

تطبيق اللامركزية في العراق ومعايير تفويض ونقل الاختصاصات بعد العام ٢٠٠٨م

Decentralization in Iraq and the criteria for delegating and transferring powers after 2008

م.م علي عبدالمطلب صادق *

Ali AbdulMuttalib Sadiq

ali.a@cis.uobaghdad.edu.iq

تاريخ الاستلام: ٢٠٢٥/١/٣٠ تاريخ القبول: ٢٠٢٥/٣/٢ تاريخ

النشر: ٢٠٢٥/٤/٣٠

الملخص

تتبع فلسفة الدولة في الحكم على طريقة الادارة العامة فيها ويكون الاختيار ما بين المركزية واللامركزية، وبعد التحول السياسي الجذري للعراق عام ٢٠٠٣م وتغير النظام السياسي تغير معه النظام الاداري أيضا، واتجه إلى العمل بالنظام اللامركزي تشريعا وتطبيقيا، فتم إصدار نصوص دستورية وتشريعات قانونية إنصبت جميعها على منح الوحدات المحلية اختصاصات وصلاحيات واسعة بما يمكنها من أداء وظائفها بأفضل وجه، ولم يقتصر الأمر على ما صرحت به نصوص دستور عام ٢٠٠٥م النافذ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ من اختصاصات لصالح المحافظات، بل تعداه الأمر إلى نقل الاختصاصات التنفيذية من بعض الوزارات إلى المحافظات غير المنتظمة بإقليم، كما هو الوارد في مضمون قانون الموازنة العامة

(* مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية/جامعة بغداد).

الاتحادية للسنة المالية ٢٠٠٩م، الذي تضمن مشاريع قوانين تعدل قوانين الوزارات العراقية بما يفيد فك ارتباط الدوائر المحلية في المحافظات من الوزارات الاتحادية والحاكمات بالمحافظات ماليا واداريا وبما ينسجم مع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومع تولي الهيئة العليا للتسيق بين المحافظات مهام نقل الاختصاصات الى المحافظات، ظهرت جملة من المعوقات وقفت أمام التنفيذ تتعلق بحدود اختصاصات وصلاحيات المحافظات قبال الاختصاصات الاتحادية وأخرى طالت طبيعة العلاقة المؤسسية ما بين الوزارات المشمولة بنقل الاختصاصات والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية، تفويض الاختصاصات، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

Abstract

The state's philosophy of governance is reflected in the method of public administration in it, and the choice is between centralization and decentralization. After the radical political transformation of Iraq in 2003 and the change in the political system, the administrative system also changed, and it moved towards working with the decentralized system legislatively and practically. Constitutional texts and legal legislation were issued, all of which focused on granting local units broad powers and authorities that would enable them to perform their functions in the best possible way. The matter was not limited to what was stated in the texts of the effective 2005 Constitution and the Law of

Governorates Not Organized in a Region No. 21 of 2008 regarding powers in favor of the governorates, but rather it went beyond that to transfer the executive powers of the federal government from some ministries to the governorates not organized in a region, as stated in the content of the Federal General Budget Law for the fiscal year 2009, which included draft laws amending the laws of Iraqi ministries in a way that would benefit the separation of local departments in the governorates from the federal ministries and their financial and administrative attachment to the governorates in a manner consistent with the Law of Governorates Not Organized in a Region. Region, and with the Higher Authority for Coordination between the Governorates assuming the tasks of transferring competencies to the governorates, a number of obstacles appeared that stood in the way of implementation related to the limits of the competencies and powers of the governorates versus the federal competencies and others that affected the nature of the institutional relationship between the ministries covered by the transfer of competencies and the governorates not organized in a region.

Keywords: Decentralization, Delegation of Competencies, Law of Governorates Not Organized in a Region.

المقدمة

يأخذ شكل تنظيم الاختصاصات لأي دولة أهمية بالغة لما له من أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية تعكس على إستقرار الدولة، والتنظيم الإداري للوحدات المكونة للدولة يعطينا صورة واضحة عن نوع العلاقة القانونية التي تنظم عمل السلطات العامة وتوزيع الاختصاصات فيما بينها، بالأصالة أو بالتفويض والنقل، وبما أن العراق واحداً من بين الدول التي تعاقبت عليه أنظمة حكم مختلفة فقد تبع ذلك إختلافاً في شكل التنظيم الإداري له، فالأسس القانونية التي قام عليها هذا التنظيم، تغيرت تماماً عند الوصول إلى دستور سنة ٢٠٠٥ م النافذ، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م المعدل، إذ مثل كلاهما إعطافة كبيرة في شكل إدارة الوحدات المحلية عندما نقل العراق من صورة الدولة البسيطة إلى المركبة، ومن المركزية إلى اللامركزية، وجعل العراق (دولة إتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة)، وصار التنظيم الإداري للوحدات المكونة للدولة العراقية يتكون من أقاليم ومحافظات غير منتظمة بإقليم وادارات محلية وقرى، ومن قراءة لطبيعة ونوع العلاقة بين السلطات الاتحادية واختصاصات المحافظات غير المنتظمة بإقليم، تلك العلاقة التي رسم حدودها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، وما نتج عنهما من إثارات بين الحين والآخر بسبب تعدد قرارات السلطة التنفيذية، وعدم إستيعاب التراتب الهرمي للسلطة الادارية واستعمال صلاحيات كل منها واختصاصاتها، التي رسم حدودها المشرع وفق قواعد اللامركزية.

أهمية البحث :

تتبع أهمية البحث من ضرورة بيان شكل منح الاختصاصات الذي رافق أداء الحكومات المحلية في العراق، خصوصاً بعد التحول الجذري الذي طال المركز القانوني لها وفق المعطيات الدستورية والقانونية.

هدف البحث :

يرمي البحث إلى تسليط الضوء على النصوص الدستورية والقانونية التي نظمت اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم، التي إحتواها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م المعدل، المنبثق عن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ، تلك الاختصاصات التي أعطت صورة تحليلية حول شكل إدارة الوحدات المحلية في العراق بعد عام ٢٠٠٣م.

إشكالية البحث :

تكمن إشكالية البحث في الاسلوب الذي تبناه المشرع العراقي في توزيع الإختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، مما إنعكس سلباً في التطبيق العملي عند ممارسة الطرفين لاختصاصاتهما الدستورية من خلال التفويض والنقل.

فرضية البحث:

يفترض البحث أن آلية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لم تستوعب مبادئ تطبيق اللامركزية بصورة موضوعية، مما سبب خلطاً كبيراً في مفاهيم اللامركزية (الإدارية والسياسية) والتفويض والنقل، وقد أثر

ذلك في عدم إدراك الحكومات المحلية طبيعة صلاحياتها وحدود الاختصاصات الموكلة إليها.

هيكلية البحث:

إنتظم البحث في مبحثين وخمس مطالب، جاء المبحث الاول بعنوان (مفهوم اللامركزية وعلاقتها بتفويض ونقل الاختصاصات) وفيه مطلبين، الاول (اللامركزية والمفاهيم المقاربة) والثاني (ماهية الاختصاص الاداري والتفويض والنقل)، أما المبحث الثاني فقد جاء تحت عنوان (أبعاد تفويض ونقل الاختصاصات للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق) وتضمن ثلاث مطالب هي على التوالي (توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) و (مسارات تفويض ونقل الاختصاصات للمحافظات غير المنتظمة في إقليم) و (محددات تفويض ونقل الاختصاصات للمحافظات غير المنتظمة في إقليم)، ثم الخاتمة والاستنتاجات.

