TJFPS

IRAQI Academic Scientific Journals

العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Contents lists available at :
http://tjfps.tu.edu.iq/index.php/poltic

Tikrit Journal For Political Science

The problem of the distribution of competencies between the federal government and local governments and their impact on the performance of the Iraqi political system (Constraints and Solutions)

Asst. Prof. Dr. Omar Gomaa Omran*
Baghdad University - College of Political Science

Asst. Lecture. Ali Abdul Muttalib Sadiq
Baghdad University - College of Political Science

A r t i c l e i n f o.

Article history:
- Received 17 April 2019
- Accepted 2 June 2019
- Available online 17 Sept. 2019

Keywords:
- Federal Government
- Iraq
- Local Government
- Decentralization
- Political System

Abstract: The federal form adopted by the Iraqi state after 2003 is a key means of preventing the concentration of power and encouraging its practice at local levels to create effective participation in development and governance in general. The problem, however, is that there is overlap in many provisions of the Constitution with respect to the competence of local governments when regulating the relationship between them and the federal authorities .Therefore, the importance of the study is to indicate the extent of overlapping in the specialties between the federal government and local governments resulting from the failure to deal with the scientific concepts related to the implementation of decentralization and its consideration of community privacy. This has affected the awareness of local governments limits of their specialties and even sometimes exceeded the federal government's specialties and overlaps with them, It also contributed to the delay in achieving the basic goals and objectives for the introduction of this organization as well as reflected on the overall performance of the political system and thus the study aims to give a clear analytical picture on the form of interference and its impact and the sphere of influence resulting with the reference To possible solutions.

* **Corresponding Author:** Omar Gomaa Omran**, E-Mail:** dr_omarjumaa@yahoo.com **,Tel: , Affiliation**: Baghdad University - College of Political Science

إشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية واثرها في اداء النظام السياسي العراقي

(المعوقات والحلول)

أ.م.د . عمر جمعة عمران

جامعة بغداد / كلية العلوم السياسية

م.م. علي عبد المطلب صادق

جامعة بغداد / كلية العلوم السياسية

معلومات البحث :

تواريخ البحث:

- الاستلام : 17/ نيسان /2019
- القبول : 2/ حزيران/2019
- النشر المباشر : 17/ايلول/2019

الكلمات المفتاحية :

- الحكومة الاتحادية
- العراق
- الحكومة المحلية
- اللامركزية
- النظام السياسي

الخلاصة : يعد الشكل الإتحادي الذي تبنته الدولة العراقية بعد عام 2003 وسيلة اساسية لمنع تركيز السلطة وتشجيع ممارسة شؤون الحكم على المستويات المحلية لخلق مشاركة فاعلة في التنمية وشؤون الحكم عامة . إلا أن المشكلة التي ظهرت وجود تداخل في كثير من نصوص الدستور فيما يتعلق باختصاصات الحكومات المحلية عند تنظيمه لشكل العلاقة بين كل منهما وبين السلطات الإتحادية. لذلك أهمية الدراسة هي بيان حجم التداخل في الإختصاصات بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية والناتج عن عدم التعاطي مع المفاهيم العلمية المتعلقة بتطبيق اللامركزية ومراعاتها للخصوصية المجتمعية , فان ذلك قد أثر في إدراك الحكومات المحلية حدود إختصاصاتها بل والتجاوز في بعض الأحيان على إختصاصات الحكومة الإتحادية وتداخلها معها , كما وساهم في تلكؤ إنجاز الأهداف والغايات الأساسية للأخذ بهذا التنظيم وكذلك ما انعكس على مجمل اداء النظام السياسي وبذلك تهدف الدراسة الى إعطاء صورة تحليلية واضحة حول شكل التداخل وماهيته ومجال التأثير الناتج عنه مع الإشارة الى الحلول الممكنة.

المقدمة :

يتسم موضوع اللامركزية بالنسبة لوضع العراق ومستقبله باهمية بالغة فالشكل الإتحادي الذي تبنته الدولة العراقية بعد عام 2003م يعد وسيلة اساسية لتحقيق غايات واهداف تقترن مع النهج الديمقراطي، وضامنة لتحقيق خطوات ملموسة على طريق التنمية والتطور اضافة الى منع تركيز السلطة وتشجيع ممارستها على المستويات المحلية وكذلك لخلق مشاركة فاعلة في التنمية وشؤون الحكم عامة ، اضافة الى توفير إدارة كفوءة وضمان تحقيق الديمقراطية وحقوق الافراد ، وخلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، والحفاظ على حقوق الأقليات .

ورغم أن دستور 2005م قد حدد القواعد الأساسية لشكل الدولة ونظام الحكم فيها، وتنظيم السلطات العامة من حيث التكوين والاختصاصات ، فأن المشكلة التي ظهرت وجود تداخل في كثير من نصوص الدستور فيما

يتعلق باختصاصات الحكومات المحلية عند تنظيمه لشكل العلاقة بين كل منهما وبين السلطات الإتحادية، مما أثر في إدراك الحكومات المحلية لحدود إختصاصاتها بل والتجاوز في بعض الأحيان على إختصاصات الحكومة الإتحادية وتداخلها معها ،وإذا ما كان مثل هذا الوضع يعد طبيعيا في أي تجربة وليدة، فهو بالتأكيد سيؤثر على العمل السياسي الداخلي إذ اما استمر بالتواتر ، كما سيساهم في تلكؤ إنجاز الأهداف والغايات الأساسية للأخذ بهذا التنظيم وكذلك وسيؤثر على فاعلية وأداء النظام السياسي وحكومته المرتقبة مما قد ينعكس سلباعلى الحياة السياسية العراقية بجوانبها المختلفة.

لذلك فإن هذه الدراسة تهتم ببيان حجم التداخل في الإختصاصات بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية وإعطاء صورة تحليلية واضحة حول شكل التداخل وماهيته ومجال التأثير الناتج عنه مع الإشارة الى الحلول الممكنة.اضافة الى ابراز الخطورة والتحديات التي نعيشها في ظروف تطبعها هذه المعاملات. فالاستقرار السياسي هدف أصيل وضروري لكل نظم الحكم في عالمنا المعاصر نظرا لتأثيره على كيان ومستقبل الدول والمجتمعات، وبالتالي فأن مجموعة العوامل المهددة او المعيقة التي تحول دون استتباب هذا الاستقرار السياسي المنشود، قد يشير إلى فقدان قدرة النظام السياسي على إحداث تحولات في إطار النظام القائم من خلال استحداث الوسائل والسياسات الكفيلة بالقيام بهذه التحولات ونتائجها.

ولأهمية هذه الموضوع ولمساسه بالحدود الفاصلة بين ماتملكه السلطات الاتحادية وماتملكه المحافظات من صلاحيات في الشؤون التنفيذية والتشريعية والمالية ولاعتقادنا بان هذا التداخل والتنازع بين الاختصاصات الاتحادية والمحافظات ستزداد وتيرته في المستقبل لتتفرع اثاره المختلفة وتفرض تحديات على اداء النظام السياسي ،لذلك ارتأينا البحث في هذا الموضوع بغية الوقوف على جذوره وظروفه والإطار الدستوري والقانوني الذي يؤطره كي نهتدي بعد ذلك الى اهم السبل والوسائل في معالجة الاشكاليات كوسائل لمعالجة أوجه القصور السياسية والقانونية المتعلقة بالشأن الاتحادي لأن أية حكومة مركزية تاتي بعد انتخابات جديدة، ستمارس صلاحياتها بقدر ماتسمح به مصالح الحكومات الإقليمية والدستور النافذ يعكس هذا الواقع. ومن هنا تنبع أهمية الدراسة لبيان حجم التداخل في الإختصاصات بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية والناتج عن عدم التعاطي مع المفاهيم العلمية المتعلقة بتطبيق اللامركزية ومراعاتها للخصوصية المجتمعية , وثانيا لبيان جوانب التأثير على اداء النظام السياسي نتيجة لتداخل الإختصاصات الوظيفية. وبذلك تهدف الدراسة الى إعطاء صورة تحليلية واضحة حول شكل التداخل وماهيته ومجال التأثير الناتج عنه مع الإشارة الى الحلول الممكنة.منطلقين من فرضية مفادها: وجود علاقة سببية بين آلية توزيع الإختصاصات بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية التي لم تتم عبر استيعاب مبادئ اللامركزية الإدارية بصورة واقعية

ومراعاة الجوانب المجتمعية والخصوصية , والخلط الحاصل بين مفهومي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية , مما ترك أثر كبير في إدراك الحكومات المحلية حدود إختصاصاتها بل والتجاوز في بعض الأحيان على إختصاصات الحكومة الإتحادية وتداخلها معها , وبالتالي انعكست اثاره على مجمل اداء النظام السياسي ، وهذه الفرضية تستلزم ارتكاز الدراسة على منهج التحليل النظمي ووفق هيكيلة من ثلاث مباحث وخاتمة .

المبحث الاول

تنظيم الحكم المحلي في العراق بعد عام 2003م وأثره في توزيع الإختصاصات

يشكل توزيع الإختصاصات بين السلطات المركزية والوحدات المحلية أهمية بالغة اذ يرسم المشرع حدود إختصاصات كل من الطرفين لتلافي الوقوع في حالات تداخل الإختصاصات,الا ان مساحة توزيع الإختصاصات بين مستويات الحكم المحلي تختلف تبعاً للمبدأ الذي تقوم عليه العلاقة بين السلطات المركزية والوحدة الإدارية, لذا فإن مسألة توزيع الإختصاصات تتطلب تنسيقاً وتكاملاً بين الأطراف, والإختصاص عموماً هو " القدرة القانونية على القيام بتصرف معين " في إطار الجهات الإدارية صاحبة الإختصاص في إصدار القرارات الإدارية وبالتالي فإن المقصود من الإختصاص هو مقدرة الجهة الإدارية قانوناً على إتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحياتها الإدارية , وعند إنعدام الصلاحية أو القدرة القانونية للجهة الإدارية فإن مايصدر عنها من قرارات في هذه الحالة تكون قرارات معيبة من حيث الإختصاص(1) , ويترتب على ذلك أن كل مخالفة لقواعد الإختصاص المنصوص عليها في الدستور أو القانون يعد مخالفاً للنظام العام , وأن يجعله قراراً باطلاً ولايمكن تصحيحه بإجراءٍ لاحق من السلطة المختصة قانوناً (2), وتعد فكرة تحديد إختصاصات معينة لهيئة عامة , واحدة من نتائج الفصل بين السلطات , ولايقتصر هذا المبدأ على تحديد الإختصاصات بل يشمل كذلك توزيع الإختصاصات في نطاق السلطة الواحدة , وعلى أساس ذلك تعرف قواعد الإختصاص بأنها القواعد التي تحدد الهيئات أو الأشخاص التي تتمتع بأهلية إجراء التصرفات العامة , فالغاية من تحديد قواعد الاختصاص هي المصلحة العامة , التي تتجلى بدوام تحمل المسؤولية وتحديدها

1() خالد كاظم عودة الإبراهيمي, الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق دراسة مقارنة, منشورات ضفاف , بيروت , ط1, 2015 , ص79 .

