إصلاح نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق

أ.د.علي هادي حميدي الشكراوي

نبذة عن الباحث :
تدريسي في كلية العلوم السياسية - جامعة الكوفة.

أ.م.د. عامر ابراهيم احمد

نبذة عن الباحث :
تدريسي في كلية القانون - جامعة الكوفة.

Reform of the Regional Administrative Decentralization System in Iraq

ABSTRACT

It should be emphasized that the regional administrative decentralization system has not been implemented in Iraq on its original legal rules correctly, so it has not been successful since coming into force of the 2005 Constitution of the Republic of Iraq and the special laws issued under it and its amendments**.**

*** - The importance of research:**

The importance of this issue from the fact that reforming regional administrative decentralization system in Iraq is the best way to stabilize its administrative system, thus facilitating the mobilization of local interests, providing basic services to citizens and preserving state unity.

***-Research problem:**

The problem of this research lies in the existence of flaws and weaknesses in application, in addition to legislative shortcomings in the organization of regional administrative decentralization in Iraq at the constitutional and legal levels, resulting in distorted applications of this administrative system reflected negatively in the threat of the political unity of the state and the prevention of administrative stability, The weakness of basic services provided to citizens, and the spread of cases of financial and administrative corruption in the provincial councils.

*** -Search structure:**

The topic of this research will be divided into two sections. The first topic dealt with the problems of the regional administrative decentralization system in Iraq, while the second topic dealt with the performance of the provincial council for service and security.

إصلاح نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق

* أ.د.علي هادي حميدي الشكراوي * أ.م.د. عامر ابراهيم احمد

المقدمة :

ابتداءً لابد من التأكيد على أن نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية لم يتم تطبيقه في العراق على أساس قواعده القانونية الأصلية بصورة صحيحة، لذلك لم يخالفه النجاح المأمول منذ نفاذ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين الخاصة التي صدرت في ظله وتعديلاتها.

★-أهمية موضوع البحث:

تنبع أهمية هذا الموضوع من أن إصلاح نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق هو السبيل الأمثل لتحقيق استقرار نظامه الإداري وزيادة فاعليته، مما يسهل من عملية تعبئة المصالح المحلية وتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، والمحافظة على وحدة الدولة.

★-مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في وجود نقاط خلل وضعف تطبيقي، إضافة إلى قصور تشريعي في تنظيم اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق على المستويين الدستوري والقانوني، مما أفرز تطبيقات مشوهة لهذا النظام الإداري انعكست سلبياً في تهديد وحدة الدولة السياسية، وفي الحيلولة دون تحقيق استقرارها الإداري، فضلاً عن ضعف الخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين، وانتشار حالات الفساد المالي والإداري في مجالس المحافظات.

★-منهج البحث العلمي:

من أجل التوصل إلى النتائج المتوخاة من هذا البحث، سوف يتم اعتماد المنهج الاستقرائي، ونقوم بموجب هذا المنهج في تحقيق الانتقال من الحقائق الجزئية المتمثلة بالقواعد القانونية الخاصة نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية إلى الحقائق الكلية المتمثلة بمشكلات ذلك النظام الإداري المطبق بصورة مشوهة في العراق بهدف معالجتها من خلال إصلاحه قانونياً وتطبيقياً، مع وصف وتحليل واقع أداء مجالس المحافظات الفعلي لمهامها الخدمية والأمنية، بغية التوصل إلى النتائج المتوخاة، ومن ثم تقديم مقترحات إصلاحية قابلة للتطبيق.

★-هيكلية البحث:

سوف يتم تقسيم موضوع هذا البحث إلى مبحثين، تناول المبحث الأول مشكلات نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق الناجمة عن التداخل في الاختصاصات بين السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات، وعن تعدد الجهات الرقابية على تلك المجالس بوصفها هيئة لامركزية، فيما تناول المبحث الثاني واقع أداء مجلس المحافظة الخدمي والأمني، وخاصة في مجال تقديم الخدمات الأساسية ومكافحة الفقر، وتحقيق الأمن العام وإيجاد فرص العمل.

المبحث الأول: مشكلات نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق

خلط المشرع العراقي بين مجالات ونطاق الوظيفة الإدارية والوظيفة السياسية التي تؤديها هيئات ومؤسسات النظام السياسي في الدولة، ضمن اطار تبني وتطبيق كلا من نظامي اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية، وهو ينظم أو يصوغ النصوص القانونية الخاصة بها، لذلك حصل تداخل في توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات، ولم يحدد المشرع العراقي جهة رقابية واحدة على مجالس المحافظات، لذا توزعت مهمة الرقابة بين مجلس النواب والمحكمة الاتحادية العليا، مع دور بسيط للقضاء الإداري الذي يفترض أن يكون الجهة الرقابية الرئيسية في ظل تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية.

وعلى أساس ذلك، تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، تناول المطلب الأول التداخل في الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات، فيما تناول

المطلب الثاني مشكلة الجهات الرقابية على مجالس المحافظات، خاصة رقابة مجلس النواب ورقابة المحكمة الاتحادية العليا.

المطلب الأول: التداخل في الاختصاصات بين السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات

تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، تناول الفرع الأول التداخل في الاختصاصات التشريعية، فيما تناول الفرع الثاني التداخل في الاختصاصات التنفيذية .

الفرع الأول: التداخل في الاختصاصات التشريعية بين السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات

منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، صلاحيات تشريعية لمجالس المحافظات[١]، وبذلك يكون قد تجاوز نطاق الصلاحيات الإدارية والمالية التي حددها الدستور لتلك المجالس في إطار تقاسم الوظيفة الإدارية التي هي إحدى واجبات الهيئة التنفيذية، وليس تقاسم الوظيفة السياسية [٢].

