية والطرف الجدير بادارتها وتصريف شؤونها ، لا يترك للهيئات المحلية نفسها ، وانما عن طريق السلطة المركزية هي التي تحدد وتقرر المصالح التي تتصف بصفة محلية وذلك عن طريق التشريع وبعد ذلك تلتزم الهيئات المحلية في مزاولة اختصاصاتها في الادارة والاشراف عليها في نطاق القانون .

ب – ضرورة قيام اجهزة محلية منتخبة تؤمن تلك المصالح ذات الطابع المحلي :

اي اشخاص الهيئات التي تشرف على المصالح المحلية ، فهم اشخاص يمثلون الاقليم ولا يمثلون السلطة المركزية في الاقليم ولا معينين من قبلهم . حيث تظهر اهمية هذا الركن في كون هذه المصالح تدار من قبل سكان المنطقة انفسهم بواسطة اشخاص ينتخبون خصيصا لهذا الغرض ، فانتخاب الهيئات المحلية هو الاسلوب الافضل لضمان استغلال تلك الهيئات في ادارتها للمصالح . وهذا لا يعني بالضرورة ان يكون جميع الاعضاء منتخبون من قبل سكان المنطقة انفسهم ، اذ يمكن ان تتدخل السلطة المركزية باسلوب او باخر يحدده القانون لاختيار بعض الاعضاء المنتخبين او تعيين بعض اعضاء تلك الهيئات او المجالس (١).

---

(١) علي محمد بدير ومهدي ياسين السلامي وعصام عبد الوهاب عزيز البرزنجي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ص ١٢١ - ١٢٧

ج – احتفاظ السلطة المركزية بحق مراقبة الهيئات المحلية :

ان المصالح الذاتية التي تستقل الهيئات اللامركزية بمزاولتها تختلف ضيقا وتوسعا تبعا للظروف الاجتماعية والاقتصادية للدولة ، فمهما اتسع نطاق هذه المصالح المحلية فلن يقطع الصلة بين الهيئات اللامركزية والسلطة التنفيذية . حيث ان هذه الصلة تتحقق من خلال المراقبة الادارية من قبل السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية وعلى اعضائها واعمالهم – والسبب في فرض هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية هو ان الاستقلال الاخيرة ليس استقلال سياسيا وانما هو استغلال ذاتي في ادارة المصالح المحلية (١) .

ثانيا : هناك مجموعة من الخصائص التي يتمتع بها اللامركزية الادارية ومنها ما ياتي :

١- السرعة والمرونة في انجاز الاعمال وحل المشكلات وتدارك الاخطاء .

٢- تنمية القدرات والمهارات القيادية ، فهي تتيح الفرصة للتدريب على تحمل المسؤوليات والاعداد لتولي مناصب القيادية .

٣- اعفاء الحكومة المركزية من ضغوط الجماهير المتمثلة في طلباتهم المتحددة وذلك من خلال احالة مصالحهم ومشاكلهم الى الى المناطق التي ينتج منها الضغط .

٤- تمكن اللامركزية من توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية حيث يشترك اهالي الاقاليم في دراسة مشاكلهم وحلها اي حكم انفسهم (٢) .

---

(١)علي محمد بدير ومهدي ياسين السلامي وعصام عبد الوهاب البرزنجي ، المصدر السابق .

(٢) الباحث قديد ياقوت ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، جامعة ابي بكر بلقايد – تلمسان ، ٢٠١٠- ٢٠١١ ، ص ٤٢ – ٤٣ .

٥- تؤدي اللامركزية الادارية الى تبسيط الاجراءات والحد من البيروقراطية الادارية .

٦- تكفل اللامركزية الادارية قدرا من العدالة في توزيع الضرائب العامة ، لان كل اقليم سيظفر بما يحتاجه لمواجهة المصالح المحلية .

٧- اسهام المواطن في تنفيذ المشروعات المحلية والمحافظة عليها وصيانتها احساسا منه بانها من صنعه (١) .

---

(١) الباحث قديد ياقوت ، المصدر السابق ،ص ٤٢ – ٤٣ .

المبحث الثاني

التنظيم القانوني للامركزية الادارية في العراق

يستند النظام القانوني للامركزية الادارية في العراق الى مرحلة انتقالية منذ التغيير والى حين انتخاب مجالس محافظات بتاريخ ٢٠٠٥/٣/٣١ الى قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ وامر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ ويعد الغاء قانون ادارة الدولة وقرار (٧١) لسنة ٢٠٠٤ فان اللامركزية الادارية اصبحت تقوم على الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وعلى قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ (١) . سنتناولهما في مطلبين كالاتي :

المطلب الاول

اللامركزية الادارية وفق دستور ٢٠٠٥

اخذت اللامركزية في العراق تتطور بشكل واضح ومتسارع وذلك بعد ان صادقت الدولة العراقية على الدستور الدائم في سنة ٢٠٠٥ بعد اجراء الاستفتاء الشعبي عليه وحصوله على اغلبية الاصوات في الانتخابات العامة التي جرت في٢٠٠٥/١٠/١٥ وخاصة دخوله حيز التنفيذ في ٢٠٠٥/١٢/٢٨ واعتمد الدستور النظام الاتحادي فقد نصت المادة (١) منه على ان ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات(٢) .

