تجربة نقل الصلاحيات في العراق (الإيجابيات والسلبيات)

Experience the transfer of powers in Iraq (pros and cons)

م.م. مريفان مصطفى رشيد أ.م.د. أزهار عبد الله حسن

جامعة كركوك/كلية القانون والعلوم السياسية

المقدمة

تعد الصلاحية ركنا اساسيا من أركان العمل الإداري فمن خلالها يمارس المدراء والوزراء وغيرهم مسؤولياتهم في التصرف واتخاذ القرارات اللازمة لأداء العمل وتحقيق الأهداف المنشودة، كونها حق يمنح لصاحب المركز أو السلطة نتيجة تسلمه هذا المركز أو السلطة وفق القوانين المرعية. بالتالي تعد تجربة نقل الصلاحيات من الوزارات إلى الحكومات المحلية في العراق بداية لتطبيق مبدأ اللامركزية في العمل الإداري، سيما وإنها خطوة مهمة في إعطاء فسحة من الحرية للحكومات المحلية في تسيير أعمالها وتنفيذ مشاريعها على نحو يلبي حاجات مواطنيها ويساهم في التخلص من سلسلة الروتين التي اتسم بها عمل الوزارات، والتي كانت السبب الرئيس في تأخر تنفيذ العديد من المشاريع واستنزاف الوقت والجهد وعزوف العديد من الشركات الاستثمارية للاستثمار في العراق. بيد ان عملية تطبيق هذه التجربة تحتاج إلى دراسة مستفيضة يجب اخذها بنظر الاعتبار عند تنفيذ قرار نقل الصلاحيات للوصول إلى الغاية الأساسية من اللامركزية الرشيدة والناجحة في العمل من جهة، كما انها تحتاج إلى وصف قانوني أو تشخيص إداري حسب وضعه المناسب كونها تمثل حالة قانونية جديدة فنقول إن هناك علاقات إدارية متعددة تحصل بين الرئيس الأعلى والمرؤوس الأدنى ومن هذه العلاقات هي (التفويض أو التحويل).

- أهمية البحث:

تنبع أهمية الموضوع من منطلق كون تجربة نقل الصلاحيات ممارسة إدارية جرت بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، في ظل تسارع دوران الموقع والوظيفة نتيجة للتغير المستمر في مواقف الكتل والائتلافات المشاركة في العملية السياسية وصعود بعض الشخصيات المحسوبة والمتحالفة مع هذا الحزب أو ذاك والتي قد تكون بعيدة من ناحية الخبرة أو الاختصاص أو المؤهل العلمي أحيانا عن المواقع التي تتسلمها، وهو ما سينعكس حتما على مستوى الأداء الوظيفي الحكومي وبالتالي على قدرة دوائر الدولة في تلبية احتياجات المواطنين سواء في مجال الامن أو الاعمار أو الصحة أو التعليم ... وغيرها.

- فرضية البحث:

ينطلق البحث من فرضية مؤداه ان مسألة نقل الصلاحيات بما تتضمنه من إصدار الأوامر والتعليمات التي تلزم العاملين فيها بالعمل بموجبها، وقدرتها على تحديد النتائج والمخرجات بما يتطابق مع أهداف المحافظات وسياساتها، وسند هذه الصلاحية ما تملكه من شرعية وجودها، وقدرتها على المكافأة والتعويض، وقدرتها على ممارسة الثواب والعقاب، فإن لها سلبيات من شأنها ان تسهم في أحداث حالة من الفوضى في العمل الإداري ان صح التعبير.

ولإثبات صحة الفرضية أعلاه فسنعمد إلى الإجابة عن الأسئلة الآتية:

- ماهية الصلاحية وأنواعها؟ وما هي المفاهيم المتداخلة معها؟
- ما هي أبرز اليات تنفيذ نقل الصلاحيات؟ وما هي آثارها الإيجابية؟
- ما هي سلبيات عملية نقل الصلاحيات وآثارها المحتملة؟

- منهجية البحث:

اعتمد البحث المنهج الاستقرائي التحليلي في عملية استقراء الأحداث والتحويلات التي شهدتها أو ستشهدها عملية نقل الصلاحيات من الحكومة المركزية وتحليلها على نحو من الموضوعية والدقة.

