

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات :

في بداية البحث على أن لاتتعارض التشريعات المحلية مع الدستور والقوانين الاتحادية وبذلك تكون للقوانين الاتحادية أعلوية على التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات فمثلا لايجوز لمجلس محافظة بغداد إصدار قانون يعفي المحامين من الضريبة لان هذا القانون يتعارض مع قانون اتحادي فرض على الدخل المتحقق لذوي المهن ضريبة دخل لذا يكون القانون المحلي مخالفا لقانون اتحادي مما يوجب إلغائه .

- التكاملية بين القانون المحلي والقانون الاتحادي : ومعنى ذلك أن المساحة التي منحها

القانون لمجالس المحافظات لممارسة الدور التشريعي مساحة محدودة فأى تشريع يتعدى هذه المساحة يكون باطلا ومخالفا للدستور والقوانين لذا فان التشريعات التي ستصدر ضمن هذه المساحة تكون صحيحة وموافقة للقانون إلا أنها أي التشريعات المحلية يجب أن تتكامل مع التشريعات الاتحادية كي يمكن تنفيذها وتطبيقها.... ولتقريب المعنى يمكن تصور صدور قانون من مجلس محافظة بغداد يفرض غرامة مالية على فتح مقاهي الانترنت دون إجازة مسبقة من جهة معينة فإذا ما امتنع المخالف عن دفع الغرامة ؟ فما هو الحل ؟ يمكن هنا تفعيل القوانين الاتحادية التي تحاسب المتخلفين عن تسديد الديون والغرامات الحكومية لتطبيقها بحق المخالف .

وختاما تبقى جميع التشريعات والقرارات الصادرة عن مجالس المحافظات فضلا عن الأداء خاضعة لرقابة مجلس النواب العراقي وذلك وفق لإحكام المادة ٢ ثانيا من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والتي نصت على (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية إلى رقابة مجلس النواب) والصلاحيات الرقابية الممنوحة لمجلس النواب تبيح للأخير الكثير من الحقوق لعل أبرزها حل مجلس المحافظة وإقالة المحافظ وذلك وفق ما ورد في المادة ٢٠ ثانيا...حيث في حالة مخالفة مجلس المحافظة للدستور أو القوانين الاتحادية يكون لمجلس النواب حله بالأغلبية المطلقة.....وبذلك يكون مجلس النواب العراقي كسلطة اتحادية عليا له حق الرقابة على تلك المجالس بناء على قانونها المذكور آنفا ...

١. إن دعم فرص نجاح السياسات التنموية العامة يبدأ من السياسات المحلية، وهو عبارة عن طريق للتنمية، والذي لا يمكن أن يمر إلا عن طريق قلب التنمية المحلية، إذ يبدو

استحالة الوصول إلى أهداف ملموسة في المستوى الوطني من دون أن تكون للتنمية المحلية الأولوية الأولى في الخطط والبرامج التنموية.

١- استثمار تطبيق اللامركزية من قبل السلطات المحلية في محافظة واسط كنظام إداري يمنح الصلاحيات بموجب الدستور للسلطات المحلية في مجال اتخاذ القرارات التخطيطية بحس الحاجات المحلية للأقضية والنواحي التي يتم تحديدها من قبل المجالس المحلية من دون الرجوع للحكومة المركزية .

٢- اللامركزية يمكن أن تساعد على تشجيع المشاركة المحلية و تحسين استجابة الحكومة ويمكن أن تنتج مشاريع متناسبة مع حاجات المجتمعات المحلية بهدف تحقيق استغلال أمثل للموارد الطبيعية المحلية المتاحة والكامنة وتشغيل الأيدي العاملة المحلية .

٣- إن برامج اللامركزية إذا كانت ضعيفة التخطيط يمكن أن تكون فوائدها محدودة ،و يمكن أن تقود إلى خلل اقتصادي ومالي ينتج عنه اتساع الفروقات في الدخل المناطقي وتآكل شبكة الحماية الاجتماعية للفئات المهمشة .

٤- إن التنسيق العقلاني القانوني بين المركزية واللامركزية في المرحلة الانتقالية نحو اللامركزية والمشاركة الفعالة للمجتمع في عملية التنمية يمكن لها أن تساهم في تعزيز وتقويم سياسات التنمية المكانية .

٥- إن الخيار المناسب لايمكن في أتباع النظام المركزي أو اللامركزي، وإنما في إيجاد نقطة توازن بين هذين النظامين وضرورة ربطهما بطريقة تعزز التنمية الشاملة بصوره كفوءه وفعالة .

٦- أن تبني النظام اللامركزي يتطلب استعدادا ورغبة حقيقية من الحكومات المركزية للتخلي عن وظائفها لسلطات المحلية تسهم في تطويرها من خلال إيجاد التشريعات الملائمة وتزويدها بالموارد البشرية والمالية التي تعزز قدرتها على القيام بالوظائف المحلية المطلوبة منها. فضلا عن تخويلها بالوظائف المحلية كافة القادرة على القيام بها.

٧- إن الإدارة المحلية وليده بيئتها وهي سابقة لنشوء الدولة المعاصرة ومع تعقيدات وظائف ومهام الدولة ظهرت الحاجة الملحة للأخذ باستراتيجيات توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية بوصف اللامركزية كأداة من أدوات الإصلاح الإداري لتوصيل الخدمات وتأكيد الكفاءة والفعالية والمساءلة كقيم من قيم اللامركزية .

٨- إن اللامركزية يمكن لها أن تساهم في تخفيف العبء الإداري والتموي عن مؤسسات وهيئات الحكومة المركزية إذ تخلصها من العديد من المهام و الصلاحيات بإسنادها إلى هيئات محلية وهذا الوضع يمكن هيئات التخطيط المركزية من أخذ الوقت الكافي من الإشراف بشكل فعلي وعلمي على متابعة خطط التنمية المختلفة .

٩- تعد اللامركزية شكل من أشكال وأسس العملية الديمقراطية، لذلك فهي (اللامركزية) تساهم في ترسيخ مبدأ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار التتموي على المستوى المحلي .

١٠- تساهم اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية لأنها تساعد على الحد من البيروقراطية الإدارية وتسريع وتسهيل عملية صنع القرار الإداري والتموي، مما يساهم في إيجاد توزيع عادل نسبيا لسلطة صنع القرار و الاستثمارات والموارد داخل الدولة وكذلك بتنازل هيئات الحكم المركزية عن جزء من صلاحياتها لصالح السلطات المحلية لوجود هيئات حكم محلية هذه الهيئات التي تتعايش مع مشكلات السكان المحليين بشكل مستمر وتترك أسبها وإبعادها وهذا الوضع يمنح هذه الهيئات ألقدره على ربط برامج ومشاريع التنمية بالحاجات المتعددة والمتناقضة للمناطق و الأقاليم والشرائح السكانية المختلفة وبالتالي يضمن تحقيق أهداف خطط التنمية الوطنية بصورة فعالة وإيجابية .

١١- إن أية رغبة في تغيير أسس التمويل للسلطات المحلية يتوقف على مدى توافر سياسات عليا وسياسات اقتصادية تؤمن بأهمية إعطاء دور مختلف لهذه السلطات في تمويل أعمالها المحلية وصولاً إلى ظهور كيانات اقتصادية محلية قادرة على العمل بدون الاعتماد الكلي على تمويل الميزانيات العامة للدولة ، وذلك بإعادة تعريف هذا الدور انطلاقاً من القناعة بتحقيق الأهداف الوطنية الشمولية في التنمية وزيادة الكفاءة المحلية في تقديم خدماتها للسكان وهو أمر يسير التحقيق إذا ما أخذت الحكومات باتجاه التخصيص بكل أشكاله وأدواته لأن في ذلك بما يمنع حدوث أي مصدر للخوف الغير مبرر من إعطاء السلطات المحلية استقلالاً مالياً قد يؤدي في بعض الحالات إلى إضعاف السلطات المركزية والاتجاه نحو الاستقلال السياسي .