---

(١) أ . م. د . زهير الحسني ، اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم باقليم ، ص ٤ ، متاح على الموقع : alhassani15@hotmall.com

(٢) علي عبد الرزاق الخفاجي ، الحكومات المحلية في وضع السياسة العامة في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد شارع المتنبي عمارة الكاهة جي ، الطبعة الاولى ، ٢٠١٤ ، ص ١١٣- ١١٤

سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)) اذ يكفل الدستور العمل بمبدأ اللامركزي في ادارة الدولة ، وادارة المحافظات التي لم تنتظم في اقليم في مجالس المحافظات وهي مجالس محلية منتخبة ، وحدد بذلك شكل الدولة العراقية حيث بين ان جمهورية العراق تتكون من (عاصمة ، اقليم ، محافظات لا مركزية وادارات محلية) اذا فان وضع الدولة العراقية اصبح مبنيا على شكلين مختلفين : الاول (فدرالي اتحادي) والثاني (لا مركزي) على هذا الاساس اعطى الدستور الى المحافظات غير المنتظمة باقليم الحق في ادارة شؤونها بنفسها في المادة (١٢٢) من الدستور والتي تضمنت ما يلي :

اولا :- تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى .

ثانيا :- تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون .

ثالثا:- يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة ، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس .

رابعا :- ينظم بقانون ، انتخاب مجلس المحافظة ، او المحافظ وصلاحياتهما .

خامسا : لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وله مالية مستقلة .

وبذلك اقر الدستور العراقي مبدأ اللامركزية الادارية من خلال اقراره بالوحدات الادارية الموجودة اصلا في العراق قبل عام ٢٠٠٣ وهي المحافظات التي تتكون من الاقضية والنواحي والقرى كوحدات ادارية فرعية تابعة لها ، (١)

---

(١) علي عبد الرزاق الخفاجي ، المصدر السابق ، ص ١١٣ – ١١٤ .

وكان اهم ما جاء في الدستور التاكيد على ان تمنح المحافظات الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية .

وقد اخذ الدستور العراقي بثلاثة انواع من انظمة الحكم الاداري وهي :

١- نظام الاقاليم الذي نصت عليه المواد الاتية :

- المادة (١١٦) والتي تضمنت ((يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية))

- المادة (١١٧) والتي تضمنت:

اولا : يقر هذا الدستور عند نفاذه اقليم كردستان ، وسلطاته القائمة اقليما اتحاديا .

ثانيا : يقر هذا الدستور الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقا لاحكامه .

- المادة (١١٨) يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة اشهر من تاريخ اول جلسة له ، قانونا يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم بالاغلبية البسيطة للاعضاء الحاضرين .

- المادة (١١٩) يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه ، يقدم باحدى طريقتين :

اولا : طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم .

ثانيا : طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم .

- المادة (١٢٠) التي تضمنت (يقوم الاقليم بوضع دستور له ، يحدد هيكل سلطات الاقليم ، صلاحياته ، واليات ممارسة تلك الصلاحيات ، على ان لا يتعارض مع هذا الدستور .

- المادة (١٢١) التي تضمنت : (١)

---

(١) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

اولا : لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لاحكام هذا الدستور ، باستثناء ماورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية .

ثانيا : يحق لسلطة الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم ، في حال وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقاليم بخصوص مسالة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات التحادية .

ثالثا : تخصص للاقاليم والمحافظات حصة من الايرادات المحلية اتحاديا ، تكفي للقيام باعبائها ومسؤولياتها ، مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ، ونسبة السكان فيها .

رابعا : تؤسس مكاتب للاقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية .

خامسا : تختص حكومة الاقليم بكل ما تتطلب ادارة الاقليم ، وبوجه انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للاقاليم كالشرطة والامن وحرس الاقليم .

٢- نظام اللامركزية الادارية للمحافظات التي لم تنتظم باقليم والذي نصت عليه المواد الاتية :

- المادة (١٢٢) التي تضمنت :

اولا : تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى .

ثانيا : تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدا اللامركزية الادارية .

ثالثا : يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة ، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس .

خامسا : لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اي وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وله مالية مستقلة .

---

(١) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

- المادة (١٢٣) يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات او بالعكس ، بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون .

٣- نظام الادارات المحلية والذي نصت عليه المادة (١٢٥) والتي تضمنت ((يضمن هذا الدستور الحقوق الادارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان ، والكلدان والاشوريين ، وسائر المكونات الاخرى ، وينظم ذلك بقانون .

اما نص المادة (١٢٤) كان قد عالج موضوع العاصمة بغداد التي لم يجيز لها الدستور ان تنظم لاقليم فقد نصت هذه المادة على :

اولا: بغداد بحدودها البلدية عاصمة جمهورية العراق ، وتمثل بحدودها الادارية محافظة بغداد .