- هيكلية البحث:

لإثبات صحة فرضية أعلاه فقد ارتأينا تقسيم البحث بالإضافة إلى مقدمة وثلاثة مباحث، تناول المبحث الأول ماهية الصلاحية والمفاهيم المقاربة والمتداخلة معها مع الإشارة إلى أنواع الصلاحيات، بينما تناول المبحث الثاني آلية تنفيذ نقل الصلاحيات

وإيجابياتها، ثم تناول المبحث الثالث سلبيات عملية نقل الصلاحيات المحتملة، وأخيراً اختتم البحث بخاتمة تضمنت جملة استنتاجات وتوصيات.

المبحث الأول: في تحديد ماهية الصلاحية وأنواعها

سنعمد هنا إلى التطرق لماهية الصلاحية والمصطلحات المتداخلة معها، ومن ثم التطرق لأنواع الصلاحية المختلفة بغية تقديم لمحة مبسطة عن موضوع البحث وكالاتي:

المطلب الأول: ماهية الصلاحية والمصطلحات المتداخلة

يراد بالصلاحية مجموعة النشاطات التي تمارس من قبل (المديرين، المسؤولين، الوزراء، وغيرهم) بهدف ضمان إنجاز الأعمال وتحقيق الأهداف المنشودة بكفاءة عالية، وهذا الحق في تكليف الآخرين للقيام بالأعمال وإصدار الأوامر الإدارية الملزمة لتحقيق الأهداف المنشودة، كما يراد بها " إعطاء سلطة لشخص ما للقيام بعمل محدد لفترة غير محددة، بحيث تكون مسؤولية هذا الشخص على قدر هذه السلطة ^(١).

وفي ضوء ذلك، يمكن القول أنّ الصلاحية الإدارية هي التزام يقع على عاتق الطرف المسؤول تبرره من الناحية القانونية اعتبارات عدة لعل في مقدمتها تحقيق المصلحة العامة التي تسعى بقواعدها إلى تحقيق القوانين الوظيفية^(٢)، ومؤدا ذلك أن الصلاحية تمنح المديرين القوة التي بموجبها يستطيعوا القيام بأحداث تصرفات ملزمة، بيد أنها ليست مطلقة، كونها مقيدة بعدة قيود تحد من تصرفاتهم منها قيود داخلية كالسياسات والاجراءات والتعليمات، وقيود خارجية كالقوانين وسياسات الدولة والأعراف والتقاليد السائدة في البيئة الخارجية، فضلاً عن أن الصلاحية لا تعني استخدام القوة أو الشدة مع المرؤوسين واجبارهم على إنجاز الأعمال المكلفين بها؛ لأن ذلك يخرج عن المفهوم الحقيقي للصلاحية التي تسري من الأعلى إلى الأسفل وفقاً للهيكل التنظيمي وتنتقل عبر المستويات الإدارية والوحدات التنظيمية مكونة بذلك تسمية الرئيس والمرؤوس^(٣).

(١) عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٧١، ص ٦١. وشريف يوسف خاطر، القرار الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠١١، ص ٤٠.

(٢) محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة: في النظام الإداري الإسلامي دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٣، ص ٩-١٠.

(٣) عبد الفتاح سايرداير، نظرية أعمال السيادة، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٥٥، ص ٧٨.

وهكذا فإن عملية تخويل الصلاحية مهمة للغاية فبدونها يصبح الرئيس الأعلى للمنظمة (المدير، الوزير، وغيرهم) صاحب الصلاحية الوحيد وبالتالي فإن المنظمة ستكون من قسم واحد وهو رئيسه ويختفي بذلك الهيكل التنظيمي. وهو ما يجعلها بالتالي من مستلزمات التنظيم الأساسية، ذلك ان جميع النشاطات في وحدة تنظيمية تتطلب بالضرورة تخويل رؤساء هذه الوحدات بعض صلاحيات الرئيس الأعلى للمنظمة وبدونها ليس بالإمكان إنجاز العمل بالشكل المطلوب، ومن الأمور التنظيمية الهامة التي يجب الأخذ بها عند القيام بتخويل الصلاحية ما يلي:

أ- أن يكون تخويل الصلاحية من قبل من يتمتع بها: فلا يحق لمن لا يمتلك الصلاحية تخويلها إلى الآخرين.