2()احمد منادي رجه فليح التميمي , تفويض الاختصاص في القانون الاداري دراسة مقارنة , رسالة ماجستير غير منشورة , جامعة النهرين , كلية الحقوق , بغداد , 2007 , ص11 .

وسهولة توجيه الأفراد وسرعة إنجاز الأعمال [1].ولا شك أن احد اهم معايير تقييم أي نظام في الإدارة المحلية , هو قياس حجم السلطات والإختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية , وإشتراكها في الإشراف والتنفيذ في رعاية شؤون الوحدة المحلية خاصتها ,بمايجعل نظام الحكم المحلي قوياً وذو كفاية ,ويضمن للوحدات المحلية الإستقرار والإزدهار تحقيقاً لوحدة الأهداف ووحدة الإتجاه والتنسيق على المستوى الوطني , في نطاق السياسة العامة للدولة[2].

اولا: توزيع الإختصاصات بين مستويات الحكم المحلي في العراق وفق دستور سنة 2005م

في ضوء مبادئ توزيع الإختصاصات بين مستويات الحكم المحلي سار المشرع العراقي على ذلك في دستور سنة 2005م النافذ , فقد نص في المادة (1) منه على أن جمهورية العراق دولة إتحادية واحدة مستقلة وهذا النظام الإتحادي في العراق يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية حسب نص المادة (116) من الدستور[3] , وفي الدولة الإتحادية يترك لحكومات الأقاليم مدى واسع من الإستقلال الذاتي في الشؤون التي تخص تلك الأقاليم دون سواها, وهذا يعني أن العراق بعد عام 2005م هو دولة مركبة تدار بواسطة اللامركزية السياسية في بعض مناطقه وهو ماطبق في ثلاث محافظات ضمن إقليم كردستان , وتدار المناطق الأخرى بنظام اللامركزية الإدارية وهو ماعمل به في إدارة شؤون المحافظات غير المنتظمة في إقليم , ويعتمد في القسم الآخر إسلوب الإدارات المحلية , [4] , إذ حمل الفصل الرابع من الباب الخامس من الدستور عنوان (الإدارات المحلية) , واحتوى هذا الفصل على مادة واحدة فقط هي المادة (125) التي نصت على " يضمن هذا الدستور الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة وسائر المكونات الأخرى , وينظم ذلك بقانون " [5] وسمح وفقاً للدستور إمكانية تحول المحافظات إلى إقليم عبر إجراء إستفتاء في المحافظات المعنية , ويكون للأقاليم الناشئة أجهزة خاصة بها , ويقوم مجلس الإقليم المنتخب بمهام السلطة التنفيذية بإقتراع سري عام ويصادق على دستور الإقليم بعد طرحه على إستفتاء عام لسكان الإقليم والحصول على موافقة أغلبية المشاركين بالتصويت , ويحدد الدستور هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته , ويسن مجلس الإقليم القوانين الخاصة بالإقليم بما لايتناقض مع أحكام الدستور الإتحادي

---

1 () سليمان محمد الطماوي , النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة , دار الفكر العربي , القاهرة , ط4, 1976, ص303

2() مصطفى الجندي , الادارة المحلية واستراتيجيتها , منشأة المعارف ، الاسكندرية ،مصر ،ط1، 1987, ص61 .

3() المادة (116) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

4() يوسف فواز الهيتي , اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم , مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي ،بيروت ، 2011، ط1، ص111 .

5() المادة (125) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

والقوانين الإتحادية[1] ، وهو ماتمت الإشارة إليه في المواد (118و119و120) من الدستور [2], وفي السياق ذاته أشار الدستور إلى إستثناء العاصمة بغداد من إجراءات الإنضمام إلى أي إقليم , وأن ينظم وضعها بقانون , وأنها بحدودها البلدية هي عاصمة جمهورية العراق , وبحدودها الإدارية تمثل محافظة بغداد [3].

لقد حدد دستور العراق لسنة 2005م النافذ إختصاصات السلطة الإتحادية وجعلها في شقين الأول إختصاصات حصرية والثاني إختصاصات مشتركة بين السلطة الإتحادية المركزية وبين سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم , فضلا عن منح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مساحة واسعة في ممارسة مجموعة من الصلاحيات الأخرى التي لم يتم النص عليها لافي الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية ولا في الإختصاصات المشتركة بينها وبين سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم [4], وتناولت المادة (110) من الدستور الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية في تسعة بنود , تناولت بعضها شؤوناً ذات طابع إداري وسياسي وامني . وأما الإختصاصات المشتركة بين السلطة الإتحادية وسلطات الأقاليم فقد نصت عليها المادة (114) من الدستور, بعد تقديم مايشير إلى إشتراك الطرفين في تحمل تلك الإختصاصات على " تكون الإختصاصات المحدد بالدستور مشتركة بين السلطات الإتحادية وسلطات الأقاليم " [5], ومن جانب آخر أقر دستور العراق لسنة 2005م النافذ مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال إقراره بالشكل القائم للوحدات الإدارية الموجودة أصلاً في العراق قبل عام 2003م وهي المحافظات الثمانية عشر , وبين الدستور أن كل محافظة تتكون من أقضية ونواحي وقرى كوحدات إدارية فرعية تابعة لها , والتأكيد على ضرورة منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية , وأن لاتخضع مجالس المحافظات المنتخبة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة , وأن تتمتع بمالية مستقلة , وأن ينظم كل ذلك بقانون, وهو ماتم فعلاً من خلال تشريع قانون رقم 21 لسنة 2008م وتفعيلاً لما نصت عليه المادة (122) من الدستور[6], وبعكس ذلك وإلى ساعة كتابة هذه السطور , لم يتم تشريع أي قانون ينظم آلية

1() مارينا سبرونفا , التحولات الدستورية في العراق صفحات من تاريخ التطور الدستوري والسياسي في العراق , ترجمة فالح الحمراني ، مكتبة عدنان، بغداد ,2012، ص104 .

2() للمزيد يراجع المواد (118و119و120) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

3() للمزيد يراجع المادة (124) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

4() جمال ناصر جبار,دراسات دستورية, سلسلة كتب مركز العراق للدراسات،العدد35،مطبعة البينة، بغداد ،2009، ص143.

5() المادة 114 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ , مصدر سبق ذكره .

6() طه حميد حسن العنبكي , العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية ,مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، العدد 155، الامارات، ابو ظبي ،2010 , ص68 .

تفويض صلاحيات وسلطات الحكومة الإتحادية للمحافظات أو تفويض سلطات المحافظات وصلاحياتها إلى الحكومة الإتحادية * , وهو ماأشارت إليه المادة (123) من الدستور بالنص على " يجوز تفويض سلطات الحكومة الإتحادية للمحافظات , أو بالعكس , بموافقة الطرفين , وينظم ذلك بقانون " [1], وكذلك لم ينظم المشرع العراقي إلى الآن أي تشريع يحدد فيه الحقوق والصلاحيات الإدارية والسياسية للقوميات المختلفة كالتركمان والكلدان والآشوريين وسائر المكونات الأخرى للشعب العراقي , بالرغم من النص الصريح لتنظيم هذا القانون وفق المادة (125) من الدستور وفي المضمون ذاته في عدم تشريع القانونين سابقي الذكر لم يتم تشريع قانون ينظم وضع العاصمة بغداد , وهو ماأكدت عليه المادة (124) من الدستور [2].

ثانيا: توزيع الإختصاصات بين مستويات الحكم المحلي وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م المعدل :

يتكون العراق من ثمانية عشر محافظة , ثلاث منها تشكل إقليم كوردستان العراق , ويحكمها قانون محافظات الإقليم رقم (3) لسنة 2009م , وأما المحافظات الأربعة عشر الأخرى فهي المحافظات التي لم تنتظم في إقليم ومن أجل تنظيم عمل هذه المحافظات وبيان حدود مسؤولياتها وصلاحياتها وإختصاصاتها[3], وبناءً على مانصت عليه المادة (122) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005م النافذ , وإعمالاً للبند (ثانياً) من المادة نفسها , والذي نص على " تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة , بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية , وينظم ذلك بقانون " , وبتأريخ 19 / 3 / 2008م صدر تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) ، وذلك بهدف توضيح إختصاصات وصلاحيات المحافظات وما يرتبط بها من أقضية ونواحي , وبما ينسجم مع اللامركزية الإدارية والسياسية *, واشتمل هذا القانون على خمس وخمسين مادة , توزعت على أربعة أبواب , حمل الباب الأول منها عنوان (المجالس وإجراءات تكوينها), إذ تناول هذا الباب إجراءات تكوين المجالس وشروط العضوية وإنتهائها ثم إختصاصات مجالس

(*) تمت الإشارة الى مضمون المادة (123) من الدستور في الفقرة (4) من البند (اولاً) من المادة (45) المعدلة في قانون رقم (19) لسنة 2013 , قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات (21 لسنة 2008) ، للمزيد يراجع : قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 , الوقائع العراقية , العدد 4284 في 2013/8/5م .

1() المادة (123) دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

2() يوسف فواز الهيتي , اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم , مصدر سبق ذكره , ص148 . وللمزيد يراجع المواد (124و125) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005م النافذ .

3() يوسف فواز الهيتي , المصدر السابق , ص149 .

(*) للمزيد يراجع (الاسباب الموجبة) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 النافذ .