المبحث الأول

مفهوم اللامركزية وعلاقتها بتفويض ونقل الاختصاصات

يتردد مفهوم اللامركزية في مجالات إدارة الدولة بوصفها إحدى الآليات الناجعة لحل مشكلة توسيع دائرة المهام الملقاة على عاتق السلطة المركزية، إذ لا يمكن تصور وجود نظام سياسي تتحصر فيه مركزية إصدار القرارات بوجود ذلك الكم الهائل من المهام السياسية والإدارية، ومن هنا صار توزيع الاختصاصات بين المركز والوحدات المكونة للدولة وفق اللامركزية ملجأً للتخلص من أعباء إختصاصات من الممكن منحها لهيئات محلية من خلال تفويض الاختصاص أو حتى نقل الاختصاصات إليها، ولتوضيح

معاني اللامركزية والتفويض والنقل، فقد تم تناولها بشيء من التفصيل في هذا المبحث من خلال مطلبين هما:

المطلب الأول: اللامركزية والمفاهيم المقارنة.

المطلب الثاني: ماهية الاختصاص الاداري والتفويض والنقل.

المطلب الأول

اللامركزية والمفاهيم المقارنة

يتخذ التنظيم الاداري في أي دولة احد الاسلوبين كما هو معروف وهما اسلوبي المركزية واللامركزية، ويرجع تبني نظام دون الآخر الى اسباب وعوامل عديدة منها حجم الدولة وشكلها موحدة كانت ام اتحادية وزيادة عدد سكانها وتطور وظائفها فضلا عن التطورات التقنية في مجال المعلومات والاتصال كل ذلك لعب دورا هاما في اختيار الدولة لهذا الاسلوب او ذاك^(١)، وان تنامي وظائف الدولة وانتقالها من وظائف الدولة الحارسة الى الدولة التدخلية جعلت من المستحيل القيام بمفردها بتلك الوظائف، فقررت السلطة المركزية نقل السلطة بشأن اداء الكثير من الوظائف والاختصاصات الى مجالس محلية لتقوم بها على وجه الاستقلال مع وضع قدر من الرقابة عليها وهنا ظهرت اللامركزية الادارية^(٢).

توجد في معظم الدول مناطق معينة تربط بين سكانها روابط خاصة تتمثل في المصالح المشتركة بين هؤلاء السكان فهذه المناطق المحلية توجد فيها حياة خاصة ومصالح مشتركة محلية تتطلب ممارسة سلطة محلية من قبل حكام خاصين بها، وهذا هو الواقع السبب الحقيقي لوجود اللامركزية، فاللامركزية لا يمكن ان تكون مصطنعة تخلق خلقا انما يجب ان تستجيب لظروف موضوعية معينة تعترف بها السلطة المركزية و ان اللامركزية ماهي الا بمثابة

اسلوب في التنظيم يقوم على توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات اخرى مستقلة عنها قانونياً^(٣)، غير ان هذا التوزيع للمهام والاختصاصات بين السلطة المركزية ووحدات لامركزية لا يعدو ان يكون في أحد شقيه الاول اللامركزية السياسية وتكون في شكل تحويل المهام السياسية فتكون وحدات سياسية تضطلع بالمهام التشريعية والتنفيذية والقضائية وتسمى عندئذ بالفيدراليات والثاني اللامركزية الادارية بحيث تضطلع الوحدات اللامركزية بمهام دون مستوى المهام السياسية كالادارية والاقتصادية والمالية ويطلق عليها عندئذ تسمية وحدات الادارة المحلية وفي كل جميع فان هذه الوحدات في نطاق اللامركزية تكون داعمة لسيادة الدولة وحريصة على قوتها وجزء لا يتجزء من اقليم الدولة الواحدة، ولذلك تتحدد العلاقة بين السلطة المركزية وسلطة الوحدات المحلية في الدول إحدى صورتين^(٤)، الاولى تركز على منح الكثير من الصلاحيات للسلطات المحلية من حيث العدد والاهمية ودرجة الاستقلالية في اتخاذ القرارات وهنا يكون الرأي نحو ايجاد حكم محلي اي تكون درجة اللامركزية كبيرة، والثانية تركز على منح الوحدات المحلية عدد اقل من الاعمال والصلاحيات وهنا يكون التوجه نحو اقامة ادارة محلية حيث تكون القرارات الصادرة عن السلطات المحلية قليلة في العدد ومحدودة في الاهمية وتستأثر السلطات المركزية بسلطات كبيرة ويكون الحكم مركزياً^(٥).

إن ضغط الاعباء الادارية وربما السياسية التي اخذت تضطلع بها الدولة وحفاظا منها على المستوى الخدمي المثالي الذي تتحمله تجاه الافراد وضبط مسؤوليات البيئة الداخلية ألزمها تخفيف تلك الاعباء باتباع صيغ جديدة تحولت الدولة من خلالها من شكل الدولة المركزية الى شكل اخر تحت مسمى اللامركزية فنشأت الادارة المحلية وهي تسمية يفهم منها تحمل الوحدات المحلية لمسؤولياتها من خلال توزيع سلطات المركز على الاطراف تخفيفا لاعباء السلطة وحفاظا على النشاط الوطني في افضل مستوى ممكن، فالادارة المحليه هي نوع من الإستقلالية الادارية التي تتمتع بها بعض اجهزة الدولة وتبرز على وجه الخصوص في مجال ادارة الخدمات

العامة كالماء والكهرباء والهاتف وماشابه ذلك، واستقلال هذه الادارات ليس استقلالاً سياسياً بل ادارياً بحتاً فتتشكل شركات عامة ومؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية وبما ينطوي عليه من استقلالية ادارية ومالية وكيان^(١).

يمكن تعريف الادارة المحلية بأنها (تحمل وحدة محلية لادارة نفسها بنفسها ولو نسبياً وحرية التصرف بشؤونها الخاصة في حدود التشريعات العامة)، وقد عرفها الدكتور فؤاد العطار بأنها (توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية ومجالس منتخبة او معينة تباشر اختصاصاتها تحت اشراف الحكومة ورقابتها)^(٢)، وكذلك يمكن تلمس اهم مزايا نظام الحكم المحلي في تبنيه لمفهوم الادارة بالمشاركة او الادارة الجماعية، فليس هناك شخص بذاته في نظام الحكم المحلي او في اي من مستويات هيكله التنظيمي تكون له سلطة او حق الامر او النهي، فرييس السلطة المحلية (رئيس المجلس) ليس الا عضو كغيره في اطار السلطة المحلية^(٣).

تعرف اللامركزية الادارية بأنها (توزيع مهام الوظائف الادارية بين سلطة المركز والهيئات والمجالس المحلية التي تقوم بأعمالها ونشاطاتها بحدود معينة من الاستقلال مع الخضوع لرقابة واشراف الحكومة المركزية)^(٤)، ويؤكد الإتحاد الدولي للادارة المحلية في احدى توجهاته بان (هناك اتجاه عام نحو اللامركزية والديموقراطية على المستوى العالمي فالحكومات الوطنيه والمنظمات الدولية من جهة والحكومات المحليه والمواطنين من جهة ثانية يكونون قوة مهمة تسعى الآن أكثر من اي وقت مضى لايجاد نظام حكم ديمقراطي وهذه الجهود نتاج تبني تطبيقات في اكثر من دولة نحو نقل عدد من الصلاحيات من الحكومة المركزية الى المحلية وبناء قدرات الادارة المحليه ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص للقيام بهذا الدور)^(٥)، فالادارة المحلية او الحكم المحلي هو نظام اداري لامركزي يقوم على اساس منح الوحدات المحلية الجغرافيا والشخصية المعنوية وايجاد مجالس محلية منتخبة فيها تتولى الاشراف على

اداء الخدمات وانتاج السلع ذات الصفة المحلية وفق التخطيط العام للدولة ورقابتها ويقوم على اربعة اركان اساسية هي^(١١):

١ - المجالس المحلية المنتخبة أو المختطرة.