ب- لا يجوز تخويل الصلاحية بالكامل: لا تخول جميع صلاحيات المدير إلى مرؤوسيه فذلك يؤدي إلى تخليه عن منصبه الإداري.

ج- تخويل الصلاحية لا يعني التخلص منها: لا يعني قيام الرئيس بتخويل الصلاحية إلى الآخرين التخلص منها أو التنازل عنها بل إنه يبقى محتفظاً بها، فالتخويل هو السماح بالتصرف إضافة إلى تصرف صاحب الصلاحية (الرئيس) بالصلاحية وبالتالي فإن مالك الصلاحية لا يفقد صلاحيته عند تخويلها إلى مرؤوسيه بل يحتفظ بحق التصرف بموجبها متى شاء .

أما المسؤولية فهي التزام الفرد بأداء واجبات محددة له باعتباره عضواً في المنظمة بغض النظر عن رغبته الخاصة وعلى ذلك فإن الالتزام والطاعة هما أساس المسؤولية ولذا ليس للمسؤولية معنى إلا عند تطبيقها على فرد. غير ان هناك جملة ملاحظات يمكن الاسترشاد بها في تعريف المسؤولية وكالاتي^(١):-

- توجد المسؤولية بين الرئيس والمرؤوس، إذ يكون للرئيس الحق في تكليف المرؤوسين بأداء واجبات معينة وهو ما يجعلهم مسؤولين عن أداءها أمامه.

- تختلف المسؤولية باختلاف نوع التكليف لأداء الواجبات فهناك المسؤولية المستمرة التي تنشأ نتيجة لتكليف المرؤوس بأداء واجبات مستمرة وهناك المسؤولية المؤقتة التي تنتهي بانتهاء العمل المكلف به المرؤوس.

- المسؤولية لا تفوض كما هو الحال بالنسبة للصلاحية فالفرد يبقى مسؤولاً سواء قام بتنفيذ العمل بنفسه أم منح غيره صلاحية التنفيذ.

(١) الصلاحية والمسؤولية ... وجهة نظر إدارية، ٢٠ شباط/فبراير ٢٠١٥، منشور على شبكة المعلومات والانترنت. <http://tourism.uokerbala.edu.iq>

- يختلف حجم المسؤولية باختلاف حجم العمل الموكل للفرد أو حجم الصلاحيات المخولة له فكلما انيطت به أعمال أكبر حجماً أو منح صلاحيات أوسع كلما ازدادت مسؤوليته.

أما التفويض فهو إجراء وقتي يقوم به المدير من أجل تخفيف الأعباء الملقاة عليه، وذلك بإعطاء غيره صلاحيات التصرف واتخاذ القرارات المناسبة في شأن محدد ومعين. وفي ضوء ذلك فإن سمات التفويض الأساسية للتفويض تتمثل بالآتي^(١):

١- هو إجراء وقتي أو محدد في مدته، بمعنى انه ينتهي بانتهاء المهمة التي تم إجراء التفويض بشأنها.

٢- سمته الأساس الإقلال من العبء الملقى على عاتق الرئيس أو المدير، التي من شأنها استنزاف وقته والتقليل من مهارة تركيزه في اتخاذ العديد من القرارات التي يقوم باتخاذها.

٣- يوفر عنصر الوقت للمدير، كنتيجة منطقية لتخفيف الأعباء الملقاة عليه، الأمر الذي ينعكس إيجابياً في التركيز على الاختصاصات الرئيسية والهامة للمدير، وتناولها بتفاصيلها، وتقديرها قبل اتخاذها.