التوصيات الخاصة بمنطقة الدراسة:

١_ ضرورة وجود جهة معنية بالتخطيط على المستوى المحلي في محافظة واسط تكون مهمتها إعداد الخطط السنوية بالتنسيق مع مستوى التخطيط الإقليمي في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي مستندة في ذلك على بيانات تفصيلية لواقع الحال وتقديم مقترحاتها إلى المجالس المحلية لغرض مصادقتها أو العكس أي أن تقدم المقترحات من قبل المجالس المحلية لغرض تقييم تلك المقترحات وبيان مدى مطابقتها مع التخطيط الإقليمي .

٢_ ضرورة اهتمام السلطات المحلية في محافظة واسط بتوجيه الاستثمارات بصيغة مشاريع استراتيجية ذات كلفة عالية ومدد زمنية طويلة إلى المستقرات الريفية، لافتقار تلك المستقرات لتلك المشاريع ولقلتها في خطة عام ٢٠٠٦م، ٢٠٠٧م، ٢٠٠٨م .

٣_ على السلطات المحلية في محافظة واسط معالجة الاختلالات التنموية الناتجة عن التفاوت في توزيع الاستثمارات على الاقضية والنواحي في المحافظة وذلك بزيادة نسبة التخصيصات المالية بمقدار الانخفاض عن نسبة السكان في خطط ٢٠٠٦م، ٢٠٠٧م، ٢٠٠٨م .

٤_ ضرورة أن تكون هناك هيئة عليا للنوعية في المحافظة تعنى بتطبيق ضوابط النوعية على المشاريع الحكومية والأهلية والمقالع ومعامل إنتاج المواد الإنشائية وتطبيق ضوابط تنفيذ المشاريع على وفق هيكلية ونظم العمل المحددة بالمواصفات الدولية للجودة الايزو .

٥_ ضرورة اهتمام السلطات المحلية في محافظة واسط بمعالجة الاختلالات التنموية الناتجة عن قلة التخصيصات المالية للمستقرات الريفية مقارنة بالمستقرات الحضرية وذلك بتوجيه الاستثمارات إلى المستقرات الريفية بنسب تتناسب مع حجم السكان في تلك المستقرات .

٦_ ضرورة وجود جهة استشارية متخصصة معنية بتهيئة وإعداد وتدقيق وثائق المقالة ودراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع الاستثمارية مرتبطة بقسم العقود في المحافظة لتهيئة تلك الوثائق قبل الإعلان عن أي مشروع وبالا مكان الاستفادة من الخبرات الاستشارية في الجامعات العراقية والقطاع الخاص .

٧_ ضرورة وجود جهة تخطيطية في محافظة واسط معنية باقتراح المشاريع في المستقرات الريفية إذ أن هناك جهات أو دوائر حكومية معنية باقتراح المشاريع في المستقرات الحضرية فقط مثل دائرة البلديات التي تعمل داخل التصاميم الأساسية في المدن وكذلك بالنسبة لدائرة المجاري مما زاد في حجم الاختلالات التنموية بين المستقرات الحضرية والريفية ووجود مثل هذه الجهة المعنية

بالتخطيط للتنمية الريفية في المحافظة سوف يساعد على تحقيق التوازن في التنمية المكانية بين الريف والحضر .

التوصيات العامة :

١- ضرورة أن تكون الأهداف الإستراتيجية التنموية العامة للدولة واضحة ومفهومة لدى جميع الجهات المخططة والمنفذة للمشاريع مع التأكيد على قيام السلطات المحلية في المحافظات كافة بأعداد إستراتيجياتها التنموية المستقبلية وبما ينسجم مع الإستراتيجية الوطنية.

٢- إلزام السلطات المحلية كافة بتقديم دراسات جدوى فنية واقتصادية واجتماعية وبيئية رصينة للمشاريع المقترح أدرجها في خطة التنمية وقبل فترة مناسبة لغرض تقييمها والاستفادة من المنظمات الدولية ذات الخبرة في هذا المجال والمكاتب الاستشارية في الجامعات العراقية والقطاع الخاص.

٣- قيام السلطات المحلية كافة من خلال أقسام المتابعة فيها بأعداد تقييم سنوي لمستوى الأداء المتحقق في تنفيذ مناهجها الاستثمارية والتنموية من النواحي المالية والاقتصادية والفنية على وفق معايير محدده وعدم الاعتماد على معيار مقدار الصرف المالي فقط وذلك بإضافة معايير أخرى منها الالتزام بالموصفات ونظم إدارة الجودة ومراعاة الذوق العام في التخطيط والتنفيذ.

٤- ضرورة وضع وتحديد معايير واضحة وشاملة بين المشاريع الممولة من السلطات المحلية في برامج تنمية الأقاليم وبين المشاريع المدرجة في المنهاج الاستثماري للوزارات اعتمادا على نوعية المشروع وكلفته ومدة تنفيذه .

٥- ضرورة وجود جهة مركزية واحدة تعنى بالسلطات المحلية تكون مهمتها تنسيق العلاقة بين السلطات المحلية والحكومة المركزية وهذه الجهة تكون ممثلة بمجلس يتكون من ممثلين عن كل من وزارة المالية والتربية والتعليم العالي والصحة والبلديات والأشغال العامة وتكون وظيفة هذا المجلس تخطيط ،وتنسيق، ورقابة عملية اللامركزية ولديه القدرة والصلاحيات باتخاذ القرارات بهذا الخصوص .

٦- الاهتمام بالتخطيط لبرامج اللامركزية التي تدعم الأهداف التنموية باستخدام الآليات العلمية والأبحاث والخبرة والممارسة الفضلى وتبادل المعلومات وتطوير السياسات المستندة إلى المسؤولية الاجتماعية والتي تخدم المصلحة العامة وتوافر الدعم للإصلاح المؤسسي .

٧- ضرورة تبني أسلوب التشارك في العملية التخطيطية بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية بهدف دعم وبناء القدرات للكوادر المحلية وإكسابها مزيداً من الخبرة والكفاءة لكي تقوم بالمهام الملقاة على عاتقها بأفضل صوره على أن لا يعني ذلك التقليل من صلاحيات السلطات المحلية المقررة في الدستور مع التركيز على التنسيق بين المستويات المختلفة للتخطيط، لكي تكون الخطط متكاملة وغير متقاطعة فيما بينها خاصة في الدراسات الإقليمية للمشاريع ذات الأبعاد المكانية الكبيرة والدراسات المكانية المقارنة التي تسعى لتوضيح التفاوت التنموي بين المحافظات وصولاً إلى التحقيق التنمية المكانية المتوازنة .

٨- إن التحرك نحو النظام اللامركزي يجب أن يتم بصورة تدريجية تتوافق مع خلق وتطوير أنظمة سياسية واقتصادية واجتماعية داعمة لهذا التوجه أنظمة تعزز بناء سلطات محلية قوية قادرة على القيام بالمسؤوليات والواجبات المنوطة لها مع التأكيد على أن بناء نظام لامركزي لابد أن يتم وينفذ بالتدرج على نطاق ضيق بشكل يسهل السيطرة والتقييم والضبط مع الإشارة إلى أن عملية نقل وتفويض الصلاحيات للكوادر المحلية لابد أن يتم بعد أن يتم تعليمها كيفية تطبيق وتنفيذ واجباتها ومسؤولياتها .

٩- أن قدرة السلطات المحلية على تقديم خدمات فاعلة يعتمد على مقدار الدعم المالي الذي تحظى به هذه السلطات من قبل الحكومة المركزية من هنا فلا بد من توافر مصادر التمويل الكافية لها مع الأخذ بنظر الاعتبار التخطيط على المستوى الإقليمي لهذه السلطات المحلية وضرورة إنشاء مجالس للتنمية الإقليمية للحكومة المركزية تساهم في وضع وتحضير موازنة السلطات المحلية .

١٠- اعتماد معايير تقييم أخرى فضلاً عن معيار السكان في توزيع الاستثمارات كمعيار نسبة الحرمان الذي يتم تحديده اعتماداً على نسبة العجز في تقديم الخدمة للقطاعات المختلفة في المحافظات .