٢ - المصالح المحلية المشتركة.

٣- التمويل المحلي.

٤ - التخطيط والرقابة المركزية.

يمكن القول أن النظام غير المركزي جزء من التنظيم السياسي والاداري في الدول، وتكون تطبيقاتها متفاوتة من دولة الى اخرى تبعاً لأختلاف العوامل السياسيـه والاقتصادية والاجتماعية، إلا ان وجود النظم اللامركزية تلك تركز على اركان عدة، تكون هي المعيار الذي يحددها ويميزها عن النظم المركزية، وبغية ترجمة اللامركزية من المفهوم النظري الى الواقع العملي والممارسة الفعلية.

المطلب الثاني

ماهية الاختصاص الاداري والتفويض والنقل

الإختصاص عموماً هو "القدرة القانونية على القيام بتصرف معين" وفي إطار الجهات الإدارية صاحبة الإختصاص في إصدار القرارات الإدارية فإن المقصود من الإختصاص هو مقدرة الجهة الإدارية قانوناً على اتخاذ القرارات الداخلة في نطاق صلاحياتها الإدارية، وعند انعدام الصلاحيه أو القدرة القانونية للجهة الإدارية على إتخاذ القرار فإن ما يصدر عنها من قرارات في هذه الحالة تكون قرارات معيبة من حيث الإختصاص^(١٢)، ويترتب على عيب عدم الإختصاص أن كل مخالفه لقواعد

الاختصاص المنصوص عليها في الدستور أو القانون يعد مخالفاً للنظام العام، وأن صدور القرار وفق عيب عدم الإختصاص يجعله قراراً باطلاً ولا يمكن تصحيحه بإجراء لاحق من السلطة المختصة قانوناً^(١٣)، ومضمون صلاحية السلطة الإدارية في تحمل إختصاصات محددة، يعني حسن التهيؤ لما يخوله القانون للتصرف في إختصاص ما، والقوة التي تضطلع بها السلطة الادارية بما يمكنها من إصدار الأوامر والتعليمات الملزمة للعمل بموجبها، وتحديد المخرجات بما يتطابق وسياساتها، والحق في صنع القرارات الإدارية بالإستناد الى ماتملكه من شرعية وجودها وقدرتها على تحمل الإلتزامات^(١٤)، وتقدير مدى إستيعاب السلطات الإدارية المحلية للإختصاصات الممنوحة لها يتعلق بتحقيق مزيد من اللامركزية والإنتشار الجغرافي بالنسبة للمستويات والسلطات الإدارية تخفيفاً من أعباء الجهاز الإداري المركزي وتزاحم مشكلات الإدارة العامة وتضخم حجمها والإنعكاس السلبي الناتج من سوء الإدارة لدى السكان^(١٥)، وإدارة الوحدات المحلية عن طريق اللامركزية لا يقتصر على جعلها ذات تقسيمات جغرافية فقط، وإنما يعني أن هذه الوحدات المحلية قد ضمنت لمجموعة السكان المحليين التمتع بممارسة إختصاصات تتعلق بالشؤون المحلية بواسطة هيئات منبثقة من الوحدة المحلية نفسها ولها حرية الرأي في تقرير تلك الشؤون وتنفيذها^(١٦)، وتعد فكرة تحديد إختصاصات معينة لهيئة عامة واحدة من نتائج الفصل بين السلطات، ولا يقتصر 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 وتحديدًا وسهولة توجيه الأفراد وسرعة إنجاز الأعمال^(١٧)، والقاعدة هي أن المشرع هو من يمتلك حق تحديد إختصاص كل شخص قانوني عام، فقد يحصر المشرع

إختصاصاً ما بجهة إدارية واحدة ويسمى بالإختصاص المانع، أو أن يشرك أكثر من جهة في الإختصاص فيكون مشتركاً بين الجهات الإدارية، ويمكن للمشرع أن يجيز لكل جهة إدارية مباشرة إختصاصات بمفردها فيكون لكل جهة مباشرة الإختصاص بذاتها^(١٨)، ومع وجود سلطات إدارية عديدة فإن لكل منها إختصاص محدد ووظيفة معينة، وتؤدي عملها بمفردها وفق قواعد خاصة بها فلا يقع خلاف في أي من السلطات الإدارية عند إصدار القرار؛ لأن المشرع قد بين مسبقاً لكل منها الحدود التي تقف عندها في إصدار القرارات وذلك هو الإختصاص^(١٩)، ويتحدد الإختصاص بالعنصر الشخصي، عندما يمنح المشرع إختصاصاً محدداً لهيئة معينة فيجب عليها مزاولته بنفسها ولايجوز التفويض في الإختصاص ولا الحلول فيه إلا في إطار القانون، ويتحدد أيضاً بالعنصر الموضوعي بتحديد الأعمال التي تمنع على الجهة الإدارية القيام بغيرها، فإذا ماتعتها الى غيرها صار العمل معيباً، ويتحدد كذلك بعنصري المكان والزمان، فالأول يعني تحديد الدائرة المكانية التي تباشر الهيئة فيها إختصاصها، والثاني يعني تحديد المدة التي يكون للهيئة ممارسة إختصاصها في أثنائها، فإذا ما إنتهت المدة زال إختصاصها^(٢٠).

وصف المشرع العراقي تفويض الاختصاص بان يعهد عضو اداري بعض إختصاصاته لعضو اداري آخر لممارسته لفترة مؤقتة تلك الاختصاصات عوضا عنه اذا كان هنالك نص قانوني من نفس القانون الذي منحه الاختصاص، او نص قانوني غيره، في مستوى هذا النص، او اعلى منه يسمح له التفويض، فالتفويض هو تصرف قانوني بموجبه يعهد صاحب الاختصاص الاصيل الى شخص آخر أو هيئة أخرى بممارسة جانب من إختصاصاته وفقا للشروط الدستورية أو القانونية أو اللائحية^(٢١)، وفي إطار شروط ومعايير يمكن إجمالها بما يأتي^(٢٢):

١ - التفويض بالنص.

يجب وجود نص تشريعي أو تنظيمي صريح يجيز التفويض، وأن يكون نص التفويض بموازاة النص الذي يقرر الإختصاص الأصلي، وإذا أجاز المشرع التفويض في السلطة فإن المفوض إليه ليس له إعادة التفويض، إلا في حال أجاز المشرع ذلك صراحة، ويترتب على ذلك أن التفويض يصبح غير مشروع متى أستبعد صراحة أو ضمناً، وأن النص الذي يأذن بالتفويض يجب أن يكون بمستوى مرتبة النص الذي خول الإختصاص محل التفويض، أو من مرتبة أعلى منه وليس أدنى.

٢ - التفويض بالجزء وليس بالكل.