٤- إن التفويض محدد بخصوص صلاحيات معينة، وليست شاملة، لأنه إذا كان شاملاً فإنه سيكون سالباً لمنصب صاحبها، بل هو محدد بمسائل معينة على سبيل الحصر.

٥- التفويض يصدر عمّن يملك التفويض، وبالتالي فإنه لا تفويض لمن ليس له الحق في اتخاذه^(٢).

المطلب الثاني: طبيعة الصلاحيات

تختلف طبيعة الصلاحيات وأنواعها، فبقدر تعلق الامر بالتجربة العراقية في نقل الصلاحيات ومن خلال الاطلاع على صلاحيات الوزارات المشمولة بنقل وقوانينها وتعليماتها، والعمل الحالي الموكل لفروع دوائر تلك الوزارات في المحافظات، يمكن تقسيم نوعية الصلاحيات وفئاتها الى:

(١) مفهوم معنى تفويض السلطة الإدارية، منتدى القانون الإداري، شبكة عمان القانونية، ٢٠١٠/٣/١٩، شبكة المعلومات

والانترنت <http://www.omanlegal.net/vb.member.php?>

(٢) عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في قانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٩٧ وما بعدها.

١- الصلاحيات الإدارية: تعد من أسرع الصلاحيات نقلاً، فهي لا تحتاج المزيد من الإجراءات، سوى تغيير جهات المخاطبة والموافقات وسلسلة المراجع، واستبدال الوزارة ومديرياتها بالمحافظة ومديرياتها، وقد يتطلب البعض القليل منها إلى تشريعات ووقت للنقل.

٢- الصلاحيات القانونية: تتطلب هذه الصلاحيات في بعض جوانبها تشريعات جديدة تعالج الوضع الجديد وفراغاته التشريعية، والتقاطع المحتمل مع التشريعات الاتحادية، وبعضها لا يتطلب إي تشريعات ويمكن نقله دون الحاجة لذلك.

٣- الصلاحيات المالية: تعد من اصعب الصلاحيات نقلاً كونها تتطلب جملة من الإجراءات بعضها يتطلب تشريع، وتحتاج لتحديد وقت مناسب للنقل وتدريب الكوادر لتكون جاهزة لنقل تلك الصلاحيات التي يكون أنسب وقت لها هو بالتزامن مع إعداد الموازنة الاتحادية للسنة التالية^(١).

٤- الصلاحيات التخطيطية: وهي غير مشمولة بالنقل.

وهناك تقسيم اخر للصلاحيات وفق لزمان النقل ومتطلباته وكالاتي:

١- صلاحيات معطاة أصلاً للدوائر الفرعية فلا تتطلب نقل وتختلف نسبتها من وزارة لأخرى.

٢- صلاحيات يمكن نقلها فوراً دون الحاجة لأي مقدمات إجرائية أو تشريعية.

٣- صلاحيات يتطلب نقلها وقت كما في الكثير من الصلاحيات المالية على سبيل المثال.

٤- صلاحيات يتطلب نقلها تشريعات جديدة أو تعديل في تشريعات ولا يمكن إجراء النقل بدون ذلك.

وأخيراً نجد أن أنواع الصلاحيات يتراوح بين ما يمكن نقله بسهولة أو وفق إجراءات معينة وبين ما يصعب أو لا يمكن نقله.

المبحث الثاني: آلية تنفيذ نقل الصلاحيات وإيجابياتها

سنعمد هنا إلى الحديث عن الآلية التي تعتمد لنقل الصلاحيات من الوزارات المعنية إلى المحافظات من جهة، مع الإشارة إلى أبرز الإيجابيات التي يحتمل أن تتمخض عنها وكالاتي:

(١) حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٨١ وما بعدها.