١١- وضع خطة علمية لتدريب الكوادر المركزية على تحمل الأعباء والمسؤوليات التي تقتضيها عملية اللامركزية من خلال إقامة معهد متخصص بالإدارة المحلية والحكم المحلي تقام

فيه دورات تدريبية في الموضوعات الإدارية والقانونية والسياسية التي تتطلبها طبيعة عملهم المرتقب.

التوصيات

أولاً: التوصيات الاجرائية على المدى القصير

1- تغيير جوهري وشامل في طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والمحلية، وهذا يعني ان تسهم السلطة المحلية في صياغة وبلورة قوانين ديمقراطية وعصرية للبلديات والهيئات المحلية، وان تستجيب هذه القوانين للتطور الاجتماعي والتاريخي، وان تأخذ بالاعتبار اسس تطوير مفهوم السلطة المحلية لا ان يرسخ النمط المتوارث القائم على العلاقة العمودية والهرمية بين السلطتين، تلك العلاقة التي تندرج في اطار المركزية الادارية التي تحد من تطوير وتفعيل عمل السلطة المحلية.

2- تأكيد مبدأ الانتخابات لمجالس الهيئات المحلية واغلاق ملف تعيينات اللجان لادارة هذه المجالس، فلا يمكن الحديث عن بناء مجتمع ديمقراطي دون ان يقترن ذلك بالتطبيق العملي على ارض الواقع، الذي يعني وصول اعضاء مجالس الهيئات عن طريق الانتخاب بطريقة مباشرة من الجمهور لإدارة هذه الهيئات.

3- العمل على توسيع صلاحيات الهيئات المحلية، وذلك عن طريق رفدها بكل المقومات الضرورية بما فيها المساعدات المالية للوصول التدريجي المبرمج الى وضع الاستقلالية وتطبيق سياسة العدالة في التوزيع عند تنفيذ المشروعات المهمة، وهذا يعني وضع اسس واضحة المعالم مقنعة في منطقتها دون تمييز بين محافظة واخرى.

4- وضع صيغة او ضمانات واضحة للفصل بين المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار، وتكليف لجنة عليا للمعايير القومية مشكلة من خبراء ورجال فكر وأساتذة جامعات وشخصيات عامة لتحديد الحدود المطلوبة بين النظامين، حتى يمكن القضاء على العوائق التي تحول دون تحقيق المستهدف من الخطط العامة والمحلية.

5- لابد من مراقبة اداء هيئات السلطة المحلية لمواجهة ومعالجة الخلل الاداري والتقصير، الذي ينبغي ايضا التركيز بذلك على عقد الندوات والحوارات مع وسائل الاعلام من اجل تعميق اواصر التواصل بين المجتمع المدني والهيئات المحلية.

6- اعادة ترتيب اوضاع البلديات والمجالس المحلية والقروية والتجمعات السكنية، وتبني سياسة دمج البلديات من خلال مبدأ سياسة المجالس المشتركة.

7- البدء باشاعة مفاهيم المشاركة المجتمعية (اللامركزية الادارية) من خلال تشجيع السكان على الاسهام بممارسة مبدأ اللامركزية في ادارة الهيئة المحلية، وما تبع ذلك من تدريب لتلك المجالس عبر الدورات وورشات العمل حول هذا المفهوم المتطور، وتوعية المواطنين على حقوقهم وواجباتهم.

8- تفعيل النيات الاستثمار في البلديات من خلال التنسيق مع وزارة المالية من جهة ومن جهة اخرى تنظيم العلاقة مع القطاع الخاص لتنشيط دوره في العملية الاستثمارية للخدمات البلدية ذات العلاقة المباشرة بالسكان.

9- تفعيل وتنظيم العلاقة بين الاجهزة التنفيذية والمجالس الشعبية المحلية اي العلاقة بين التنفيذ والرقابة الجماهيرية وذلك من اجل تحقيق التكامل بينهما والعمل على حل مشكلات الجماهير . فالاجهزة التنفيذية مسئولة عن ترجمة الاهداف العامة للدولة، الى مجموعة من الخطط والبرامج المختلفة التي تقوم بتنفيذها وكذلك فالاجهزة الشعبية مسئولة عن متابعة هذا التنفيذ وكشف اي قصور او انحراف عن الاهداف المحددة، والعمل على تحسين الاداء وتصحيح المسار من خلال دور اقوى للرقابة على التنفيذ واعطائها حق الاستجواب وسحب الثقة والسؤال وطلب الاحاطة او المناقشة، وذلك لتحقيق دور رقابي فعال لهذه المجالس على الاجهزة التنفيذية.

10- بسبب التغيرات التي حصلت في الواقع السكاني للقطر، يتطلب ذلك اجراء احصاء سكاني عام ودقيق، ليكون الاساس في اجراء اي انتخابات مستقبلية سواء على اختيار المجالس المحلية للمحافظات او على مستوى اجراء الانتخابات البرلمانية.

11- محاولة تجنب الوقوع في اخطاء التجارب الدولية السابقة نفسها، التي منها تعدد المستويات الادارية المحلية، ذلك لتفادي التضارب في الاختصاصات وتعقيد الاجراءات، ثم انه من الاهمية بمكان ان يكون التقسيم على اساس وظيفي وليس جغرافيا، لمراعاة عامل التكامل الاقتصادي والاجتماعي داخل الاقليم الواحد.

12- ضرورة وجود جهة مركزية واحدة تعنى بالادارة المحلية، بحيث يسند لهذه الجهة مسؤولية الرقابة على المحافظات والبلديات، والافادة من تجارب الدول التي قامت بعملية الفصل بين

الجهة التي تمارس وظيفة الرقابة على وحدات الحكم المحلي والجهة التي تعنى بوظائف الامن الداخلي والشرطة، على سبيل المثال التجربة الفرنسية.

ثانياً : التوصيات الاجرائية على المدى المتوسط والبعيد

من اجل اقامة مجتمع ديمقراطي علينا ان نعمل بعكس ما كان قائماً، وهذا يعني تغييراً جوهرياً كاملاً في مضمون العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في المدى البعيد، وبالرغم من ان عملية التحويل تحتاج الى شروط عديدة ومتراكمة في مدة زمنية حتى تتم بصورة جذرية، الا انه يمكن الوصول الى ذلك عبر العمل على تغيير القوانين، والهدف ليس ايجاد هيكلية ادارية تجمع او تفصل بين مستوى التجمعات المحلية، بقدر ما هو تغيير جوهري عميق في مفهوم العلاقة بين السلطتين، بحيث تقوم على اساس الندية والتكافئية مع العمل في البداية على منح الاستقلالية والتمثيلية لتلك الهيئات، ولن يتأتى هذا باتباع الاساليب المتوارثة وانما بوضع نظام اداري شامل قائم على مفهوم اللامركزية.

ولإنجاح هذه التجربة، وللتخفيف من اعباء السلطة المركزية، وتعميقاً للديمقراطية، وتحقيقاً لمبدأ المشاركة الجماهيرية، ولتطوير ثقة المواطن بالسلطة المحلية والمركزية، ولتوفير فرص التنافس بين المدن والمحافظات، لكل ما تقدم لابد من ان يركز برنامج السلطة المركزية على وضع خطط تأخذ بنظر الاعتبار خصوصيات المرحلة الانتقالية والمرحلة القادمة، فعلى صعيد برنامج تطوير السلطة المحلية في المرحلة النهائية يجب التركيز على النقاط الآتية:-

1- اعادة قولبة بنية وهيكلية الهيئات المحلية في النواحي القانونية والادارية والمالية، ففي الناحية القانونية، من الضروري اعداد قانون يتضمن نظاماً انتخابياً لهذه الهيئات كل اربعة اعوام، مع تحديد صلاحيات رئيس المجلس البلدي، وفصل الادارة التنفيذية عن السلطة التشريعية في الهيئة المحلية. ومن الناحية الادارية، من الضروري تحديد الصلاحيات والاختصاصات للتقسيمات المختلفة، وتحديث الملاكات الادارية والتركيز على القضايا التنموية والتطويرية للمجتمع المحلي. ومن الناحية المالية ولترسيخ مفهوم الاستقلالية للهيئات المحلية، تمنح الهيئات المحلية القدرة على تحصيل موارد ثابتة دخلاً يتلائم مع مدى ومجال النشاطات والخدمات التي تقدمها هذه الهيئات.