يجب أن لا يشمل التفويض كل إختصاصات المفوض، إذ لا يكون التفويض صحيحاً إلا إذا انصب في جانب من إختصاصات المفوض فقط، لأن تفويض جميع الإختصاصات للمفوض له يعني تنازل صاحب الإختصاص الأصيل عن إختصاصه، وهو أمر غير جائز لتعارضه مع الحكمة التي من أجلها تم ايجاد التفويض، وكون التفويض في جميع الإختصاصات يجعل الجهة الادارية صاحبة الإختصاص مشلولة لمصادرة وظائفها، وأن المشرع هو من يوجد الإختصاص وهو من يحدد الذي له حق ممارسة ذلك الإختصاص في حدود القواعد القانونية الموضوعة.

٣ - نشر قرار إجازة التفويض بشكل أصولي وسليم.

لايجوز اللجوء الى التفويض بطريق القياس أو التماثل، بل يجب أن يكون التفويض واضحاً ومحدداً ومكتوباً، إذ لايعتد بالتفويض الشفوي أمام القضاء لما يثيره من مشاكل في صعوبة الاثبات، كما أن نشر القرار الاداري للتفويض يعني وضعه في دائرة

التفويض، وفي حال عدم النشر أو التبليغ بالتفويض فإنه يعد سليماً وصحيحاً بالنسبة للادارة فقط دون الجهة المفوض لها.

٤ - عدم التفويض فوق التفويض.

لا يمكن إجازة تفويض الإختصاص من قبل المفوض إليه أولاً، إلا في حالة وجود نص يصرح بذلك، ولأن مباشرة الاختصاص من المفوض له سابقاً يعد واجباً قانونياً عليه وليس حقاً مطلقاً بالتصرف فيه يمكنه العهد به لسواه، عدا من يرد فيه إستثناء.

٥ - لاتفويض في المسؤولية.

يعني بأن الرئيس الذي يفوض مرؤوسه جزء من إختصاصاته يضل بجانب المرؤوس مسؤولين عن الاختصاص المفوض، إذ لا يعفى المفوض للاختصاص من المسؤولية عن الأعمال التي تم تفويضها، وإلا كان التفويض منفذ يسمح من خلاله للرئيس الإداري التهرب من مسؤولياته، ولأن التفويض لا يحمل معنى ترك المسؤولية، فالرئيس الإداري الذي يفوض جزء من إختصاصاته إلى مرؤوسيه لا يتصل من المسؤولية المترتبة عليه.

٦ - إمكانية إسترداد أو تعديل التفويض.

لا يجوز للرئيس الاداري الذي فوض جزء من اختصاصاته أن يمارس ذلك الاختصاص مع المرؤوس بنفس الوقت، لكون التفويض أضحى من حق المرؤوس وللرئيس سحب أو تعديل التفويض، ولو كان للرئيس الاداري الذي فوض الاختصاص حق ممارسته لأدى ذلك إلى حدوث تعارض في القرارات الصادرة من المفوض والمفوض إليه في نفس موضوع اختصاص مفوض، لكن هذا لا يمنع من قيام الرئيس

بمراقبة أداء الاختصاص المفوض لمؤوسه وإرشاده وتوجيهه لأفضل ممارسة لاختصاصه المفوض، وللرئيس أن يعدل من نطاق وحدود الاختصاص المفوض وفقاً لتقييم الأداء، وهذا حق طبيعي بالنسبة للاختصاصات الاصلية للرئيس، وبالتالي ينسحب هذا الحق على الاختصاص المفوض.

المبحث الثاني

أبعاد تفويض ونقل الاختصاصات للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق

إتخذت مسألة تفويض ونقل الاختصاصات للمحافظات غير المنتظمة في إقليم أبعاد سياسية وتشريعية تحددت بشكل أساس في مضمين دستور عام ٢٠٠٥ النافذ، فقد أشارت المادة (١٢٣) من الدستور إلى إمكانية تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس، وفي جانب نقل الاختصاصات أشار قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية ٢٠٠٩م إلى نقل الإختصاصات التنفيذية للحكومة الإتحادية من بعض الوزارات إلى المحافظات غير المنتظمة باقليم، وللتوسع أكثر في بيان تفويض ونقل الاختصاصات ما بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم قسمنا هذا المبحث على ثلاث مطالب هي كما يأتي:

المطلب الاول: توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المطلب الثاني: مسارات تفويض ونقل الاختصاصات للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المطلب الثالث: محددات تفويض ونقل الاختصاصات للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المطلب الأول

توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

لقد مثلت مجالس المحافظات الركيزة الأساس في هيكل السلطة اللامركزية والمستند في بناء التنظيم الإداري اللامركزي في العراق بعد عام ٢٠٠٣^(٢٣)، وجعل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م من مجلس المحافظة أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، ومنحه حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة كي تتمكن من إدارة شئونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا تتعارض هذه التشريعات المحلية مع الدستور والقوانين الاتحادية، وهذا يعني ان مجلس المحافظة يمارس نوعين من السلطات الأساسية هما السلطة التشريعية والسلطة الرقابية، ومن هنا 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^(٢٤)، ومنح القانون نفسه إختصاصات عديدة بمجلس المحافظة منها إختصاصات إدارية مثل رسم السياسة العامة للمحافظة وتشريعية مثل إصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات ومالية كالمصادقة على مقترح الموازنة العامة للمحافظة وإختصاصات رقابية كالرقابة والإشراف على المرافق والاعمال الداخلة في إختصاص وحداتها الإدارية^(٢٥)، وبذلك فقد أقر الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ

للمحافظات بأن تتحول وفق مبدأ اللامركزية السياسية في الحكم والإدارة إلى أقاليم كوحدات محلية مكونة للدولة الاتحادية، بشرط تحقق الأبعاد القانونية والسياسية الواجب توافرها لتأسيس تلك الأقاليم، وبالمقابل أبقى الدستور العمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال إقراره بالوحدات الإدارية الموجودة أصلاً في العراق قبل عام ٢٠٠٣ وهي المحافظات ومكوناتها الفرعية التابعة لها، الأفضية والنواحي والقرى^(٢٦)، وبدستور ٢٠٠٥ النافذ إنتقل العراق إلى نظام إداري جديد أحدث تغييراً جذرياً في المفاهيم والمبادئ السياسية والإدارية بالتحول إلى النظام الفيدرالي واللامركزية الادارية بأوسع صورها، على اساس توزيع السلطة الإدارية ما بين الحكومة المركزيه والوحدات الاقليمية والمحلية.

لقد حدد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ م النافذ إختصاصات السلطة الإتحادية وجعلها في شقين الأول إختصاصات حصرية والثاني إختصاصات مشتركة بين السلطة الإتحادية المركزية وبين سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فضلاً عن منح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مساحة واسعة في ممارسة مجموعه من الصلاحيات الاخرى التي لم يتم النص عليها لافي الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية ولافي الإختصاصات المشتركة بينها وبين سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٢٧)، وتناولت المادة (١١٠) من الدستور الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية في تسعة بنود، تناولت بعضها شؤوناً ذات طابع إداري بحت منها رسم السياسه الماليه والكمركيه واصدار العمله وتنظيم السياسه التجاريه عبر حدود الاقاليم والمحافظات، ووضع الميزانية العامة في الدولة، ورسم السياسه النقديه وانشاء البنك المركزي وادارته، وتنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان، وتنظيم سياسة الترددات البثية والبريد، ووضع مشروع الموازنه العامه

والإستثمارية، وتخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وتوزيعها بعدالة داخل العراق وكذلك إختصاص تنظيم شؤون الجنسيه والتجنس والاقامة للاجانب وحق اللجوء السياسي وإجراء الاحصاء العام للسكان^(٢٨)، وتناول البعض الآخر من بنود المادة نفسها شؤوناً سياسية وامنيه في المستوى الوطني الاتحادي اختصت بها السلطات الاتحاديه، منها رسم السياسه الخارجيه والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدوليه وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها، ورسم السياسة الاقتصاديه والتجاريه الخارجيه السياديه وكذلك وضع سياسة الامن الوطني في المستوى الاتحادي وتنفيذها، وإنشاء قوات مسلحه وإدارتها لتأمين حماية العراق والدفاع عنه وضمن أمن حدوده^(٢٩)، وأما الإختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم فقد تم النص عليها في سبعة بنود إحتوتها المادة (١١٤) من الدستور^(٣٠).

