علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية والمحلية في العراق

أ.د. سامي حسن نجم الحمداني
جامعة كركوك- كلية القانون والعلوم السياسية
الباحث: مروان واحد علي

The relationship of municipalities with the federal and local government in Iraq

Dr.Sami Hassan Najm Al-Hamdani
Kirkuk University - College of Law and Political Science
Researcher: Marwan Wahid Ali

المستخلص: تظهر أهمية البلديات من خلال الدور الذي تمارسه في تقديم الخدمات الأساسية، فهي مؤسسة له شخصيتها المعنوية ،وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ولها مواردها المالية المتميزة في اغلب التشريعات، وفي العراق قد شهد البلديات العراق تغييب واضح لدورها ، بعد صدور عدة قوانين متعاقبة كان لها علاقة وثيقة بتحديد الأساليب الإدارية المتبعة تجاه البلديات ،وفي ضوء تلك التشريعات المتعددة تباينت طبيعة علاقة البلديات في العراق بين الحكومات المركزية والمحلية تارة اتسمت بالمركزية، وربطت البلديات بالحكومة المركزية وتارة خففت سطوة المركزية الإدارية واتجهت نحو اللامركزية الإدارية والحقتها بالحكومة المحلية ووسط عدم استقرار التشريعات تجاه البلديات انعكس ذلك بشكل سلبي وايجابي على عملها واستقلالها الإداري ، وعلاقتها بالحكومة المحلية والاتحادية والتي بدأت منذ تشريع قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة١٩٦٤ ،وصولا الى تشريع قانون المحافظات المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل . **الكلمات المفتاحية:** الاتحادية، العراق، المحلية.

Abstract

The importance of municipalities is demonstrated through the role they play in providing basic services, as they are an institution that has its own moral character, enjoys financial and administrative independence, and has outstanding financial resources in most legislations. In Iraq, the Iraqi municipalities have witnessed a clear absence of their role, after the issuance of several successive laws that had a relationship A

document specifying the administrative methods used towards the municipalities, and in the light of these multiple legislations, the nature of the relationship of the municipalities in Iraq varied between central and local governments, sometimes characterized by centralization, and linked municipalities to the central government, and sometimes it eased the control of administrative centralization and moved towards administrative decentralization and attached it to local government In the midst of the instability of legislation towards the municipalities, this reflected negatively and positively on their work and administrative independence, and their relationship with the local and federal government, which began since the legislation of the Municipal Administration Law No. 165 of 1964, leading to the legislation of the law of governorates organized in the amended Region No. 21 of 2008.
Keywords: federal, Iraq, local.

المقدمة

تمثل البلديات احدى تطبيقات اللامركزية الإدارية التي تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية، والهيئات المنتخبة وتمتع بالاستقلال المالي والإداري، الا ان الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري التي تتمتع بها ليست مطلقة، وانما ترتبط بقيود معينة تربطها بالحكومة المركزية تنطلق من مبدأ الاشراف والرقابة حتى لا يتعرض مبدأ الوحدة الإقليمية للدولة للتفكك، ومن هنا تبرز علاقة البلديات بالحكومات المركزية والمحلية.

وتختلف الدول من حيث آلية توزيع تلك الاختصاصات فبعض الدول تمنح البلديات مزيد من الصلاحيات في اطار اللامركزية الإدارية ، لممارسة صلاحياتها واختصاصاتها بالتعاون والتنسيق مع الإدارات المحلية وتترك للحكومة المركزية سلطة الاشراف والرقابة ، والبعض الاخر تربط البلديات بالإدارة المركزية وتحدد لها اختصاصات محددة ويظهر في هذا الاسلوب سطوة الحكومة المركزية عل مؤسساتها بحيث لا يمكنه من ممارسة أي اختصاص دون الرجوع اليها وفي العراق تباين علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية والمحلية بين المركزية الإدارية واللامركزية حسب توجه المشرع ، والتشريعات التي اصدرها و لغرض ابراز تلك العلاقة من جميع جوانبها في العراق وتقيمها سوف نقسم هذا دراستنا الى مبحثين ندرس في المبحث الأول

علاقة البلديات بالحكومة المحلية وفي المبحث الثاني ندرس علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية.

المبحث الأول: علاقة الحكومة المحلية بعمل البلديات: قبل سن قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، صدرت جملة من التشريعات تخص عمل البلديات وادارتها اثرت بشكل او أخر على طبيعة العلاقة التي تربط البلديات بالحكومة المحلية ، ولغرض بيان اثار ونتائج تلك القوانين على طبيعة العلاقة بين البلديات والحكومة المحلية ، سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب الى ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الأول علاقة البلديات بالحكومة المحلية قبل عام ٢٠٠٣ و المطلب الثاني سوف نتناول فيه علاقة البلديات بالحكومة المحلية بعد عام ٢٠٠٣ والمطلب الثالث سوف نتناول فيه علاقة البلديات بالحكومة المحلية بعد الفترة الانتقالية.

المطلب الأول: علاقة البلديات بالحكومة المحلية قبل عام ٢٠٠٣

شهد العراق عدد من التشريعات تنظم عمل البلديات [١]،وعلاقتها بالحكومة المحلية قبل عام ٢٠٠٣نستعرضها وفق التسلسل الزمني وفق مايلي :-

أولا : قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل[٢].

بعد صدور قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل الذي جاء بأحكام اشتملت على هيئات البلدية المكونة من رئيس البلدية والمجلس البلدي، وقد وردت ضمن نصوصه عدة اختصاصات لرئيس الوحدة الإدارية[٣]، تجاه البلديات والتي تمثلت بالرقابة والاشراف لغرض تقديم افضل الخدمات تجاه المواطنين والتي يمكن ايجازها بما يلي:

١- المصادقة على قرار المجلس البلدي بتعديل حدود البلديات أو احداث القطاعات أو تعين اسماءهم[٤].

---

(١)تعرف البلدية لغة بانه هو تقسيم إداريّ يقوم على شؤون مدينة ويُعنى بمرافقها العامّة، ويشرف عليه مسؤول حكوميّ يُعرف باسم مدير أو رئيس البَلَديّة ويعاونه مجلس بَلَديّ، مؤلَّف من ممثّلين عن المناطق وكما ان كلمة بلدية هي اسم مؤنّث منسوب إلى بَلَد، وهي مشتق من مصدر صناعيّ من بَلَد و(البلد) ، وجمعه (ابلاد) و(بلدان) البَلادَةُ بالفتح ضد الذكاء وبابه ظرف فهو بليد ، محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي ،مختار الصحاح ،دار الرسالة الكويت١٩٨٣، ص٦٣. وكذلك ينظر محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور الأنصاري الروي فعي الأفريقي، معجم لسان العرب , دار المعارف ، ١٢٩٠ ص٣٤٠ وما تلاها

(٢)الوقائع العراقية ،العدد ١٠٣٣، في٢٢-١١-١٩٦٤.

(٣) المادة (١) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ اعتبر المتصرف (المحافظ) أو القائم مقام أو مدير الناحية رئيس الوحدة الإدارية .

(٤)المواد (٨ و٩) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة١٩٦٤المعدل.

٢- عقد اجتماعات فوق العادة مع مجلس البلدية بعد توجيه دعوة اليها، لبحث المسائل التي تخص اعمال البلديات والتي تخص الخدمات البلدية .[١]

٣- الاطلاع على القرارات التي تصدر من مجلس البلدية والمصادقة حيث الزم القانون كل من امين العاصمة ورئيس البلدية، ان يرسل نسخة مصدقة من قرارات المجلس لكل جلسة خلال خمسة ايام من صدورها الى رئيس الوحدة الادارية التي تقع البلدية ضمن منطقته للاطلاع عليها والموافقة على إعلانها إذا استوجب الامر ذلك. [٢]

٤- اوجب القانون رئيس البلدية بتقديم التقارير الى رئيس الوحدة الإدارية عن الاعمال التي قامت بها البلدية والمشاكل التي عالجتها وتقديم كشف حسابي بمدخولات البلدية، ونفقاتها لبيان ملاحظاته ومقترحاته ومن ضمنها الموافقة على اعلان تلك تقارير بعد اقتراح المجلس البلدي ذلك لغرض اطلاع المواطنين عليها[٣].

٥- لرئيس الوحدة الإدارية صلاحية اقتراح حل مجلس البلدية في حالة تجاوزها صلاحيتها، وذلك في ثلاث حالات عند فقدان اكثر اعضاءها أو وجودها يضر بالمصلحة العامة أو تجاوزه صلاحيتها [٤].

٦- توجيه دعوة الى رؤساء البلديات ماعدا امين العاصمة والموظفين من أصحاب الاختصاص من مهندسين ومحاسبين، لعقد مؤتمر عام بعد ابلاغهم بمنهاج المؤتمر قبل عشرين يوما [٥].

٧- ممارسة صلاحيته الرقابية والمتضمن ارسال وفود من المفتشين والمدققين لمراقبة اعمال البلديات وتدقيق تنفيذ ميزانيتها .

ويتضح مما تقدم ان طبيعة العلاقة تربط البلديات بالحكومة المحلية المتمثلة برؤساء الوحدات الادارية في ضوء هذا القانون، وهو علاقة إشرافيه رقابية وتنظيمية لضمان سير اعمال البلديات .

ثانيا : قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ [٦]الملغى.