2- كما ان تطوير الهيئات المحلية لا يمكن ان يتحقق الا بتغيير النمط المتوارث لعلاقة الحاق السلطة المحلية بالسلطة المركزية، وبلورة علاقة جديدة تقوم على ايجاد علاقة تكافئية بين الطرفين، وهذه العلاقة لا يمكن ان تنشأ دون اقتران مبدئي يقترن اجرائياً بقوانين وانظمة تكفل حقوق كل طرف من جهة، وتنظم العلاقة الاعتمادية المتبادلة بينهما بحيث يتحقق التكامل والانسجام بين المستويين من جهة ثانية.

3- لا يمكن للحكومات وحدها ان تحقق اللامركزية، ويؤكد برنامج الامم المتحدة الانمائي ان الادارة الصالحة للحكم تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والشركات الخاصة، فمن دون المشاركة من ادنى الى اعلى لن تتمكن الحكومات المحلية من هيكلة او ادارة الخدمات العامة على نحو دقيق، فالمشاركة الشعبية ضرورية لاياداد المساءلة داخل المؤسسات المحلية وللتجاوب مع حاجات المجتمع المحلي، وتزداد درجة الشفافية والتنسيق في الحوار بين القطاعين العام والخاص.

4- ان تطبيق اللامركزية من دون الانتباه الدقيق للامركزية الضريبية يمكن ان يؤدي الى تراجع خطيرة عن الجهود الاصلاحية، فمن دون سيطرة الحكومات المحلية على إيراداتها وميزانياتها لن تتمكن من العمل باستقلال ذاتي، فالإيرادات المحلية تخلق قدرة رأسمالية يمكن اعادة توزيعها على الخدمات العامة، وخدمات البنى الارتكازية، كما ان اللامركزية الضريبية تقتض مسبقا عملية تاريخية طويلة في مجال بناء الدولة، وذلك لتنفيذ الخطط الضرورية والفاعلة للإيرادات.

5- أن يُطرح قانون التنمية الحضرية الذي يتيح للحكومات المحلية تنفيذ الأشغال المدنية بمعرفتها، واقتراح خطة التنشيط الحضري على الجمهور من أجل مناقشتها والتشاور بشأنها واقرارها. إذ أن أحد مباديء الخطة يتمثل في كون مشاركة المجتمع ضرورية اذا ما أُريد جمع موارد خاصة وعامة وافية من اجل تمويل الأشغال المدنية، وأن التشاور مع الجمهور المدني لا بد من أن يكون أداة دائمة من أدوات البلدية.

٧-٣ خلاصة النظام القانوني في نظام الادارة اللامركزية في العراق

١. إتضح أن نظام الادارة في العراق هو خليط من قواعد الادارة المركزي وقواعد الادارة اللامركزية.

وان هذا التوجيه قد فرضته طبيعة المرحلة اذ أن عصر المدينة والتقدم وتنوع الخدمات التي تتولاها الدولة وكثرتها تقضي بالتوسع بالنظام اللامركزي لما فيه من مزايا لغرض النهوض بالمرافق العامة وتأمين الحاجات المحلية في كل منطقة، كما أن السلطات الحالية هي أدرى بحاجة المنطقة من السلطات المركزية.

٢. أشخاص الادارة اللامركزية المحلية والمرفقة هم من الاشخاص التي يخضع للقانون العام لإشتراكها في عناصر معينة منها الشخصية المعنوية، الاستقلال الاداري والمالي.

٣. أن التشكيلات اللامركزية في العراق سواء أكانت إقليمية أم محلية أم مؤسسات خاصة، أي مرفقية فأنها تتبع في شؤونها الرئيسة للسلطة التنفيذية المركزية أي مجلس الوزراء وان هذا الارتباط يأتي ضمن حدود معينة.

٤. أن لنظام اللامركزي في العراق ليس نظام إدارة سياسية وعليه فأن إدارة المرافق العامة التي تدخل ضمن واجبات الدولة الاساسية تدار بطريقة مباشرة من قبل تشكيلات الدولة المركزية - كالدخلية والمالية والتجارة والصناعة والزراعة... الخ. والاعمال التي لها صفة محلية فأنها مناطة بالسلطات المحلية، والاعمال التي لها صفة مالية - إقتصادية لأنها تدار من قبل مصالح ومؤسسات مرفقية لامركزية.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَلَقَدْ أَهْلَكْنَا الْقُرُونِ مِنْ قَبْلِكُمْ لَمَّا ظَلَمُوا وَجَاءَتْهُمْ

رُسُلُهُم بِالْبَيِّنَاتِ وَمَا كَانُوا لِيُؤْمِنُوا كَذَلِكَ نَجْزِي الْقَوْمَ

الْمُجْرِمِينَ ﴿ثُمَّ جَعَلْنَاكُمْ خَلَائِفَ فِي الْأَرْضِ مِنْ

بَعْدِهِمْ لِنَنْظُرَ كَيْفَ تَعْمَلُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة يونس / الآية ١٣ و ١٤

الإهداء

إلى من ضاقت عليه الأرض بما رحبت إلى من تناولته
أيدي الأمم إلى الجريح الشجاع إلى من أرجوله الرفعة إلى
الساكين في دمي ووجداني إلى من تطاولت عليه
الأحزان

إلى من أقدم روحي قربانا لأجلاء أحزانه بلدي .. بلدي
(العراق) .. حفظه الله من كل مكروه

إلى من نذرت عمرها وصحتها لأجلي إلى من تسقط
الدموع عندما أراها لأنني لا أستطيع أن أرد جزءاً مما قدمت لي
من تضحيات وما زالت تقدم صاحبة الصبر الجميل (أمي) .
إلى روح فارقتنا ولم نفارقها إلى الغائبة الحاضرة إلى روح
والدي الشهيد (رحمه الله) تخليداً و عرفاناً .

بسمه تعالى

الشكر والتقدير

اللهم إن احداً لا يبلغ من شكرك غاية، إلا حصل عليه من احسانك ما يلزمه شكراً، ولا يبلغ مبلغاً من طاعتك وان اجتهد، إلا كان مقصراً دون استحقاقك بفضلك . فاشكر عبادك عاجز عن شكرك . فكم من سحائب مكروه جليتها عني، وسحائب نعم امطرتها علي، وجد اول رحمة نشرتها، اللهم صل على محمد وال بيت محمد وصحبه المنتجبين . . في كل وقت، وكل اوان وعلى كل حال .

يسعدني أن أقدم بفائق الشكر والتقدير والامتنان إلى الأستاذ المساعد الفاضل الدكتور محمد علي حمود العيثاوي الذي أشرف على الرسالة وقام بقراءتها وتقديم ما هو مجزي ومفيد فيما يتعلق بها من ملاحظات قيمه وأراء سديدة وخبرة عميقة، الذي ترك الأثر الواضح على الرسالة .

كما أقدم بالشكر الجزيل والامتنان الكبير إلى جميع أساتذتي في كلية العلوم السياسية بصورة عامة الذين استقيت العلم منهم ولم يخلوا علي بعلمهم وخبرتهم ووقتهم وأخص أساتذتي في قسم النظم السياسية ومنهم الدكتور ليث عبد الحسن الزبيدي رئيس قسم النظم السياسية، والدكتور لبنان هاتف الشامي والدكتور ياسر علي ابراهيم ، والدكتور هشام حكمت العزاوي، والدكتور خضر عباس عطوان والدكتور علي سلمان الصايل والدكتور ياسين البكري والدكتور اكرم الجميلي والدكتورة ايضاح نعمان العزاوي والدكتور احمد ناهي وليستميحني عذراً كل من خانتني ذاكرتي في ذكره عسى الله ان يجزيهم عني خير الجزاء وان يوفقهم لما فيه الخير .