ويبدو أن المشرع العراقي لم يميّز بين تطبيقات الإدارة المحلية والحكومة المحلية، ولم يفرّق بين تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية، مما أدى الى حدوث مشكلات عملية ناجمة عن تطبيق مجالس المحافظات لقانونها رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ومن الجدير بالذكر أنه توجد اختلافات أساسية بين تطبيقات الإدارة المحلية والحكم المحلي، إذ ترتبط الإدارة المحلية بنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، وطبيعة اختصاصاتها تنفيذية، وليس لها علاقة تأثيرية على شكل الدولة أو وحدتها السياسية، بينما يرتبط الحكم المحلي بنظام اللامركزية السياسية، وطبيعة اختصاصاته تشريعية وتنفيذية وقضائية [٣].

ولاشك في أن صلاحية مجلس المحافظة في إصدار التشريعات المحلية كالقرارات والأوامر والبيانات والتعليمات[٤]، يتوجب أن يكون مقيداً بقرينة الدستورية، وعدم مخالفتها القوانين الوطنية النافذة، والتكامل معها، وبما أن الهدف من منح صلاحية التشريع المحلي لمجلس المحافظة هو تنظيم الشؤون الإدارية والمالية، لذا يتوجب أن لا تمتد الى المواضيع السياسية، وذلك لأن(اللامركزية الإدارية تقوم على أساس توزيع وظائف الدولة الإدارية بين الحكومة وبين الأشخاص الإدارية الأخرى)[٥]. وهكذا فإن التداخل الحاصل في الاختصاصات التشريعية بين السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات، يتعين إزالته دستوريا وقانونيا بغية تحديد مسؤولية السلطة الاتحادية أو المحلية أمام الجهات الرقابية والقضائية عن أعمالها وتصرفاتها، لاسيما وأن الدستور قد أكد على تبني أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية، بينما يكون منح المحافظات الصلاحيات التشريعية يندرج ضمن اطار تطبيقات اللامركزية السياسية، لذا يتطلب تعديل قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ مرة أخرى بما ينسجم مع الدستور، وبما يحقق اعتماد تطبيق أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية السليمة، وبما يزيل التداخل مع أركان اللامركزية السياسية.

وعلى الرغم مما تقدم، فأنه بشأن استفسار مقدم من قبل مجلس محافظة النجف حول مدى تمتع مجالس المحافظات بسلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب بموجب الدستور والقوانين العراقية، جاء رأي للمحكمة الاتحادية العليا، (أن للمحافظة سلطة سن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض وجباية وانفاق الرسوم والغرامات والضميمة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية)[٦].

ولاشك في أن هذا الرأي يثير بعض التساؤلات بشأن صلاحية مجلس المحافظة بتشريع القوانين الخاصة بالضرائب والرسوم، ومدى تعارضها مع إعمال المادة (٢٨) من الدستور[٧] التي أكدت على أن يكون فرض الضرائب والرسوم بقانون، بينما ليس لمجالس المحافظات صلاحية تشريع قانون. فضلاً

عن تعارضها مع ما ورد في البند (أولاً) من المادة (٢٢) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل[٨].

ومع التطبيق الفعلي، نلاحظ أن تلك الصلاحية تكمن في استيفاء الضرائب والرسوم على وفق الضوابط المحددة في القوانين الاتحادية النافذة، ولا توجد صلاحية لمجالس المحافظات بفرضها ، ولا بتشريع قانون محلي خاص بذلك. كما أن إيرادات دوائر الدولة الممولة مركزيا تسجل إيراداً نهائيا للدولة وفقا لقانون الإدارة المالية رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ وقانون الموازنة الاتحادية، وهو الرأي الذي أبداه مجلس شورى الدولة في قراره المرقم(٧٦) لسنة ٢٠٠٩[٩].

ونخلص إلى تأييد رأي الأستاذ الدكتور غازي فيصل مهدي أنه (ليس بوسع مجلس المحافظة إصدار تشريعات محلية، ولا إصدار أنظمة لأن الأنظمة تصدر من مجلس الوزراء حصراً)[١٠]، على وفق البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥[١١].

الفرع الثاني: التداخل في الاختصاصات التنفيذية بين السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات

منح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مجلس المحافظة صلاحية تأسيس مكتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة شؤونها الثقافية والاجتماعية والإنمائية[١٢].

وعلى الرغم من أن موضوع عمل ذلك المكتب يتحدد في متابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية للمحافظة، إلاّ أن ذلك لا يسوغ الخروج عن حقيقة أن مجال السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي بجميع جوانبه هو من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، التي يكون من واجبها إنجاز تلك المهمة لجميع محافظات العراق على حد سواء[١٣].

ولم يرد في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل هذا الاختصاص، ولكن المشرع قد أكد على صلاحية مجلس المحافظة في ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين العراقية النافذة[١٤]. ولاشك في أن هذه الإحالة القانونية لممارسة صلاحيات أخرى موجودة خارج القانون الخاص بالمحافظات، قد استندت على مضمون المادة (١١٥) من الدستور[١٥]. ولكن هذه المادة لا تجيز للمحافظات ممارسة أي من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، والتي من بينها اختصاص الشؤون الخارجية.

وعلى هذا الأساس، يتوجب تعديل أو إلغاء نص البند (رابعاً) من المادة (١٢١)، وذلك لتعارضها مع تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية على الأقل من جهة، ولعدم انسجامها مع التطبيقات الاتحادية وخاصة التطبيق الفيدرالي الذي تتنازل فيه الوحدات المكونة له حتى وان كانت دولاً عن سيادتها الخارجية لصالح الحكومة الاتحادية من جهة أخرى. وبهذا نخلص إلى أن المحافظات ليس لها الحق في مباشرة أي شأن خارجي لأنها من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية .

المطلب الثاني: مشكلة الجهات الرقابية على مجالس المحافظات

تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، تناول الفرع الأول رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات، فيما تناول الفرع الثاني رقابة المحكمة الاتحادية العليا.

الفرع الأول: رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات

أن استقلال مجالس المحافظات هو استقلال نسبي تحده الرقابة التي يمنحها المشرع للسلطات الاتحادية عليها وعلى أعمالها، بهدف تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية وضمان مشروعية أعمال تلك المجالس، والتأكد من أنها تؤدي عملها بكفاءة، كما تؤدي الرقابة إلى ضمان تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة[١٦].

لم يخضع الدستور مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة[١٧]، ولاشك في أن ذلك لا يعني إلغاء الرقابة على مجلس المحافظة، وإنما يؤكد ضمنا رقابة مجلس النواب

على مجالس المحافظات باعتباره ممثلاً للشعب الذي هو مصدر السلطات، التي يمارسها عبر مؤسساته الدستورية، تجسيدا لمضمون المادة (٥) من الدستور[١٨]، وهو الأمر الذي أكده قانون المحافظات رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدل، عندما أخضع مجلس المحافظة لرقابة مجلس النواب[١٩].

ومن الجدير بالذكر أن لمجلس النواب صلاحية الاعتراض على التشريع المحلي[٢٠]. ويبدو أن هذه الصلاحية التي تأكدت في التعديل الأول لقانون المحافظات رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ قد عززت من سلطة رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات، فضلا عن منحه حق إلغاء قراراتها بسبب عدم دستوريتها او مخالفتها للقانون مباشرة دون اللجوء إلى القضاء الإداري.

ومع ذلك، فإن ذلك لا يمنع من القول بوجود قصور في تنظيم هذه الرقابة دستورياً، إذ لم ينص الدستور على اختصاص مجلس النواب بالرقابة على مجالس المحافظات وعدم جواز إضافة اختصاصات جديدة لمجلس النواب من خلال القانون العادي غير المستند إلى الدستور، لذا يتعين تعديل القانون بما ينسجم مع نصوص الدستور. إضافة إلى ذلك توجد مخالفة لقواعد نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية السليمة، إذ أن مجلس المحافظة بموجب تلك القواعد يتعين أن يكون تحت رقابة السلطات التنفيذية الاتحادية وليس تحت السلطات التشريعية الاتحادية[٢١].

الفرع الثاني: رقابة المحكمة الاتحادية العليا على مجالس المحافظات

أولاً-رقابة المحكمة الاتحادية العليا بموجب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ [٢٢]:

١-الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

٢-الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والمحافظات .

٣-الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات .

٤-الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية.

٥-الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للمحافظات.

٦-الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات .

وهذه الاختصاصات قد تم تأكيدها في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٥ / اتحادية / ٢٠٠٩ ، بتاريخ : ٢٢ /١٢/ ٢٠٠٩). وقرارها رقم (٦١ / اتحادية / ٢٠١٠ ، بتاريخ : ١٥ /٩/ ٢٠١٠)، وقراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة.

ومن الجدير بالذكر، أن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية يتعلق بالوظيفة الإدارية في الدولة، لذا فإن طبيعة القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات تعد قرارات إدارية، لذا يقتضي أن يكون القضاء الإداري هو المختص ببحث مشروعيتها، وليس المحكمة الاتحادية العليا.

ثانياً-رقابة المحكمة الاتحادية العليا بموجب قانونها رقم (٣٠) لسنة٢٠٠٥ [٢٣]:

١- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والمحافظات والبلديات.

٢-الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام الدستور، ويكون ذلك بناء على طلب من محكمة او جهة رسمية او من مدع ذي مصلحة .

٣- النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري .

٤- النظر بالدعاوى المقامة أمامها بصفة استئنافية وينظم اختصاصها بقانون اتحادي .

ومن الجدير بالذكر، أنه لا يجوز للقوانين العادية إضافة اختصاصات جديدة على تلك الواردة في الدستور، لذلك يتوجب إجراء تعديلها بما يجعل محكمة القضاء الإداري هي المحكمة المختصة

بالنظر في قضايا مجلس المحافظة لكونه هيئة محلية إقليمية تعمل في إطار نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية [٢٤].

المبحث الثاني: واقع أداء مجلس المحافظة الخدمي والأمني

أن مرور العراق بمراحل التحول الديمقراطي في ظل ظروف غير مستقرة، جعلته يواجه الكثير من التحديات التي تفاعلت مع ضعف المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، مما أدى الى تراجع فرص نجاح المشاريع التنموية والاستثمارية، وانتشار الفساد الإداري والمالي والسياسي، مما زاد من ظاهرتي البطالة، والفقر، وهدد استقرار النظام السياسي، وعرقل بناء مؤسسات الدولة على أسس سليمة.

وإن بروز النزعات الفردية في إدارة الدولة من خلال اعتماد أسلوب المحاصصة السياسية، قد أثر سلبياً في عدم وضوح الرؤية التعاونية والتنسيقية والتكاملية بين المؤسسات الحكومية، مما أضعف قدرتها في تقديم الخدمات الأساسية للسكان، وهيّأ للعنف والإرهاب بيئة مناسبة زادت من أعباء المؤسسات الأمنية ومن الكُلف البشرية والمادية لتحقيق الأمن العام .

وعلى أساس ذلك، تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، تناول المطلب الأول تقديم الخدمات الأساسية ومكافحة الفقر، فيما تناول المطلب الثاني تحقيق الأمن العام وإيجاد فرص العمل.

المطلب الأول: تقديم الخدمات الأساسية ومكافحة الفقر

تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، تناول الفرع الأول تقديم الخدمات الأساسية، فيما تناول الفرع الثاني مكافحة الفقر.