---

(١)المادة (٢٩) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل.
(٢)المادة (٣٤) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤المعدل.
(٣) المادة(٧٣) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤المعدل.
(٤) المادة (٧١) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤المعدل.
(٥) المادة (٩٢) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤المعدل.
(٦) الوقائع العراقية، العدد ١٧٨٩، في ١٣-١٠- ١٩٦٩ .

شهد واقع البلديات تحولا كبير في تنظيمها بعد سن قانون المحافظات ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الذي الغى النصوص المتعلقة بتشكيل مجالس البلدية ، ضمن قانون إدارة البلديات١٦٥لسنة ١٩٦٤ المعدل وشكلت مجالس منضوية تحت نصوصه بدلا من مجالس بلدية باستثناء مجلس محافظة بغداد و امانة العاصمة ، إذ منحت المجالس الجديدة في المحافظات ممارسة كافة الوظائف والخدمات البلدية وتم تقسيم المحافظات الى التقسيم الثلاثي من (محافظ وقائم مقام وناحية) بغض النظر عن مواردها المالية ، وبموجبه الغي مجلس اللواء العام ومجلس القرية و اضافةً الى المجلس البلدي، وتم استحداث مجالس الوحدات الادارية المتمثلة في المحافظة والقضاء والناحية ،وتم إحلال مجلس الوحدة الادارية محل المجلس البلدي والمحافظ محل السلطة الادارية ومجلس المحافظة محل مجلس اللواء العام[١].

بذلك اقر بتشكيل مجالس محلية في المحافظة والقضاء والناحية تتولى مهام محلية وخدمات بلدية وفق القانون وتضم هذه المجالس اعضاء معينين يتم اختيارهم من قبل رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو مجلس قيادة الثورة ، واعضاء يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع المباشر وتم ربط دوائر البلديات إداريا وماليا بالإدارة المحلية وسجلت الأموال العائدة للبلدية باسم الوحدة الإدارية [٢] . ومنحت المجالس في القضاء والناحية ممارسة اختصاصات وظائف وخدمات البلدية[٣]، أصبحت إيرادات البلدية ضمن واردات الإدارة المحلية والتي تتكون واردات الادارة المحلية من المبالغ المخصصة في الموازنة العامة بالإضافة الى واردات البلدية من الايرادات والرسوم والاجور المخصصة للبلدية وفقا للقوانين المختصة[٤] كما اصبح استيفاء ايرادات البلدية من قبل مجالس الوحدات الإدارية، وفقا للقوانين المختصة وحلت المجالس المذكورة محل المجالس البلدية لهذا الغرض وكما لمجلس الوحدة الادارية المختص ان يقرر زيادة نسب الرسوم والاجور التي تستوفيها البلدية بموجب قانون واردات البلديات او تقللها أو تقوم بإلغائها ولا يكون القرار نافذا الا بعد تصديقه من وزارة الشؤون البلدية والقروية، وإذا كانت الادارة المحلية مدينة فتصادق على ذلك وزارة المالية ايضا بالإضافة الى ذلك يقوم رئيس مجلس الوحدة الادارية بأعداد تخمينات ميزانيتين الاولى للبلدية على الاستمارة التي تضعها وزارة الشؤون البلدية والقروية وفقا للقوانين والانظمة والتعليمات المرعية ويتم اعتمادها والمصادقة عليها ،واجراء المناقلات والصرف والثانية للإدارة المحلية على الاستمارة التي تضعها وزارة الداخلية وفقا للتعليمات التي

(١) المادة (١٤٦) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.
(٢) المادة (١٤١) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة١٩٦٩ الملغى.
(٣) المادة(٨٨) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة١٩٦٩ الملغى.
(٤) المادة(١٠٥) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة١٩٦٩ الملغى.

تصدرها لهذا الغرض، ويرفعها الرئيس الى المجلس قبل اربعة اشهر على الاقل من ابتداء السنة المالية [١] .

يمكن نستنتج وفق ما تقدم ان المشرع في العراق قد ربط البلديات بالإدارة المحلية من الجانب المالي والإداري، وان المشرع لم يكن موفقا بربط دوائر البلديات بالإدارات المحلية ومجالسها الجديدة التي كان دورها يتجسد في الاشراف والرقابة في ظل قانون إدارة البلديات ما انعكس على سلبا واقع البلديات في العراق للأسباب التالية :

١- اشترط المشرع لنفاذ قرارات السلطات المحلية موافقة السلطة المركزية، بما فيها موضوع اقرار الموازنة المحلية وهذه الاجراءات الرقابية الصارمة للسلطة المركزية اضاعت كل معالم الاستقلال للبلديات وغيبت مبدأ اللامركزية الإدارية ،ولم يتم الاخذ بنظر الاعتبار عند تشريع هذا القانون وتطبيقه[٢] .

٢- منحت تلك المجالس وظائف واختصاصات واسعة ومتشعبة تفوق طاقتها واضيفت اليها مجالات الراي والصحة الى جانب اختصاصات مجالس البلدية، مما أدى تداخل في الصلاحيات واضمحلال دور البلديات حتى أصبحت وظائف واختصاصات البلدية جزء من اعمالها بعدما كانت هناك مجالس بلدية منتخبة مختصة ومستقلة في شؤون البلدية .

٣- تم ربط دوائر البلدية بالمجالس المشكلة في ضوء القانون إداريا وماليا و وظيفيا، حتى أصبحت البلديات دائرة ملحقة تابعة لرئيس الوحدة الإدارية والذي هو بالأساس ممثل عن السلطة المركزية ويمارس دورا مزدوجا بصفته ممثلا عن السلطة التنفيذية في نطاق اختصاصه والصفة الثانية ممثلا عن الوحدة الإدارية المحلية، وهذا يعني فقدان عنصر من عناصر اللامركزية الإدارية مما يعني انه يكون خصما وحاكم في نفس الوقت، وبالإضافة الى ذلك انه يتم تعينه من قبل السلطة المركزية .

ثالثا: قانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة١٩٩٥ [٣]الملغى.

تشكلت المجالس المحلية في ضوء هذا القانون على مستوى المحافظة والقضاء والناحية ومنحت له صلاحيات تربوية وصحية وخدمية واجتماعية وتربية وثقافية وامنية[٤] ،داخل الوحدة الادارية وتشكل نصف أعضاءها بالتعيين الذي يتم ترشيحهم من قبل رئيس الوحدة الإدارية بحكم

([١]) المواد (١٠٧،١٠٩ ،١١٨) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة١٩٦٩ الملغى.

([٢]) د. عامر إبراهيم احمد ،الإدارة اللامركزية الإقليمية في العراق دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ٢٠١٣،ص٢٩٢.

([٣])الوقائع العراقية ، بالعدد٣٥٩٦ ، في٢٥-١٢-١٩٩٥، ص ٤١٢.

([٤])المواد من(٤٦ الى ٥٩) من قانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥الملغى.

مناصبهم الذين يمثلون رؤساء الوحدة الإدارية ،و باقي الأعضاء عن طريق الانتخاب وفي ما يخص مجال البلديات فان مجلس الشعب المحلي يمارس في الشؤون البلدية الصلاحيات التالي برئاسة رئيس الوحدة الإدارية .

أولا / اختصاصات خدمية وتنظيمية وتشمل ما يلي:-

١- اعداد التصاميم الأساسية لاستعمالات الأرض وتقسم الى قطاعات سكنية وتجارية وخدمية وهذه احدى، وظائف المجالس البلدية في قانون إدارة البلديات .

٢- اكساء وتبليط الشوارع وتشجيرها وتوسعتها.

٣- تنظيم كيفية اشغال الأرصفة و تنظيم عمل الباعة المتجولين والأسواق المؤقتة والحوانيت.

٤- تشيد الحدائق والمتنزهات العامة وتوسعتها.

٥- انشاء الكراجات ومحلات وقوف وسائط النقل.

٦- تحديد المناطق الصناعي كالمعامل والحدادين.

٧- المحافظة على نظافة المدينة والزام أصحاب الخرائب إزالة الاوساخ واستيفاء جميع النفقات

ثانيا/ اختصاصات مالية وتشمل مايلي :-

١- قيام المحافظ بوضع الخطة الاستثمارية والموحدة مع ميزانية البلدية ورفعها حسب اقتراحات المجلس المحلية لوزارة الداخلية والتي بدورها ترسلها الى المالية[١].

٢- جمع التبرعات والهبات من المواطنين لصالح البلدية لغرض القيام لمشروع معين وتقيدها في حساب البلدية[٢].

٣- القيام بصرف مبالغ إيرادات البلدية لغرض تحسين الخدمات من الأموال المتأتية من الأموال المنقولة وغير المنقولة تمتلكها البلدية والمهرجات التي تنظمها الأموال المتأتية من الوصايا والتركة الذين لا وراث لهم والاستثمارات و ورادات البلدية[٣].

---

(١) المادة (٦١) من قانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الملغى.
(٢) المادة (٦٢) من قانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥الملغي.
(٣) المادة(٦٣) من قانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥الملغى.

٤- منح الموافقة على عقد القروض من قبل الادارة المحلية والبلديات في ضمن الوحدة الادارية لتمويل الخدمات البلدية المحددة قانونا بعد موافقة وزيري الداخلية والمالية[١].