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى عمادة كلية الجامعة الإسلامية وأخص الدكتور عمار
السلامي والدكتور حيدر نزار السيد سلمان والدكتور مجيد الحدراوي والدكتور محمد حسين
الظالمي والدكتور محمد الموسوي والدكتور اياد العنبر .

كما ولا يفوتني ان اتقدم بالشكر الجزيل لمجلس محافظة النجف الأشرف وأخص السيد
مجيد مصطفى زيني رئيس لجنة التخطيط الاستراتيجي ، واشكر ايضا جميع من ساعدني من
موظفي مكتبة الروضة الحيدرية لما قدموه لي من عون في توفير المصادر والمعلومات .

كما أتقدم بالشكر الجزيل الى زملائي واخوتي الذين شاء الله أن يكونوا سنداً وعوناً لي
في السراء والضراء وأخص منهم الاخ مجيد نجف زوار علي والاخ حازم حميد والاخ حيدر
علي عبد الله والاخ رزاق فالح والاخ محمد نجاح والاخ سعدي ابراهيم .

كما أتقدم بالشكر إلى زملائي واخواتي في المرحلة التحضيرية وأخص الاخت طيف
مكي والاخت زهراء علي والاخوان فلاح جاسب وصالح مهدي وميثم عنيدي وعمار
ظافر وعبد العزيز العيساوي وجاسم دايش وحسن عبد الله .

وأخيراً أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى كل من أرشدني بكلمة أو ساعدني بخبرة أو
زودني بمصدر في أي مرحلة من مراحل إعداد الرسالة وفاتني ذكر اسمه .

"جل شكري وتقديري إلى رئيس وأعضاء لجنة المناقشة الأفاضل على قبولهم مناقشة
الرسالة " .

حيدر

السيرة الذاتية



الاسم:- حيدر عبد اللطيف موسى التميمي .

العنوان:- النجف الاشرف - حي الجمعية .

البريد الالكتروني:- hp_2090@yahoo.com

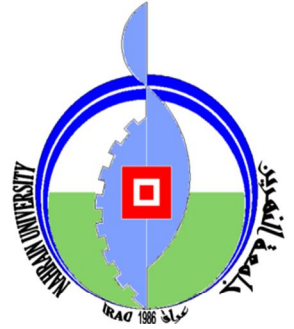
عنوان الرسالة:- (تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق

بعد ٢٠٠٣: مجلس محافظة النجف الأشرف - أنموذجاً) .

القسم العلمي:- قسم النظم السياسية والسياسات العامة / مرحلة الماجستير

تاريخ المناقشة:- ٢٠١٣/٦/٢٥ حصلت على تقدير:- امتياز

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
AL-Nahrain University
College of Political Science
Department of Political system and
Public Policy



The Experience of the Provincial Councils in Governorates not Incorporated into a Region (Case Study of the Governorate of Najaf)

A thesis Submitted by

Haider Abdel-Latif Moussa Al-tamimi

To the Council of the College of Political Science at AL-Nahrain
University as partial fulfillment of the requirements of Masteral
Degree in Political Science \majoring in Political System and
Public Policy

**Supervised by
Assistant Professor Dr.**

Mohammed Ali Hammoud Al- aithawy

1434

2013



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة النهرين

كلية العلوم السياسية

تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

في العراق بعد عام ٢٠٠٣

(مجلس محافظة النجف الأشرف - إنموذجاً)

رسالة مقدمه

إلى مجلس كلية العلوم السياسية/جامعة النهرين

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية / النظم السياسية والسياسات العامة

من قبل الطالب

حيدر عبد اللطيف موسى التميمي

إشراف

الأستاذ المساعد الدكتور

محمد علي حمود العيثاوي

٢٠١٣م

١٤٣٤هـ

أهمية مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، كنظام يقوم على تطبيق اللامركزية، التي باتت اليوم أكثر انتشاراً في الدول المتقدمة، وبدأت تستهوي الكثير من دول العالم الثالث، ومنها العراق، على وجه الخصوص، وبالتالي فقد اختار المشرع العراقي النظام اللامركزي لإدارة الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم بمستوياتها المختلفة (المحافظة - القضاء - الناحية) كبديل للنظام المركزي الذي يقوم على تركيز كل أو أغلب الصلاحيات في يد الحكومة المركزية ووزرائها في العاصمة.

إن تطبيق النظام اللامركزي في العراق، بعد التغير السياسي في عام ٢٠٠٣، يتطلب منا بحث مفهوم اللامركزية بإبعادها المختلفة، ومن ثم تحديد مستوى اللامركزية الممنوح لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حيث أثار خلافاً حول كونه نظام إدارات محلية أو كونها حكومات محلية، ونظراً لأهمية مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم فلا بد من التطرق إليه والبحث في مفهومها ومقوماتها وأهدافها التي تسعى لتحقيقها. ومن أجل تحليل هذا الموضوع بصورة متكاملة، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث أساسية وعلى النحو الآتي:-

المبحث الأول :- الإطار النظري العام للنظام اللامركزي .

المبحث الثاني:- مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وذاتيتها.

المبحث الثالث:- مقومات وأهداف وجود مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

المبحث الأول

الإطار النظري العام للنظام اللامركزي

تتبع بلدان العالم نظاماً سياسياً إدارياً لإدارة الحكم من خلال تقسيم الدولة إلى أجزاء إدارية وسياسية، تهدف من ورائه تسهيل العمل السياسي والإداري للدولة في مختلف المجالات التي تصب في الصالح العام للبلد والنهوض به نحو تحقيق متطلبات المجتمع العديدة والمختلفة من بيئة إلى أخرى، فمنها من يختار إدارة البلد عن طريق تركيز السلطة بشقيها السياسي والإداري وهنا نكون إمام نظاماً مركزياً، ومنها من يتبع نظام يتم فيه تقسيم السلطة السياسية والإدارية وهنا نكون إمام نظاماً لامركزي (إدارات محلية أو حكومات محلية)، وتعمل هذه الأساليب المتنوعة على إتباع العديد من الطرق التي تكفل حسن سير العمل داخل البلد كل حسب النظام الذي اختاره .

وعليه فإن هذا المبحث سيحاول توضيح ماهية النظام اللامركزي، فضلاً عن أنواع النظام اللامركزي، وبيان مستوى اللامركزية الممنوح لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم. في إطار تحليل المطالب الآتية:-

المطلب الأول:- ماهية النظام اللامركزي.

المطلب الثاني:- أنواع النظام اللامركزي.

المطلب الأول ماهية اللامركزية

ظهرت فكرة اللامركزية، بعد استقرار النظام المركزي الذي رافق نشوء الدولة الحديثة، وما إن استقر النظام السياسي للدولة حتى انصرف الفقهاء والمصلحون إلى التفكير في معالجة النهج القائم على نظام المركزية. لقد تأكدوا أن نهجاً جديداً يقوم على اللامركزية لا يشكل خطراً على وحدة الدولة السياسية التي لم تعد محل الشك بعدم الاستقرار^(١). وكما هو الحال مع معظم المفاهيم الإدارية والاجتماعية، فإن مفهوم اللامركزية لازال يعاني الكثير من الغموض وعدم الاتفاق بين الباحثين والمحللين المتخصصين، ولا يرجع هذا الاختلاف إلى غموض المفهوم بذاته، وإنما لعدم الاتفاق حول إبعاده الأساسية ومدى شموليته وكيفية تطبيقه، ويرى هنري مادك (Henry Madicke) إن اللامركزية يقصد بها (تفويض الإدارة المركزية السلطات المناسبة إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت بها إليهم)^(٢).