ثانيا : ينظم وضع العاصمة بقانون .

ثالثا : لا يجوز للعاصمة ان تنظم لاقليم (١) .

---

(١) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

المطلب الثاني

قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨

وقد صدر هذا القانون بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٩ عن مجلس النواب العراقي طبقا لاحكام المادة (٦١/اولا) التي منحت مجلس النواب الاختصاص بتشريع القوانين الاتحادية ، ونشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٠ في ٢٠٠٨/٣/٣١ . كما جاء تشريع هذا القانون تنفيذ لما اشارت له المادة (١٢٢/ثانيا) من دستور ٢٠٠٥ والتي نص على ((تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية ، وينظم ذلك بقانون .)) واهم ما جاء في هذا القانون هو الباب الاول منه الخاص بالمجالس واجراءات تكوينها وقد نصت المادة (٢ / اولا) على ((مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)) (١) ويلاحظ من نص الفقرة ان مجلس المحافظة يمارس نوعين من السلطات الاساسية ، فهو سلطة تشريعية اولا ، وهو سلطة رقابية وسنبين ذلك فيما ياتي :

١- مجلس المحافظة سلطة تشريعية : ان السلطة التشريعية في العراق تقسم الى

---

(١) حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٦ – ١٢ .

مستويات ثلاث يتولى الدستور توزيع الاختصاص التشريعي بينهما ، تتمثل في :

أ – اتحاد يمثلها مجلس النواب العراقي ومجلس الاتحاد .

ب – اقليمية يمثلها على سبيل المثال المجلس الوطني الكردستاني في اقليم كردستان

ج – محلية يمثلها مجلس المحافظة في اية محافظة غير تلك المحافظات التي تنتظم في اقليم .

ونعتقد ان الاختصاص التشريعي المحلي ينبغي ان يمارس وفقا لبعض الضوابط والقيود والتي تتمثل في :

١- قيد مكاني : ويتمثل هذا القيد بالرقعة الجغرافية التي تستطيع المجلس اصدار التشريعات المحلية فيها ، اي في الحدود الادارية للمحافظة .

٢- قيد موضوعي : يتمثل في حصر اختصاص المجلس التشريعي بالموضوعات التي تمكنهامن ادارة شؤونها المحلية ووفقا لمبدأ اللامركزية من جهة ، ومن جهة اخرى ان تكون تلك الموضوعات مما تدخل في اختصاصها وحسب الالية التي وزع فيها الدستور الاختصاص التشريعي على المستويات التشريعية الثلاث سالفة الذكر .

٣- قيد تدرج القواعد القانونية : ويتمثل في ان مجلس المحافظات لا تستطيع اصدار تشريعات الا بالاتفاق مع الدستور والقوانين الاتحادية ، بمعنى ان يمنتنع المجلس عن وضع تشريعات تتعارض مع الدستور كأن يضع نص ينتقص او يقيد احدى الحقوق (١)

---

(١) حنان محمد القيسي ، المصدر السابق ، ص ١٢ – ١٣ .

والحريات الواردة في الدستور ، او يضع نص يتعارض مع التشريعات الاتحادية التي خولها الدستور وضعها بالسلطة التشريعية الاتحادية حصرا من جهة ، او ان يكون اختصاصه بوضع القرارات الادارية والتنظيمية (التعليمات) حصرا دون ان يكون له وضع القوانين (١) .

٢- مجلس المحافظة سلطة رقابية : حيث منحت هذه المادة مجلس المحافظة اعلى سلطة رقابية ، يمارس المجلس صلاحياته الرقابية على الاجهزة التنفيذية المحلية التي تقدم خدماتها في المحافظة ، مثال ذلك المحافظ ، القائم مقام ، مدير الناحية ، ويمارس الدور نفسه على المجالس المحلية ضمن وحدته الادارية ، وهي مجلس القضاء ومجلس الناحية ، اما الاجهزة الرقابية ضمن المحافظة هي :

الحكومة الاتحادية : مكاتب المفتش العام المرتبط بالوزارة المعنية .

الهيئات المستقلة في مجلس المحافظة : هيئة النزاهة – ديوان الرقابة المالية واقسام التدقيق والرقابة .

وجاء ايضا في الباب الاول المجلس واجراءات تكوينها بان ((يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب)) فان مجلس النواب ثبت رقابته في المادة (٢/ ثانيا) التي تضمنت ((يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب)) . وعلى هذا الاساس ، يحق لمجلس النواب الاعتراض على قرارات مجالس المحافظات في حالة مخالفتها للدستور والقوانين الاتحادية ، ولا يحق له الغاء قراراتها الا بعد عرضها امام المحكمة الاتحادية للبت في صحتها او عدمه ، ومن اسباب الطعن وجه خاص ما يلي : (٢)

---

(١) حنان محمد القيسي ، المصدر السابق ، ص ١٢ – ١٣.