ويتضح مما تقدم ان اختصاصات التي منحت للمجالس المحلية في مجال خدمات البلدية تشبه الى حد ما اختصاصات المجالس البلدية والتساؤل المطروح هل ان المجالس المحلية حلت محل المجالس البلدية كبديل عنها ؟ والجواب على هذا التساؤل هو عند الرجوع الى نصي المادتين ٩٨و٩٩ من قانون المجالس المحلية، نجد ان المشرع ذكر انه في حالة تشكيل أي مجلس محلي ضمن أي وحدة ادارية فان التزامات وحقوق المجالس البلدية ،تنتقل الى البلديات وفي العاصمة تنتقل الى امانة العاصمة[٢] ويبدو ان المشرع كان غير موفقا الأفضل ان تنتقل تللك الحقوق الى المجالس المحلية، وهذا يقود التداخل في الصلاحيات وأوقع الكثير من الباحثين في أخطاء من حيث وجود ان بعض الدراسات ورد فيها ان قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤ قد الغي بالكامل لكن ان القانون مازال نافذ وان الغاءه شمل البنود الخاصة بمجالس البلدية ، و من الملاحظات التي سجلت على القانون انه لم يجري تطبيقه بصورة حقيقية بل كانت المجالس المحلية مؤسسات صورية عاجزة عن تحقيق الأهداف التي جاءت من اجلها بسبب سيطرة القرارات المركزية والتي كانت كلها بيد رئيس الوحدة الإدارية والطبيعية الشمولية للنظام السابق وكما ان الكثير من الاختصاصات التي منحت لها لم تفعل .

المطلب الثاني: علاقات البلديات بالحكومة المحلية بعد ٢٠٠٣: شهد العراق بعد ٢٠٠٣ توجهاً نحو اللامركزية الإدارية ظهر ذلك جليا من خلال تشريع عدة قوانين خلال الفترة ما بعد ٢٠٠٣ لغاية سن قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، والتي ورد ضمنها ما يخص توجه المشرع نحو تطبيق اللامركزية نستعرضها وفقاً لتسلسها الزمني وفق ما يلي:-

أولا:/ قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ [٣]الملغى.

---

(١)المادة(٦٤) من قانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥الملغي

(٢) نصت المادة ٩٨ من قانون المجلس الشعب المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الاتي (عند تشكيل مجالس الشعب المحلية في الوحدات الادارية تلغى المجالس البلدية وتنتقل حقوقها والتزاماتها الى البلديات التي تمارس بما لا يتعارض واحكام هذا القانون، الوظائف البلدية المنصوص عليها في قانون ادارة البلديات ذي الرقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤،اما المادة ٩٩ فقد نصت(عند تشكيل مجلس الشعب المحلي في مدينة بغداد، يلغى مجلس امانة بغداد المنصوص عليه في قانون ادارة البلديات وقانون امانة بغداد ذي الرقم (١٦) لسنة ١٩٩٥، وتنقل حقوقه = والتزاماته الى امانة بغداد التي تمارس بما لا يتعارض واحكام هذا القانون الوظائف البلدية المنصوص عليها في قانون ادارة البلديات.

(٣) الوقائع العراقية ، العدد ٣٩٨١، في٣١-١٢-٢٠٠٣.

ما ان وقع العراق في ظل الاحتلال بعد عام ٢٠٠٣ ،اصدرت قوات الاحتلال الأميركي قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية الملغى لتنظيم الوضع الإداري في العراق ، ولتشكيل حكومة مؤقتة تتولى مسك السلطة لفترتين الفترة الأولى تبدا في ٣٠ /٢٠٠٤/٦والفترة الثانية تبدأ بعد اجراء الانتخابات الجمعية الوطنية والتي لا تتأخر في كل الأحوال عن ٣١كانون الثاني ٢٠٠٥وتنتهي تلك الفترة بعد وضع دستور دائم للعراق [١]. وأشار القانون انه يحق لكل محافظة ان يكون لها مجلس محافظة، وتقوم تسمية محافظ ويجوز لها تشكيل مجالس بلدية ومحلية[٢] و أشار الى البلديات في الباب الثامن انه يجري تقاسم السلطات بين الحكومات الاتحادية والإقليمية والبلديات والإدارات المحلية، وكما تضمن ضمن عنوانه الأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية ، ورد ضمن نصوصه بمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية [٣] وبالرغم من ان القانون أشار الى تكوين الهيكل الإداري من ادارت مركزية وأخرى غير مركزية متمثلة بالإدارات المحلية والبلديات ومنح الإدارات المحلية و البلديات سلطات اللامركزية [٤] الا انه يعاب عليه انه كان يشوبه الكثير من التناقض والغموض في نصوصه وشموله على احكام تفصيلية في جوانب غيرة مبررة[٥] وفي ما يخص وضع البلديات ومجالسها لم يوضح ماهي اختصاصاتها وعلاقتها بالحكومة المحلية والاتحادية وماهي سلطتها ، ودورها سوى الإشارة لنصوص تشير الى تشكليها الى جانب مجالس المحافظات.

المطلب الثالث: علاقة البلديات بالحكومة المحلية بعد الفترة الانتقالية: بعد تبني الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ النظام الاتحادي الفيدرالي ورد ضمن نص المادة ١١٠ من الدستور طريقة توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وكما نص في المادة ١١٤ من الدستور على مجموعة من الاختصاصات المشتركة التي جعلها مشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم وكما نص المادة (١١٦) " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية " وتبنى بذلك مبدأ اللامركزية الإدارية للإدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، والنظام الفيدرالي فيما يخص الاقليم[٦] ثم استتبع ذلك تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة

(١) ينظر المادة(١) فقرب من قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤الملغى.
(٢)ينظر المادة (٥٥) من قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤الملغى.
(٣)ينظر المادة (٥٢) من قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤الملغى.
(٤)ينظر المادة (٥٦) فقرة ج من قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤الملغى.
(٥) د. حميد حنون مجلة العلوم القانونية ،جامعة بغداد، المجلد العشرون/ العدد الاول ٢٠٠٥ ص٤٢.
(٦) د. سامي حسن نجم عبدالله الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، الطبعة الأولى، المركز القومي لإصدارات القانونية ، ٢٠١٤ ، ص٢٩٦.

٢٠٠٨ ٣١-٠٣-٢٠٠٨ والذي الغي بموجبه ما ورد في قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل حول تشكيلات وصلاحيات المجالس البلدية و قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته ، وقانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥، وأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ ، والقوانين والقرارات والأنظمة التي تتعارض مع أحكامه إذ نص على تشكيل مجالس في المحافظات الغير المنتظمة في الإقليم عن طريق الانتخاب ويكون لها العديد من الاختصاصات التشريعية والإدارية و المالية والرقابية ،وبين بان مدة الدورة الانتخابية للمجالس ، أربع سنوات تقويمية ، تبدأ بأول جلسة لها وأشار هذا القانون ان هذه المجالس تتكون من مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية كما أوجب القانون على مجلس النواب أن يشرع بقانون انتخابات المجالس التي سوف تتشكل على أساسه خلال مدة (٩٠) يوما من تاريخ إقرار ذلك القانون، وحدد القانون موعدا لإجراء الانتخابات أقصاه ١ / ١٠ / ٢٠٠٨ [١].

وبين القانون طريقة تركيبة الحكومات المحلية فهي تشمل مجالس الوحدات الإدارية (مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية ، والذي تم الغاءه بموجب التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنظمة في الاقليم. ومنح القانون لكل من مجلس المحافظة ورؤساء الوحدة الإدارية المحافظ اختصاصات تحدد لها طبيعة مهامها واجباتها وعلاقتها تجاه الدوائر المحلية ومنها البلديات ، والذي سوف نستعرضه وفق ما يلي:

أولا / مجلس المحافظة :-

منح القانون لمجلس المحافظة وضعا متميزاً وصلاحيات واسعة ، وذلك لمركزها القانوني المميز فقد عرف قانون المحافظات غير المنظمة في إقليم مجلس المحافظة بان "السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنها من إدارة شؤنها ،وفق مبدا اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية" والتي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات المحلية، ومنح المجلس الشخصية المعنوية والاستقلال المالي ولم يخضعها لإشراف اية وزارة وضعها تحت اشراف مجلس النواب [٢].

ويتكون مجلس المحافظة من ١٠ مقاعد يضاف اليها مقعد واحد لكل ٢٠٠ الف نسمة ومقعد إذا زاد عن ١٠٠٠٠٠٠ مليون ،وهذا يعني ان المشرع اعتمد العراقي في تحديد عدد المقاعد

(١)الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٠ ، في٣١-٠٣- ٢٠٠٨، ص ١.

(٢) د. رائد حمدان المالكي الحكومات المحلية ،دراسة لمبادي الحكم المحلي ،وتطبيقاته في بعض الدول (بريطانيا ،فرنسا،) بالمقارنة مع العراق ، مكتبة السنهوري ، بيروت ٢٠١٩ ،ص١٥٩.

على عدد السكان والنفوس وفي ما يخص اجتماع المجلس، فان المجلس ينعقد بعد انتهاء تاريخ المصادقة على الانتخابات وبدعوة من رئيس الوحدة الإدارية وفي حالة عدم دعوته ينعقد المجلس في اليوم السادس عشر وتنعقد الجلسة بحضور اكبر الأعضاء سنا[١].