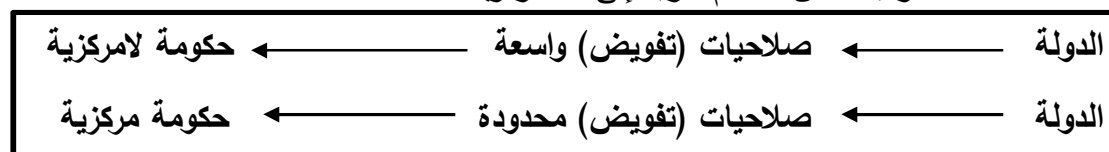
يتضح مما تقدم أن مصطلح اللامركزية يرتبط ارتباطاً مباشراً بالمركزية التي تكون على العكس من اللامركزية إذ تتركز السلطات بيد الحكومة المركزية، وأن كلا المفهومين يوضح درجة التفويض، ويمكن تصور هذين المصطلحين على أنهما نهايتين مختلفتين لمحور التفويض، وأن أهمية توزيع السلطات في نمط اللامركزية لا تتعلق بنوع السلطة المفوضة وإنما يتعلق بكمية السلطة التي يتم تفويضها، فعلى مقدار السلطة تتحدد اللامركزية من خلال الآتي:

- ١- عدد القرارات، التي يتخذها المسؤولون في المستويات الدنيا ومدى تكرارها، إذ كلما زاد عدد هذه القرارات ازدادت درجة اللامركزية .
- ٢- أهمية القرارات، إذ كلما كانت القرارات التي تتخذ في المستويات الدنيا على جانب كبير من الأهمية، أمكن القول أن النظام يتجه نحو اللامركزية.
- ٣- تعدد المهام، فكلما تعددت المهام أو العمليات التي تتأثر بالقرارات التي يتخذها المسؤولون في المستويات الإدارية الدنيا، كان النظام أقرب إلى اللامركزية .

(١) علي محمد بدير وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص ١٢١.

(٢) نقلاً عن إبراهيم عبد العزيز شيجا: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٧، ص ٥٩ .

٤ - مدى الرقابة، التي تفرضها المستويات العليا على القرارات التي تتخذها المستويات الأدنى، فكلما قلت هذه الرقابة، كان النظام أقرب إلى اللامركزية^(١).



كما وتُعرف اللامركزية كمفهوم شامل بأنها (نقل السلطة، تشريعية كانت أم تنفيذية من المستويات الحكومية العامة إلى المستويات الدنيا)^(٢). في حين يشير البعض إلى إن اللامركزية هي عملية يتم من خلالها توزيع السلطات على المستويات الحكومية المحلية، فيما يشير آخرون إليها باعتبارها عملية توزيع للمهام والمسؤوليات وليس السلطات والموارد، وقد تمثلت اللامركزية من وجهة نظر باحثين آخرين بأنها هيكلًا تنظيميًا بديلاً يتم من خلاله تحقيق الاتصالات التنظيمية بصورة أفضل بين الوحدات المكونة للتنظيم^(٣). كما ويمكن القول إن اللامركزية فعل تقوم الحكومة المركزية عبره بنقل السلطة والمسؤولية رسمياً إلى فاعلين ومؤسسات على مستوى أدنى في تراتبية سياسية وإدارية ومكانية^(٤).

عدم الاتفاق على تحديد مفهوم شامل وموحد للامركزية لا يعني عدم وجود اتفاق على جوهر المفهوم بين أغلب الباحثين والمحللين المتخصصين فاللامركزية تعني بالوجوب توزيع للمهام أو الموارد أو السلطات بين الوحدات الإدارية أو الجغرافية أو السياسية وعدم حصرها في جهة مركزية واحدة، ومن خلال هذا المفهوم أعلاه نجد إن نظام اللامركزية قد يضيق أو يتسع حسب التطبيق إي إن مدى اللامركزية لا يمكن تمثيله بمى محدد وإنما فقط بنقطه محددة لها بداية واحدة هي المركزية المطلقة أو التامة ونهاية واحدة هي اللامركزية المطلقة أو التامة وكل

(١) حيدر مثني محمد : دور البرلمان العراقي في تعزيز اللامركزية والتنمية، دائرة أبحاث مجلس النواب العراقي، بغداد ، ٢٠٠٧، ص ٣ .

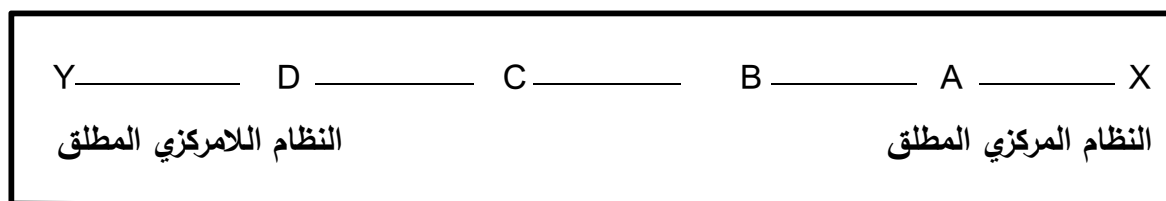
(٢) احمد عبد القادر الجمال: القانون الإداري المصري والمقارن، ج٢، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٥٥، ص ١٠٥ .

(٣) حيدر الفريجي : تطبيق النظام اللامركزي في إدارة الحكومات المحلية - العراق انموذجاً، مجلة الملتنقى، العدد(١١)، مؤسسة الأفاق للأبحاث العراقية ، النجف الاشرف ، ٢٠١١، ص ٩٨ .

(٤) Lev Freinkman, Plamen Yossifov: Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia, Trends and Links to Economic Performance, World Bank, Russia 1999, p-p 200-208.

ما بينها يمثل درجة من اللامركزية والمركزية مجتمعان أو النظام المختلط أو الموازي وكما يوضحه الشكل رقم (١) وكالاتي :

الشكل رقم (١)
مدى درجة اللامركزية



المصدر: حيدر الفرجي : تطبيق النظام اللامركزي في إدارة الحكومات المحلية - العراق انموذجاً، مجلة الملتقى، العدد (١١)، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الاشرف ، ٢٠١١، ص ٩٨.

ففي الشكل أعلاه تمثل النقطة (X) النظام المركزي المطلق الذي يتم بموجبه حصر كافة الصلاحيات والسلطات والموارد والمهام والرقابة في الجهة المركزية المنفردة بالقرار سواء أكانت وحدة إدارية أو جغرافية أو سياسية.

في حين تمثل النقطة (Y) تخويلاً تاماً للصلاحيات والسلطات والموارد والمهام والرقابة للجهات أو الأطراف أو الوحدات اللامركزية سواء أكانت أفراداً، وحدات إدارية جغرافية أم سياسية طبعاً فيما يخص وحداتهم فقط.

إما باقي النقاط (A,B,C,D) فهي تمثل مديات أو مستويات مختلفة ما بين كل (X,Y) لكل من النظام المركزي والنظام اللامركزي، فكلما اقتربنا من النقطة (X) كلما كان النظام أقرب إلى المركزية أي إن النقطة تتضمن توزيعاً أو تخويلاً محدوداً للصلاحيات أو السلطات أو الموارد لا طرف أخرى، وكلما اقتربنا أكثر من النقطة (Y) كلما اقترب النظام من اللامركزية المطلقة وكلما كان التحويل للصلاحيات أو السلطات أو الموارد أو المهام أكبر كما هو في النقطة.