(٢) علي عبد الرزاق ، الحكومات المحلية وضع السياسة العامة في العراق ، مكتبة السنهوري ، الطبعة الاولى ، ٢٠١٤ ، ص ١١٦ – ١١٨ .

أ- ان يتضمن الامر او القرار خرقا او مخالفة للقانون او الانظمة او التعليمات .

ب – ان يكون الامر او القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص او معيبا في شكله .

ج- ان يكون الامر او القرار خطا في تطبيق القانون او الانظمة او التعليمات او تفسيرها او فيه اساءة او تعسف في استعمال السلطة . وللطعن امام محكمة القضاء الاداري شروط منها :

١- ان يكون محل الطعن قرارا اداريا صادر عن المجلس المحلي والقرار الاداري تصرف قانوني صادر بالادارة المنفردة للادارة .

٢- شرط المصلحة ، وهي الفائدة او المنفعة التي يمكن ان يحصل عليها رافع الدعوى في حال اجابته لطلبه .

٣- شرط التظلم ، وهو احد الوسائل التي منحها المشرع للافراد للمطالبة بمدول الادارة عن قرار اتخذته بحقهم .

٤- شرط ميعاد الطعن ، حرصا من المشرع على اسقرار الاوضاع الادارية والمراكز القانونية حدد مددا معينة يتوجب على الطاعن الالتزام بها ، وهذه المدد تعد من النظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفتها ، ولا يجوز ان يقبل الطعن بعد فواتها ، اذ تصبح هذه القرارات حصينة على الالغاء ، وعلى المحكمة ان تقضي بعدم قبول الدعوى من تلقاء نفسها اذا رفع اليها طعن في قرار اداري بعد فوات هذا الميعاد(١) . اما السلطة التنفيذية حيث يتولى المحافظ رئاستها باعتباره الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة فقد نصت المادة (٢٤) من قانون رقم (٢١) للمحافظات غير المنتظمة في اقليم على ((يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمات الوظيفية)) . ويمارس المحافظ الصلاحيات الاتية التي اشير اليها في المادة (٣١) من قانون المحافظات ومنها ما ياتي : (١)

---

(١) علي عبد الرزاق ، المصدر السابق ، ص ١١٦ – ١١٨ .

اولا :- اعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها الى مجلس المحافظة .

ثانيا :- تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة .

ثالثا :- تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة .

رابعا : الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ماعدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد (١) .

---

(١) قانون المحافظات الغير منتظمة باقليم ، الاحد ١٧ / شباط ٢٠٠٨ متاح على الموقع الالكتروني www.nazaha.iq .

المبحث الثالث

اليات انتقال الصلاحيات من المركز الى الحكومات المحلية

هناك مجموعة من النصوص الدستورية والقوانين التي تتحدث عن اللامركزية وصلاحيات السلطات الاتحادية وصلاحيات المحافظات والتقاطع بينهما (١) . وقد واجهت عملية تقل الصلاحيات الكثير من الخلافات والمعوقات التي اجلت نقلها الى الحكومات المحلية سنتناول ذلك في مطلبين ، نبين من خلالهما القوانين والمتعلقة بنقل الصلاحيات ومعوقات نقل هذه الصلاحيات كالاتي :

المطلب الاول

النصوص الدستورية والقانونية للصلاحيات

تضمن الدستور عدة نصوص تتحدث عن الصلاحيات والسلطات ومنها :

١- المادة (١١٠) التي حددت الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية التي نص على :

اولا : رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها ، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية .

ثانيا : وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها ، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها لتامين حماية وضمان امن حدود العراق والدفاع عنه .

ثالثا : رسم السياسة المالية ، والجمركية ، اصدار العملة ، تنظيم السياسة التجارية(٢) .

---

(١)د. احمد احمد الموافى ، رؤية حول الفدرالية في العراقفي ضوء الدستور الجديد ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٨ ،ص ٢١ .

(٢) فؤاد احمد خلق العبيدي ، الفدرالية والاستمرار السياسي في العراق ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٤ ، ص ١٩٩- ٢٠٠ .

عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ، ووضع الميزانية العامة للدولة ، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي واداراته .

رابعا : تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان .

خامسا : تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي .

سادسا : تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد .

سابعا : وضع مشروع الموازنة العامة الاستثمارية .

ثامنا : تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه م خارج العراق ، وضمان مناسب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق ، وفقا القوانين والاعتراف الدولية .

تاسعا: الاحصاء والتعداد للسكان (١) .

٢- المادة (١١٤) فقد حددت الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطة الاقليم وهي :-

اولا : ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم ، وينظم ذلك بقانون .

ثانيا : تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها .

ثالثا: رسم السياسات البيئية لضما حماية البيئة من التلوث او المحافظة على نظافتها ، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم (٢) .

---

(١) فؤاد احمد خلق العبيدي ، الفدرالية والاستمرار السياسي في العراق ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٤ ، ص ١٩٩- ٢٠٠.