ومنحت المجلس اختصاصات متعددة من جوانب عدة منها الجانب التشريعي والرقابي والإداري.

أ- الاختصاص التشريعي وهذا الاختصاص نجد أساسا في دستور ٢٠٠٥ ورد ضمن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة ٢ "إذ نص انه مجلس المحافظة يمثل السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات لا دارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية" وهنا يثار تساؤل بخصوص ماهي حدود العلاقة بين التشريعات الاتحادية والمحلية ؟ الإجابة يتم هنا من خلال ما أكده نص المادة٧ ف٣ من القانون "بانه لا يجوز سن قانون يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية" وما تطرق اليه الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ في المادة ١٣/ف٣ بانه "لا يجوز سن قانون يتعارض مع الدستور" [٢] ومن الملاحظات التي سجلت ان القانون لم يذكر ماهي التشريعات المحلية ،وانه جاء بصورة عامة في ظل نظام اللامركزية الإدارية.

ب- الاختصاصات الإدارية وتشمل امور تنظيمية تخص المجلس منها اختيار رئيس مجلس المحافظة ونائبه وامور إدارية تخص إدارة الشؤون المحلية والمتمثلة بترشيح القيادات العليا لتولي المناصب ، وتقديم الخدمات لبناء الوحدات الإدارية منها رسم السياسة العامة في مجالات تطوير الخطط بالمحافظة والتنسيق مع الوزارات الاتحادية[٣] ومن الملاحظات التي سجلت على هذا الجانب لم تبين ماهي الخطط التي تشملها القانون، إذ ما ورد في هذا الجانب يكترثه الغموض سواء في المجال الخدمي والاقتصادي والاجتماعي أو الصحي[٤].

ت- الاختصاص المالي : ويشمل اعداد الموازنة الخاصة به والتشكيلات الإدارية، وفقا ما يطلبه العمل وتشمل الموازنة العامة للمجلس من الإيرادات التي تحصل من الموازنة العامة والمصروفات التي تقوم بأنفاقها للمحافظة خلال السنة وفق ابوابها[٥]وكما تقوم

---

(١) المواد(٧،٨،١٢) من قانون المحافظات غير المنظمة بإقليم التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣.

(٢) ضياء عباس ،سلطة مجالس المحافظات في تنظيم ورقابة عمل الأجهزة الحكومية، مكتبة السنهوري بيروت ٢٠٢٠، ص١٣٩.

(٣)المادة(٧) من قانون المحافظات غير المنظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

(٤) د. سامي حسن نجم الحمداني ،المصدر سابق ،ص٣١٦

(٥) فلاح حسن عطية الياسي ، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في اقليم ،دراسة مقارنة، مكتبة السنهوري ،بيروت ٢٠١٧ ص١٢٠ وكذلك ينظر د. طاهر محمد مايح الجنابي ، اللامركزية الإدارية سلاح ذو حدين، مكتبة السنهوري بيروت ٢٠١٧، ص١١٦.

بدمجها مع الموازنة التي تحال اليها من المحافظ بعد اجراء المناقلة بين ابوابها تمهيد وبعد مراعاة المعايير الدستورية للأقضية و النواحي تمهيداً الى رفعها الى الموازنة الفيدرالية و كذلك للمجلس صلاحية المصادقة بقبول أو رفض التبرعات والهبات .

ث- الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة ممارسة الرقابة على جميع نشاطات الدوائر ماعدا ما استثناها القانون، والتي تشمل المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والدوائر ذات الاختصاص الاتحادي، وكما للمجلس سلطة رقابية على اعضاءه والمحافظ من حيث الإقالة والاستجواب وغيرها .

ثانيا: المحافظ

يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، ويشغل بدرجة وكيل وزير ويمارس وظيفته الأولى تنفيذ قرارات مجلس المحافظة والسياسة العامة للسلطة الاتحادية [١] ويتم انتخابه من قبل مجلس المحافظة ، ويعين بمرسوم جمهوري من تاريخ انتخابه [٢] ومنح العديد من الاختصاصات يمكن ان نوجزها وفق مايلي :

١. الاختصاصات الإدارية ويشمل تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة ذات العلاقة بشؤون المحافظة ، من جميع الوجوه بما لا يتعارض مع الدستور وله حق الاعتراض على قرارات المجلس إذا كانت مخالف للدستور أو كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية ويقوم إعادة القرار الى مجلس المحافظة خلال ١٥ يوما وفي حالة إصرار المجلس على قراره يقوم تقديم طلب الى المحكمة الاتحادية، ويكون للمحكمة الاتحادية قرار الفصل بذلك وكما للمحافظ دور تنفيذي لتنفيذ السياسة العامة للسلطة المركزية من حيث الخطط الاستراتيجية والمشاريع العمرانية، وكما له حق تعيين الموظف المحلي دون الدرجة الخامسة والذين يتم ترشحيهم من قبل الدوائر المختصة وفقا لخطة الملاك وتثبيتهم وفق السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون [٣].

٢. الاختصاص الرقابي للمحافظ الاشراف على سير المرافق العامة وتفتيش المرافق العامة استثناء المحاكم والوحدات العسكرية و الجامعات، وكما لها حق اتخاذ الإجراءات القانونية بحق المدراء العامين والموظفين بعد اخذ مصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية البسيطة[٤].

---

(١) المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨المعدل.

(٢) المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨المعدل.

(٣)طاهر مايح الجنابي، المصدر سابق، ص١٤٨.

(٤)وقد استوضحت وزارة الدولة لشؤون المحافظات بكتابها المرقم (ه/كربلاء/٣١٢) في ٣١ /٩/ ٢٠٠٩ من مجلس شورى الدولة والمتضمن ما المقصود بالإجراءات الإدارية والقانونية التي يتخذها المحافظ هل يدخل ضمنها التعيين والتنسيب الموظفين اما انها تعني تشكيل اللجان التحقيقية ام معناه ما لم يرد نص في التشريعات؟ ولقد بين مجلس

وكما اوجب القانون على الوزارات والجهات غير المرتبطة بالوزارة ان تعلم المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها والمرافق العامة في المحافظة، وأوجب القانون على رؤساء الدوائر الالتزام بالأمور التالية منها ورفع التقارير بخصوص الامور التي يحيلها اليهم اعلام المحافظ بالأعمال وانجازها التي لها مساس بالأمن والقضايا التي تتعلق بأكثر من دائرة واحدة وسلوك موظفيها وكما على رؤساء الدوائر اعلام المحافظ بتواريخ مباشرتهم الوظيفة وتركهم العمل[١].

ثانيا/ اختصاصات القائم مقام[٢]:- من واجبات القائم مقام هو تنفيذ قرارات مجلس القضاء، وما يخص علاقته بدوائر المحافظة يقوم بالأشراف المباشر على دوائر الدولة داخل القضاء ماعدا ما استثني من الوحدات الأمنية والعسكرية والجامعات ودوائر ذات الاختصاص الاتحادي، وله حق فرض العقوبات المقررة قانونا على المخالفين بعد مصادقة مجلس القضاء وهذه الخاصية انفرد به القائم مقام عن المحافظ ومدير الناحية وقد اثار جدلا عند بعض فقهاء القانون من حيث انها تخالف قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل مادام القائم مقام يعتبر وظيفته الإدارية بدرجة مدير عام فان سلطته العقابية، تنسحب على موظفي التابعين له فقط والتي تشمل العقوبات لفت النظر وقطع الراتب لمدة خمسة أيام والانذار هذا من جانب ومن جانب اخر لا حاجة لمصادقة مجلس القضاء كونها لم ترد ضمن العقوبات الانضباطية[٣]وكما له الاطلاع ومتابعة المخاطبات والاوامر والمقررات التي يرسلها رؤساء الدوائر الرسمية الى فروع دوائرها في القضاء ، وكذلك تعلم الدوائر الفرعية اجابتها للدوائر المركزية القائم لغرض المتابعة [٤] وفي الجانب المالي يقوم اعداد مشروع موازنة القضاء ويعرضها على مجلس القضاء وكما له واجبات في الجانب الأمني [٥]

اختصاصات مدير الناحية :ويشمل الاشراف وتفتيش دوائر الدولة ضمن الحدود الإدارية للناحية ويستثنى من ذلك الوحدات العسكرية والجامعات للوقوف للتأكد من حسن ادائها ،ومتابعة

شورى الدولة في قراره ٢٠٠٩\٧٦-الحالة الثالثة عشر ان صلاحية المحافظ بالتعيين والتثبيت تشمل الموظفين المحليين المنصوص عليهم في البند سابعا من المادة ٣١ من القانون المذكور انفا وان المقصود بالإجراءات الإدارية والقانونية هي الإجراءات التي لا تدخل ضمن الصلاحيات الشخصية للوزير المختص وتقتصر على التوجيه والمحاسبة وتشكيل لجان تحقيقية بحق الموظفين العاملين في المحافظة ضمن = =صلاحياته كمحافظ عند مخالفتهم لالتزاماتهم القانونية تجاه المحافظ ويشعر المحافظ الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بتوصيات اللجان التحقيقية في شان موظفيها وبسلوكياتهم ومقترحاته بشأنهم المقترنة بمصادقة مجلس المحافظة والوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة ملزمة بتنفيذ تلك التوصيات

(١) د. عامر الشمري ،المصدر سابق ص٣٢٩.