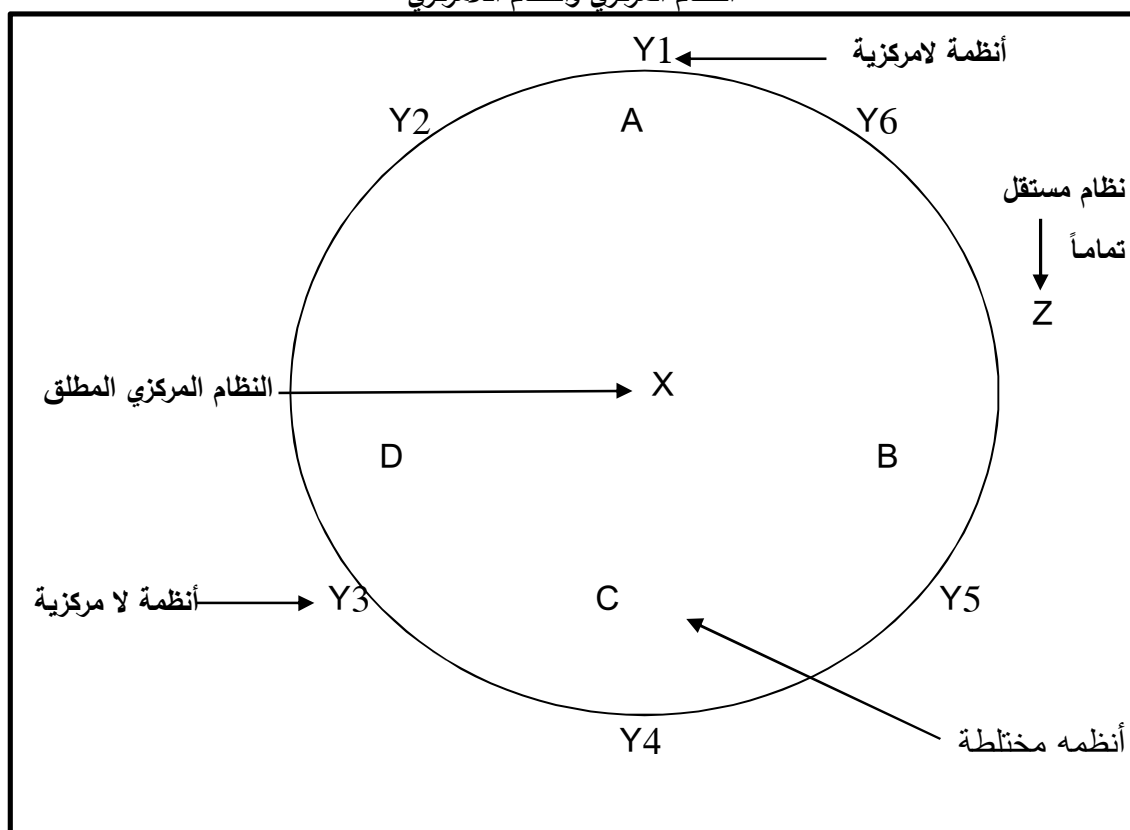
ونظراً لهذا الانتشار الواسع للمدى وعدم محدودية النقاط على الخط المستقيم فإنه لا يمكن حصر العدد أو المستويات الممكنة للامركزية وهذه المسألة تعتمد على الميدان التطبيقي أكثر منه اعتمادنا على الجانب التنظيري^(١) وإذا ما عدنا إلى الشكل السابق وتحديداً للنقطتين (X,Y)، فأنهما بالحقيقة لا يمثلان نقاطاً منفردة وإنما يمثل كل منهما حزم من الأنظمة التي تضم مجموعة من النقاط المختلفة يمثل كل منها نظاماً مركزياً - لا مركزياً متفرداً أي أنه لا يوجد نظام مركزي معياري واحد فقط كما أنه لا يوجد نظام لا مركزي معياري واحد فقط أيضاً ،

(١) حيدر الفرجي : تطبيق النظام اللامركزي في إدارة الحكومات المحلية - العراق انموذجاً، مصدر سبق ذكره ، ص ٩٩.

وعليه فإذا نظرنا للنظام اللامركزي على انه الابتعاد عن المركز ففي هذه الحالة يمكن تمثيل النظام المركزي - اللامركزي على شكل دائرة مركزها الوحدة التنظيمية (الفرد - المنظمة - المجتمع - الدولة)، التي تمتلك كافة الموارد والسلطات وتؤدي كافة المهام بصورة مركزية في حين يمثل محيط الدائرة النظام اللامركزي الذي تقع عليه كافة للأنظمة البديلة اللامركزية وبكافة أنواعها إما باقي النقاط داخل محيط الدائرة فتتمثل بالنظام المختلط الذي يشتمل على النوعين معاً. وبذلك فإن النقاط داخل محيط الدائرة تمثل خروج المسموح به وفقاً للمفهوم النظري والإطار التطبيقي إي إن الخروج عن محيط هذه الدائرة سيمثل فك الارتباط نهائياً بالمركز والاستقلال عنه في كافة النواحي الإدارية والتنظيمية والسياسية وكما يوضحها الشكل (٢)^(١).

الشكل رقم (٢)

النظام المركزي والنظام اللامركزي



المصدر:- حيدر الفرجي، تطبيق النظام اللامركزي في إدارة الحكومات المحلية - العراق انموذجاً، مجلة الملتقى، العدد(١١)، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الاشرف ، ٢٠١١، ص ٩٩.

(١) حيدر الفرجي : تطبيق النظام اللامركزي في إدارة الحكومات المحلية - العراق انموذجاً، مصدر سبق ذكره ، ص ٩٩.

وعليه فان كلتا النظامين اللامركزية والمركزية مفهومان نسيبان يتغيران (كماً ونوعاً) بحسب الأنظمة السياسية والفلسفة التي تتبعها الدولة في تسيير شؤونها العامة^(١)، فهو لا يتعلق بكمية السلطة ولكن نوعها وهذا الموضوع لا يتقرر بصورة مطلقة بحيث يمكن القول بوجود ادارة مركزية ولا مركزية^(٢). فاللامركزية لم تتولد من فضاء اللادولة الذي يتسم بالتفتت والانقسام، بل هي شرط وجود الدولة الحديثة مثلما الدولة شرط وجودها، وتفكك الدولة وتضعفها لا ينتج لامركزية^(٣).

فالدولة الحديثة تعتمد في إدارة البلاد على مجموعة من القواعد والمبادئ التي تحفظ نوعاً من التوازن بين اختصاصات السلطة المركزية واختصاصات الوحدات المحلية، بحيث يكون لهذه الوحدات المحلية نوع من الاستقلال والحرية في إدارة وتسيير شؤونها المحلية مع الحرص على وحدة الدولة، كما وان شكل الحكومة التي تمثل السلطة السياسية في الدولة تحددها مجموعة النقاط الي تراها أساسية في نشاط الدولة^(٤).

فاللامركزية بصورتها المطلقة لم تعد موجودة في الواقع العملي، فهي مجرد وهم وفي الوقت نفسه لا يمكن تصور وجود لامركزية مطلقة لأن ذلك سوف يؤدي وبشكل حتمي الى وجود دولة منفصلة إدارياً .

(١) اسراء علاء الدين : مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسة العامة، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية جامعة النهرين، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٥٥ .

(٢) احمد رشيد: نظرية الادارة العامة - السياسة العامة والجهاز الاداري، دار المعارف، القاهرة، ١٩٨١ ، ص ١٧١ .

(٣) وجيه قانصو: الديمقراطية واللامركزية وخطر عودة الاقطاعية المحلية، من أعمال مؤتمر دعم الديمقراطية واللامركزية بين الاقطاعات المحلية والاقطاعات المعولمة، المركز اللبناني للأبحاث المجتمعية، بيروت، ٢٠٠٥ ، ص ١٥٥ .

(٤) مها عبد اللطيف الحديثي: العلاقة بين السياسة والادارة في دول العالم الثالث، مجلة قضايا سياسية، العدد(١)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠٠٠ ، ص ١٣٩ .