المحافظة والقضاء والناحية وتلتها الحقوق والإمتيازات , وحمل الباب الثاني عنوان " رؤساء الوحدات الإدارية " , وتناول صلاحيات المحافظ والقائمقام ومدير الناحية , وجاء الباب الثالث لينظم الموارد المالية للمحافظة , وأما الباب الرابع فقد حمل عنوان الأحكام الختامية , وتضمن تشكيل هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات , أعضائها المحافظون ويرأسها رئيس مجلس الوزراء[1]. ويمكن إجمال إختصاصات مجالس المحافظات في الجوانب الإدارية والتشريعية والمالية والرقابية كما يأتي[2] :

1 . الإختصاصات الإدارية : وتشمل إختصاصات تتعلق بالوظيفة العامة , ومنها إختيار العاملين في بعض الوظائف ذات المناصب المهمة في المجلس والمحافظة ، وإختصاصات تتعلق بتقديم الخدمات العامة في المحافظة ، وكذلك تشمل إختصاص الموافقة على إقامة المشاريع الإسكانية في المحافظة على الأراضي التي خصصتها الوزارات , والمناقلة ضمن أبواب الموازنة المحلية بين المشاريع المتلكئة في الوحدة الإدارية وإعلام وزارة التخطيط بذلك ,والموافقة على إعلان منع التجول باغلبية ثلثي أعضاء المجلس وبناءً على طلب من المحافظ وبالتنسيق مع السلطات الإتحادية المختصة في حالات الضرورة واخيراً إختصاص رسم السياسة العامة للمحافظة , بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة [3].

2 . الإختصاصات التشريعية : التي تشمل إختصاص بإصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات في المستوى المحلي للمحافظة , وبوصف مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية فيها , فإنه ينظم شؤون المحافظة الإدارية والمالية وبما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لايتعارض مع الدستور والقوانين الإتحادية ، وكذلك إختصاص إصدار جريدة تنشر فيها القرارات والأوامر كافة التي يصدرها مجلس المحافظة , لإيصال مايصدره من قرارات وأوامر الى سكان المحافظة

3 . الإختصاصات المالية * : وتشمل إختصاص المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء , وإمكانية إجراء المناقلة بين أبوابها وذلك بعد إحالة الموازنة المقترحة من المحافظ الى

1() حنان محمد القيسي وآخرون, شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008, مؤسسة النور الجامعة ، بغداد ،ط1، 2010، ص57.

2() المصدر نفسه , ص95 .

3() قانون رقم (19) لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 .

(*) يرد التساؤل في الاختصاص المالي لمجالس المحافظات حول مدى امكانية مجلس المحافظة في سن القوانين الخاصة بفرض الرسوم والضرائب وفقاً لنص البند ثالثاً من المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008والتأكيد على مبدأ عدم وجوب الضريبة والرسم إلا بتشريع , والنتيجة في هذه المسألة هي ان دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ لم ينص صراحة على منح مجلس المحافظة حق سن قوانين بشكل عام , ومنها القوانين الخاصة بفرض الضرائب والرسوم , ولأن المشرع الدستوري لم يقر لمجلس المحافظة ممارسة دور السلطة التشريعية وهو دور يتنافى مع ماتم منحه من اختصاصات لمجالس

مجلس المحافظة ، وكذلك إختصاص المصادقة على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة , وتكون المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس

4 . الإختصاصات الرقابية : وتشمل إختصاص الرقابة والإشراف والمتابعة والتفتيش على أعمال رؤساء الوحدات الإدارية وعلى أجهزة الإدارة العامة كافة ومختلف القطاعات والجهات الخاضعة للرقابة في مستوى المحافظة , وكذلك صلاحيات الرقابة على المجالس الأدنى بالتصديق والإعتراض بل تصل هذه الرقابة إلى حد حل هذه المجالس من خلال آليات معينة[1]، وإختصاص الرقابة السياسية في إستجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضاء المجلس , والإقالة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالإستناد إلى أحد أسباب الإقالة ، وكذلك إختصاص الرقابة الإدارية , وتكون رقابة تلقائية فيراجع المجلس أعماله بنفسه دون الحاجة إلى تقديم طلب أو إعتراض أو تظلم , ورقابة أخرى تتحقق بناءً على تظلم يقدمه صاحب الشأن للإدارة بما يتعلق بالوظيفة الإدارية المحلية[2]. وفيما يتعلق بإختصاصات وصلاحيات مجالس الأقضية والنواحي فقد حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م النافذ إختصاصات مجلس القضاء وهي امور تتعلق بالادارة والرقابة واختيار القائمقام وهي تشابه إختصاصات مجلس الناحية التي حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م النافذ في (المادة 12) [3] . وفي إطار تشكيل وتوزيع إختصاصات مجالس الوحدات المحلية في العراق , نرى بأن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م النافذ قد أغفل مسألة تشكيل مجالس للقرى وبيان إختصاصاتها * , بالرغم مما أشار إليه القانون نفسه من أن المحافظة هي وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من أقضية ونواحي وقرى[4] .

المبحث الثاني

أثر تداخل الإختصاصات على أداء الحكومات المحلية والاتحادية في العراق

المحافظات وفق مبدأ اللامركزية الادارية التي أساسها تقاسم الوظائف الادارية بين السلطات المركزية والمحلية دون الوظيفتين التشريعية والقضائية . للمزيد يراجع : سامي حسن نجم لحمداني الادارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها ,المركز القومي للاصدارات القانونية , القاهرة , ط1 , 2014 , ص320 .

1() امير عبدالله احمد, اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والرقابة عليها, مكتبة القانون المقارن، بغداد،ط1،2014، ص77.

2() حنان محمد القيسي وآخرون , شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 , مصدر سبق ذكره , ص107 .

3() فرح ضياء حسين, الحكومات المحلية , مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي،بغداد ،ط1، 2016، ص169 .

(*) للمزيد يراجع البند اولاً من المادة (3) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 النافذ .

4() المادة (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 النافذ , مصدر سبق ذكره .

مثلت مجالس المحافظات الركيزة الأساسية في بنية السلطة اللامركزية وحجر الزاوية في بناء التنظيم الإداري اللامركزي في العراق , وجعل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 من مجلس المحافظة أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة , ومنحه حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة كي تتمكن من إدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية وبما لاتتعارض هذه التشريعات المحلية مع الدستور والقوانين الإتحادية , وهذا يعني أن مجلس المحافظة يمارس نوعين من السلطات الأساسية هما السلطة التشريعية والسلطة الرقابية , وبذلك تكون السلطة التشريعية في العراق تقسمت على ثلاثة مستويات يتولى الدستور توزيع الإختصاص التشريعي بينها , وتمثلت هذه المستويات في إختصاص تشريع إتحادي يمثله مجلس النواب , وإختصاص تشريع إقليمي يمثله المجلس الوطني لإقليم كردستان , وإختصاص تشريع محلي يمثله مجلس المحافظة[1], وناط القانون نفسه إختصاصات عديدة بمجلس المحافظة منها إختصاصات إدارية كرسم السياسة العامة للمحافظة وتشريعية كإصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات ومالية كالمصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة وإختصاصات رقابية كالرقابة والإشراف على المرافق والأعمال ألتي تدخل في إختصاص وحداتها الإدارية[2] .

كما أقر الدستور العراقي لسنة 2005م النافذ للمحافظات بأن تتحول وفق مبدأ اللامركزية السياسية في الحكم والإدارة إلى أقاليم , كوحدات محلية مكونة للدولة الإتحادية , بشرط تحقق الأبعاد القانونية والسياسية الواجب توفرها لتأسيس تلك الأقاليم , وبالمقابل فقد أبقى الدستور العمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال إقراره بالوحدات الإدارية الموجودة أصلاً في العراق قبل عام 2003م وهي المحافظات ومكوناتها الفرعية التابعة لها , الأقضية والنواحي والقرى [3], وبذلك إنتقل العراق وفق دستور 2005م النافذ إلى نظام إداري جديد أحدث تغييراً جذرياً في المفاهيم والمباديء السياسية والإدارية بالتحول إلى النظام الفيدرالي واللامركزية الإدارية بأوسع صورها , على أساس توزيع السلطة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية والمحلية[4] .

إن تنظيم إدارة الدولة بشكل الدولة الإتحادية كان من الضروري بوصفه تجربة حديثة ان لايكون تنظيماً جامداً بشكل مطلق , فمع مرور الوقت يجب تهيأة ظروف مناسبة تتكيف في ضوئها مسألة توزيع الإختصاصات والصلاحيات بين السلطات الإتحادية وسلطات أعضاء الإتحاد , من أجل تحقيق هدف الإستجابة للحاجات

1()حنان محمد القيسي وآخرون , شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 , مؤسسة النور الجامعة , 2010 , ص62 .

2() حنان محمد القيسي وآخرون ,المصدر نفسه , ص95 .

3() طه حميد حسن العنبكي , العراق بين اللامركزية الادارية والفيدرالية , مصدر سبق ذكره , ص67 .

4() مازن ليلو راضي , القانون الإداري , مصدر سبق ذكره , ص77 .

ومواجهة الأوضاع المتغيرة أوالطارئة التي تعيشها الدولة , خصوصاً في القضايا السياسية والإقتصادية والإجتماعية , والعامل الرئيس في ذلك هو إقامة التوازن بين رصانة ومتانة التشريع لحماية مصالح الأقاليم والوحدات المحلية من جهة , والحاجة الى الإستجابة العملية والفعالة للظروف المتغيرة من جهة أخرى , وأن تطور شكل توزيع السلطات ومتانته في مواجهة تغير الظروف يؤدي الى التوجه العام نحو تعزيز سلطات الدولة الإتحادية وتوسيعها[1] .