(٢) نغم محمد صالح . الفدرالية في الدستور العراقي ٢٠٠٥ الواقع والطموح ، الدراسات دولية ، ٢٠٠٥ ، العدد الحادي والاربعون ، ص ٦٣ – ٦٤ .

رابعا : رسم سياسة التنمية والتخطيط العام .

خامسا : رسم سياسة الصحية العامة ، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

سادسا : رسم السياسات التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

سابعا : رسم سياسة الموارد المائية الداخلية ، وتنظيمها بما يضمن توزيعها عادلا لها ، وينظم ذلك بقانون (١) .

٣- المادة التي حددت الموقف مما لم يرد من الصلاحيات لا في الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية ولا في الصلاحيات المشتركة وهي المادة (١١٥) وتنص على : كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم ، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، في حالة الخلاف بينهما (٢) .

٤- من اجل تجسيد وتفعيل مبدأ اللامركزية الادارية وتطبيقها للفقرة الرابعة من المادة (١٢٢) من الدستور العراقي فقد تم اقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وذلك بهدف توضيح اختصاصات وصلاحيات (٣)

---

(١) نغم محمد صالح . الفدرالية في الدستور العراقي ٢٠٠٥ الواقع والطموح ، الدراسات دولية ، ٢٠٠٥ ، العدد الحادي والاربعون ، ص ٦٣ – ٦٤ .

(٢) أ . م . د . احمد حميد شافي العبيدي ، النظام اللامركزية وتطبيقاته ، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، الطبعة الاولى ، ٢٠١٣ ، ص ٢٥٤ .

(٣) قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٤٢٨٤ ، ٢٠١٣/٨/٥ ، ص ٨-٩ .

المحافظات وبما يتلائم مع اللامركزية الادارية والسياسة . وفي اطار هذا القانون ، ثم منح المحافظات صلاحيات ادارية ومالية . حيث نصت المادة (٤٥) من هذا القانون على : اولا : يؤسس هياة تسمى (الهيأة العليا للتنسيق بين المحافظات) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء (البلديات والاشغال العامة ، والاعمار والاسكان ، العمل والشؤون الاجتماعية ، التربية ، الصحة ، التخطيط ، الزراعة ، المالية ، الشباب والرياضة) ووزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات تتولى ما ياتي :

١- نقل الدوائر الفرعية والاجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات البلديات والاشغال العامة ، او الاعمار والاسكان ، العمل والشؤون الاجتماعية ، التربية ، الصحة ، الزراعية ، المالية العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبنية في الدستور والقوانين والقوانين المختصة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة .

٢- التنسيق بين المحافظات وكل ما يتعلق بشؤونها واداراتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها .

٣- وضع اليات لادارة الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المنصوص عليها في المواد (١١٢ ، ١١٣ ، ١١٤) من الدستور .

٤- النظر في تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها الحكومة المحلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس واللازمة لادارة المشاريع الاستثمارية وتسهيل ادارة المحافظات وفق احكام المادة (١٢٣) من الدستور .(١) .

---

(١) قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، المصدر السابق ، ص ٨-٩ .

٥- تنجز الهيأة اعمالها المشار اليها في الفقرة (١) اعلاه خلال سنتين اعتبارا من تاريخ نفاذ هذا القانون ، وفي حالة عدم اكمال هذه المهام تعتبر هذه الوظائف منقولة بحكم القانون .

٦- تجتمع الهيأة كل شهرين مرة واحدة في الاقل او كلما دعت الحاجة .

ثانيا : تؤسس في كل محافظة هياة تنسيقية برئاسة المحافظ وعضوية رؤساء الوحدات الادارية التابعة للمحافظة ورؤساء مجالس الاقضية والنواحي التابعة للمحافظة تتولى ما ياتي :

١- معالجة الشؤون المشتركة بين الوحدات الادارية .

٢- تفويض الصلاحيات الى رؤساء الوحدات الادارية .

---

(١) قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، المصدر السابق ، ص ٨-٩ .

المطلب الثاني

المسائل الخلافية للصلاحيات بين مجالس المركز ومجالس المحافظات

بعد ان تعرفنا على القوانين الخاصة بنقل الصلاحيات والوزرات والدوائر المشمولة بذلك ، فسوف نتحدث عن الية نقل الصلاحيات المقترحة والتي تتضمن :

تحديد نوعية الصلاحيات وفئاتها : من خلال الاطلاع على صلاحيات الوزارات المشمولة بنقل الصلاحيات وقوانينها وتعليماتها ، والعمل الحالي الموكل لفروع دوائر تلك الوزارات في المحافظات ، يمكن تقسيم المهام الى نوعين من التقسيمات:

أ- التقسيم وفق نوعية الصلاحية :

١- الصلاحيات الادارية : وهي من اسرع الصلاحيات نقلاولا تتطلب المزيد من الاجراءات ، وكل ما تتطلبه تغيير جهات المخاطبة او الموافقات وسلسلة المراجع ، واستبدال الوزارة ومديرياتها بالمحافظة ومديرياتها ، وقد يتطلب البعض القليل منها الى التشريعات ووقت للنقل .