المطلب الأول: آلية تنفيذ نقل الصلاحيات

يسعى الجميع إلى نقل الصلاحيات من الوزارات إلى المحافظات حسب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، لأجل تمكينها من تقديم الخدمات إلى مواطنيها. وقد ذكر إن المشرع العراقي أورد في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ نص المادة (٤٥) والذي جاء فيه (أولاً: - تؤسس هيئة تسمى (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء البلديات والأشغال العامة، الأعمار والإسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، التربية، الصحة، الزراعة، المالية، الشباب والرياضة، التخطيط، وزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات تتولى ما يأتي :-

- ١- نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات: (البلديات والأشغال العامة، الأعمار والإسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، التربية، الصحة، الزراعة، المالية، الشباب والرياضة) مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها إلى المحافظات في نطاقها وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسية العامة.
- ٢- التنسيق بين المحافظات في كل ما يتعلق بشؤونها وإدارتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها.
- ٣- وضع آليات الإدارة الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المنصوص عليها في المواد (١١٢/١١٣/١١٤) من الدستور.
- ٤- النظر في تفويض الاختصاصات التي تطلبها الحكومات المحلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس لإدارة المشاريع الاستثمارية وتسهيل إدارة المحافظات وفق أحكام المادة (١٢٣) من الدستور.
- ٥- تنجز الهيئة أعمالها المشار إليها في الفقرة (١) أعلاه خلال سنتين اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون وفي حالة عدم إكمال هذه المهام تعد هذه الوظائف منقولة بحكم القانون.
- ٦- تجتمع الهيئة كل شهرين مرة واحدة في الأقل وكلما دعت الحاجة.
- ٧- تضع الهيئة نظاماً داخلياً لتنظيم اجتماعاتها ومتابعة أعمالها.

أما بالنسبة للخطوات الواجب القيام بها من قبل السلطات الاتحادية ووفقا لما ذكر أعلاه:

أولا: مجلس النواب:

- إصدار جملة من التشريعات تتطلبها عملية نقل بعض الصلاحيات.
- حث الحكومة الاتحادية على تهيئة ظروف نقل الصلاحيات كافة ووضع جدول زمني لذلك.

- تفعيل دور الجهات الرقابية بما يتلاءم وعملية النقل.

ثانيا: مجلس الوزراء:

- اقتراح التشريعات المطلوبة لنقل بعض الصلاحيات.
- الجدية في عملية نقل الصلاحيات ووضع جدول زمني محدد وواضح.
- العمل على نقل الصلاحيات التي لا تتطلب وقت أو تشريع.
- حث الوزارات على الجدية في هذا الشأن.
- العمل على تدريب الكوادر ووضع جدول زمني لذلك.

ثالثا: الوزارات:

- تصنيف الصلاحيات وفق ما ذكر أعلاه.
- العمل على نقل الصلاحيات وتوجيه الوزارات وفروعها بالتعامل الجدي مع ذلك.
- توفير البيانات الدقيقة للمحافظات لمعرفة نوعية الصلاحيات التي ستنتقل وحجم مسؤولياتها.
- المساعدة في التدريب والمشورة في كل مراحل نقل الصلاحيات.
- أما السلطات المحلية باعتبارها الطرف الأساس والمتلقي للصلاحيات فإن الخطوات المطلوبة منه تتمثل بالآتي:

أولا: مجلس المحافظة:

- استحصال البيانات لوضع خطة واقعية لاستلام الصلاحيات.
- إصدار جملة من التشريعات المحلية للتعامل مع الوضع بعد نقل الصلاحيات.
- تفعيل دور لجان الرقابة مع العمل على إعادة تقسيم لجان المجلس بما يتناسب والوضع الجديد.
- وضع خطة اقتصادية ومالية والاستعانة بكل الخبرات المتاحة وبما يحقق تنمية واقعية في كل القطاعات، مع الاستثمار الأمثل لإيجابيات عملية نقل الصلاحيات.

ثانيا: المحافظة:

- استتصال البيانات من الوزارات كافة ورسم خطة إدارية ومالية لنقل الصلاحيات.
- العمل على إنشاء دائرة موازنة ومحاسبة على غرار ما موجود في وزارة المالية الاتحادية.
- الإسراع بتدريب الكوادر المطلوبة كافة.
- الاستعانة بكل الخبرات المتاحة والعمل ضمن نطاق الخطة الاقتصادية والمالية.
- التعامل مع الموضوع بجدية وحرفية باعتباره مهمة ليست سهلة.