وترتبط إدارة الحكم بأربع عمليات منطقية هي : (توزيع وتخصيص الموارد , بلورة السياسات والبرامج , تطبيق السياسات والبرامج , عملية توزيع الدخل) , ويتحدد مسار هذه العمليات في كيفية توزيع وتخصيص الموارد , وملائمة السياسات والبرامج , وفاعلية وكفاية التطبيق , وعدالة توزيع الدخل الوطني , والحقيقة هي أن أنظمة إدارة الحكم تتطور مع مرور الوقت , وأن جوانبها المختلفة تتفاعل فيما بينها بسياقات متعددة قد لاتسير باتجاه واحد , لذلك ليس لزاماً على العراق إتباع نمط إداري معين , بقدر مايجب أن يختار ماهو أكثر ملائمة لطبيعة الدولة العراقية والظروف والمعطيات الموضوعية ذات المضامين المحلية والإقليمية والدولية[2], لقد أوجدت قضية تداخل الإختصاصات بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية الكثير من المشاكل عند تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل , وأهم هذه المشاكل صعوبة رسم سياسة عامة* تسير في ضوئها الحكومات المحلية , بسبب تشابك القنوات الإجرائية فيما يتعلق بكيفية قيام الحكومات المحلية وأجهزتها المتنوعة بتنظيم شؤونها , وإدارة أعمالها وأنشطتها وطريقة توزيع الإختصاصات والصلاحيات بينها وبين المركز , مع وجود مشاكل أساسية في قضايا تتعلق بإهتمامات أفراد المجتمع , كحرية الرأي والأمن الداخلي والبطالة والخدمات والتلوث البيئي[3]، فالحكومات المحلية لاتستطيع فرض تطبيق سياسة عامة دون وضعها في

1() راؤول بليندنباخر و ابيغيل اوستاين , حوار عالمي حول الفيدرالية حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية ,ج2 , ترجمة : مها بسطامي , منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية , كندا , 2007 , ص47 .

2() سعد السعيدي و فايق حسن الشجيري , الفيدرالية نموذج للحكم الصالح في العراق , مجلة دراسات قانونية , العدد 38 لسنة 2014 , بيت الحكمة , بغداد , 2014 , ص63 .

(*) يستخدم مصطلح السياسة العامة للاشارة الى سلوك الفاعل سواء كان مسؤولاً حكومياً او لجنة او جهة رسمية او مجموعة معينة تعمل في نطاق او نشاط معين , وتعرف بانها " العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها " , وانها " تقرير او اختبار حكومي للفعل او عدم الفعل " وانها " برنامج عمل مقترح لشخص او لجماعة او لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول الى هدف او لتحقيق غرض مقصود " . للمزيد راجع : جيمس اندرسون , صنع السياسات العامة , ترجمة: عامر الكبيسي , دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة , ص14-15 .

3() فرح ضياء حسين, دليلك في رسم السياسات العامة للحكومات المحلية , مؤسسة النور الجامعة , بغداد , 2011 , ص51.

تشريع تتميز قواعده القانونية بخصائص تجعل تطبيق هذه السياسة ملزمة , اذ ان التشريع السليم هو الأداة التي بواسطتها يتم تطبيق السياسة العامة في مجالاتها المختلفة وأن السياسة التشريعية في جوهرها إنعكاس للسياسة العامة , والعملية التشريعية الرصينة تبدأ بفكرة يتم دراستها عبر معرفة المشكلة التي تهدف الى تحليلها وبيان أسبابها ومعالجتها ورسم التصور العام لها , ثم يتم جمع المعلومات ذات الصلة بها , وأهم هذه المعلومات معرفة ومراعاة الحاجة العامة واليومية للمواطن , لكونه محل تطبيق التشريع بعد صدوره , ولأن هدف التشريع أساساً هو تنظيم العلاقة بين أفراد المجتمع أو بين سلطات الدولة التي يكون أفراد المجتمع فيها نواة العلاقات والمركز هو المستقطب لتلك العلاقات[1] , وبطبيعة الحال إنعكست مشكلة عدم وجود سياسة عامة خاصة بالحكومات المحلية في العراق سلباً وبشكل كبير على نوعية الخدمات المقدمة للمجتمع أدت الى دخول مجالس المحافظات في صراع التسقيط السياسي بين أعضاء المجالس المحلية , وبسببه شغل بعض مناصب تلك المجالس أعضاء لايمتلكون أي كفاية أو خبرة مما زاد في تعقيد العلاقة بين مجالس المحافظات والدوائر الوزارية العاملة في المحافظات , وعدم إدراك تلك المجالس أهمية إنسجام القوانين الصادرة مع التشريعات الإتحادية[2] , وللتغطية على سوء الأداء تحول أعضاء المجالس المحلية الى مجموعة من مطبقي السياسة , وصار معيار نجاحهم يقاس على مدى قدرتهم في تطوير الإرتباط الشخصي بالقادة السياسيين في المركز , ليحصلوا على مايحتاجونه من دعائم ضرورية لإدارة محافظاتهم , مبتعدين عن القنوات القانونية والمخاطبات الرسمية لما فيها من تعقيدات وتداخلات مع الحكومة الإتحادية , تؤدي الى صعوبة أداء الخدمات في المحافظة وبالتالي فقدانهم الرضا العام من السكان المحليين , وبالمقابل فإن الإرتباط مع القادة السياسيين في المركز جعل أعضاء المجالس المحلية يقدمون خدمات من نوعٍ آخر , تتمثل في الإنشغال بمتابعة الدورات الإنتخابية والإستعداد لها , والترويج لإنتخاب الممثلين على المستوى الوطني , وتمثيل التبعية الحزبية في المستوى المحلي لضمان الحصول على غالبية أصوات السكان في المحافظة في الإنتخابات الوطنية , ومن أجل تحقيق المكسب الحزبي في الإنتخابات فإن أعضاء المجالس المحلية في فترات الترويج لقادة الأحزاب يعملون بجد على دعم المجتمع المحلي في جوانب محدودة كتقديم فرص العمل أو الحصول على بعض المكاسب من المشاريع المحلية[3] , ولاشك أن المجلس

1() احمد عبيس نعمة الفتلاوي , التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق , مكتبة زين الحقوقية والادبية , لبنان , ط1 , 2015 , ص22 .

2() قاسم خضير عباس , تقييم مرحلة تطبيق النظام الاداري اللامركزي في العراق آفاق وتحديات , دراسات حول اللامركزية , جزء 1, الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات غير المنتظمة باقليم , وزارة الدولة لشؤون المحافظات , العراق , 2012 , ص254

3() حيدر الفريجي, تطبيق النظام اللامركزي في ادارة الحكومات المحلية العراق انموذجا– دراسة تحليلية , مجلة الملتقى , العراق ، العدد11، 2008، ص111 .

المحلي الناجح وأعضاء المجالس الناجحون هم أولائك الذين يكسبون رضا الجمهور ومصداقيتهم من خلال العمل الدؤوب لتقديم وتطوير الخدمات التي يتطلع اليها المواطنون باعتبارهم الشريحة المستفيدة من هذه الخدمات , وما تعاني منه مجالس المحافظات من مظاهر الضعف والفشل هي في حالات عديدة نتيجة لمحاولة أعضاء المجالس المحلية كسب رضا الجمهور بواسطة أساليب وطرق ليس لها علاقة بجودة الخدمات المقدمة ولا تتصل بقضايا هامة لسكان المحافظة , بل أنها أساليب تفتح المجال لممارسات خاطئة تتسم بالفساد وتحقق مصالح شخصية وفئوية[1] , ومن جانب آخر إفتقدت مجالس المحافظات الدقة في التمييز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية وهو معيار هام يجعل توجه عمل المجالس المحلية منصباً على المرافق المحلية , وإنشغال الحكومات المحلية بإدارة المرافق العامة ذات الطابع الوطني جعلها سبباً مباشراً للإضرار بمصالح الدولة ككل , فلايمكن لأي سلطة محلية مهما كان حجم صلاحياتها إدارة مرفقٍ عام تعود منافعه الى عموم الدولة[2] .

لقد واجهت الحكومات المحلية في العراق مشكلات عديدة منها مشكلات تتعلق بضعف التنسيق مع الجهات التي تتمتع نسبياً بإستقلالية, وعدم وجود قنوات تنسيق متفق عليها مسبقاً الامر الذي أحدث مظاهر عديدة من الارباك في أداء الطرفين وأثرت بالتالي على الحياة اليومية لسكان المحافظات , ومثال ذلك مايتصل بإصدار القرارات الإدارية الخاصة بإقالة رؤساء الدوائر الفرعية , وكذلك بين القوات الأمنية الإتحادية والمحافظات , وواجهت أيضاً مشكلات تتعلق بالإدارة في عدم إعداد كوادر مؤهلة لفهم الإدارة اللامركزية وكيفية تلبية الحاجات في المستوى المحلي , وعدم الأهلية هذا لايقف عند الهيكل الوظيفي للإدارة المحلية فقط , بل يطال موظفي الإدارة في الإقليم والمركز , لأن هيكل النظام الإداري مهما كان متطوراً فلابد أن يعتمد إسلوب التطوير المستمر للكوادر العاملة في الحلقات المختلفة التي تستوعب وتفهم نظام اللامركزية وتملك القدرة على تطبيقه بكفاية عالية لتحقيق الأهداف المرجوة منه[3], وواجهت الحكومات المحلية كذلك مشكلات معرفية أهمها أن الطرفان الممثلان بالحكومة المركزية والحكومات المحلية لم يفهما المعاني الحقيقية لمفهوم اللامركزية , الذي يعني بأبسط صورة تقاسم السلطة , ولم يكن هنالك فهم للتفريق بين حدود القوانين الإتحادية والقوانين المحلية ولاتوصيف لمفاهيم تحوي معاني وافية للتفريق بين المشاريع الإتحادية والمحلية , فلم يتم تفسير معنى الإشراف الذي يمارسه مجلس الوزراء على الإدارات التنفيذية في المحافظات , وهل المقصود منه إشراف تقويمي , أم إشراف تبعية وخضوع , وأما المشكلات المجتمعية فتضمنت عدم فهم السكان لموضوع اللامركزية مما جعلهم يقفون موقفاً مناهضاً لها , وهذا الموقف جعلهم يلجئون الى قنوات إختيار نمطية , فالعشيرة تختار واحداً من

---

1 () مجموعة باحثين , دور المجالس البلدية في رسم السياسة المحلية , مؤسسة السفراء للتنمية والتطوير, بغداد, 2010, ص60

2() سامي حسن, الادارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها, المركز القومي للاصدارات القانونية, القاهرة , ط1, 2014 , ص431.

3() يوسف فواز الهيتي, اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم, مصدر سبق ذكره، ص173.