مثلاً أثبت دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ في أن يكون لكل إقليم دستوره الخاص وسلطة تشريعية يمثلها مجلس الإقليم، وسلطة تنفيذية يمثلها رئيس ومجلس وزراء الإقليم، وسلطة قضائية أيضاً، فإن الدستور نفسه قد حدد الصفة القانونية الخاصة بالمحافظات التي لم تنتظم باقليم، وضمن لها إدارة شؤونها بصورة مستقلة نسبياً وفق مبدأ اللامركزية الاداريه، وأنها تتمكن من الحصول على الصلاحيات الاداريه والماليه الواسعه، ويترأسها المحافظ من خلال إنتخابه من مجلس المحافظة، وسمح الدستور كذلك بتفويض سلطات الحكومة الإتحادية إلى تلك المحافظات غير المنتظمة في إقليم أو بالعكس، فللمحافظات تفويض صلاحياتها للحكومة الإتحادية بموافقة الطرفين^(٣١)، إذ نصت المادة (١٢٣) من الدستور على أنه "يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك

بقانون^(٣٢)، وأقر الدستور كذلك تمثيل المحافظات في هيئة عامة تضمن حقوق الاقاليم والمحافظات التي لم تنتظم باقليم في المشاركة العادلة في ادارة مختلف المؤسسات العامة في المستوى الإتحادي، وأيضاً مهمة الرقابة على وجود المشاركة العادلة للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم في البعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية، وإشترط الدستور بأن تتكون هذه الهيئة من ممثلي الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات^(٣٣)، إذ نصت المادة (١٠٥) من الدستور على أنه "تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وتنظم بقانون^(٣٤)، على أن يتم تنظيم كل ذلك بقانون لاحق، ومن أجل مراعاة العدالة في توزيع الإيرادات المحصلة اتحاديا اوجب الدستور بأن تؤسس هيئة عامة تراقب تخصيص الواردات الإتحادية يكون أعضائها خبراء من الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات التي لم تنتظم في اقليم، ويقع على عاتق هذه الهيئة مسؤولية التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بين الاقاليم والمحافظات والتحقق من التوظيف الامثل للموارد الماليه الاتحاديه واقتسامها، وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الأقاليم والمحافظات وفقا للنسب المقررة، ومن ثم فإن الخشية من عدم مراعاة العدالة في توزيع الإيرادات الإتحادية هو الذي أوجب تأسيس هذه الهيئة والنص عليها دستورياً^(٣٥)، ويبدو أن المشرع الدستوري كانت له الرغبة نحو توسيع أكبر لصلاحيات المحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ منحها إختصاصات عديدة وحقوق تم النص عليها دستورياً، وتلك الإختصاصات والحقوق تتشابه إلى حد كبير مع إختصاصات وحقوق منحها الدستور نفسه للاقاليم، وعلى هذا الأساس نظم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ

اختصاصات وصلاحيات المحافظات غير المنتظمة في إقليم في إطارين مختلفين، الأول منحها اختصاصات تحت مظلة اللامركزية الادارية، والإطار الثاني منحها اختصاصات وفقا لنظام اللامركزية السياسية، ووفقا لهذين الإطارين نرى أساس بنينان جسور العلاقة والتنسيق ما بين الحكومة الإتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٣٦)، وأوضح شكل لهذه العلاقة بين الطرفين هو منح المحافظات اسوة بالأقاليم لأي صلاحيات أخرى لم يتم النص عليها في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وهذا يعني أن الدستور حدد اختصاصات السلطات الإتحادية على سبيل الحصر في حين أبقى اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مفتوحة لإستقبال المزيد من الإختصاصات بمرور الزمن، ولم يقف الدستور عند هذا الحد، بل منح الاولوية لقوانين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم على القوانين الاتحادية في حالة التعارض بينهما في غير الإختصاصات الحصرية للحكومة الإتحادية، وفي هذه الحالة تعامل الدستور مع المحافظات غير المنتظمة في إقليم بنمط اللامركزية السياسي، والمسألة الأهم هي أن الصلاحيات المشتركة في النهاية تكون من اختصاص الاقاليم والمحافظات طالما منح الدستور الاولوية لقوانينهما، وليس أمام السلطه الاتحادية إلا التسليم لقوانين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم عند التعارض^(٣٧)، وربما بالغ المشرع في منح تلك الاولوية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عند التعارض مع الحكومة الاتحادية بخصوص الصلاحيات المشتركة، إذ أن المتعارف عليه في تحديد شكل العلاقة بين السلطه المركزيه والحكومات المحلية في الدول المقارنة هو أن يكون في إحدى صورتين، الصورة الأولى هي التركيز على منح الحكومات المحلية عدد أقل من الصلاحيات والإختصاصات، فيكون توجه الدولة هنا نحو إقامة إدارة محلية لها سلطة إصدار قرارات محدودة الأهمية، وبالمقابل تكون السلطه المركزيه ذات صلاحيات وإختصاصات كبيرة وواسعة

فيكون الحكم مركزياً، أما الصورة الثانية هي التركيز على منح الحكومات المحلية الكثير من الصلاحيات والإختصاصات المهمة، واكتسابها درجة من الإستقلالية في إتخاذ القرارات، فيكون توجه إدارة الدولة هنا نحو تقوية دور الحكم المحلي من خلال تطبيق اللامركزية الادارية بأوسع صورها، وهو ماتوجه إليه المشرع العراقي^(٣٨).

المطلب الثاني

مسارات تفويض ونقل الاختصاصات للمحافظات غير المنتظمة في إقليم

أشار قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية ٢٠٠٩م إلى نقل الإختصاصات التنفيذية للحكومة الاتحادية من بعض الوزارات إلى المحافظات غير المنتظمة بإقليم، إذ نصت المادة (١٨) من هذا القانون على أن "يعد مجلس الوزراء الإتحادي مشاريع قوانين تعديل قوانين الوزارات العراقية بما يفيد فك إرتباط الدوائر المحلية في المحافظات من الوزارات الإتحادية وإلحاقها بالمحافظات مالياً وإدارياً وبما ينسجم مع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على أن يبدأ تنفيذها ابتداءً من سنة ٢٠١٠م"^(٣٩)، ومع أن المادة (٤٥) من قانون المحافظات نفسه لم تبين طبيعة وشكل الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات والأدوار التي يمكن أن تقوم بها وآليات عملها^(٤٠)، فقد عالج المشرع هذا القصور بشكل موسع عندما أصدر قانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣م والمسمى بقانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨م، إذ نصت المادة (١٢) من هذا القانون وفي البند (أولاً) منها على "تؤسس هيئة تسمى (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء (البلديات والأشغال العامة، الإعمار والإسكان، العمل والشؤون الإجتماعية، التربية، الصحة، التخطيط، الزراعة، المالية، الشباب والرياضة)

ووزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات^(٤١)، وفي البند نفسه تمت الإشارة إلى صلاحيات الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات في سبع فقرات تضمنت ما يأتي:

١ - نقل الدوائر الفرعية والاجهزه والوظائف والخدمات والإختصاصات التي تمارسها وزارات البلديات والإشغال العامه والاعمار والاسكان والعمل والشئون الاجتماعية والتربية والصحة، الزراعة، المالية، الرياضة والشباب مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنه العامه والموظفين العاملين بها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة بصوره تدريجييه ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسه العامه.