المطلب الثاني: إيجابيات نقل الصلاحيات

- لعل من أبرز إيجابيات آلية تنفيذ عملية نقل الصلاحيات بكل خطواتها هي انها أفضل وسيلة لمواجهة التقسيم من جهة، بيد ان لها إيجابيات اخرى عديدة، من جهة أخرى تتمثل بالآتي⁽¹⁾:
- ترسيخ مقومات النظام الفدرالي في العراق، وتهيئة الظروف لتحول بعض المحافظات إلى أقاليم لاحقا.
 - تخفيف سيطرة الحكومة الاتحادية على الحكومات المحلية وتمكين الأخيرة من إدارة شؤونها بكفاءة أفضل.
 - تشجيع المواطن وتحفيزه على التفاعل الإيجابي مع السلطات الحكومية المحلية، وتحديد جهة التقصير الرئيسة في تقديم الخدمات الأساسية وتطويرها.
 - من الممكن ان تعمل تجربة نقل الصلاحيات على تقليل وطأة الصراع السياسي بين القوى الرئيسة داخل المحافظات، وجعل مسالة الصراع محصورة بالمستوى الاتحادي، وتحول الحكومات المحلية بتشكيلاتها التنفيذية والتشريعية إلى حكومات إجرائية مهمتها إنجاز العمل في خدمة المواطن، بدلا من الانشغال بالحصول على مكاسب وامتيازات مرتبطة بالعمل السياسي على المستوى الاتحادي.
 - تنظيم عمل الحكومات المحلية واشراك المواطن بقوة في تشكيل هذه الحكومات بعيدا عن تدخل المركز.

(1) خالد عليوي العرداوي، نظرة على اجراء نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، منشور على شبكة المعلومات والانترنت.

- الاستثمار الأمثل لموارد الحكومات المحلية في تحقيق التنمية الشاملة داخل حدودها الإدارية.

المبحث الثالث: سلبيات نقل الصلاحيات وتبعاتها

لعل من أبرز السلبيات المحتملة لنقل الصلاحيات أنه رغم نجاح المحافظات في القيام بتلك الصلاحيات ونجاحها بنسبة كبيرة في بعض المهام التي تناط بها، إلا أنها ستفشل في البعض الآخر بنسبة كبيرة أيضاً، ومن أبرز القضايا التي سوف تواجهها هي الصعوبات المرتبطة بوجود الفساد المالي والإداري والصراع على السلطة داخل المحافظات الذي سوف يكون بصورة كبيرة جداً، بالإضافة إلى قلة الخبرة في المحافظات والفوضى الإدارية من عدم معرفة الصلاحيات والمهام الممنوحة للمحافظات وسوف تتحول كل محافظة إلى دولة مصغرة قائمة بحد ذاتها وهو ما يمكن اعتباره بداية للإقليمية أو الفيدرالية^(١).

بالإضافة إلى ما تقدم، اشار الأستاذ حمد الخزرجي الباحث في مركز الفرات للدراسات والتنمية الاستراتيجية، إلى أن بعض المحافظات رفضت نقل الصلاحيات وهو ما يجعل عملية نقل الصلاحيات لبعض المحافظات دون غيرها، وبالتالي سوف تفشل المحافظات كما فشلت الحكومة المركزية في أداء مهامها بتقديم الخدمات إلا في بعض المحافظات التي لديها موارد مالية كبيرة.

كما يمكن القول، أن أحد أبرز سلبيات عملية النقل هي فقدان السيطرة والتحكم من قبل الحكومة المركزية بالذات على المسائل التي تشملها عملية النقل، فضلا عن فقدان صلاحيات التخطيط والرقابة في الوقت الذي يفضل بقاءها لدى الحكومة بغية تقييم أداء المحافظات في القيام بمهامها.

(١) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٧، ص١٥٧ وما بعدها.