أبنائها كي يمثلها في مجلس النواب أو في المجالس المحلية , ونفس الكلام جرى على المذهب والمكونات الحزبية والمكونات الأخرى , ولم يكن مفهوم الخدمة العامة التي تصب في مصلحة الوطن حاضراً لدى سكان المحافظات عند إنتخاب من يمثلهم في المجالس المحلية [1], ومع وجود سوء الإدارة للمرافق المحلية , إنسحب ذلك الى موقف سكان المحافظات في مناهضة المشاريع التي تروم الحكومة الإتحادية إنشاؤها على أراضي الدولة , ووصل الوقوف بوجه إقامة هذه المشاريع الى التجاوز على الأملاك العائدة الى الدولة , وظهور مشكلات مالية وإدارية , ومن جملة هذه المشكلات[2] :

1 . ضعف التنسيق بين الدوائر المالية المختصة الإتحادية والمحلية , والإفتقار الى للإحصائيات والخطط الإستراتيجية والدراسات ذات العلاقة .

2 . إعاقة تنفيذ وإنجاز المشاريع الإستثمارية للمحافظات ضمن التوقيتات المقررة , لتأخر توقيع العقود والصرف لعدم وضوح الصلاحيات , ولتأخر إعداد الموازنة والمصادقة عليها , والفساد المالي وإنعدام الشفافية في متابعة الإيرادات والإنفاقات .

3 . ضعف التركيز على الخبرات المالية والإمكانات الذاتية التخصصية لدى أعضاء مجالس المحافظات ووجود حالة التفاوت المالي بين المحافظات حسب تفاوت قيم الإيرادات المتحصلة لكل محافظة .

4 . ضعف عمليات التخطيط والتنسيق بين المحافظات والوزارات بخصوص تحديد الإحتياجات , وتعدد الجهات المنفذة والمحولة مما يتسبب في الإرباك في العمل , وغياب معايير الأداء والتقويم المتبعة في عملية الرقابة , والتي تكشف عن الإنحرافات بين التخطيط والإنجاز .

5 . تحمل الشرائح الإجتماعية في المحافظات التي تفرض الضرائب والرسوم أعباء مالية إضافية لاتتحملها شرائح غيرها من القاطنين في المحافظات الأخرى التي لاتفرض تلك الضرائب , وهذا يدفع الأشخاص والأنشطة الى الإنتقال الى هذه المحافظات هرباً من حجم الضرائب , مما يزيد أعباء هذه المحافظات , وإضطرارها الى توسيع خدماتها لإستيعاب الساكنين الجدد .

6 . عدم إستمرار تفاعل المحافظات ذات الموارد المالية القليلة والمتواضعة مع موضوع اللامركزية , وإعتباره موجه ضدها , وبالتالي ضعف التنسيق المطلوب بين الحكومات المحلية لهذه المحافظات والحكومة الإتحادية .

1() عادل الجبوري , رؤية إستشرافية لانتخابات مجالس المحافظات المقبلة , مجلة الملتقى , العدد 11 لسنة 2008 , العراق , ص126.

2() ذكرى عبدالستار حميد , معوقات التحول الى اللامركزية في الادارة الحضرية حالة العراق , المنتدى الوزاري العربي الاول للاسكان والتنمية الحضرية , القاهرة , 2015 , ص9 .

7 . قلة الإستفادة من الخبرات الفنية والإدارية المتواجدة في كل من المركز والمحافظات , وأن شمول بعض الوزارات بنقل صلاحياتها الى المحافظات دون البعض الآخر أدى الى الإرباك والتفاوت في حجم الخدمات المقدمة للسكان مماخلق هذا الوضع حالة تذمر لدى العاملين في هذه الوزارات .

8 . تجاوز مجالس المحافظات لصلاحياتها الرقابية وممارستها أعمال إدارية خاصة بالمحافظ , مما أثار تنازعاً جديداً في الإختصاصات بين المحافظين ومجالس المحافظات , وعزز هذا التنازع وجود الصراعات السياسية بين الكتل السياسية التي تهيمن على منصب المحافظ من جهة والتي تسيطر على رئاسة مجلس المحافظة من جهة أخرى .

إن بناء حكم محلي فعال، يتطلب مجموعة من الإستعدادات أهمها القدرة على التحكم المؤسساتي المتسم بالمرونة العالية وصولاً الى الإستجابة القائمة على الشفافية والوعي الديموقراطي للمجتمع وقابلية الأجهزة الحكومية على التنفيذ , وبعكسه تفقد الحكومة مصداقيتها السياسية وتتحول الى آلة تنفيذية مجردة بعيدة عن الروابط والوشائج الإجتماعية وتقترب من الجمود , فيتجه المجتمع الى التذمر والإنحدار والتدهور , وبالتالي تنتقل حالة الضعف من الحكومة المركزية الى الحكومات المحلية , فيتحول النظام العام الى مؤسسة هزيلة بعيدة عن شكل الدولة , وهنا تفقد الأجهزة الحكومية كل إمكانيات التواصل مع المجتمع [1], لذا فإن فقدان التحكم المؤسساتي الحكومي في العراق كان سبباً في تذبذب عمل الحكومات المحلية , ونتج عنه سوءً في الأداء وأوقعها في تجاذبات سياسية عند تشكيل مجالس المحافظات , مما أفقدها جوهر العمل الفني المؤسساتي في المستوى المحلي , وظهور معوقات الإفتقار الى الكفاية الإدارية , وبالتالي فقدانها بوصلة التمتع بممارسة إختصاصاتها وفقاً للدستور والقوانين النافذة بقدر ماتستطيع , وكذلك بروز معوقات هامة أخرى يمكن إجمالها فيما يلي[2] :

1 . قلة الخبرات المحلية في مجال الإشراف والتنفيذ , وما نتج عنه من تدني مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين , وضعف المشاركة الجماهيرية في إتخاذ القرارات وتحسين الخدمة , مع عدم وجود رؤية واضحة لتنمية الخدمات في المحافظات كتوجه عام تلتزم به الحكومات المحلية .

2 . عدم إرتقاء المشاريع الخدمية في المحافظات الى الجودة الفنية العالية ولاسيما تصاميم مشاريع البنى التحتية .

1() فرح ضياء حسين مبارك , دليلك في رسم السياسات العامة للحكومات المحلية , مصدر سبق ذكره , ص121 .

2() كامل كاظم بشير الكناني و صبيح لفته فرحان الزبيدي , السلطات المحلية والتنمية تحليل في اللامركزية الادارية والتنمية المحلية مع اشارة الى التجربة العراقية , اثراء للنشر والتوزيع , عمان , الاردن , ط1 , 2012 , ص300 .

3 . عدم تناسب إمكانيات القطاع الخاص وضعف مؤهلاته الفنية , وعدم تكافؤ قدراته المالية مع حجم ونوع العمل المكلف به .

4 . الإفتقار الى البيانات والإحصاءات التي يمكن الإستناد اليها لدعم عملية التخطيط وغياب رسم إستراتيجية التنمية في المحافظات .

ومن أسباب تردي عمل الحكومات المحلية في العراق هو حالة عدم الإستقرار السياسي الناتجة من حالة الصراع بين مرتكزات عمل متقابلة أهمها المركزية واللامركزية , والفساد والشفافية ,والفردية والديموقراطية , وهي مرتكزات ترتبط بصورة أو بأخرى بعوامل سياسية وإقتصادية وإجتماعية وثقافية , والعلاقة بين هذه العوامل والإستقرار السياسي هي علاقة تأثير وتأثر , ولذا لن يكون هناك إستقرار سياسي مالم يكن هناك رضا شعبي , وإشراك حقيقي في الحكم , وأولى الخطوات هي إستقرار نظام الإدارة اللامركزية السياسية والإدارية[1] وهذا مايدفع بالقول بأن آثار التنازع في التشريع والتطبيق التي أحدثها تداخل الإختصاصات بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية , كانت كفيلة بطمس الأبعاد الفكرية السياسية لبناء الحكم الصالح في المحافظات غير المنتظمة في إقليم , وبدت مجالس المحافظات عاجزة عن تحقيق مباديء الحكم الرشيد الذي يرتكز على ثلاثية الإتصال المتفاعل بين (المواطن والمجتمع المدني والسلطة الدستورية المدنية) , وهذا (التفاعل الثلاثي) هو المؤسس للشرعية الديموقراطية التي بدورها تستند الى عنصرين , الأول الرضا والقبول من خلال الإنتخاب , والثاني تحقيق المنجز من خلال مأسسة الحقوق والحريات والتمكين من ممارستها , وكل مايتعلق بتحقيق المنجزات للوحدات المحلية لم يكن بمقدور مجالس المحافظات الوصول اليه بالرغم من تشكيلها من خلال الإنتخابات[2], وحيث أن الحكم الصالح يتمحور حول الإدارة العامة الفاعلة والكفوءة التي تتطلب قدراً عالياً من النزاهة وتنمية القدرة الوطنية على توضيح الأهداف والسياسات والإستراتيجيات على المستويين المركزي والمحلي , فلابد من التركيز على المنجزات التي تحظى بدعم وتوافق واسع النطاق على المستوى الوطني , وهذا يتضمن إدارة المجتمع بالحكم الصالح من خلال ثلاثة أبعاد , الأول البعد السياسي ويتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها , والثاني البعد التقني ويتعلق بعمل الإدارة العامة وكفايتها وفاعليتها , والثالث هو البعد الإقتصادي الإجتماعي ويرتبط بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى حيويته وإستقلاله عن الدولة من جهة وطبيعة السياسات العامة في المجالين الإقتصادي والإجتماعي وحجم تأثيرها على المواطنين من نواحي تخصصهم ,

---

1() طه حامد الدليمي , الفيدرالية أواللامركزية السياسية , دار نهاوند , بيروت , 2012 , ص34 .

2() عامر حسن فياض و كاظم علي مهدي , اشكالية بناء الدولة وادارة الحكم في العراق المعاصر , مجلة حوار الفكر , العدد 30 السنة العاشرة , المعهد العراقي لحوار الفكر , العراق , 2014 , ص173 .