(٢)المادة (٤١) من قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣)غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في الميزان نقلا عن طاهر مايح الجنابي ،المصدر سابق ص١٥٥.

(٤)المادة(٤٢) من قانون المحافظات غير المتنظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٥)المادة (٤١) من القانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

عمل دوائر الناحية من حيث تقديم الخدمات والوقوف عل احتياجات المواطنين، واعلام القائم مقام للمعالجة وإيجاد الحلول للحالات التي تتطلب من مراجع الدوائر[١].

الخلاصة يتضح مما تقدم ومن خلال تحليل نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومن خلال الاختصاصات التي منحت لمجالس الوحدات الإدارية على مستوى " مجلس محافظة، وقضاء" وما منح من صلاحيات" لرؤساء الوحدات المحافظ ،وقائم مقام ،مدير ناحية" وجود غموض في طبيعة النصوص وتداخل في الصلاحيات والاختصاصات ،وان اغلب النصوص تتطرق بصورة عامة خاصة للاختصاصات تشمل العديد من دوائر المحلية الصحة والبلديات والشؤون الاجتماعية والرياضة وغيرها مما يصعب تحديد طبيعة علاقة البلديات بالحكومة المحلية وذلك المشرع العراقي لم يمنح البلديات وضع خاص ومركز قانونيا بل اعتبرها دائرة محلية حالها حال أي دائرة محلية، و هنا نصل الى نتيجة مفاده ان المشرع لم يقوم بسد الفراغ التشريعي بعد الغاء المجالس البلدية وقانون المحافظات رقم ١٥٩لسنة ١٩٦٩ الملغى، ولم تحدد اختصاصات الحكومة المحلية تجاه البلديات بصورة تفصيلية ،هل انها تمارس اختصاصات مجالس البلدية ام ان تلك الاختصاص انتقلت الى دوائر البلدية خاصة ان رسم السياسات البلدية بقت بيد الوزارة المركزية الاتحادية، مما يعني انها بقت ضمن الاطار الاداري المركزي للدولة وان علاقة الحكومة المحلية بالبلديات لا يتجاوز الجانب الاشرافي والرقابي وان سلطة اتخاذ القرارات بيد الوزارة الاتحادية لاسيما في المشاريع المهمة على العكس من القوانين السابقة التي ربطت البلديات بالحكومة المحلية ماليا واداريا ، مما حذا بالمشرع العراقي اصدار تشريعات لاحقة لتدراك هذا النقص التشريعي منها قانون فك ارتباط وزارة البلديات و ما تلاها من التعديل الثاني لقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٨ بنقل الصلاحيات الى المحافظات، وهذا ما سوف نقوم بمناقشته بالمبحث القادم .

المبحث الثاني: علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية: ترجع علاقة البلديات بالحكومة المركزية بالوزارات التي اتبعتها إذ ارتبطت جميع دوائر البلديات بمرجعها الإداري المتمثل بالوزارة وتراوحت علاقتها بين الرقابة والاشراف، وكما شهدت بين الحين والأخر ارتباطها بوزارة معينة والحقت بوزارة أخرى وقد رسم قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم ضمن المادة(٤٥) من القانون علاقة جديدة بين البلديات والوزارة الاتحادية ، وشكل لها هيئة تنسيقية مختصة بذلك ولغرض مناقشة ذلك سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الأول

(١)المادة (٤٣) من البند فقرة ١_٢ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨المعدل.

علاقة البلديات بالوزارة الاتحادية والمطلب الثاني سوف نخصص عن دور الهيئة التنسيقية بين المحافظات بنقل صلاحيات وزارة الاتحادية الى المحافظات ، وفي المطلب الثالث سوف نتناول فيه تقيم واقع البلديات في العراق.

المطلب الأول: علاقة البلديات بالوزارة الاتحادية: شهدت علاقة البلديات خلال فترة الحكومات المتعاقبة في العراق عدم استقرار المشرع، من ناحية ربط البلديات بالوزارة التابعة له، إذ ارتبطت بداية تأسيس الدولة العراقية بوزارة الحكم المحلي، ثم ارتبطت بوزارة الداخلية خلال العهد الملكي، وبعد قيام الجمهورية في العراق تم استحداث وزارة البلديات والاشغال العامة[١] وارتبطت بها ثم ارتبطت بوزارة الداخلية، ثم الحقت بوزارة الحكم المحلي[٢] ثم ارتبطت بوزارة البلديات، ثم الغيت وزارة البلديات، وارتبطت بوزارة الداخلية [٣] ثم ارتبطت بوزارة الحكم المحلي [٤]ثم اصبحت تابعة لوزارة البلديات بعد عام ٢٠٠٣ [٥]بعد استحداثها وزارة البلديات والاشغال العامة في سنة ٢٠٠٦[٦] وتظم الوزارة ضمن هيكلتها الإدارية المديريات العامة، وهي مديرية البلديات العامة ومديرية العامة للماء، ومديرية المجاري العامة ومديرية العامة للتخطيط العمراني ، ومكتب المفتش العام الملغى[٧] وديوان الوزارة وترتبط البلديات في المحافظات الصنف الممتاز مباشرة بالمديرية البلديات العامة اما الأصناف الأخرى كالبلديات الاقضية والنواحي فهي ترتبط بمديرية تشكل في كل محافظة تسمى مديرية بلديات وترتبط مديرية البلديات بالوزارة المركزية، وتتبلور علاقات البلديات بالوزارة من الجوانب الاتية :

١-الجانب الاداري إذ تعتبر وزارة البلديات المرجع الإداري لكافة البلديات في العراق من الناحية الوظيفية يرتبط موظفي البلديات بمدرية البلديات العامة ،والتي تعتبر أحدى تشكيلات وزارة البلديات وتمللك الصلاحيات الكاملة بالموارد البشرية، من حيث المصادقة على ترفيعات الموظفين والاجازات والتعين وترشيح مدراء المديريات وقد ثار خلاف من هذا الجانب بين

---

(١) نظام وزارة البلديات رقم ٤٥ لسنة١٩٦٠ المنشور جريدة في الوقائع العراقية عدد ٤٢٩ في ٢٥ / ١٠ / ١٩٦٠.
(٢) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذات رقم ٩٨٩ فك ارتباط دوائر من وزارة الداخلية والحاقها بوزارة الحكم المحلي.
(٣) المادة (٥) من قرار مجلس قيادة الثورة الغاء وزارة البلديات رقم ٥٨٨ لسنة١٩٧٧.
(٤) المادة(١) فق٤نظام وزارة الحكم المحلي رقم ٣٣ لسنة ١٩٨٠.
(٥) المواد(٣٨ و٤٠) من قانون وزارة الداخلية رقم ١١لسنة١٩٩٥، وتعليمات رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ لتسهيل تنفيذ قانون وزارة الداخلية.
(٦) الموقع الالكتروني https://ar.irakipedia.org/wiki
تاريخ الزيارة ٥/١٨ ٢٠٢١

(٧) تم الغاء المكاتب المفتشون العمومين بقانون ٢٤ لسنة ٢٠١٩ قانون الغاء امر سلطة الائتلاف المؤقت المنحلة رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية ،العدد ٤٥٦٠،في ٢٨ /٢٠١٩/١٠.

محافظ موصل وزير البلديات عندما أصدر قراراه باستبدال مدير بلدية الموصل في أيار/مايو ٢٠١٨، ردّت وزيرة البلديات سريعاً بتوجيه منها يؤكد افتقار المحافظ لهذه الصلاحية[١].

٤- الجانب المالي تعتمد البلديات على موازنتها المرصودة في الموازنة العامة ، والتي تتولى الوزارة رسم الموازنة التخمينية لكل بلدية وتتدفق من خلالها موازنات البلديات وخاصة الاستثمارية ويتم تنفيذها من قبل البلديات لذا فان وزارة البلديات هي من تقرر خطط الخدمات بالعراق، وهي تمنح نصيب كل محافظة من الموازنة العامة على حدة وبالنسبة للحكومات المحلية فان دورها في هذا الجانب لا يتجاوز الاشراف والمتابعة ، ولقد انتقدت وزارة البلديات من قبل الحكومات المحلية من هذ الجانب ، مما دفع قسم من المحافظين المطالبة الغاء وزارة البلديات والاشغال العامة على اعتبار ان وزارة البلديات تقوض صلاحيات المحافظات .

٥- من الجانب الفني فان الوزارة تمتلك الصلاحية في مسائل اعداد التصاميم الاساسية للمدن والمصادقة على المعاملات الفنية .

٦- الجانب القانوني ويتمثل ذلك ابداي الراي القانوني في المسائل المهمة للبلديات، وكما ان خصومة مديريات البلديات القضائية تنصرف الى وزارة البلديات المتمثلة بالوزير في الدعاوي القضائية التي تقام على الوزير ومدراء البلديات في المحافظات .