الخاتمة

تمثل تجربة نقل الصلاحيات خطوة استثنائية في سبيل التطوير الواسع ودليل واضح على الثقة الممنوحة من المركز للمحافظات، وقدرة الأخيرة على إدارة شؤونها والتصرف بمقدراتها وتحريك بنيتها البشرية، خاصة بعد ان أثبتت قدرتها على تحمل المسؤولية من خلال المعوقات التي تعرضت لها كالإرهاق وتراجع القدرة الاقتصادية للبلاد.... الخ، عليه توصل البحث إلى جملة ال **استنتاجات** منها:

١. إن تجربة نقل الصلاحيات إنّما هي دليل على مغادرة المركزية والتمسك بالتحول الديمقراطي الذي اكتسبه العراق بعد عهود طويلة من المركزية الضيقة.
٢. تعد تجربة نقل الصلاحيات نقله في النظام الإداري والسياسي للدولة، وهو ما سترتب عليه أبعاد سياسية وتجارية من شأنها ان تخلق مساحة كافية للتنافس الإيجابي والفعال بين المحافظات والتي سيفضي في النهاية إلى تطور وسائل التنمية الشاملة للدولة كافة.
٣. تعد هذه التجربة بما تنطوي عليه من اللامركزية ضرورية ومهمة لدولة ذات مجتمع فسيفسائي متعدد القوميات والطوائف كونها تعد أفضل وسيلة لمواجهة أخطار الانفصال والتقسيم.
٤. تمنح هذه التجربة المحافظات إمكانيات كبيرة للنهوض بواقعها الخدمي والاقتصادي استنادا للدستور العراقي.

المقترحات:

- ١- وضع برامج وخطط زمنية مدروسة ومتأنية لنقل الصلاحيات وضمن خارطة طريق وبتوقيات وحسب أهمية كل صلاحية ومدى ارتباطها وتماسها بتقديم الخدمة.
- ٢- تهيئة الكوادر اللازمة وإعدادها إعدادا جيدا والاستفادة من تجارب الدول الأخرى في اللامركزية الإدارية للدوائر ذات الصلة.
- ٣- رفق مجالس المحافظات بالخبرة اللازمة من خلال دورات رقابية وتشريعية.
- ٤- بحث القانون بموضوعية وتجرد مع الحكومة الاتحادية والأطراف ذات العلاقة.
- ٥- البحث عن سبل جديدة للحكومات المحلية لزيادة إيراداتها.
- ٦- تأسيس مجلس تخطيط أعلى في كل محافظة يمثل أقسام التخطيط في كل الدوائر وتكون قراراته ملزمة وليست استشارية.
- ٧- كما رأى المتدخلون وجود ممثلية للسلطة القضائية تختص بمتابعة نقل الصلاحيات كدعم للحكومات المحلية؛ لاحتمالية وجود حاجة للبت بقرارات سريعة لا تتحمل أن تسلك المسلك الروتيني المطول كما في الأوقات الطبيعية.

المراجع

أولاً: الكتب:

- ١- حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- ٢- شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠١١.
- ٣- عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في قانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٣.
- ٤- عبد الفتاح سايرداير، نظرية أعمال السيادة، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٥٥.
- ٥- عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٧١.
- ٦- محمد باهي ابو يونس، الاختيار على اساس الصلاحية للوظيفة العامة: في النظام الإداري الاسلامي دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، ٢٠١٣.
- ٧- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٥.

ثانياً: المواقع الالكترونية:

- ١- خالد عليوي العرداوي، نظرة على اجراء نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، منشور على شبكة المعلومات والانترنت:

<http://fcds.com>

- ٢- الصلاحية والمسؤولية ... وجهة نظر إدارية، ٢٠ شباط/فبراير ٢٠١٥، منشور على شبكة المعلومات والانترنت:

<http://tourism.uokerbala.edu.iq>

- ٣- مفهوم معنى تفويض السلطة الإدارية، منتدى القانون الإداري، شبكة عمان القانونية، ٢٠١٠/٣/١٩. شبكة المعلومات والانترنت:

<http://www.omanlegal.net/vb.member.php>

المستخلص:

تعد الصلاحية ركنا أساسيا من أركان العمل الإداري فمن خلالها يمارس المدراء والوزراء وغيرهم مسؤولياتهم في التصرف واتخاذ القرارات اللازمة لأداء العمل وتحقيق الأهداف المنشودة، كونها حق يمنح لصاحب المركز أو السلطة نتيجة تسلمه هذا المركز أو السلطة وفق القوانين المرعية، بالتالي تعد تجربة نقل الصلاحيات من الوزارات إلى الحكومات المحلية في العراق بداية لتطبيق مبدأ اللامركزية في العمل الإداري، سيما وأنها خطوة مهمة في إعطاء فسحة من الحرية للحكومات المحلية في تسيير أعمالها وتنفيذ مشاريعها على نحو يلبي حاجات مواطنيها ويساهم في التخلص من سلسلة الروتين التي اتسم بها عمل الوزارات، والتي كانت السبب الرئيس في تأخر تنفيذ العديد من المشاريع واستنزاف الوقت والجهد وعزوف العديد من الشركات الاستثمارية للاستثمار في العراق.

وعليه فإن عملية تطبيق هذه التجربة تحتاج إلى دراسة مستفيضة يجب أخذها بنظر الاعتبار عند تنفيذ قرار نقل الصلاحيات للوصول إلى الغاية الأساسية من اللامركزية الرشيدة والناجحة في العمل من جهة، كما أنها تحتاج إلى وصف قانوني أو تشخيص إداري حسب وضعه المناسب كونها تمثل حالة قانونية جديدة، فنقول: إن هناك علاقات إدارية متعددة تحصل بين الرئيس الأعلى والمرؤوس الأدنى ومن هذه العلاقات هي (التفويض أو التحويل)، ومن هنا تتبع أهمية الموضوع من منطلق كونها ممارسة إدارية جرت بين الحكومة المركزية والمحافظات الغير منتظمة بإقليم، في ظل تسارع دوران الموقع والوظيفة نتيجة للتغير المستمر في مواقف الكتل والائتلافات المشاركة في العملية السياسية وصعود بعض الشخصيات المحسوبة والمتحالفة مع هذا الحزب أو ذاك والتي قد تكون بعيدة من ناحية الخبرة أو الاختصاص أو المؤهل العلمي

أحياناً عن المواقع التي تتسلمها، وهو ما سينعكس حتماً على مستوى الأداء الوظيفي الحكومي وبالتالي على قدرة دوائر الدولة في تلبية احتياجات المواطنين سواءً في مجال الأمن أو الأعمار أو الصحة أو التعليم... وغيرها .

Abstract:

The authority is an essential element of the administrative work, through which the directors, ministers and others exercise their responsibilities in acting and taking the necessary decisions to perform the work and achieve the desired goals, as a right granted to the owner of the center or authority as a result of receiving this status or authority according to the applicable laws. Therefore, the experience of transferring powers from ministries to local governments in Iraq is beginning to apply the principle of decentralization in administrative work, especially as it is an important step in giving freedom to local governments in running their projects and projects in a way that meets the needs of their citizens and contributes to the elimination of the routine that characterized them. The work of ministries, which was the main reason for the delay in the implementation of many projects and the drain of time and effort and the reluctance of many investment companies to invest in Iraq. However, the process of applying this experience requires extensive study, which must be taken into account when implementing the decision to transfer powers to reach the basic goal of rational and successful decentralization on the one hand, and it needs to be a legal description or administrative diagnosis according to the appropriate situation as a new legal case we say. There are multiple administrative relations between the superior and the subordinate, and these relations are

(authorization or authorization). Hence, the importance of the issue stems from the fact that it is an administrative exercise that took place between the central government and the irregular provinces in the region, in light of the accelerated turnover of the position and function as a result of the constant change in the positions of blocs and coalitions participating in the political process and the rise of some figures calculated and allied with this party or that. In terms of experience, competence or scientific qualification sometimes on the sites received, which will inevitably reflect on the level of government performance and therefore on the ability of the State Departments to meet the needs of citizens, whether in the field of security, reconstruction, health or education ... Others