كالفقر ونوعية الحياة من جهة أخرى[1] وإذا ماأسقطنا الأبعاد الثلاث السابقة للحكم الصالح على حالة الحكومات المحلية في العراق نجد بأن البعد السياسي وبالرغم من تحقيقه الشرعية من خلال الإنتخابات إلا أنه مقيد من حيث مستويات الأداء والقبول الشعبي العام , ففي حالة عدم رضا الحكومة المركزية عن أداء الحكومة المحلية فأنها تعجز عن إستبدالها , ومن الناحية الإدارية تصطدم الحكومات المحلية بعجزها عن حل كثير من مشكلاتها لأسباب عديدة منها ضعف الخبرات ومحدودية الصرف المالي , وفي البعد التقني تستطيع الحكومات المحلية إدراك مشكلاتها , كونها مشكلات عامة محدودة ترتبط بالصعيد المحلي وليس الوطني ككل , إلا أن حل هذه المشكلات يواجه صعوبة وعقبات بسبب التنازع بين السلطات المركزية والسلطات المحلية حول إدارة المشكلات وسبل حلها , وأما في البعد الإقتصادي الإجتماعي تظهر السلطات المحلية قدرة أكبر في الإستجابة للمشكلات المرتبطة بالفقر ومحاولة علاج المشاكل الإقتصادية والإجتماعية خاصة المزمنة منها , وحتى هذه المحاولات العلاجية في المستوى المحلي تواجه تلكؤ إستجابة السياسات الإقتصادية في المستوى العام للدولة[2] ,وبالتالي تبرز ضرورة العمل على أن يكون البناء التنظيمي المؤسسي بناءً وظيفياً تخصصياً وليس بناءً بيروقراطياً , مع وجود مرونة وسلاسة في إمكانية تعديل هذا التنظيم المؤسسي ليتناسب مع الظروف المغايرة , والتأكيد أيضاً على أن يكون المجتمع المحلي هو الأساس للوحدة الإجتماعية التي من خلالها يتمكن الأفراد من الإفصاح عمَا يطمحون اليه من مشاركة فاعلة في البرامج الإنمائية ,مع مراعاة أن التقدم الإجتماعي لايتم إلا بنمو كافة أجزاء البناء الإجتماعي بشكل متوازن[3] .

ومن تتبع المسار التطبيقي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل تبرز لنا عدة إستنتاجات منها :

1 . لقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل الحكومات المحلية سلطات تشريعية بنص (م/ الثانية) , وهو ماجعل المحافظات تتجاوز نطاق الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحها لها دستور سنة 2005 النافذ .

1() وصال نجيب العزاوي , قياس جودة نظام الحكم إنموذج فاعلية الأداء الحكومي في العراق , مجلة العلوم السياسية , العدد 42 السنة 22 , كلية العلوم السياسية , جامعة بغداد , 2011 , ص82 .

2() سعد السعيدي و فايق حسن الشجيري , الفيدرالية نموذج للحكم الصالح في العراق , مصدر سبق ذكره , ص67 .

3() احمد مصطفى خاطر و محمد عبدالفتاح , الاتجاهات المعاصرة في تنمية المجتمعات المحلية , المكتب الجامعي الحديث , مصر , 2010 , ص62 .

2 . اكد الدستور النافذ في (م/122) على تبني مبدأ اللامركزية الإدارية في إدارة شؤون المحافظات غير المنتظمة في إقليم , وأن منح المحافظات الصلاحيات التشريعية جعلها تندرج في إطار اللامركزية السياسية التي من خلالها يمنح الدستور الصلاحيات التشريعية للوحدات المكونة للدولة الإتحادية .

3 . تناقض المشرع الدستوري العراقي في تعامله مع مبدأ اللامركزية الإدارية , وهذا يتضح في إقراره المساواة بين المحافظات غير المنتظمة في إقليم والأقاليم في أغلب الإختصاصات التي أوردها الدستور .

4 . يمكن إعتبار منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الصلاحيات التشريعية , هو المدخل الرئيس لتداخل الإختصاصات بينها وبين الحكومة الإتحادية في المجالات التشريعية والتنفيذية , فضلاً عما نصت عليها لمادة (115) من الدستور , في منح الأولوية في التطبيق لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة وجود الخلاف مع الدستور .

5 . أسهب دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ في ذكر صلاحيات تخص المحافظات غير المنتظمة في إقليم , ولم يلتزم المشرع الدستوري العراقي بماهو متعارف عليه عند الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية بأن يقتصر في تنظيم إسلوب تحديد إختصاصات المحافظات بذكر القاعدة العامة المتمثلة بضرورة تمتع المحافظات بصلاحيات إدارية ومالية تمكنها من إدارة شؤونها المحلية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية , وأن يترك تفصيل الصلاحيات الى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم , وهذا الإسلوب في التشريع هو المتبع في الأعم الأغلب .

6 . حددت المادة (93) من الدستور إختصاصات المحكمة الإتحادية العليا في مراقبة دستورية التشريعات والقوانين النافذة , والفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الإتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات , إلا أن طبيعة القرارات الصادرة من مجالس المحافظات وفقا للامركزية الإدارية تعد قرارات إدارية , وهذا يقتضي اللجوء الى القضاء الإداري وليس الى المحكمة الإتحادية العليا عند وجود تنازع يمس قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

7 . أخضع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل المجالس المحلية الى رقابة مجلس النواب , وعلى الرغم من أهمية هذه الرقابة إلاأنها رقابة ذات طابع خاص تتحكم فيه مجموعة من الإعتبارات تتعلق بمجلس النواب نفسه تجعل من رقابته على المجالس المحلية دون فاعلية , لأن مجلس النواب مؤلف من كتل سياسية مختلفة , تسهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة في إضعاف الدور الرقابي له , وربما يعود سبب عدم خضوع المجالس المحلية لرقابة وإشراف السلطة المركزية الى التخوف من عودة تسلط المركزية الشديدة على الإدارات المحلية في العراق .

8 . وجود نقص تشريعي لقوانين لها صلة مباشرة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم , وتشريع هذه القوانين يؤدي الى وضوح ورصانة التعامل مع المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفق مبدأ اللامركزية الإدارية الذي نص عليه الدستور في المادة (122) ،ومن هذه القوانين (قانون مجلس الإتحاد , قانون الصلاحيات الإدارية والمالية للمحافظات , قانون تأسيس الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم , قانون تأسيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية , قانون إدارة النفط والغاز , قانون إدارة الآثار , قانون إدارتا لكمارك , قانون سياسة الموارد المائية , قانون حرية إنتقال الأشخاص والبضائع , قانون الإدارات المحلية , قانون وضع العاصمة بغداد) .

9 . تضمن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ نصوصاً لم تحمل الدقة الكاملة عند صياغتها , خصوصاً ما يتعلق بالثروات الوطنية وطريقة التعامل مع عدالة توزيعها , فمثلاً في المادة (111) منه تم حصر الثروات الطبيعية بالنفط والغاز فقط ولم يأتي على ذكر باقي الثروات الطبيعية التي يزخر بها العراق , وحتى في مجال إدارة ثروات النفط والغاز الذي أشارت اليه المادة (112) من الدستور فإن نصها يوحي بأن الأقاليم والمحافظات التي تتوافر فيها ثروتي النفط والغاز لهما حق الإستئثار في الإدارة بدلالة المادة (115) من الدستور , وتوحي المادة (112) أيضاً بأن الإختصاص المشترك لإدارة الحقول الحالية هو إختصاص زمني مؤقت ترتبط حدوده بما سيتم إستخراجه من نفط وغاز من هذه الحقول فقط وينتهي بإنتهائه اونضوبها , وأن للأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز حق الإدارة الحصرية للحقول التي لم تكتشف بعد , وفي ذلك خطورة واضحة على مستقبل ثروتي النفط والغاز الوطنيتين .

المبحث الثالث

الحلول الممكنة لتداخل الإختصاصات بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية في العراق

إن إيجاد حالة من التوافق وتنظيم الصلاحيات والإختصاصات التي حددها دستور سنة 2005 النافذ بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية في العراق , يمكن أن تكون الضمانة الأكيدة في إنبثاق نظام يشجع على ممارسة السلطة المحلية بصورة ناجحة من قبل المسؤولين المحليين في كل محافظة , وهذا يعزز وجود دولة موحدة يشارك فيها المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ورسم إتجاهات التنمية في المحافظات , بما يضمن الحقوق والحرية في التصرف , ويتم ذلك من خلال لامركزية شاملة ومتكاملة , وليس لامركزية تمنح المجالس المحلية مزيداً من السلطات دون تهيئة البيئة المناسبة التي تشجع المواطنين على مزيد من المشاركة وإختيار

الممثلين الذين يمتلكون القدرة على تحمل المسؤولية أمام ناخبيهم مبتعدين عن الأهواء الشخصية[1] . وبناءً على ذلك يمكن الإشارة الى أن الجزء الأهم في حل إشكالية التداخل بين إختصاصات الحكومات المحلية والحكومة الإتحادية في العراق يكمن في إمكانية فض التداخل الحاصل بين مواد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل ونصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ , من خلال تفعيل توصيات دستورية لإقرار قوانين نص عليها الدستور نفسه , لأن كثير من مواد دستور سنة 2005 النافذ وخصوصاً تلك التي تنظم عمل السلطات الإتحادية مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم قد تضمنت أمراً دستورياً بإقرار قوانين تضمن تفعيل نصوص تلك المواد , حيث يختص كل قانون بحالة أشارت اليها المادة الدستورية المعنية[2],ومن هذه القوانين , قانون الصلاحيات الإدارية والمالية وهو قانون هام يمنح تشريعه المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية , ويساعد هذا القانون مجالس المحافظات على إستيعاب حدودها القانونية وفهم دورها وواجباتها تجاه ناخبيها وإشباع حاجاتهم اليومية العامة , وقانون الإدارات المحلية , ويهتم هذا القانون بالحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان والكلدان والآشوريين وسائر المكونات التي يشتمل عليها الشعب العراقي , وقانون وضع العاصمة بغداد حيث دأبت غالبية الدول على جعل عواصمها في وضع قانوني خاص لإدارتها , لما تمتاز به من رمزية وطنية وما تتمتع به من ميزات سياسية وإقتصادية, خصوصاً وأن العاصمة بغداد ليس لها دستورياً الإنضمام الى إقليم , وقانون إدارة الكمارك ويعنى بإدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم , وقانون سياسة الموارد المائية ويعنى برسم سياسة الموارد المالية داخل العراق وتنظيمها بشكل يضمن التوزيع العادل لها , وقانون إدارة الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات , وقانون حرية إنتقال الأشخاص والبضائع داخل العراق , حيث يكفل هذا القانون حرية الإنتقال للأيدي العاملة والبضائع ورؤوس الأموال العراقية بين الأقاليم والمحافظات[3] .