وقد شهدت علاقة البلديات بالوزارة البلديات تحولاً بعد توجه مجلس النواب العراقي، بربط البلديات في العراق بالمحافظين عبر تشريع قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات و الأشغال العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ ، والتي تمت المصادقة عليه في رئاسة الجمهورية بتاريخ٢٠١٠/٢/١٧ [٢] والتي تضمن تشكيل مديرية عامة في كل محافظة غير منتظمة في الاقليم، تكون مختصة بأمور البلدية ، وترتبط بالمحافظ ويحل المحافظ محل وزير البلديات والاشغال العامة ، وتدار المديرية العامة من موظف بدرجة مدير عام لا تقل خدمته عن عشر سنوات وفي مجال البلديات ويتم ترشيحه من قبل المحافظ ويصادق عليه مجلس المحافظة ، وتقوم مجالس المحافظات بتشريع ينظم الهيكل الإداري الخاص به وتضم المديرية العامة مديرية البلديات والماء و المجاري والتخطيط العمراني ومن حيث الاختصاص فأنها تمارس

(١) علي المولوي نهج اللامركزية في العراق، والقيود المفروضة عليه، ورقة بحثية بتاريخ ٢٠١٩/٧/٣١ منشور على الرابط الالكتروني https://www.arab-reform.net/ar/publication
تاريخ الزيارة٢٠١٩/٥/١٦

(٢) الوقائع العراقية ، العدد:٤١٤٨، في٢٠١٠/٠٣/١٥. وكذلك ينظر الموقع الكتروني لمجلس النواب العراقي ارشيف الدورة الانتخابية الثالثة ٢٠١٤-٢٠١ والمنشور على الرابط https://arb.parliament.iq/archive/2010/02/17
تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/١١

اختصاصاتها وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المرقم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ،وتنقل الملاك الوظيفي تلك الدوائر وترتبط بالمديرية مباشرة ويتولى مجلس الوزارة الية توزيعها ومن الامور المهمة التي تضمنها القانون انتقال أملاك البلديات الى المديرية العامة الا ان القانون لم يكتب لها النجاح ولم يمرر بعد طعن مجلس الوزراء بالقانون امام المحكمة الاتحادية بالاستناد الى المادة ٥١ من قانون المرافعات المدنية ، والذي طلب اصدار امر ولائي من المحكمة والتي قررت بموجبها قرارها المرقم رقم ٤٢ /اتحادية/ ٢٠١٠ في ٢٠١٠/٦/١٤ والمتضمن إيقاف تنفيذ القانون الذي نتيجة الحكم التي سوف يصدر في الدعوى[١].

وفي تاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ أصدرت قرارها بالعدد ٤٣ /اتحادية /٢٠١٠والقاضي بمخالفة قانون ٢٠ لسنة ٢٠١٠ للمادة ٦٠ أولا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وبالنتيجة قررت الغاءه وإلغاء الاثار المترتبة عليه[٢].

و كما من الخطوات التي اتخذها مجلس الوزراء تجاه البلديات قراره استنادا إلى المادة (٧٨) من الدستور الغاء مناصب نوابه وأربع وزارات ودمج ثماني أخرى لقرابة اختصاصاتها وبموجب الأمر الديواني رقم ٣١٢ لسنة ٢٠١٥، دمج وزارة البلديات بوزارة الاعمار والإسكان وبذلك أصبحت البلديات ضمن تشكيلات وزارة الاعمار والإسكان.

ولما تقدم يمكن ان نستنتج بعدم وجود استقرار تنظيمي واداري بخوص علاقة البلديات بالوزارات المتعاقبة تتحمل وزرها الحكومات المتعاقبة على العراق، وكما ان الحكومة العراقية وقفت عائقاً امام تشكيل مديرية عامة محلية خاصة بالبلديات بعد فك ارتباط البلديات بالوزارة المركزية والاتحادية ،ولم تعطي الفرصة للقانون لكي يرى النور ومن المعلوم ان في العراق اكثر الوزارات لديها مديرية عامة في المحافظات العراقية مثل الصحة والتربية يرأسها مدير عام ، لماذا لا يكون للبلدية ذلك وهذا يناقض مبادئ اللامركزية الذي تبناها الدستور العراقي.

المطلب الثاني: الهيئة التنسيقية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم: في ضوء توجه الحكومة المركزية نحو اللامركزية بعد تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة٢٠٠٨المعدل، والتي كان اخرها في عام التعديل الثالث بموجب قانون١٠ لعام ٢٠١٨ [٣]عملت الحكومة المركزية على تشكيل لجنة حكومية معروفة بمسمى الهيئة العليا للتنسيق بين

(١) قرار محكمة الاتحادية بالعدد ٤٢ الصادر في ١٤ /٢٠١٠/٦.
(٢) قرار المحكمة الاتحادية بالعدد ٤٣ الصادر ١٢ /٢٠١٠/٧.
(٣)الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٨٧في١٦-٠٤-٢٠١٨.

المحافظات منحت صلاحيات بموجب القانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل[١]، ارتبطت الهيئة برئيس الوزراء، وعملت على اجراء المشاورات مع الحكومات المحلية في المحافظات من أجل تذليل المعوقات ولتسهيل تنفيذ اللامركزية، وقامت الهيئة بعقد اجتماعات تنسيقية شبه شهرية في بغداد و بقية المحافظات كان يرأّسها رئيس مجلس الوزراء بوجود وحضور المحافظون لبيان مطالبهم مع وجود دعم و مساعدات دولية من الولايات المتحدة وكندا والمملكة المتحدة والبنك الدولي والأمم المتحدة لا كمال تنفيذ اللامركزية، عبر تقديم الدورات الفنية في مجالات الإدارة المالية والتخطيط الاستراتيجي من أجل وضع الية للتعامل بنجاح مع تحديات المرحلة ازدياد الميزانيات والكوادر البشرية وبدعم من المجتمع الدولي اشتمل على برامج فنية وبرامج لبناء القدرات [٢] الا ان النقطة الأهم في ذلك، وبعد صدور قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ فقد ورد ضمن هذا التعديل نقل صلاحيات والاختصاصات التي تمارسها وزارة الاعمار والإسكان والبلديات والاشغال العامة وثماني وزارات اخرى مع الموظفين العاملين فيها وكذلك نقل اعتماداتها في الموازنة العامة الى المحافظات على ان يبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة وكما اشترط التعديل ان يتم هذا النقل خلال سنتين من تاريخ نفإذه واشترط القانون في حالة عدم اكتماله تعتبر هذه الوظائف منقولة بحكم القانون ويبدوا ان المشرع قد أراد ان يحسم موضوع النقل بوضعه سقف زمني وبالرغم من تأخير العمل بهذا التعديل الا انه جرى نقل صلاحيات وزارة الإسكان والاعمار والبلديات والاشغال العامة بموجب " قرار مجلس الوزراء رقم ٢٧في ٢٠١٨\١\١٩"[٣] بشان نقل صلاحيات وزارة الاعمار والإسكان والبلديات والاشغال العامة الى المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفق ما يلي :

١- باستناد الى احكام المادة ٤٥\ف ١ من قانون المحافظات رقم ٢١ تقرر نقل الصلاحيات الإدارية والقانونية والمالية والفنية من وزارة الاعمار والإسكان والبلديات والاشغال العامة الى المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

٢- وكما تضمن القرار قيام سكرتارية الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات بأعداد مسودة تعريف واضحة للسياسة العامة ، للوزارات المنقولة ودوائرها وأجهزتها ووظائفها وخدماتها واختصاصاتها الى المحافظة .

---

(١) المادة ٤٥ من قانون المحافظات غير المنظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٢) علي المولوي نهج اللامركزية في العراق، والقيود المفروضة عليه، ورقة بحثية بتاريخ ٢٠١٩/٧/٣١ ومنشورة على الرابط الالكتروني https://www.arab-reform.net/ar/publication تاريخ الزيارة٢٠٢١/٥/١٦

(٣) الموقع الرسمي لأمانة العامة لمجلس الوزراء والمنشور عل الرابط

http://www.cabinet.iq/ArticleShow.aspx?ID=8052

تاريخ الزيارة ١٩ /٢٠٢١/٥

و في ضوء هذا القرار تم نقل الصلاحيات وزارة البلديات الى المحافظات والتي تتعلق بالوظيفة العامة كالتعيين والتنسيب والاجازات وتشكيل اللجان التحقيقية ،وفرض العقوبات الإدارية وما يتعلق ابرام العقود في حدود مبلغ ١٠٠ مائة مليون دينار وممارسة صلاحيات الوزير المنصوص عليها في قانون بيع وايجار أموال الدولة عدا الصلاحيات الحصرية للوزير غير القابلة للتخويل كما شملت بعض الصلاحيات المالية كاقتراح الموازنة الاستثمارية لمشاريع المحافظة الخاصة بتشكيلات وزارة الاعمار والإسكان والبلديات والاشغال العامة في المحافظة المشمولة بالنقل وكذلك اقتراح الموازنة التشغيلية الخاصة بهذه التشكيلات ،وصرف رواتب الموظفين العاملين في المحافظة وجباية الإيرادات الخاصة بدوائر هذه الوزارة وشملت الصلاحيات الفنية اعداد الدراسات والتصاميم الخاصة بالمدن ومخططات الافراز لقطع الأراضي وابداء الراي التخطيطي للمواقع المقترحة لمشاريع القطاع العام والخاص في المحافظة وغير ذلك من الامور التخطيطية[١] اما الأمور المتعلقة بالسياسة العامة والتي ابقاها القرار ضمن صلاحيات وزارة الاعمار والبلديات فتشمل :

١- اعداد السياسة العامة في مجال الإسكان والمباني والطرق والجسور والبلديات وربما لا يتعارض مع الخطط العامة للدولة .

٢- تأسيس الاستراتيجيات تطوير المدن والمستقرات الريفية وتحسين بيئتها .