٢ - التنسيق بين المحافظات وكل ما يتعلق بشئونها وادارتها المحليه ومعالجه المشكلات والمعوقات التي تقابلها.

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

٤ - النظر في تفويض السلطات الإتحادية التي تتطلبها الحكومه المحليه وبالعكس واللازمة لادارة المشاريع الاستثمارية و... الخ.

٥ - تنجز الهيئة أعمالها المشار اليها في الفقرة (اولاً) اعلاه خلال سنتين اعتباراً من تاريخ إنفاذ هذا القانون، و... الخ.

٦ - تجتمع الهيئة كل شهرين مره واحده على الاقل او كلما دعت الحاجه.

٧ - تضع الهيئة نظام داخلي لترتيب اجتماعاتها ومتابعه اعمالها.

لقد تولت الهيئة العليا للتسيق بين المحافظات مهام النقل التدريجي للدوائر الفرعية مع أجهزتها ووظائفها وخدماتها والموظفين والعاملين فيها مع إتماداتها المخصصة لها في الموازنه العامه والإختصاصات التي تمارسها كل من وزارات (البلديات والاشغال العامه، الإعمار والاسكان، العمل والشئون الإجتماعية، التربية، الصحة، الزراعة، المالية، الشباب والرياضة) الى المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وأن يبقى دور الوزارات مقتصرأ على التخطيط للسياسة العامه^(٤٢)، ومن الإطلاع على صلاحيات ومهام الوزارات سابقة الذكر والمشموله بالنقل إلى المحافظات غير المنتظمة باقليم، نلاحظ بأنها مهام وصلاحيات وزارية تنفيذيه مهمة تشمل الجوانب الادارية والقانونية والمالية، وكلها مهام تحتاج عند مباشرتها إلى تنظيم عالي وكفاية تنفيذية بمستوى فني تخصصي وبدرجات متفاوتة، ولذا ومن أجل منح المحافظات فرصة تستعد فيها لتولي كل هذه المهام الوزارية، عمد مجلس الوزراء في قراره المرقم (٣٠٤) لسنة ٢٠١٥ إلى تحديد توقيتات متفاوتة لنقل وظائف الوزارات المشمولة بالنقل وجعلها في ثلاث مراحل، الأولى أن تنتقل وظائف وزارات مع صلاحياتها فوراً، والثانية أن تنتقل وظائف وزارات مع صلاحياتها خلال ستة أشهر أو سنة فأكثر، وأما الثالثة فهي وظائف وزارية تبقى مع صلاحياتها في الوزارة لأنها تدخل في إطار السياسة العامة للدولة وذات شأن إتحادي^(٤٣)، ومن أجل تعزيز سلطة المحافظ في مجال نقل إختصاصات الوزارات سابقة الذكر إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فقد تضمنت المادة (١٠) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ إشارة إلى منح المحافظين صلاحيات اتخاذ الاجراءات الاداريه والقانونيه بحق موظفي الدوله العاملين في المحافظه، طبقاً للقوانين الخاصه بهم، وأن يخول المحافظ صلاحيات الوزير المختص كي يمارس سلطاته على الدوائر الفرعية المنقولة إلى المحافظه^(٤٤)، وكذلك حمل قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات المعدل الهيئة العليا

للتسيق بين المحافظات مسئولية النظر في تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها الحكومه المحلية من الحكومة الإتحادية وبالعكس، وتشمل هذه السلطات المفوضة بين الطرفين كل مايلزم لإدارة المشاريع الإستثمارية وتسهيل ادارة المحافظات وفقاً لأحكام المادة (١٢٣) من الدستور^(٤٥)، ولم يوضح القانون حدود السلطات التي يمكن أن تفوضها الحكومة الإتحادية للمحافظات، وهل هي السلطات الحصرية أم المشتركة؟، فالإختصاصات الحصرية التي تضمنتها المادة (١١٠) من دستور سنة ٢٠٠٥م النافذ هي إختصاصات إتحادية ذات طابع سيادي، فلايمكن بأي شكل من الاشكال تفويضها الى المحافظات، مثل رسم السياسه الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ورسم السياستين المالية والكمركية وغيرها، واما السلطات المشتركة والتي نصت عليها الماده (١١٤) من الدستور نفسه فهي لاتحتاج إلى تفويض مادام المشرع قد إستقر فيها على إشتراك السلطة الإتحادية والمحافظات في ممارستها، فضلا عن ماتم النص عليه من إختصاصات في المواد (١١١, ١١٢, ١١٣) من دستور سنة ٢٠٠٥م النافذ وهي في مضمونها إختصاصات وصلاحيات مشتركة تتعلق بإدارة النفط والغاز والآثار والمواقع الأثرية والمباني التراثية والمخطوطات والمسكوكات والتي تعد بطبيعة الحال من الثروات الوطنية^(٤٦)، ومن جانب آخر فإن السماح للمحافظات غير المنتظمه باقليم بتفويض إختصاصاتها للحكومة الإتحادية يعد مؤشراً على عجز أداء الهيئات المحلية لواجباتها وفقدان قدرتها على ممارسة سلطاتها، وأنها تتوجه إلى المركزية الإدارية لمعالجة عجزها من خلال التفويض، وهذا يجعل الحكومة الإتحادية بمستوى الهيئات المحلية في المحافظه وأن تأتمر بأمر المحافظة وتقبل التفويض، على الرغم من أن تفويض الصلاحيات لا يتم إلا من الأعلى مستوى إلى الأدنى منه^(٤٧).

المطلب الثالث

محددات تفويض ونقل الاختصاصات للمحافظات غير المنتظمة في إقليم

إن من ضمن معوقات التعاون في تطبيق اللامركزية هو ضعف آليات التنسيق بين المحافظات غير المنتظمة باقليم والسلطة التنفيذية حتى مع وجود المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم والتي نصت على تشكيل (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات) فعلى الرغم من كون هذه الهيئة تقوم بنقل صلاحيات الوزارات في أعلاه الى المحافظات ليبقى دور الوزارات في مجال التخطيط للسياسة العامة، إلا أن هناك جملة من المعوقات امام هذه الهيئة تتمثل في خلافات حول الوزارات والموازنة كذلك خلافات حول سلطة المحافظة في التشريع، وماهي حدود ونطاق هذا التشريع الذي تملكه المحافظات، وخلافات تتصل بالعلاقة المؤسساتية بين الوزارات التي سوف يتم نقل صلاحياتها والمحافظات في تحديد ماهو المقصود بالتخطيط للسياسة العامة، ضمن هذا المفهوم غير المحدد حيث يمكن ان تدخل ضمنه الكثير من الصلاحيات ومن ثم يمكن ان تتشبهت الوزارات بكثير من الصلاحيات وتعدّها من ضمن المواضيع الوطنية الاستراتيجية في مجال التخطيط للسياسية العامة، ويتضح هنا ضعف البناء الدستوري والمؤسساتي وما نتج عنهما من مشكلات تنظيم العلاقة بين الوزارات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم^(٤٨)، كما تثار هنا مشكلة تتعلق بالموازنة كون الموازنة هي من الاختصاصات الحصرية دستوريا ونقل هذه الصلاحية الى المحافظات من وزارة المالية لا يستقيم مع هذا النص، وان هناك صلاحيات لا يمكن نقلها ولا يمكن إلا ان تكون اتحادية مثل الامتحانات المركزية واستيراد بعض الأدوية ذات الكلف العالية والخطرة من قبل وزارة الصحة وكذلك بالنسبة للمعايير الوطنية لبعض هذه الوزارات التي تضع معايير وطنيه وبالتالي لايمكن ان يكون هناك