الفرع الأول: تقديم الخدمات الأساسية

أن فشل الخطط التنموية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ كان لها الأثر البالغ في تردي الأوضاع السياسية والاجتماعية مما زاد من إحباط أفراد المجتمع وخاصة الشباب في أن تتخذ ردود أفعال تأخذ طابع العنف، مما يترك أثاراً سلبية تؤشر ضعف أداء النظام السياسي.

وكدليل على فشل الخطط التنموية في العراق عكست بعض الاستبيانات في عام ٢٠١٣ عدم رضا العراقيين عن الخدمات المقدمة لهم بمعدل ٧٥٪، وعن تردي العلاقة بين الحكومة والأحزاب السياسية بمعدل ٦٨.٧٧٪، وعن وجود فساد إداري بمعدل ٧٤٪، وعن عدم ثقتهم في البرلمان بمعدل ٨٢.٤٪ [٢٥].

ومن الجدير بالذكر، كان أحد دوافع اعتماد النظام السياسي في العراق لتطبيق نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في إدارة الدولة على المستوى الداخلي، هو لتفعيل مشاركة الجهاز الإداري للدولة في عمليات صنع وتنفيذ السياسات العامة الخاصة بتقديم الخدمات الى المواطنين بصورة أفضل وخاصة في قطاعات البلديات والأشغال العامة، والإعمار والإسكان، والعمل والشؤون الاجتماعية، والتربية، والصحة، والزراعة، والمالية، والرياضة والشباب.

وجاء التنظيم الدستوري لتطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، تنظيما عاما، وأحال التفصيلات في ذلك الى القانون، وبالفعل شرّع مجلس النواب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ [٢٦]، لغرض تنظيم الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ للمحافظات، بما ينسجم مع شكل الدولة الاتحادي، وتطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية .

ثم شرع قانون التعديل الأول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ [٢٧]، بهدف معالجة المشكلات التي ظهرت من خلال تطبيق القانون عمليا فيما يخص الطعن بقرارات إنهاء عضوية المجالس، وشمول أعضاء المجالس البلدية التي شكلت بعد ٢٠٠٣/٤/٩

بالحقوق التقاعدية، لذا لم يتضمن هذا التعديل أي تطوير للصلاحيات الخاصة بتقديم الخدمات للمواطنين او تعزيز رقابتها.

بينما تم تشريع قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بهدف معالجة النواقص التي ظهرت من خلال تطبيق قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وتوسيع صلاحيات السلطات المحلية، وزيادة الموارد المالية للوحدات الإدارية بما يمكنها من إدارة شؤونها.

لقد منح قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في ميدان الخدمات الصلاحيات الآتية:

١- تكون الحكومات المحلية مسؤولة عن متطلبات إدارة الوحدة الإدارية على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية [٢٨].

٢- تمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية[٢٩].

٣- تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها بالمواد (١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفقاً للمادة (١١٥) من الدستور[٣٠].

٤-رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة[٣١].

٥-تخصيص ملكية الأراضي العائدة للوزارات والجهات غير المرتبطة بها للمحافظة لغرض إقامة المشاريع الخدمية والعمرانية في المحافظة وبموافقة مجلس الوزراء، والموافقة على إقامة المشاريع الإسكانية على الأراضي العائدة للوزارات والمخصصة من قبلها للمحافظة، والمناقلة ضمن أبواب الموازنة بين مشاريع الوحدة الإدارية من المشاريع المتلكئة وإعلام وزارة التخطيط بذلك[٣٢].

ومن الصلاحيات الرقابية المضافة لمجالس المحافظات في ميدان الخدمات فهي صلاحية الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها [٣٣].

لقد أكد قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ على أن: تؤسس الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء كل من البلديات والأشغال العامة، والإعمار والإسكان، والعمل والشؤون الاجتماعية، والتربية، والصحة، والتخطيط، والزراعة، والمالية، والرياضة والشباب، ووزير الدولة لشؤون المحافظات، والمحافظين، ورؤساء مجالس المحافظات. وكلّف القانون هذه الهيئة بعملية نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات: البلديات والأشغال العامة، والإعمار والإسكان، والعمل والشؤون الاجتماعية، والتربية، والصحة، والزراعة، والمالية، والرياضة والشباب، مع اعتماداتها المخصصة لها بالموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة. وحدد قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المدة القانونية لإنجاز الهيئة لعمليات نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها المذكورة خلال سنتين اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون. أما في حالة عدم تمكن الهيئة من إكمال تلك المهام فاعتبر قانون التعديل الثاني هذه الوظائف منقولة بحكم القانون [٣٤].

وعلى الرغم من ذلك التنظيم القانوني، لازالت المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعاني من الحرمان في الميادين الاقتصادية والضمان الاجتماعي والتعليم والصحة والبنى التحتية والسكن ومستوى المعيشة . ويتوضح ضعف الخدمات الأساسية في قلة تجهيز السكان بالكهرباء، إذ يتم استيراد الكهرباء من دول الجوار لمعالجة النقص بالطاقة الكهربائية، وارتفعت كمية الكهرباء المستوردة بنسبة (٦.٥٪) لسنة ٢٠١٥ مقارنة بسنة ٢٠١٤[٣٥].