٢- الصلاحيات القانونية : وتتطلب في بعض جوانبها تشريعات جديدة تعالج الوضع الجديد وفراغاته التشريعة ، والتقاطع المحتمل مع تشريعات اتحادية ، وبعضها لا يتطلب اي تشريعات وممكن نقله دون الحاجة لذلك (١) .

---

(١) راشد السراي ، تفاصيل عن نقل الصلاحيات الى المحافظات الية التنفيذ ، جريدة الناصرية الالكترونية ، ٢٠١٥/٩/١٦ ، متاح على الموقع الالكتروني : www.nasiriaelc.com

٣- الصلاحيات المالية : وهي من اصعب الصلاحيات وتتطلب جملة من الاجراءات بعضها يتطلب تشريع وتحتاج وقت مناسب للنقل وتدريب الكوادر لتكون جاهزة لنقل تلك الصلاحيات التي يكون انسب وقت لها هو بالتزامن مع اعداد الموازنة الاتحادية للسنة التالية :

٤- الصلاحيات التخطيطية : وهذه الصلاحيات غير مشموله بالنقل (١) .

ب – التقسيم وفق النقل ومتطلباته : حيث حدد قرار مجلس الوزراء رقم(٣٠٤) لسنة ٢٠١٥ توقيتات نقل الوظائف والصلاحيات وكما يلي :

اولا : وظائف تنتقل مع صلاحياته فورا .

ثانيا : وظائف تبقى تنتقل مع صلاحياتها خلال ستة اشهر او سنة فاكثر .

ثالثا : وظائف تبقى مع صلاحياتها في الوزارة كونها تدخل في التخطيط للسياسة العامة وذات شأن اتحادي . (٢) .

الخطوات المطلوبة من السلطات الاتحادية :

أ- مجلس النواب :

١- اصدار جملة من التشريعات التي يتطلبها نقل بعض الصلاحيات (٣) .

---

(١) راشد السراي ، المصدر السابق ، الانترنيت .

(٢) ذكرى عبد الستار حميد ، معوقات التحول الى اللامركزية في الادارة الحضرية حالة العراق ، بحث مقدم الى المنتدى الوزاري العربي الاول للاسكان والتنمية الحضرية ، القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص ٣ .

(٣) راشد السراي ، المصدر السابق ، الانترنيت .

٢- حث الحكومة الاتحادية على تهيئة ظروف لنقل الصلاحيات كافة ووضع جدول زمني واضح .

٣- تفغيل دور الجهات الرقابية بما يتلائم والوضع الجديد .

ب – مجلس الوزراء :

١- اقتراح التشريعات لنقل بعض الصلاحيات .

٢- الجدية في نقل الصلاحيات ووضع جدول زمني للتطبيق .

٣- المباشرة بنقل الصلاحيات التي تتطلب وقت او تشريع .

٤- حث الوزارات على الجدية في هذا الملف .

٥- وضع جدول لتدريب الكوادر .

ج – الوزرات :

١- تصنيف الصلاحيات وفق ما ذكر اعلاه .

٢- المباشرة بنقل الصلاحيات توجيه فروع الوزارة بالتعامل الجدي مع الموضوع .

٣- توفير البيانات الدقيقة للمحافظات لتعرف نوعية وحجم الصلاحيات التي ستنتقل لها وحجم مسؤوليتها .

٤- المساعدة في التدريب والمشورة في كل مراحل نقل الصلاحيات .(١)

الخطوات المطلوبة من السلطات المحلية :

أ- مجلس المحافظة :

---

(١) راشد السراي ، المصدر السابق ، الانترنيت .

١- استحصال البيانات لوضع خطة واقعية لاستلام الصلاحيات .

٢- اصدار جملة من التشريعات المحلية للتعامل مع الوضع بعد نقل الصلاحيات .

٣- تفعيل دور لجان الرقابة بمستوى عالي واعادة تقسيم لجان المجلس بما يتناسب والوضع الجديد .

٤- وضع خطة اقتصادية ومالية والاستعانة بكل الخبرات المتاحة – خاصة الاكاديمية تتناسب مع الوضع الجديد ، وبما يحقق تنمية واقعية في القطاعات كافة ، والاستثمار الامثل لايجابيات نقل الصلاحيات .

ب – المحافظة :

١- استحصال البيانات من الوزارات كافة ورسم خطة ادارية ومالية للجاهزية لنقل الصلاحيات .

٢- انشاء دوئرة موازنة ومحاسبة على غرار ما موجود في وزارة المالية الاتحادية.

٣- الاسراع بتدريب الكوادر كافة .

٤- الاستعانة بكل الخبرات المتاحة والعمل ضمان نطاق الخطة الاقتصادية والمالية.

٥- التعامل مع الموضوع بجدية وحرفية كونه مهمة ليست سهلة (١) .