إن لجنة شؤون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي تعد إحدى اللجان الداخلية في مجلس النواب العراقي يمكنها لعب دوراً إيجابياً في تنسيق العلاقة بين أعمال السلطات الإتحادية ذات العلاقة بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم حيث تقوم هذه اللجنة وفي جزء من أعمالها بإقتراح القوانين التي من شأنه ازيادة التنسيق بين

1() كامل كاظم الكناني , اللامركزية وادارة المجتمعات المحلية دراسة في التخطيط التنموي للتجربة العراقية, المعهد العالي للتخطيط الحضري والاقليمي , جامعة بغداد , العراق , 2006 , ص167 .

2() احمد عبدالزهرة كاظم الفتلاوي , النظام اللامركزي وتطبيقاته , مكتبة زين الحقوقية والادبية , بيروت , ط1 , 2013 , ص318 .

3() يوسف فواز الهيتي , اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم , مصدر سبق ذكره ,ص147-148 .

مجالس المحافظات والوزارات الإتحادية , والإهتمام بشؤون المحافظات غير المنتظمة في إقليم عبر تمتين علاقتها مع السلطات الإتحادية , ومتابعة التوزيع العادل للتخصيصات المالية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم [1]، كما أوجد الدستور في المادة (106) منه , هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الإتحادية تؤلف من خبراء الحكومة الإتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتختص بالتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات وضمان الشفافية عند تخصيص الأموال لها وفق النسب المقررة , والتحقق أيضاً من الإستخدام الأمثل للموارد المالية الإتحادية وإقتسامها[2] ,

ويمكن إعتبار تشكيل مجلس الإتحاد واحداً من الحلول المتاحة أمام المشرع العراقي لفض حالة التداخل بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية , فمع أن الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ لم يبين آلية تشكيل مجلس الإتحاد ولاإختصاصاته , إلا أن نفس الدستور أشار الى وجود مجلس الإتحاد كعنصر ثاني مكمل لمجلس النواب , بوصفهما السلطة التشريعية الإتحادية في العراق , وبيان أهمية مجلس الإتحاد دستورياً هو بالرجوع الى تأكيد المادتين (48 و65) من الدستور بأن السلطة التشريعية الإتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الأتحاد , وأن ينظم بقانون كيفية إنشاء مجلس الإتحاد وشكل التمثيل وشروط العضوية فيه والنص على إختصاصاته وكل مايتعلق فيه , وبما أن الدستور قد أقر بالوظيفة التشريعية لمجلس الإتحاد , فهذا يعني أن هدف الدستور الأساس هو لترسيخ مظهر الدولة الواحدة من جهة , وأيضاً لتثبيت دعامة التوازن بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم سواء كانت كبيرة أو صغيرة من جهة ثانية[3], ولذا وما دام الدستور قد أقر اللبنة الأولى لإختصاص مجلس الإتحاد فأن عدم تشكيل هذا المجلس والذي يعد دستورياً الهيئة الرئيسة الثانية للسلطة التشريعية في العراق , يعد نقصاً تشريعياً يمس تكامل القوانين التي تقرها السلطة التشريعية , خصوصاً تلك التي تتعلق بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم , ولأن معظم دساتير دول الإتحاد الفيدرالي تأخذ بنظام المجلسين لأنه يلائم طبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة الإتحادية التي تقوم على ركيزتين أساسيتين هما الشعب والوحدات المكونة للإتحاد , فيكون من الضروري إيجاد توازن بينهما من خلال مجلس تشريعي ثاني بجانب مجلس النواب يستوعب التمثيل المتساوي بين الأقاليم , وله صلاحيات دستورية مقاربة لتلك التي يتمتع

1() يمامة محمد حسن كشكول , النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها دراسة مقارنة , المركزالقومي للاصدارات القانونية , القاهرة , ط1 , 2015 , ص255 .

2() محمد عزت فاضل, فاعلية الحكومة الإتحادية في ضوء التوازن بين السلطات دراسة مقارنة ,دار السنهوري ,بيروت,ط1, 2016, ص494 .

3() حنان محمد القيسي , ثنائية المجلس التشريعي في العراق دراسة في مجلس الاتحاد , بيت الحكمة , بغداد , ط1 , 2012, ص269 .

بها مجلس النواب , مع ملاحظة أن المشرع الدستوري في دستور العراق لسنة 2005 النافذ قد أوكل مهمة تشكيل مجلس الإتحاد الى مجلس النواب [1], بالإضافة الى وجود مزايا عديدة عند الأخذ بنظام المجلسين [2]. وفي مجال ثروة النفط والغاز فإن تأجيل إقرار القوانين المتعلقة بإدارة إيرادات النفط سيؤدي الى إستمرار التداخل والنزاع , وكان الأجدر بالمشرع الدستوري أن يعالج مسألة التداخل في إختصاصات النفط والغاز بأن يجعل هذه المسألة تحت مظلة الباب الأول من دستور سنة 2005 , المخصص للمبادئ الأساسية لاهميتها لعموم الشعب, لا أن يجعلها في المادتين (111 و 112) من الدستور , وبقاء تنظيم ثروة النفط والغاز غير واضحة فلا هي من الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية الواردة في المادة (110) من الدستور ولا هي ضمن الإختصاصات المشتركة بين السلطات الإتحادية وسلطات الأقاليم والتي إحتوتها المادة (114) من الدستور , مع الإشارة الى أن هذه المادة تضمنت إختصاصات إشتركت فيها المحافظات غير المنتظمة في إقليم على قدم المساواة مع الأقاليم في أغلب بنودها[3], ولذلك يعد إقرار أي قانون يتعلق بالإيرادات النفطية يجب أن يشمل محاور عديدة تحافظ على واردات هذه الثروة الوطنية من شأنها تساعد على حماية المستقبل السياسي والإقتصادي للعراق , ومن هذه المحاور[4]: إنشاء صناديق الإدخار السيادية خاضعة للرقابة العامة ، وضع موازنة شفافة تتضمن مقدار الدخل والإنفاق المتعلق بالنفط ، إعداد مراكز بيانات ومعلومات رسمية متخصصة بشأن العائدات النفطية وآليات إنفاقها والرقابة عليها ،إعادة صياغة القوانين الخاصة بالإيرادات وإنفاقها والرقابة عليها وتضمينها معايير التدقيق والمحاسبة المتبعة دولياً . وبشكل عام فإن معالجة وإصلاح حالة التداخل بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية لاتتم بمعزل عن الإطار العام لعوامل ومقومات أساسية في النظام اللامركزي وأساليب تطبيقه , ومن أهم هذه العوامل والمقومات[5] :

1 . دقة التشريع والقانون الذي يستند اليه النظام اللامركزي ومدى تحديده للسلطات والإختصاصات لأجهزة الحكم المحلي وعلاقتها بمختلف أجهزة الدولة وتنظيماتها .

1() علي كاظم الرفيعي , مجلس الاتحاد المفهوم والمبررات والتشكيل , دراسات حول اللامركزية , جزء 2 , الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات غير المنتظمة باقليم , وزارة الدولة لشؤون المحافظات , العراق , 2012 , ص353 .

2() حول المزايا ينظر: نعمان الخطيب, الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, دار الثقافة للنشر والتوزيع,الاردن,2011, ص361

3() مصدق عادل طالب و بيداء عبدالحسن ردام , شرح دستور جمهورية العراق لعام 2005 دراسة في التاصيل اللغوي والقانوني للدستور العراقي في ظل معايير الصياغة الدستورية , دار السنهوري , بيروت , 2016 , ص97 .

4() مجموعة باحثين , الحكومات المحلية ودورها في المسائلة في الإيرادات النفطية كيفية دعم وتعزيز شفافية الموارد في العراق , منظمة أوان للتوعية وتنمية القدرات , العراق , (ب–ت) , ص42 .

5() يوسف الحسن , دراسات في الادارة والحكم المحلي , دار النهضة العربية , القاهرة , 1975 , ص37 .

2 . الوعي التام بالنظام اللامركزي في ضوء أهدافه السياسية والإجتماعية والإقتصادية وغيرها من الأهداف وذلك بين بين العاملين في الأجهزة الإدارية والتنفيذية للحكومتين المركزية والمحلية , ويشمل الوعي أيضاً المستفيدين من النظام وهم السكان المحليين .

3 . إسناد إختصاصات واضحة للمجالس المحلية , والى كل مستوى من مستويات الحكم المحلي , في كل الإختصاصات المتصلة بالشؤون المحلية التي يمكن للوحدات المحلية القيام بها على أفضل وجه .

4 . تأمين الأجهزة اللازمة لوحدات الحكم المحلي للقيام بالمهام الموكلة اليها , والقضاء على المشكلات كلها التي تعترض الأجهزة والعاملين فيها والعمل على تنمية الكفايات والخبرات لهذه الأجهزة .

5 . التأكيد على مباديء تحتويها التشريعات واللوائح المتعلقة بأنظمة الحكم المحلي مثل وضع البرامج الزمنية المفصلة لتدعيم إستقلال السلطات المحلية وصولاً الى حالة التوازن بين طرفي العلاقة وفق أسس علمية وموضوعية .

6 . إيجاد وزارة أو جهاز مركزي يتولى مسؤولية متابعة تنظيم الحكم المحلي , والإشراف المباشر على العلاقات المترابطة بين السلطة المركزية وهيئات الحكم المحلي , بحيث تستقر هذه العلاقة وتنمو بشكل دائم , وتأمين التعاون ومتابعة التطور في أساليب العمل ومهام التأهيل والتدريب والإتصال ومعالجة كافة المشاكل ووضع الحلول المناسبة لها .

7 . تحديد الوحدات المحلية بشكل متجانس يتلائم مع المهام الملقاة على عاتقها , ومراعاة ملائمة التقسيم الإداري للمناطق التابعة للسلطات المحلية تبعاً لظروفها الجغرافية والإقتصادية والإجتماعية , في سبيل تحقيق مصالح المجموع .