٣- اعداد السياسات العامة المتعلقة بكافة الخدمات البلدية والماء و المجاري عدا الكهرباء والاتصالات .

٤- اعداد السياسة العامة للتصاميم الأساسية للمدن والقصبات.

٥- وضع الأسس والسياسات المتعلقة بالتنمية الحضرية والريفية ضمن اطار الخطة العامة للدولة .

٦- تقييم التصاميم الهيكلية للمحافظة ضمن الاستراتيجية العامة للدولة .

و من الملاحظات التي سجلت على هذه الخطوة انها لم تتضمن نقل كامل لكل الصلاحيات وكما نص عليه القانون رقم١٩ لسنة ٢٠١٨ التعديل الثاني والذي بررت بوجوب احتفاظ الوزارة بالسياسة العامة و التي ابقاها المشرع ضمن صلاحيات الاتحادية ، وان استخدام السياسات العامة عبارة غامضة غير محددة وهذا يعني الرجوع يتطلب الرجوع الى الوزارة الاتحادية

(١)د. رائد حمدان المالكي ، المصدر سابق ،ص ٢١٠وماتلاها

باستمرار وهذا يقودنا الى عملية النقل تشبه الى حدما بتفويض الصلاحيات لان مهمة الحكومة المحلية يقتصر على الاعداد والاقتراح والكلمة النهائية للوزارة الاتحادية في المركز[1].

المطلب الثالث: تقيم علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية والمحلية: ومن خلال استعراضنا لأهم المحطات الدستورية والتشريعية والتي تناولت موضوع علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية والمحلية في خضم المركزية ولامركزية الإدارية، فأننا نتوصل الى عدة نتائج مفادها ان ما تم اصداره من دساتير وما شرع من قوانين خلال العهد الجمهوري لم تستطيع وضع إدارة البلديات في نصابها الصحيح بعد الغاء المجالس البلدية التي كانت في ظل قانون ادارة البلديات رقم١٦٥ لسنة ١٩٦٤، وان استخدام مبدا اللامركزية الادارية أو مصطلحات مثل الادارة المحلية أو المجالس المحلية كانت مجرد مصطلحات تم اقتباسها من تشريعات دول اخرى سبقتنا في مجال تطبيق اللامركزية في الادارة الا انها لم تطبق لدينا قولا وعملا في العراق فكانت الادارة مركزية للمحافظات والأقضية والنواحي.

واتخاذ القرارات يتم عن طريق وكلاء السلطة المركزية وكانوا هم رؤساء مجالس المحافظات وكان الاعضاء المعينون في هذه المجالس هم من يمتلكون قرار توجيه الادارات المحلية ورفض أو قبول قراراتها وحق المصادقة أو عدمه على موازنة كل وحدة ادارية كما ان للسلطة المركزية حق حل هذه المجالس لأسباب معينة ، ولها كذلك حق نقل أو عزل رؤساء الوحدات الادارية وبالتالي امام كل هذه الاجراءات الرقابية الشديدة الواطئة لا يمكننا الحديث عن البلديات با انها احدى تطبيقات الإدارة اللامركزية اسوة ببقية الدول التي تتمتع فيها باستقلال مالي واداري وفق مبدأ اللامركزية في الحكم المحلي والحقيقة ان اصل المشكلة ليس فقط في الدساتير أو التشريعات التي سنت خلال ذلك العهد الذي امتد لما يزيد على النصف قرن ، وانما تمثل بغياب الارادة الحقيقية للسلطة الحاكمة في ان تكون هناك مشاركة شعبية في ادارة شؤون البلدية وهذا من جانب اخر بغياب مجالس البلديات أصبحت بلديات في العراق هيئات مركزية تابعة للوزارة التي تتبعها على عكس الدول الاخرى.

واما ما يخص واقع البلديات بعد ٢٠٠٣ فلم يتم انصاف دوائر البلديات في العراق برغم من تبني المشرع الدستوري مبادئ اللامركزية في نصوص الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ والذي اتبعته فيما ،بعد تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والذي نظم عمل مجلس محافظات و منح سلطات رقابية و اشرافية لمجالس

(1) رائد حمدان المالكي ،مصدر سابق ،ص٢١٢

المحافظات واختصاصات على دوائر المحافظة وبعد التعديل الثالث بسن قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ بنقل الصلاحيات وزارة الاسكان والاعمار و البلديات والاشغال العامة الى المحافظات اضافة الى دوائر أخرى، وهنا يثار تساؤل ما مصير الاختصاصات المحددة للمجالس البلديات في قانون إدارة البلديات في العراق رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤ المعدل امام هذه التشريعات المتعاقبة وهل ان مجالس المحافظات تتولى تلك الاختصاصات ، اما الاختصاصات تبقى ضمن نطاق البلدية هذه الإشكالية ابقاها المشرع العراقي ، ولم يتم بيانها خلال التشريعات وانه لم يعالجها ضمن قانون المحافظات غير المنتظمة في أقاليم .

وكما ان عملية نقل الصلاحيات تواجه عقبات من جوانب عدة وفق مايلي:-

١- من جانب العملي يعني تحويل الموظفين الحكوميين الذين يعملون بالمديريات البلدية المتصلة بوزارة الاعمار والإسكان ، إلى سلطة حكومة محلية بالمحافظات المختلفة وفي واقع الأمر، لا يمكن تنفيذ لقانون إلا جزئياً، فأكبر مقاومة له جاءت من وزارة المالية، التي لم تمتثل بعد للقانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨بما يوائم القصد الفعلي منه ومن حيث التطبيق الفعلي، كان هذا يعني استمرار اعتماد المحافظات بالكامل تقريباً على مخصصات الميزانية التي تقدّرها بغداد، مع اقتصار آليات توليد العوائد المالية المحلية المتاحة لها.

٢- من جانب الناحية الفنية ، هناك خلاف بشأن إمكانية تعريف عملية نقل الصلاحيات بصفتها عملية تحوّل لامركزية أو أنها عملية لإعادة توزيع المركزية، أي مجرد تفويض الصلاحيات ونقلها من مستوى وزارة الاعمار والإسكان الى المستوى المحلي.

٣- من الجانب الإداري من الصعوبة للسلطة المحلية توجيه العامليين لثمان وزارات ضمن ملاكها امام تشعب الاختصاصات وقلة كوادرها الوظيفية لإدارة جميع الموظفين المتواجدين ضمن المحافظة وعلى الرغم من تحوّل إدارة إنفاق الميزانية الخاصة برواتب الموظفين إلى ميزانية المحافظة. [١]

نستنتج مما تقدم ان نظام البلديات في العراق يفتقد عنصر مهم من عناصر تكوين البلديات الا وهو ارتباطها بمجلس بلدي مستقل يختص بأمور البلدية فقط تتشكل وفق انتخابات مباشرة وعلى مستوى مدراء بلديات ويكون لها نظامها وقانون انتخابي خاص بها كي تعمل ضمن الاطار اللامركزية وتمنح صلاحياته الإدارية والقانونية ، وتعمل كهيئة مستقلة وتكون لها اهداف

(١)علي المولوي ،مصدر سابق ،ورقة بحثية

محددة مع امتثالها لنظام الوصايا الإدارية مما يمنع الفجوة بينها وبين المواطن وهذا ما نجده العديد من الدول مثل تركيا والاردن وغيرها بالإضافة ان المواطن سوف يساهم بشكل مباشر في اختيار ممثلين له في المجلس البلدي وهذا يحقق رضا المواطن ويساعد الى الإذعان الى سلطات البلديات بالإضافة وكما ان المواطن يمثل سلطة رقابية شعبية، ضمن هذا الاطار وبالنتيجة نحصل البلديات ناجحة وكل بلدية تفشل في تقديم الخدمات فان للمواطن له صوته ورايه فيه من خلال صوته الانتخابي [1].

الخاتمة: بتوفيق من الله سبحانه وتعالى تم الانتهاء من كتابة موضوع البحث الموسوم بعنوان (علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية والمحلية في العراق) ، فقد توصلنا إلى عدد من الاستنتاجات والتوصيات التي نراها ضرورية لاستكمال البحث نبرزها فيما يلي :-

اولاً /الاستنتاجات:-

١. عدم وجود استقرار تشريعي بخصوص نظام البلديات في العراق انعكس سلبا على عملها حيث تم ربط البلديات بعدة وزارات خلال فترة الحكومات المتعاقبة وهذا يعني كثرة التعليمات والأنظمة وكل وزارة أصدرت تعليماتها وهذا ما يقود الى ارباك اداري في عمل البلديات .
٢. ان قرار الغاء المجالس بلديات وتعويضها بمجالس إدارات محلية ومجالس محلية لم تكن فكرة ناجحة في العراق ولم يكتب لها النجاح وبالنتيجة حولت البلديات من اللامركزية الى المركزية نتيجة فقدان مجالسها التي تمثلها وغياب المشاركة الشعبية في تكوينها .
٣. إن المشرع العراقي قد الغى البنود المتعلقة بتشكيل المجالس البلدية ضمنيا في الإدارات المحلية ثم الغاها بقانون المجالس المحلية فليس من المعقول ان يتم الغاء جزء ومن القانون ويعوض بقانون وهذا الامر لم يتم تلافيه بعد ٢٠٠٣وقانون المحافظات غير المنظمة في إقليم رقم ٢١لسنة ٢٠٠٨.
٤. حاول المشرع العراقي بتأسيس مديرية عامة للبلديات في كل محافظة في العراق تتولى أمور البلدية وترتبط بالمحافظ ويحل المحافظ مكان وزير البلديات الا انه لم يكتب لها النجاح.