وعلى الرغم من دخول قانون نقل الصلاحيات حيز التنفيذ في الخامس من اب عام ٢٠١٥ وفق ما نص عليه التعديل الثاني لقانون مجالس المحافظات الا ان اغلب المحافظات لا تزال تشكو من عدم استجابة بعض الوزارات لنقل صلاحياتها الى الحكومة المحلية وتتهم تلك الادارات بعض الوزراء بالخشية من فقدان الامتيازات في حال طبق القانون بشكل كامل وان اهم المسائل الخلافية بين الوزارات (٢) ،

---

(١) راشد السراي ،المصدر السابق ، الانترنيت .

(٢) موج احمد ، تعيين المدراء العامين وتوقيع العقود ابرز الخلافات على ((اللامركزية)) والعبادي يوجه بفتح حسابات مالية للمحافظات ، بغداد ، جريدة العالم ، ٢٠١٦/٤/٢٠ .

والمحافظات بشان نقل الصلاحيات تتعلق ب ((تعيين مدراء العامين ، وتحديد الجهة التي توقع العقود الحكومية)) ووافق رئيس مجلس الوزراء ، حيدر العبادي ، على فتح حسابات مالية خاصة بمجالس المحافظات ، وذلك لاستكمال عملية نقل الصلاحيات من الوزارات الاتحادية الى الحكومة المحلية . وكان رئيس الوزراء حيدر العبادي وعد خلال ترؤسه الاجتماع الدوري الحادي عشر من الدورة الثانية للهيئة العليا لتنسيق بين المحافظات الذي عقد في محافظة النجف ((ان عملية نقل الصلاحيات للمحافظات ليست سهلة)) مشيرا الى وجود اختلاف في الروئ بشأن هذا الموضوع وتشير المصادر التي لم ترغب بالكشف عن هويتها الى نقل كامل الصلاحيات سيهدد بعض الوزارات بالالغاء وفي السياق ذاته دعا رئيس مجلس محافظة البصرة (صباح البزوني) رئيس الوزراء بالضغط على الوزراء الممتنعين عن نقل الصلاحيات الى المحافظات واكد ان المحاصصة السياسية تعرقل تفعيل اللامركزية من جانبه قال النائب الاول لمحافظة بابل (وسام اصلان) ان وزارة المالية اكثر الوزارات التي عرقلت عملية نقل الصلاحيات الى المحافظات حيث لم تقم بنقل الموظفين ونقل الاموال الى المحافظات ولم تقم بفتح دائرة مالية في كل محافظة (١)

كما كشف وزير الدولة لشؤون المحافظات عن وجود الكثير من المشكلات والمعوقات التي سترافق تطبيق قانون نقل الصلاحيات من الوزارات الى المحافظات منها تمسك بعض الوزراء بالدرجات الوظيفية والمشاريع الاستثمارية كما اكد ذلك عضو مجلس النواب احمد الجبوري ويبين ان تاخر نقل الصلاحيات الى المحافظات هو بسبب الحكومة السابقة لانها قدمت طعنين هما (٨٤ و ٨٥) وهذا الامر جعل الوزارات تتراجع عن نقل الصلاحيات . واوضح الجبوري ان الحكومة جادة في برنامجها الحكومي في تطبيق اللامركزية التي تعد هي الحل (٢)

---

(١) موج احمد ، المصدر السابق .

(٢)اسامة نجاح ، الدرجات الوظيفية ومارايع الاستثمار تعرقل نقل الصلاحيات الى المحافظات ، جريدة الصباح الجديد ، بغداد ٢٠١٥/٨/٧.

الانسب لكثير من المشكلات التي تحصل في البلد والتي ستذهب منها اكثر من ٧٠ % الى المحافظات وتقليل العبء على الحكومة الاتحادية وتحمل المسؤولية من قبل مجالس المحافظات ، مطالبا مجلس النواب الاسراع في نقل التخصيصات المالية والوظائف في الموازنة من الوزارات الى المحافظات حتى تصبح هذه القوانين كاملة ويستطيع المحافظ ان يعمل بهذه الصلاحيات لخدمة مواطني المحافظة (١).

---

(١) اسامة نجاح ، المصدر السابق .

الخاتمة

في نهاية مطاف بحثنا لا بد لنا ان نستعرض بعضا من الاستنتاجات التي توصلنا اليها ، ونضع بعض التوصيات التي ترى ضرورة الاخذ بها .

اولا : الاستنتاجات :

١- التداخل بين النصوص الدستورية ونصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ادى الى الى تشابك الصلاحيات والاسقاط المتبادل في الفشل في اداءه الخدمات.

٢- دمج او ساوى المشرع الدستوري بين اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم عند توزيع السلطات الحصرية والمشتركة والمتبقية .

٣- رغبة المشرع في تقوية المحافظات غير المنتظمة في اقليم على حساب سلطة المركز وهذا واضح في المادة (١١٥) من الدستور .

٤- نقل الوظائف والصلاحيات الى المحافظات سيجعلها امام مسؤولية مباشرة لادارة دوائر الوزرات المنقولة اليها يعني تضخم مسؤولية الحكومات المحلية .