معيار خاص بمحافظة دون اخرى مثل معايير جوده المياه الصافية ومعيار المياه المعالجة لمحطات معالجة المجاري ومعايير تتعلق بالفحوصات المختبرية وغيرها، فلا بد من ان تكون وطنية كونها لا تتعلق بمحافظة معينة هذا من جهة ومن جهة اخرى فان وضع معيار لكل محافظة سوف يدخلها في نزاعات مستمرة، كما ان الهيئة التنسيقية العليا سوف تحتاج الى تعديل تشريع الكثير من القوانين حتى تستطيع السير باتجاه نقل الصلاحيات كون نقل بعض الصلاحيات تحتاج الى تدخل تشريعي لنقلها الى المحافظات، عليه لا بد من تحديد سقف زمني تحدد فيه الأولويات التشريعية لتعديل القوانين الاتحادية حتى تتسجم مع نقل الصلاحيات^(٤٩).

نصت المادة المعدلة للبند (عاشراً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على أن "تسوق السلطة الاتحادية مع المحافظ مسبقاً عندما تنفذ مهام أمنية ضمن المحافظة"^(٥٠)، فيكون المحافظ وفقاً لهذا النص جزءاً مهماً من منظومة أمنية إتحادية نيطت بها تنفيذ مهام تتعلق بالأمن الوطني للدولة الإتحادية، وهذه الصلاحية التي يتمتع بها المحافظ لا تتفق مع منصب المحافظ في كونه الرئيس الإداري والتنفيذي الأعلى في المحافظة، فهو ينفذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة، طبقاً لما أشارت إليه المادة (١٢٢) من الدستور من أن المحافظ المنتخب من مجلس المحافظة هو الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظه، ويمارس الصلاحيات التي يخولها إياه مجلس المحافظة من جهة والقوانين النافذة من جهة أخرى^(٥١)، والتساؤل المطروح هنا : ماذا لو قام المحافظ بتفويض صلاحيته المتعلقة بتنسيق السلطة الإتحادية المسبق عند تنفيذها للمهام الأمنية في المحافظة؟، لاسيما وأن قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم المعدل قد أتاح للمحافظ تفويض بعضاً من صلاحياته وجانباً من إختصاصاته

الى بعض نوابه ومعاونيه ليمارسوها دون الرجوع اليه مع بقاء تحمله مسؤولية الصلاحيات المفوضة أمام مجلس المحافظة، فالتفويض ينصب على جانب السلطة في الإختصاصات دون جانب المسؤولية، ومسئولية المحافظ عما قام به من تفويض تظل باقية أمام مجلس المحافظة^(٥٢)، وفي المجال الأمني أيضاً منح التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمه باقليم المعدل السلطة المباشرة للمحافظ على الأجهزة كافة المكلفه بواجبات الحماية وحفظ الامن في المحافظه، ونص هذا التعديل على أن "لمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة كلها المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العاملة في المحافظة"^(٥٣)، وهذا النص يورد تداخلاً في الإختصاص الأمني للسلطات الاتحادية؛ لأن الأجهزة الأمنية العاملة في المحافظة والخاضعة لسلطة المحافظ ليس بالضرورة أن تكون كلها تابعة لوزارة الداخلية، فيوجد في عموم الدولة أجهزة أمنية مرتبطة بهيئات أخرى غير وزارة الداخلية، مثل وزارة الأمن الوطني، وجهاز المخابرات، وعمل هذه الأجهزة لا يكون عملاً أمنياً تقليدياً بل هو عمل أمني بمستوى تخصصي نوعي والسمة الأبرز فيه هو السرية التامة وخضوعه لسلطة مركزية مباشرة دون غيرها^(٥٤)، ويضاف إلى ماتقدم أن ممارسة المحافظ لسلطته المباشرة على الأجهزة الأمنية كلها في المحافظة يتقاطع مع اختصاص السلطات الاتحادية في تنفيذ سياسته الأمن الوطني لعموم البلاد، وهو أحد الاختصاصات الحصرية التي ناطها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ بالسلطات الإتحادية دون غيرها، ووفقاً للبند (ثانياً) من المادة (١١٠) منه فإن السلطات الإتحادية تتمتع بالاختصاص الحصري في "وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها، لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه"^(٥٥).

الخاتمة

إن ما نتج عن توزيع الإختصاصات بين الحكومة الإتحادية والحكومة المحلية في العراق وفق معايير التفويض والنقل كان محل نظر وتفحص، بسبب مجانية قواعد اللامركزية مما أثر سلبيا على أعمال الحكومات المحلية وأضعف الإضطلاع بمسؤولياتها ما بين تلكؤ وامتناع، وشكل هذا سببا في زعزعة روح الثقة بالإختيار الديمقراطي للحكومات المحلية والإنتخابات وشيوع حالة التذمر والإستياء لدى سكان المحافظات، إذ لم تستغل مجالس المحافظات فضاء العمل المستقل إداريا وماليا، ولم توظف ما منحها إياها دستور عام ٢٠٠٥م النافذ وقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم المعدل من صلاحيات واختصاصات واسعه بموازاة ما تم منحه للأقاليم، وإختصاصات أخرى منحتها السلطة التنفيذية الاتحادية من خلال التفويض والنقل، ومن هنا نستنتج ما يأتي:

١ - منحت اللامركزية في العراق أبعادا سياسية واقتصادية واجتماعية جديدة، على أساس إستقلال إداري تتمتع بميزاته المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ومجالس منتخبة تتولى الاشراف على اداء الخدمات وفقا للتخطيط والسياسة العامة للدولة ورقابتها.

٢ - أقر المشرع العراقي إختصاصات واسعة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم للنهوض بتلك المحافظات بعدما عانت من الحرمان والاهمال لعقود مضت، وهدف المشرع من ذلك تخفيف أعباء الإدارة عن المركز واضطلاع الحكومات المحليه بآداء اختصاصتها بجدارة ما دامت تمتلك نطاقا لا بأس به من الصلاحيات الادارية والمالية الممنوحة دستوريا.

٣ - أسهب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ وقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم المعدل في ذكر إختصاصات تتعلق بالمحافظات غير المنتظمة باقليم، مما سبب تشتتا وتقاطعا في الاختصاصات أفقد مجالس المحافظات قوة التركيز على جانب أداءها الخدمي.

٤ - إن مسائل تفويض ونقل الاختصاصات إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم زاد من إرباك عمل مجالس المحافظات التي لم تكن مستعدة فنيا واداريا وبشريا لتوظيف تلك الآلية المتعارفة بين مستويات الإدارة، حتى مع تضمين مسائل النقل آليات النقل ومواعيد زمنية متدرجة.