جدول (١)

مؤشرات الكهرباء ٢٠٠٩-٢٠١٥

السنة	المؤشر	كمية الطاقة الكهربائية المنتجة*	كمية الطاقة الكهربائية المستوردة*
٢٠٠٩		٤٦.٠٢٣.٠٩١	٥.٦٠٣.٨٨٢
٢٠١٠		٤٨.٩٠٨.١٧٩	٦.٧٢٢.٠٥٠
٢٠١١		٥٣.٩٠٢.٥٩٠	٧.٢٣٣.٠٩٤
٢٠١٢		٦٣.٩٨١.٩١٤	١٠.١٧٠.٢٣٤
٢٠١٣		٥٩.٨٩٥.٤٦٢	١٢.٢٠١.٦٢٧
٢٠١٤		٦٧.٧٦٧.٩٩٥	١٢.٢٥٠.٥٥١
٢٠١٥		٧٠.٥٦٢.٢٨٠	٩.١٧٠.٩١٥

*-مقدار القدرة المولدة لمجموع ساعات التشغيل الفعلي خلال السنة.

المصدر:

-جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات الإنذار المبكر للربع الثالث لسنة ٢٠١٦ ، مديرية الحسابات القومية، مطبعة الجهاز المركزي للإحصاء، كانون الثاني٢٠١٧، ص١٨-٢١ .

وتشير مؤشرات الصحة الى أن هنالك انخفاض في عدد المستشفيات الإجمالي بنسبة (٣٠.٣٪) مقارنة بسنة ٢٠١٤، والذي أدى الى انخفاض عدد الأسرّة المهيأة لرقود المرضى بنسبة (١.٥٪) مع وجود ارتفاع في عدد الأشخاص لكل سرير بنسبة (٤.١٪)[٣٦].

جدول (٢)

مؤشرات الصحة للمدة ٢٠١١-٢٠١٥

المؤشر	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥	نسبة التغيير٪
عدد المستشفيات الحكومية والأهلية	٣٢٧	٣٣٥	٣٦٠	٣٦٨	٣٥٧	- ٣
عدد الأسرّة المهيأة للرقود في المستشفيات	٤٣٠٦٨	٤٣٧١١	٤٥٠٨٠	٤٠٣٥٧	٣٩٧٤٠	- ١.٥
متوسط عدد السكان لكل سرير	٧٧١	٧٨٣	٧٧٩	٨٩٢	٩٢٩	٤.١

المصدر:-جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات إحصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق للمدة ٢٠١١-٢٠١٥، مديرية الحسابات القومية، مطبعة الجهاز المركزي للإحصاء، كانون الثاني٢٠١٧، ص٣٤ .

الفرع الثاني: مكافحة الفقر

تشير مؤشرات السكان الى أن هنالك ارتفاع في نمو عدد السكان، إذ بلغ (٣٦٩٣٣.٠٣) ألف نسمة سنة ٢٠١٥، مقارنة مع سنة ٢٠١٤ التي بلغ فيها عدد السكان (٣٦٠٠٤.٦) ألف نسمة، وبنسبة نمو (٢.٦٪) [٣٧].

جدول (٣)

مؤشرات السكان للمدة ٢٠١١-٢٠١٥ (ألف نسمة)

٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥
٣٣٣٣٨.٨	٣٤٢٠٧.٧	٣٥٠٩٥.٨	٣٦٠٠٤.٦	٣٦٩٣٣.٧

المصدر:-جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات إحصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق للمدة ٢٠١١-٢٠١٥، مديرية الحسابات القومية، مطبعة الجهاز المركزي للإحصاء، كانون الثاني٢٠١٧، ص٣١ .

لقد اظهر المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة الذي تم تنفيذه ضمن إطار إعداد الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر عام ٢٠٠٨ في العراق بالتعاون مع الأمم المتحدة، أن قيمة خط الفقر الوطني بلغت (٧٧) ألف دينار للفرد شهريا، وأن (٢٣٪) من العراقيين يقعون تحت مستوى خط الفقر، أي بواقع حوالي (٧) ملايين فرد[٣٨].

وأكد المتحدث باسم وزارة التخطيط العراقية[٣٩] أن نسبة الفقر في العراق ارتفعت بعد أحداث العاشر من حزيران ٢٠١٤ بسبب النزوح الداخلي، وأن توقعات الوزارة وحسب ما تمتلكه من معلومات، تُشير إلى ارتفاع نسبة الفقر في العراق إلى ٣٠٪، بعدما كانت ١٩٪ نهاية ٢٠١٣، وأوضح أن الوزارة بعد اطلاق الحكومة العراقية استراتيجية مكافحة الفقر بقرارها المرقم ٤٠٩ في تشرين الثاني ٢٠٠٩ الذي الزم الجهات والوزارات باتخاذ الإجراءات المناسبة لتطبيق الاستراتيجية التي من شأنها الحد من معدلات الفقر للفترة من ٢٠١١ الى ٢٠١٤ بهدف جعل نسبة الفقر لا تتعدى ١٦٪ مع نهاية عام ٢٠١٤، لكن توقعها لم يكن موفقاً[٤٠].

ومن الجدير بالذكر أن نسبة الفقر في العراق حسب الإحصائيات الرسمية، تزايدت من ١٨.٩٪ عام ٢٠١٢ الى ٢٢.٥٪ عام ٢٠١٤ [٤١]. وأن معظم هؤلاء الفقراء يعيشون في مساكن عشوائية بلغ عددها (٣٤٦٨٨١) مسكن بلغ عدد ساكنيها (٢٤١٨٨٦٤) فرد[٤٢].

المطلب الثاني: تحقيق الأمن العام وإيجاد فرص العمل

تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، تناول الفرع الأول تحقيق الأمن العام، فيما تناول الفرع الثاني إيجاد فرص العمل.

الفرع الأول: تحقيق الأمن العام

أكد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على اختصاص مجالس المحافظات في مجال الضبط الإداري العام أو الخاص، إذ منحها صلاحية المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المعدة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية[٤٣].