٥- حاجة المحافظات ومجالسها لبناء قدرات كوادرها وكوادر الدوائر المنقولة اليهم بما ينسجم مع عدد الوظائف والصلاحيات المنقولة لها .

٦- الترشيق الوزاري سيساعد الحكومات المحلية على زيادة قدراتها بادارة الملفات الخدمية .

ثانيا : التوصيات :

١- الاسراع باصدار التعديلات الشريعة لحل مشكلة التعارضات مع القوانين والتشريعات النافذة التي تتعامل مع اللامركزية والحكومات المحلية .

٢- نقترح ان تعد المادة (١١٥) من الدستور بان تكون الاولوية عند الخلاف لسلطة المركز وليس لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم لان هذا النص سيقوي من سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم .

٣- ضرورة عدم اصدار تشريعات تتعارض مع اللامركزية وتعيق انتقال الصلاحيات .

٤- تكثيف عمل الهيئات الرقابية الاتحادية (ديوان الرقابة المالية ودائرة الاموال في المحافظة) .

٥- التنسيق المستمر لتحقيق التكامل في التخطيط على مستوى الحكومة الاتحادية والمحافظات .

٦- الاهتمام ببناء القدرات والتدريب للكوادر العاملة في المحافظات لتكون مؤهلة للتعامل مع الوضع الجديد .

المصادر:-

القران الكريم

(١) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٢) الباحث قديد ياقوت ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، جامعة ابي بكر بلقايد – تلمسان ، ٢٠١٠- ٢٠١١ .

(٣)اسامة نجاح ، الدرجات الوظيفية ومارايع الاستثمار تعرقل نقل الصلاحيات الى المحافظات ، جريدة الصباح الجديد ، بغداد ٢٠١٥/٨/٧.

(٤) أ . م . د . احمد حميد شافي العبيدي ، النظام اللامركزية وتطبيقاته ، مكتبة زين الحقوقية والادبية ، الطبعة الاولى ، ٢٠١٣ .

(٥) أ . م. د . زهير الحسني ، اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم باقليم ، ص ٤ ، متاح على الموقع : alhassani15@hotmall.com

(٦) حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١١.

(٧) د . ئوميد رفيق فتاح ورشيد عمارة ياس ، النظام السياسي العراقي : الواقع ، الاصلاح ، و المستقبل ، اعمال المؤتمر العلمي السنوي الرابع العلوم السياسية ، جامعة السليمانية ، ٢٠١٣ .

(٨) د . احمد احمد المواقى، رؤية حول الفدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٨ .

(٩) د . م . صعب ناجي عبود ، اللامركزية الادارية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتشكيلاتها ، بحوث المؤتمر العلمي الاول لكلية القانون ، كلية القانون والعلوم السياسية ٢٠١٠.

(١٠) ذكرى عبد الستار حميد ، معوقات التحول الى اللامركزية في الادارة الحضرية حالة العراق ، بحث مقدم الى المنتدى الوزاري العربي الاول للاسكان والتنمية الحضرية ، القاهرة ، ٢٠١٥ .

(١٠) راشد السراي ، تفاصيل عن نقل الصلاحيات الى المحافظات الية التنفيذ ، جريدة الناصرية الالكترونية ، ٢٠١٥/٩/١٦ ، متاح على الموقع الالكتروني : www.nasiriaelc.com

(١١) طه حميد حسن العنبكي ، العراق بين اللامركزية الادارية والفدرالية ، ومركز الامارات للدراسات ، والبحوث الاستراتيجية ، ٢٠١٠ .

(١٢) علي عبد الرزاق ، الحكومات المحلية وضع السياسة العامة في العراق ، مكتبة السنهوري ، الطبعة الاولى ، ٢٠١٤.

(١٣)علي محمد البديري ومهدي ياسين السلامي وعصام عبد الوهاب البرزنجي ، مبادئ واحكام القانون الادراي ، العاتك لصناعة الكتاب القاهرة .

(١٤) فؤاد احمد خلق العبيدي ، الفدرالية والاستمرار السياسي في العراق ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٤ .

(١٥) نغم محمد صالح . الفدرالية في الدستور العراقي ٢٠٠٥ الواقع والطموح ، الدراسات دولية ، ٢٠٠٥ ، العدد الحادي والاربعون .

(١٦) موج احمد ، تعيين المدراء العامين وتوقيع العقود ابرز الخلافات على ((اللامركزية)) والعبادي يوجه بفتح حسابات مالية للمحافظات ، بغداد ، جريدة العالم ، ٢٠١٦/٤/٢٠ .

(١٧) المادة الاولى ، الباب الاول ، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، المنشور في الوقائع العراقية ، العدد ٤٠١٢ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٥ .

(١٨) قانون المحافظات الغير منتظمة باقليم ، الاحد ١٧ / شباط ٢٠٠٨ متاح على الموقع الالكتروني www.nazaha.iq .

(١٩) قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٤٢٨٤ ، ٢٠١٣/٨/٥ .