الهوامش

- (١) حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق، مكتب الغفران للخدمات الطباعة، بغداد، ٢٠١٢، ص ٥.
- (٢) صداع دحام طوكان الفهداوي، اختصاصات رئيس الوحدة الادارية الاقليمية في العراق، موسوعة القوانين العراقية، صباح صادق جعفر الانباري، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٦.
- (٣) منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢، ٢٠١٣، ص ١٣٢.
- (٤) عبد الجبار احمد عبد الله، الفيدرالية واللامركزية في العراق، مركز المعلومة للبحث والتطوير، بغداد، ٢٠١٣، ص ٤٥.
- (٥) حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، مكتبة السنهوري، بغداد، ط ١، ٢٠١٢، ص ١٢.
- (٦) نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفيدرالية، المكتبة القانونية، بغداد، ط ٣، ٢٠٠٤، ص ٢٧.
- (٧) متاح على شبكة المعلومات الالكترونية الدولية الانترنت على الرابط:
<http://www.ahewar.org/aid/132>
- (٨) فهمي محمود شكري، نظام الحكم المحلي في بريطانيا، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٣، ص ١٠.
- (٩) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت، ٢٠١١، ص ٧٢.

- (١٠) كامل كاظم بشير الكناني و صبيح لفتة فرحان الزبيدي، السلطات المحلية والتنمية، اثرء للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٢، ص٧٣.
- (١١) علاء سليم العامري، الادارة المحلية، موسوعة القوانين العراقية، صباح صادق جعفر الانباري، بغداد، ٢٠٠٧، ص٦.
- (١٢) خالد كاظم عودة الإبراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق دراسة مقارنة، منشورات ضفاف، بيروت، ٢٠١٥، ص٧٩.
- (١٣) احمد منادي رجه فليح التميمي، تفويض الاختصاص في القانون الاداري دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة النهدين، بغداد، ٢٠٠٧، ص١١.
- (١٤) ابراهيم بدر شهاب الخالدي، معجم الادارة، دار اسامة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٢٨٩.
- (١٥) احمد رشيد، الاصلاح الاداري، المنظمة العربية للعلوم الادارية، مركز البحوث الادارية، القاهرة، ١٩٧٢، ص٣٠.
- (١٦) حسين الرحال وعبدالمجيد كمونة، القانون الاداري الادارة المركزية والادارة المحلية في العراق، القانون الاداري الادارة المركزية والادارة المحلية في العراق، مطبعة عبدالكريم زاهد، بغداد، ١٩٥٣، ص٦٦.
- (١٧) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٤، ١٩٧٦، ص٣٠٣.
- (١٨) ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري دراسة مقارنة، مبادئ القانون الاداري دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، ١٩٩٦، ص١٦٢.

(١٩) حامد مصطفى، مبادئ القانون الاداري العراقي، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٨، ص ٢٤٥.

(٢٠) سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري دراسة مقارنة الكتاب الثالث اموال الادارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣، ص ١٤٨.

(٢١) عصام البرزنجي وعلي محمد بدير ومهدي ساسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، ط٤، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٤٢٢.

(٢٢) كاظم خضير السويدي، التنظيم القانوني لتفويض الاختصاص الاداري، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، مركز بابل للدراسات الحضارية والتاريخية، جامعة بابل، مجلد ٨، عدد ٢، بابل، ٢٠١٨، ص ٢٩٧-٣٠١.

(٢٣) مازن ليلو راضي، القانون الاداري، جامعة دهوك، ٢٠١٣، ص ٨١.

(٢٤) حنان محمد القيسي وآخرون، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مؤسسة النور الجامعة، ٢٠١٠، ص ٦٢.

(٢٥) حنان محمد القيسي وآخرون، شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مؤسسة النور الجامعة، ٢٠١٠، ص ٩٥.

(٢٦) طه حميد حسن العنبيكي، العراق بين اللامركزية الادارية والفيدرالية، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، العدد ١٥٥، ابوظبي، ٢٠١٠، ص ٦٧.

- (٢٧) جمال ناصر جبار الزيداوي، دراسات دستورية، سلسلة كتب مركز العراق للدراسات، العدد ٣٥، مطبعة البيئة، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٤٣.
- (٢٨) طاهر محمد مايح الجنابي، اللامركزية الادارية الاقليمية سلاح ذو حدين، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٨٧.
- (٢٩) مجموعة باحثين، اللامركزية الادارية ومجالس المحافظات في العراق، المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان، العراق، ٢٠٠٦، ص ٢١.
- (٣٠) المادة ١١٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- (٣١) مارينا سبرونفا، التحولات الدستورية في العراق صفحات من تاريخ التطور الدستوري والسياسي في العراق، ترجمة: فالح الحمراني، مكتبة عدنان، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٠٥.
- (٣٢) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- (٣٣) علي عبود بحر العلوم، الفيدرالية الجغرافية وآفاقها المستقبلية في العراق، العارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٤، ص ٢٣٧.
- (٣٤) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- (٣٥) مجموعة باحثين، اللامركزية الادارية ومجالس المحافظات في العراق، المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٢٢.
- (٣٦) عبدالجبار احمد عبدالله، اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية، مؤسسة فريدريش ايبرت، عمان، ٢٠١٣، ص ١٦.
- (٣٧) اسماعيل علوان التميمي، التعارض في اختصاصات المحافظات في دستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات، مجلة حوار الفكر، العدد ٢٤، المعهد العراقي لحوار الفكر، ٢٠١٣، ص ١٨٣.

(٣٨) حنان محمد القيسي، نظام اللامركزية الادارية ومجالس المحافظات في العراق دراسة قانونية مقارنة، مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات والابحاث العراقية، العدد ١١، ٢٠٠٨، ص ١٥٤.

(٣٩) قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٠٩ رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد ٤١١٧ في ١٣ / ٤ / ٢٠٠٩.

(٤٠) جعفر عبدالسادة بهير الدراجي، التنظيم الدستوري والقانوني لرقابة السلطة المركزية على هيئات الادارة اللامركزية في العراق، دراسات حول اللامركزية، جزء ٢، الهيئة العليا للتسيق بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٦٩.

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

(٤٢) قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٤٣) ذكرى عبدالستار حميد، معوقات التحول الى اللامركزية في الادارة الحضرية حالة العراق، المنتدى الوزاري العربي الاول للاسكان والتنمية الحضرية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٣.

(٤٤) قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٤٥) الفقرة (٤) من البند (اولا) من المادة (١٢) من قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

- (٤٦) ساجد احميد عبل الركابي، اشكالية الوصاية والرقابة في نظام اللامركزية في العراق، دراسات حول اللامركزية، جزء ١، الهيئة العليا للتسيق بين المحافظات غير المنتظمة باقليم، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، بغداد، ٢٠١٢، ص ٥٥.
- (٤٧) حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السهوري، ط١، بغداد، ٢٠١٥، ص ٤١١.
- (٤٨) طه حامد الدليمي، الفيدرالية أو اللامركزية السياسية، دار نهونند، بيروت، ٢٠١٢، ص ٣٤.
- (٤٩) حيدر الفرجي، تطبيق النظام اللامركزي في ادارة الحكومات المحلية العراق انموذجا- دراسة تحليلية، مجلة الملتقى، العدد ١١، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١١٤.
- (٥٠) قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- (٥١) حنان محمد القيسي، المحافظون في العراق دراسة تشريعية مقارنة، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، ٢٠١٢، ص ٤٧.
- (٥٢) حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مكتبة السهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٣٣.
- (٥٣) المادة (١٠) من قانون قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- (٥٤) نبيل مهدي زوين، علاقة السلطة المركزية بالمحافظ دراسة في ضوء احكام قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، دراسات

حول اللامركزية، جزء ٢، الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات غير المنتظمة باقليم، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣١٥.
(٥٥) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.