([1]) د. عبد السلام لفتة سعيد ،تقسيم الإداري والمالي لدوائر البلدية بابل وكربلاء، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية،٢٠١٦،المجلد٢٢،العدد٨٩ص٣٤.

٥. ان الغاء المجالس البلدية في العراق يعد خطأً تشريعا لا نه قد غيب الرقابة الشعبية تجاه البلديات وانعكس سلبا على واقع الخدمات.
٦. ان دستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ لم ينصف البلديات ضمن نصوصها حيث تمت الإشارة مرة واحدة فقط بخصوص ما تمت الإشارة اليه مدينة بغداد بحدودها البلدية تمثل عاصمة العراق .
٧. ان قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته لم يجد الحل المناسب لواقع البلديات بربط البلديات بالمحافظات.
٨. وجود تداخل بين صلاحيات مجالس المحافظات والبلديات ضمن قانون محافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وعدم وضوح اختصاصات الرقابية والتشريعية والخدمية للمجالس المحافظات.
٩. لم يتم النص بصور محددة في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بان مجالس تمارس اختصاصات المجالس البلدية الملغاة في قانون ١٦٥ لسنة ٢٠٠٨ المعدل و هذا بحاجة الى تدخل تشريعي.
١٠. تم نقل صلاحيات وزارة الإسكان والاعمار و البلديات والاشغال العامة الى مجالس المحافظات في ضوء قانون ١٩ لسنة ٢٠١٨ التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم والتي تواجه عقبات إدارية ومالية وفنية يجب تداركها من قبل المشرع العراقي .
١١. ان مجالس المحافظات في العراق منحت اختصاصات واسعة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ مجالات واسعة رقابية وتشريعية بالإضافة الى الخوض في مجالات التعليم والصحة والرياضة والشباب واختصاصات تتعلق بمجال البلديات وهذه المهام تفوق طاقتها الإدارية والمالية.

ثانيا/ التوصيات:-

١. استحداث لجنة تنسيقية بين المحافظة والبلديات لتنسيق كافة المشاريع التي تنفذ داخل المحافظة من قبل الدوائر المحلية لمنع التعارض والتنسيق في المهام للحفاظ على المال العام.
٢. قيام مجلس النواب اعداد مشروع قانون حول إعادة العمل بتشكل المجالس البلدية في العراق الى جانب المجالس المحافظات وحصر اختصاصات مجلس المحافظة في الاختصاصات العامة للمحافظة وترك اختصاصات البلدية للبلديات.

٣. إعادة ربط البلديات بوزارة الداخلية في العراق لان البلدية من السلطات العامة للإذعان وهذا يحتاج مؤسسة امنية لكي تنجح ولكن دون المساس باللامركزية.
٤. تشكيل لجنة من قبل مجلس النواب العراقي لتوحيد التشريعات الخاصة لعمل البلديات وإلغاء قرارات وتعليمات السارية و غير المجدية منها وذلك استقرار عمل البلديات.
٥. الاخذ بنظر الاعتبار تشكيل مديرية عامة للبلديات في كل محافظة اسوة بقية الوزارات الصحة والتربية.
٦. تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وتحديد اختصاصاتها مجالس المحافظات وخاصة المتعلقة بعمل البلديات بما لا يتعارض مع اعمال البلديات في العراق .

المصادر

أولا / المعاجم:-
١. محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي ،مختار الصحاح ،دار الرسالة الكويت١٩٨٣.
٢. محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعي الأفريقي، معجم لسان العرب , دار المعارف ، ١٢٩٠.

ثانيا/الكتب:-
٣. رائد حمد ان المالكي الحكومات المحلية ،دراسة لمبادي الحكم المحلي ،وتطبيقاته في بعض الدول (بريطانيا ،فرنسا،)بالمقارنة مع العراق ، مكتبة السنهوري ، بيروت ٢٠١٩
٤. د. سامي حسن نجم عبدالله الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، الطبعة الأولى، المركز القومي لإصدارات القانونية ، ٢٠١٤.
٥. ضياء عباس ،سلطة مجالس المحافظات في تنظيم ورقابة عمل الأجهزة الحكومية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠٢٠.
٦. د. طاهر محمد مايح الجنابي ، اللامركزية الإدارية سلاح ذو حدين، مكتبة السنهوري بيروت ٢٠١٧ .
٧. د. عامر إبراهيم احمد ،الإدارة لامركزية الإقليمية في العراق دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت، ٢٠١٣.
٨. فلاح حسن عطية الياسي، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في اقليم ،دراسة مقارنة، مكتبة السنهوري ،بيروت، ٢٠١٧.

ثانيا/ البحوث والمجلات والدوريات:-
أ/المجلات:-
٩. د. حميد حنون مجلة العلوم القانونية ،جامعة بغداد، المجلد العشرون/ العدد الاول ٢٠٠٥
١٠. د.عبد السلام لفتة سعيد ،تقسيم الإداري والمالي لدوائر البلدية بابل وكربلاء، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية،،المجلد٢٢،العدد ٢٠١٦،٨٩.

ب/جريدة الوقائع العراقية:-
١١. الوقائع العراقية، العدد ٤٢٩ في ٢٥ -١٠ - ١٩٦٠.
١٢. الوقائع العراقية ،العدد ١٠٣٣، في٢٢-١١-١٩٦٤.
١٣. الوقائع العراقية، العدد ١٧٨٩، في ١٣-١٠-١٩٦٩.
١٤. الوقائع العراقية ، العدد٣٥٩٦ ، في٢٥-١٢-١٩٩٥.
١٥. الوقائع العراقية ،العدد ٣٩٨١ ،في ٣١-١٢-٢٠٠٣.
١٦. الوقائع العراقية، العدد ٤٤٨٧ ،في١٦-٠٤-٢٠١٨ .
١٧. الوقائع العراقية ، العدد:٤١٤٨، في١٥-٠٣-٢٠١٠ .
١٨. الوقائع العراقية ، العدد ٤٠٧٠ ، في٣١-٠٣- ٢٠٠٨.
١٩. الوقائع العراقية ،العدد ٤٥٦٠،في ٢٨ -١٠-٢٠١٩

خامساً/مصادر الشبكة المعلوماتية (الانترنيت)

٢٠. الموقع الالكتروني https://ar.irakipedia.org/wiki
تاريخ الزيارة ٥/١٨ ٢٠٢١
٢١. الموقع الكتروني لمجلس النواب العراقي ارشيف الدورة الانتخابية الثالثة ٢٠١٤-٢٠١ والمنشور على الرابط https://arb.parliament.iq/archive/2010/02/17
تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/١١
٢٢. علي المولوي نهج اللامركزية في العراق، والقيود المفروضة عليه، ورقة بحثية بتاريخ ٢٠١٩/٧/٣١ ، ومنشور على الرابط الالكتروني https://www.arab-reform.net/ar/publication
تاريخ الزيارة٢٠١٩/٥/١٦
٢٣. الموقع الرسمي لأمانة العامة لمجلس الوزراء والمنشور عل الرابط http://www.cabinet.iq/ArticleShow.aspx?ID=8052
تاريخ الزيارة ١٩ /٢٠٢١/٥.
رابعا/ التشريعات العراقية:-
أ-الدساتير العراقية
٢٤. قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
٢٥. الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥.
ب-القوانين
٢٦. قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة١٩٦٤.
٢٧. قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩.
٢٨. قانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة١٩٩٥.
٢٩. قانون وزارة الداخلية رقم ١١لسنة١٩٩٥.
٣٠. قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
٣١. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
٣٢. قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات و الأشغال العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠.
٣٣. قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
٣٤. قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ التعديل الثالث لقانون المحافظات الغير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
٣٥. قانون رقم٢٤ لسنة ٢٠١٩ قانون الغاء امر الائتلاف سلطة الائتلاف المؤقت رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.
ج - قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل.
٣٦. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذات رقم ٩٨٩.
٣٧. مجلس قيادة الثورة الغاء وزارة البلديات رقم ٥٨٨ لسنة١٩٧٧.
د-الانظمة والتعليمات.
٣٨. تعليمات نظام وزارة البلديات رقم ٤٥ لسنة١٩٦٠.
٣٩. نظام وزارة الحكم المحلي رقم ٣٣ لسنة ١٩٨٠.
٤٠. تعليمات رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ لتسهيل تنفيذ قانون وزارة الداخلية .
٤١. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.
٤٢. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم٧١ لسنة٢٠٠٤.
٤٣. قرار مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.
٤٤. الأمر الديواني لمجلس الوزراء رقم ٣١٢ لسنة ٢٠١٥.
٤٥. قرار مجلس الوزراء رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٨.
خامسا /قرارات المحاكم العراقية:-
٤٦. قرار مجلس شورى الدولة في قراره بالعد٧٦\٢٠٠٩الحالة الثالثة عشر.
٤٧. قرار محكمة الاتحادية بالعدد ٤٢ الصادر في ١٤ /٢٠١٠/٦.
٤٨. قرار المحكمة الاتحادية بالعدد ٤٣ الصادر ١٢ /٢٠١٠/٧.