8 . معالجة البيروقراطية التي تحول دون تنفيذ إرادة سكان الوحدة المحلية , والعمل على جعل مصالح الشعب مباشرة بين أيدي السكان وممثليهم , ومكافحة الأجهزة المسيطرة على القرارات التي تتخذ في قضايا لاتمس مجموع المواطنين مباشرة .

الخاتمة

لقد رسم تسلسل الدراسة جملة تصورات ساهمت في تاكيد صحة الفرضية المتعلقة بالترابط بين الاشكالية المتجسدة في توزيع الإختصاصات بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية والخلط الحاصل بين مفهومي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ، وعدم إدراك الحكومات المحلية حدود إختصاصاتها ، الى انعكاس اثارها على مجمل اداء النظام السياسي ، اضافة الى تراجع قدرة الدولة على ايجاد توازن هيكلي في بنية وممارسات مؤسسات السلطة ، وتنامي مجالات الفوضى وحالة اللااستقرار، نتيجة التداخل في الصلاحيات

والاختصاصات وعدم استيعاب لطبيعة الصلاحيات الممنوحة، ومبادئ اللامركزية الإدارية بصورة واقعية وعدم مراعاة الجوانب المجتمعية والخصوصية , وبالتالي فان الدراسة ترى ان الوصول الى نتائج حقيقية وموضوعية في ظل التعقيدات الظرفية تتجسد بضرورة البحث عن سبل ومستلزمات متنوعة، ولاسيما في المجالات السياسية والقانونية والادارية والثقافية.... الخ ، والتي يمكن من خلالها تلافي المعوقات والاشكاليات التي نتجت عن توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية واثرت في مسارها على اداء النظام السياسي فجوهر العمل السياسي في انظمة الحكم الديمقراطي هي مسائل تتعلق بتعزيز فاعلية واداء النظام السياسي وتحقيق استقراره من خلال التطوير والاصلاح المؤسسي المستمر المترافقة مع تنامي المتطلبات المجتمعية وتغير الظروف والتحديات.

ويمكن الإشارة إلى عدة توصيات منها مايلي :

1 .إجراء التعديلات الدستورية اللازمة لرفع الخلط بين مفهومي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية , لتنظيم النصوص ذات العلاقة بإختصاصات السلطات الإتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم , وتحديدها بوضوح وبشكل لايقبل التأويل والإجتهاد على النص , خصوصاً مايتعلق بالمواد (115, 122 ,123) منه , وهذا يتطلب تعديلا للإختصاصات الحصرية في الدستور بشكل يحدد إختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بشكل منفصل وعلى سبيل الحصر ,وترك ماعداها الى السلطة الإتحادية , مع الوضوح الذي لايقبل التأويل في تحديد الإختصاصات المشتركة .

2. سن قانون مجلس الإتحاد تنفيذا للمادة (65) من الدستور , وتفعيل دوره الرقابي , سيما وأنه يضم ممثلي عن الأقاليم والمحافظات , وأن تصاغ نصوص القانون بما يضمن الدور الفاعل في إنجاز المهام الموكلة إليه , لضمان المصالح العامة السياسية للدولة ,مع الحفاظ على إستقلالية عمل مجالس المحافظات .

3. تعديل قوانين الوزارات ذات العلاقة بنقل الصلاحيات الى المحافظات غير المنتظمة بإقليم بما يحدد دورها في التخطيط والتنسيق والمتابعة , والقيام بالمشروعات الإستراتيجية التي تتعدى حدود المحافظة الواحدة , وأن تكون المحافظة في غير ذلك هي المسؤولة عن إدارة المشروعات والخدمات التي تنفذها .

4 . الإستناد الى نص تشريعي يمنح السلطة المركزية حق الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية لضمان تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على الوحدة السياسية للدولة , وتأكيد وحدتها الإدارية وتغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية عند التعارض , والتنسيق في إدارة المسائل المالية , والتأكد من إنفاقها في خطط التنمية على المستوى الوطني والمحلي , سيما وأن الدستور حدد إختصاصات مجلس النواب في المادة (61) منه على سبيل الحصر , ولم يشر الى أن من صلاحيات المجلس الرقابة على مجالس المحافظات .

5 . تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل , بما ينسجم مع الدستور وبما يحقق إعتماد تطبيق أركان اللامركزية الإدارية السليمة وبما يزيل التداخل مع أركان اللامركزية السياسية في النصوص القانونية والتطبيق العملي .

6 . تنظيم وضع العاصمة بغداد بقانون حسب نص المادة (124) من الدستور , وتشريع هذا القانون مسألة هامة , كونه يعالج الوضع الخاص لمحافظة بغداد , فهي العاصمة , وتمثل عنوان السلطات المركزية في الدولة العراقية , وإقرار هذا القانون سيحل التداخل المزمن بين المحافظة التي يشغل فيها المحافظ منصب وكيل وزير , وأمانة العاصمة التي يشغل فيها أمين العاصمة منصبه بدرجة وزير .

7 . إلغاء الفقرة الرابعة من المادة (121) من الدستور والخاصة بأحقية الأقاليم والمحافظات في تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية , لأن التمثيل الدبلوماسي في الدولة الإتحادية حق حصري بالسلطة الإتحادية , ووجود هكذا مكاتب يربك العمل الدبلوماسي ويضعف من التمثيل الرسمي للسلطة المركزية في مستوى العلاقات الخارجية .

8 . تفعيل المادة (101) من الدستور المتعلقة بإنشاء مجلس دولة , يختص بوظائف القضاء الإداري , والإفتاء, والصياغة , وتمثيل الدولة , وسائر الهيئات العامة , أمام جهات القضاء , إلاما استثني منها بقانون, وهذا إجراء كفيل باستكمال القضاء الإداري على نحو يجعل مجلس الدولة بموقف الجهة المختصة بممارسة وظائف القضاء الإداري وممثل الدولة وهيئاتها أمام الجهات القضائية .

9 . إشاعة ثقافة التعامل مع اللامركزية كعلم ينظم إدارة الدولة , وفقاً لصيغ التنسيق والتعاون مع المركز , وأن اللامركزية تعد طريقاً تنمويا تنافسيا وليست مورداً للتناحر والتفكك , وترسيخ فكرة أن اللامركزية تقوم أساساً على أن التنمية لا تتحقق في المستوى الأعلى فقط , بل أنها تتحقق في مستوى أسفل من خلال مشاركة المجموعات السكانية المراد تنميتها , عن طريق الإستقلال المحلي وإتاحة الفرص الإقتصادية والاجتماعية المتوازنة .

المصادر والمراجع

1. احمد عبدالزهرة كاظم, النظام اللامركزي وتطبيقاته , مكتبة زين الحقوقية والادبية, بيروت, ط1 , 2013.
2. احمد عبيس نعمة ,التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق , مكتبة زين الحقوقية والادبية , لبنان, ط1, 2015.
3. احمد مصطفى خاطر و محمد عبدالفتاح محمد , الاتجاهات المعاصرة في تنمية المجتمعات المحلية , المكتب الجامعي الحديث , الاسكندرية , مصر , 2010.
4. حنان محمد القيسي وآخرون , شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 , مؤسسة النور الجامعة , 2010.
5. ذكرى عبدالستار حميد , معوقات التحول الى اللامركزية في الادارة الحضرية حالة العراق , المنتدى الوزاري العربي الاول للاسكان والتنمية الحضرية , القاهرة , 2015.
6. راؤول بليندنباخر وابيغيل اوستاين,حوار عالمي حول الفيدرالية حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية , ج2, ترجمة : مها بسطامي , منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية , كندا , 2007.
7. سامي حسن نجم, الادارة المحلية تطبيقها والرقابة عليها, المركز القومي للاصدارات القانونية,القاهرة , ط1, 2014.
8. طه حامد الدليمي , الفيدرالية أواللامركزية السياسية , دار نهاوند , بيروت , 2012 , ص34 .
9. طه حميد حسن العنبكي , العراق بين اللامركزية الادارية والفيدرالية , مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية , العدد 155 , ابو ظبي , دولة الامارات العربية المتحدة , 2010.
10. علي كاظم الرفيعي , مجلس الاتحاد المفهوم والمبررات والتشكيل , دراسات حول اللامركزية , جزء 2 , الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات غير المنتظمة باقليم , وزارة الدولة لشؤون المحافظات , العراق , 2012.
11. قاسم خضير عباس , تقييم مرحلة تطبيق النظام الاداري اللامركزي في العراق آفاق وتحديات , دراسات حول اللامركزية , جزء1 , الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات غير المنتظمة باقليم , وزارة الدولة لشؤون المحافظات , العراق , 2012.
12. الوقائع العراقية , العدد 4070 في 31 / 3 / 2008 .قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 ,
13. كامل كاظم الكناني , اللامركزية وادارة المجتمعات المحلية دراسة في التخطيط التنموي للتجربة العراقية, المعهد العالي للتخطيط الحضري والاقليمي , جامعة بغداد , العراق , 2006.
14. كامل كاظم بشير الكناني وصبيح لفته فرحان الزبيدي , السلطات المحلية والتنمية تحليل في اللامركزية الادارية والتنمية المحلية مع اشارة الى التجربة العراقية , اثراء للنشر والتوزيع , عمان , الاردن , ط1 , 2012.
15. مازن ليلو راضي , القانون الاداري , جامعة دهوك , دهوك , العراق , 2013.
16. مجموعة باحثين , دور المجالس البلدية في رسم السياسة المحلية , مؤسسة السفراء للتنمية والتطوير , بغداد , 2010.
17. محمد عزت فاضل الطائي , فاعلية الحكومة الإتحادية في ضوء التوازن بين السلطات دراسة مقارنة ,دار السنهوري , بيروت , لبنان ط1 , 2016.
18. يمامة محمد حسن كشكول , النظام القانوني لانشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها دراسة مقارنة , المركز القومي للاصدارات القانونية , القاهرة , ط1 , 2015.
19. يوسف الحسن , دراسات في الادارة والحكم المحلي , دار النهضة العربية , القاهرة , 1975 ,ص37 .
20. يوسف فواز الهيتي , اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم , مؤسسة مصر مرتضى للكتاب العراقي , بيروت , لبنان , 2011.