ومنح قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، المحافظ ممارسة سلطة مباشرة على كل الأجهزة المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العاملة في المحافظة. واذا رأى المحافظ أن الأجهزة المكلفة بحفظ الأمن والنظام غير قادرة على إنجاز واجباتها، عليه أن يعرض الأمر فوراً على القائد العام للقوات المسلحة مبيناً مقدار القوة الكافية لإنجاز تلك الواجبات. وتنسق السلطة الاتحادية مع المحافظ مسبقاً عندما تنفذ

مهام أمنية ضمن المحافظة[٤٤]. ويعد المحافظ الجهة التي يتم التنسيق معها من قبل السلطة الاتحادية بشأن تنفيذ مهام أمنية ضمن المحافظة [٤٥].

ويشير الواقع الفعلي إلى أن خارطة الإرهاب والعنف السياسي في العالم لسنة ٢٠١٤ الصادرة من (The Risk Advisory Group PLC) ، قد أكدت على أن العراق يعاني من كافة أشكال ومظاهر العنف السياسي الخطيرة، وبأعلى مستوياته، كالإرهاب وأعمال الشغب والتخريب والتفجيرات والاغتيالات، والاضطرابات المدنية والتمرد، والثورة، والعصيان، وشبح الحرب الأهلية، ومحاولات التقسيم، كما عانى من الاحتلال الأجنبي قبل انسحاب القوات الأمريكية ومتعددة الجنسيات من العراق عام ٢٠١١. وتجلى العنف الذي يستهدف العراق على نحو فيه اكثر صوره ، واستمر زمنيا حتى شكل ظاهره تستدعي الاهتمام وتقضي تحديد المواقف إزاءها. وهناك أسباب ثانوية يتأثر بها العراق داخليا، وهي: انتشار الفقر والبطالة وتدني المستوى الثقافي، وكذلك اختلال التوازن في العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، قد ساعدت في ازدياد حوادث العنف السياسي فيه . وهناك أسباب عديده تفتح الباب بمصراعيه للعنف السياسي منها: الاستبداد السياسي ودكتاتورية الحكم، وعدم وجود المشاركة الشعبية، وتقييد حرية العمل والتعبير، والافتقار الى المؤسسات الشرعية التي توصل الجماعات السياسية الى السلطة [٤٦].

وتهيئت العديد من الأسباب التي أدت الى حصول العنف السياسي داخل العراق بعد عام ٢٠٠٣ لعل في مقدمتها التطرف الطائفي والمذهبي العرقي وعوامل أخرى. كما أن التغير السياسي الذي حصل في العراق جاء أصلا نتيجة استخدام القوة بمختلف جوانبها العسكرية والاقتصادية والإعلامية والثقافية من قبل دول التحالف بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية[٤٧].

الفرع الثاني: إيجاد فرص العمل

أكد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن العمل حق لكل العراقيين[٤٨]. ويشير الواقع الفعلي إلى أن الحكومة العراقية فشلت في توفير فرص العمل للقادرين عليه.

ولابد من الإشارة الى قلة الفرص المتاحة التي تشجع المرأة العراقية على المشاركة الاقتصادية في سوق العمل مما كان له انعكاسات سلبية على جوانب حياتها من قبيل المستوى المعيشي، وأوضاع الأسرة والجانب الاجتماعي مما أثر على السعي نحو المساواة مع الرجل في الحقوق والواجبات فكانت المساهمة دون المستوى المطلوب وتعددت الأسباب التي تعيق النساء اللاتي يترأسن أسر من تحقيق ما يطمحن إليه اقتصادياً [٤٩].

إضافة لما تقدم، يتعين الإقرار بادراك الحكومة العراقية بأن اغلب مرتكبي الجرائم عامة والجرائم الإرهابية خاصة هم من العاطلين عن العمل، وتعلم بأن هؤلاء هم الشريحة الأهم التي يسلط عليها قادة الإرهاب والعصابات المنظمة اهتمامهم بهدف استقطابهم، وذلك لسهولة الوصول اليهم وتجنيدهم[٥٠]. ورغم ذلك فإن أعداد العاطلين عن العمل في تزايد مستمر وان كثير منهم قد وقع في براثن المجاميع الإرهابية لاسيما وان التحقيقات القضائية قد أكدت هذه الحقيقة.

وتشير معدلات البطالة في العراق الى ارتفاعها المستمر من ٨.٣٪ عام ٢٠١١ الى ١٠.٩٪ عام ٢٠١٤[٥١].

جدول (٤)

معدل البطالة ٢٠١١-٢٠١٤

٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	نسبة التغيير٪
٨.٣	١١.٩	-	١٠.٩	١٠.٩

المصدر:-جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات إحصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق للمدة ٢٠١١-٢٠١٥، مديرية الحسابات القومية، مطبعة الجهاز المركزي للإحصاء، كانون الثاني٢٠١٧، ص٣٥ .

-الخاتمة:

من خلال ماتقدم في هذا البحث يمكن تقديم أهم النتائج التي توصل إليها والمقترحات التي أمكن تقديمها، بما يأتي:

ت	النتائج	المقترحات
١-	لم يميّز المشرع العراقي بين تطبيقات الإدارة المحلية والحكومة المحلية، ولم يفرّق بين تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية، مما أدى الى حدوث مشكلات عملية ناجمة عن تطبيق مجالس المحافظات لقانونها رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.	إصلاح نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق من خلال تعديل القوانين ذات العلاقة على أسس علمية وموضوعية، بهدف تحقيق استقرار النظام الإداري وزيادة فاعليته في عملية تعبئة المصالح المحلية وتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، والمحافظة على وحدة الدولة.
٢-	خلط المشرع العراقي بين مجالات ونطاق الوظيفة الإدارية والوظيفة السياسية ، مما أدى إلى حصول تداخل في الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات.	إجراء تعديل قانوني يضمن إزالة تداخل الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين السلطات الاتحادية ومجالس المحافظات، على أساس قواعد اللامركزية الإدارية الإقليمية.
٣-	لم يحدد المشرع العراقي جهة رقابية واحدة على مجالس المحافظات، لذا توزعت مهمة الرقابة بين مجلس النواب والمحكمة الاتحادية العليا، والقضاء الإداري.	إجراء تعديل دستوري وقانوني يضمن أن يكون القضاء الإداري الجهة الرقابية الرئيسية في ظل تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية.
٤-	عدم تمكن الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات من إكمال مهام عمليات نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات خلال المدة القانونية المحددة بسنتين اعتباراً من تاريخ نفاذ القانون، فاعتبرت حكماً هذه الوظائف منقولة الى المحافظات.	تفعيل عمل الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات، وجعلها برئاسة أحد نواب رئيس الجمهورية. فضلا عن الإسراع في تنفيذ قانون تفويض السلطات ، أو العمل بموجب المادة (١٢٣) من الدستور التي أجازت تفويض بعض السلطات بين الجهتين بالاتفاق .
٥-	لازال سكان المحافظات غير المنتظمة في إقليم يعانون من الحرمان في المجالات الاقتصادية والضمان الاجتماعي والتعليم والصحة والبنى التحتية والسكن ومستوى المعيشة، وضعف الخدمات الأساسية المقدمة لهم.	تفعيل الخطط التنموية الواقعية، وتقوية الرقابة ووسائل إنفاذ القوانين والمسائلة والشفافية، وتشجيع الاستثمارات المحلية بضوابط استثمارية مشجعة ودقيقة ونافعة للمجتمع والدولة، وتشجيع القطاع الخاص المحلي في الاستثمارات الخدمية.

-المصادر:

أولاً-الكتب:

١-جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات إحصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق للمدة ٢٠١١-٢٠١٥، مديرية الحسابات القومية، مطبعة الجهاز المركزي للإحصاء، كانون الثاني.٢٠١٧

٢-جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، الموجز الإحصائي للمحافظات ٢٠١٦، مطبعة الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، .٢٠١٦

٣-جمهورية العراق ، وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، قسم إحصاءات التنمية البشرية ، أوضاع النساء العراقيات اللائي يرأسن أسر (دراسة حالة العراق) دراسة تحليلية ٢٠١٥، العراق، بغداد ، مديرية المطبعة ، ٢٠١٦.

٤-جمهورية العراق ، مستشارية الأمن الوطني ، استراتيجية الأمن القومي العراقي ، ٢٠٠٧-٢٠١٠ ، بغداد ، .٢٠١٠

٥-جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات الإنذار المبكر للربع الثالث لسنة ٢٠١٦ ، مديرية الحسابات القومية، مطبعة الجهاز المركزي للإحصاء، كانون الثاني.٢٠١٧

٦-د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، منشأة المعارف، جمهورية مصر العربية، الإسكندرية، ١٩٨٧.

٧-د.علي هادي حميدي الشكراوي، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، القاهرة، .٢٠١٤

٨- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، القاهرة، .١٩٧٩

٩- د. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، .٢٠٠٧

١٠-د. منير محمود الوتري، بحوثي في كتاب، الجزء الأول، مطبعة الشعب، بغداد، ١٩٧٨ .

ثانياً-البحوث العلمية:

١١- بيت الحكمة، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مؤشرات عدم الاستقرار في العراق، بغداد، .٢٠١٣

١٢-د. حنان محمد القيسي، نظام الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق دراسة قانونية مقارنة، مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، العراق، بغداد، .٢٠٠٨

١٣- د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨.

ثالثا-الرسائل الجامعية:

١٤-عبد المطلب عبد المهدي موسى، ظاهرة العنف السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ دراسة في الأسباب وسبل المواجهة، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، العراق، النجف الأشرف،٢٠١٥.

رابعاً-الدساتير:

١٥-دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢)، بتاريخ: ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥.

خامساً-القوانين:

١٦- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية العدد : (٣٩٩٦) ، بتاريخ: ٢٠٠٥/٣/١٧ .

١٧-قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، منشور في الوقائع العراقية، رقم العدد:(٤٠٧٠)، تاريخ: ٢٠٠٨./٠٣/٣١

١٨- قانون التعديل الأول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤١٤٧) ، تاريخ : ٩ أذار ٢٠١٠ .

١٨- قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٢٨٤)، بتاريخ : ٥ كانون أب ٢٠١٣ .

سادساً-الاجتهاد:

١٩-رأي المحكمة الاتحادية العليا ، العدد ١٦/اتحادية / ٢٠٠٨ بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٢١ .

٢٠-مجلس شورى الدولة، قرار رقم (٧٦) لسنة ٢٠٠٩، بشان الحالة الرابعة عشر من إستيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات، كتابها المرقم (هـ/كربلاء/٣١٢) في ٢٠٠٩/٣/٣١.

سابعاً-الأنترنت:

٢١-الجمهورية العراقية، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء، التخطيط تعلن عن نسب البطالة والفقر، بتاريخ: ٢٠٠٩/١٢/١٥ ، متاح على الرابط الآتي :

٢٢- www.mop-iraq.org

٢٣-http://www.aljazeera.net.

الهوامش:

١ -نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على أن:(مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، وله حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة، بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية) .
-البند (أولا) من المادة (٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٢٨٤)، بتاريخ : ٥ كانون الاول ٢٠١٣ .

٢ -نص البند (ثانياً) من المادة (١٢٢) من الدستور على أن: (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون) .
-دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢)، بتاريخ: ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥.

٣ -ينظر: د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص١٤٩.د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، منشأة المعارف، جمهورية مصر العربية، الإسكندرية، ١٩٨٧ ، ص٥٠ . د. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، ٢٠٠٧، ص٢٨.

٤ -د. حنان محمد القيسي، نظام الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق دراسة قانونية مقارنة، مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، العراق، بغداد، ٢٠٠٨، ص١٥٧.

٥ -د. منير محمود الوتري، بحوثي في كتاب، الجزء الأول، مطبعة الشعب، بغداد، ١٩٧٨ ، ص٥٦ .

٦ -رأي المحكمة الاتحادية العليا ، العدد ١٦/اتحادية / ٢٠٠٨ بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٢١ .

٧ -نص البند (أولاً) من المادة (٢٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ما يأتي: (أولاً: لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون).

٨ -نص البند (أولاً) من المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، على أن : (استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقا لأحكام القوانين الاتحادية النافذة).

٩ -مجلس شورى الدولة، قرار رقم (٧٦) لسنة ٢٠٠٩، بشان الحالة الرابعة عشر من إستيضاحات وزارة الدولة لشؤون المحافظات، كتابها المرقم (هـ/كربلاء/٣١٢) في ٢٠٠٩/٣/٣١.

١٠ - د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص١٤٧ .

١١ - نص البند (ثالثا) من المادة (٨٠) على أن مجلس الوزراء يمارس صلاحية : (إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين).

١٢ -نص البند (رابعاً) من المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، على أن (تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية).

١٣ - نص البند (أولاً) من المادة (١١٠) على أن تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: (رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية) .

١٤ - البند (سابع عشر) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

١٥ - نصت المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن : (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما).

١٦ -د. خالد سمارة الزعبي، المصدر السابق، ص٢٦٨-٢٦٩.

١٧ -البند (خامساً) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

١٨-د.علي هادي حميدي الشكراوي، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٢٩٩.

١٩-نصت المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على أن: (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب) .

٢٠ -جاء في المادة (٤) من قانون التعديل الأول رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، إلغاء البند (ثانيا) من المادة (٢٠) وحل محله ما يأتي: (لمجلس النواب أن يعترض على القرارات الصادرة من المجلس إذا كان مخالفة للدستور او القوانين النافذة وفي حالة عدم إزالة المخالفة فلمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة ...)، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤١٤٧) ، تاريخ : ٩ أذار ٢٠١٠ .

٢١ -د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص١٤٦.

٢٢ -المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢٣ -المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية العدد : (٣٩٩٦) ، بتاريخ: ٢٠٠٥/٣/١٧ . ومن الجدير بالذكر، أن مجلس النواب قد أمى بتاريخ: ٢٠١٥/٤/١٨ القراءة الثانية لمشروع قانون المحكمة الاتحادية العليا، المقدم من اللجنة القانونية بجلسته الثلاثين التي عقدت بحضور ٢٣٠ نائبا.

٢٤ -د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص١٤٧.

٢٥ -مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار في بيت الحكمة، مؤشرات عدم الاستقرار في العراق، بغداد، ٢٠١٣، ص١٩.

٢٦ -قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، منشور في الوقائع العراقية، رقم العدد:(٤٠٧٠)، تاريخ: ٢٠٠٨/٠٣/٣١.

٢٧ -قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨)، منشور في الوقائع العراقية، العدد: (٤١٤٧) ، تاريخ: ٢٠١٠/٩/٣.

٢٨ -البند (رابعاً) من المادة (٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٢٩ -البند (خامساً) من المادة (٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٣٠ -البند (سادساً) من المادة (٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٣١ -البند (رابعاً) من المادة (٤) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٣٢ -البند (حادي عشر) من المادة (٤) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٣٣ -البند (سادساً) من المادة (٤) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٣٤ -المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٣٥ -جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات إحصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق للمدة ٢٠١١-٢٠١٥، مديرية الحسابات القومية، مطبعة الجهاز المركزي للإحصاء، كانون الثاني٢٠١٧، ص ١٠.

٣٦ -جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات إحصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق للمدة ٢٠١١-٢٠١٥، المصدر السابق، ص ١٦.

٣٧ -جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات إحصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق للمدة ٢٠١١-٢٠١٥، المصدر السابق، ص ١٥.

٣٨ -الجمهورية العراقية، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء، التخطيط تعلن عن نسب البطالة والفقر، بتاريخ: ٢٠٠٩/١٢/١٥ ، متاح على الرابط الآتي :www.mop-iraq.org-

٣٩ - السيد عبد الزهرة الهنداوي .

40 -http://www.aljazeera.net.

٤١ -جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات إحصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق للمدة ٢٠١١-٢٠١٥، المصدر السابق، ص ١٦.

٤٢ -جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، الموجز الإحصائي للمحافظات ٢٠١٦، مطبعة الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ٢٠١٦، ص٥.

٤٣ -البند (عاشراً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٤٤ -المادة (١٠) من قانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٤٥ -البند (عاشراً) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٤٦ -عبد المطلب عبد المهدي موسى، ظاهرة العنف السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ دراسة في الأسباب وسبل المواجهة، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، العراق، النجف الأشرف،٢٠١٥، ص٢١ .

٤٧ -المصدر نفسه، ص٢٢.

٤٨ -المادة (٢٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٤٩ -جمهورية العراق ، وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، قسم إحصاءات التنمية البشرية ، أوضاع النساء العراقيات اللائي يرأسن أسر (دراسة حالة العراق) دراسة تحليلية ٢٠١٥ ، العراق، بغداد ، مديرية المطبعة ، ٢٠١٦ ، ص١١ .

٥٠ -جمهورية العراق ، مستشارية الأمن الوطني ، استراتيجية الأمن القومي العراقي ، ٢٠٠٧-٢٠١٠ ، بغداد ، ص١١ .

٥١ -جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مؤشرات إحصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق للمدة ٢٠١١-٢٠١٥، المصدر السابق، ص ٣٥.