المطلب الثاني أنواع اللامركزية

إن دراسة أنواع اللامركزية في الحكم والادارة، هي بشكل عام، دراسة في تطور النظم السياسية الحديثة، وهو تطور تحكمه مسألة أساسية وهي ازدياد مهام الحكومة المعاصرة وانتشارها مع ازدياد اهتمام المواطن في ذات الوقت في إن يسهم بقدر أكبر في صنع القرار والتأثير على مراقبة السياسات العامة التي تصممها تلك الحكومة وتشرف على تنفيذها^(١). وتظهر اللامركزية في النظم السياسية الحديثة في الحكم والادارة في وقت واحد - كما تظهر أحياناً في الإدارة فقط- وبالطبع في كل الأحوال فإنها تظهر بدرجات مختلفة وبأنواع مختلفة متأثرة بكافة العوامل التي تؤثر في النظام السياسي لان اللامركزية في نهاية الأمر هي صورة من صور التعبير عن ذلك النظام وبالذات عن تنظيم وظيفتي الحكم والادارة فيه. كما إن الاختلاف في تحديد مفهوم نظام اللامركزية إنما جاء من الاختلاف في مجال التطبيق، فهي تتأثر بشكل كبير بمختلف المكونات والاسس السياسي والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية لمختلف الدول سواء كانت دولاً متقدمة أو دول نامية^(٢)، لذلك فإن هناك أنواعاً عديدة من اللامركزية وهي تختلف باختلاف مجالات تطبيقها ومن أبرز أنواع اللامركزية التي تهمنا في هذه المرحلة هي: اللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية) واللامركزية السياسية (الحكم المحلي)

أولاً:- اللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية Local Administration)

مثلت اللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية) اتجاهاً عالمياً واسعاً منذ أوائل السبعينيات فقد أدركت حكومات عدة وفي كل أنحاء أوروبا وآسيا وأمريكا، إن إدارة الموارد وتوفير الخدمات وتقنين المشاركة هي من الاتساع بحيث لا يمكن إن تتولاها جهة مركزية واحدة، وأنه يمكن بل ينبغي، إن تدار المهام الحكومية والعمليات الإدارية من مستويات مختلفة، فكانت اللامركزية الإدارية^(٣)، اللامركزية الإدارية تعرف بأنه أسلوب من أساليب الإدارة يسعى لتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات منتخبة تتمتع بقدر من الاستقلال في

(١) أحمد رشيد: نظرية الإدارة - السياسة العامة والإدارة، مصدر سبق ذكره، ص ٧.

(٢) سعيد جفري: التنظيم الإداري بالمغرب، مكتبة الرشاد للطباعة، الدار البيضاء، ٢٠٠٦، ص ٤٤.

(٣) بول سالم : اللامركزية في لبنان (الاشكالية والتطبيق)، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ١٩٩٦، ص ١٧.

مباشرة سلطتها ضمن النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة المركزية^(١). واعتبر البعض إن نظام اللامركزية الإدارية يقوم على توزيع المسؤوليات على عدة جهات تتحمل فيها كل جهة محدودية المسؤولية المباشرة واسلويا هذا على اعتبار إن اتخاذ القرارات مثلاً يتطلب اللامركزية والاستقلال الذاتي في المجال المالي والتصرفات القانونية^(٢).

ويرى (Ernest Dale)، إن درجة اللامركزية الإدارية تكون كبيرة في عدد من الحالات الهامة هي^(٣):-

- كلما زادت أهمية القرارات التي تتخذ من المستويات الإدارية الأولى.
 - كلما زادت عدد القرارات التي تتخذ في المستويات الإدارية الأولى.
 - كلما زاد عدد الوظائف أو أوجه النشاط التي تتأثر بالقرارات التي تتخذ في المستويات الإدارية الأولى.
 - كلما تقلصت المراجعة المفروضة على القرارات. فتكون اللامركزية في أوسع أشكالها عندما لا تكون هناك مراجعة مفروضة على اتخاذ القرارات الإدارية.
- وبذلك تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من ناحية وهيئات أخرى تعمل على أساس إقليمي أو على أساس وظيفي (مصلحي) وتتمتع بدرجة من الاستقلال عن الحكومة المركزية، ويكون لها شخصية معنوية منفصلة عن شخصية الدولة ولكنها تخضع لرقابتها الوصائية^(٤).
- ويرى فقهاء السياسة والقانون والإدارة بأن اللامركزية الإدارية يمكن أن تصنف إلى نوعين، كما يوضحهما الشكل رقم (٣) كالآتي :

أ- اللامركزية الإدارية الإقليمية أو المحلية:

يتحقق هذا النوع من اللامركزية عندما يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية يتم الاعتراف من جانب المشرع بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدات المحلية كأجزاء من إقليم الدولة، مع تقدير حق هذه الوحدات المحلية بإدارة المرافق وشؤونها المحلية بشكل مستقل

(١) احمد محمد قاسمي: الشأن المحلي في سياق اللامركزية وعدم التركيز، الملتقى للطباعة والنشر، بلا، ص ٧.

(٢) هاشم ناصر المحنك: فلسفة الإدارة والمجتمع، مطبعة القضاء، النجف الاشرف، ١٩٩٠، ص ٦٨.

(٣) لبنان هانف الشامي، ماركو إبراهيم نيمو: الإدارة المبادئ الأساسية، المركز القومي للنشر، اريد، ٢٠٠١، ص ١٩٣. وكذلك ينظر، كامل المغربي وآخرون: أساسيات في الإدارة، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان ، ١٩٩٥، ص ١٢٨.

(٤) فؤاد العطار: محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٥٦، ص ١٥٧.

وبواسطة مجالس محلية منتخبة وتحت رقابة السلطة المركزية، وهذا يعني أن هناك مصالح محلية متميزة يعهد بالإشراف عليها إلى وحدات إدارة مستقلة^(١)، ويعد هذا النوع من الإدارة مرادفاً لنظام الإدارة المحلية^(٢)، وهي ذات طابع جغرافي، فهي تتضمن توزيعاً للسلطات والاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المركزية وبين هيئات مستقلة تعمل في وحدات محلية، وبمقتضى هذا النمط من اللامركزية، فإن الدولة تقسم إلى أقاليم محددة تقوم على إدارة كل منها هيئة مستقلة عن الحكومة المركزية في نطاق رقعتها الإقليمية وفي حدود ما يخول لها من صلاحيات وسلطات، وترتبط هذه الهيئات بالحكومة المركزية بالقدر الذي يكفل للدولة وحدتها السياسية والإدارية^(٣)، وأن أول صورة عرفت لفكره اللامركزية الإدارية هي صورة اللامركزية الإقليمية أو المحلية بمعنى إن اللامركزية الإدارية قد نشأت على أساس جغرافي أو على المستوى المحلي وليس على مستوى العاصمة أو المركز، وكانت (البلدية) * النموذج الطبيعي لصورة اللامركزية الإدارية الإقليمية، التجسيد التنظيمي والواقعي لها^(٤)، ومع مرور الزمن اتخذت البلدية تنظيمًا قانونيًا وكياناً مستقلاً معترف به من قبل الدولة، وما لبثت كيانات أخرى، إمام الحاجة وازدياد اعباء الدولة إن تتخذ من تطبيق هذا النوع على المحافظات والأقاليم^(٥)، أي يكون توزيع الصلاحيات والاختصاصات على أساس إقليمي بين الأجهزة الإدارية المركزية وهيئات مستقلة تعمل في وحدات إقليمية، وبمقتضى هذا الأسلوب يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية تقوم على إدارة شؤون كل وحدة منها هيئة مستقلة عن الحكومة المركزية في نطاق رقعتها الإقليمية وفي حدود ما يخوله القانون من صلاحيات واختصاصات على أن ترتبط هذه الهيئات

(١) محمد محمود الطعمانة وسمير محمد عبد الوهاب : الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٠.

(٢) F.Mawhood : **local Government in the third world**, New York, Willey and Sons Ltd, 1983 , P.9.

(٣) ظريف بطرس الإدارة المحلية مفهومها وإيكولوجيتها، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٦.

* تشكل البلدية نموذجاً لنظام اللامركزية الإقليمية في دولة لبنان، إما فرنسا فتقسم الوحدات اللامركزية الإقليمية إلى محافظات ومدن وقرى وتطلق عليها تسميت البلدية.

(٤) خالد قباني: دعم القدرات المؤسسية والتنظيمية والبشرية لكل من اللاحصرية واللامركزية الإدارية، من أعمال مؤتمر دعم الديمقراطية واللامركزية بين الاقطاعات المحلية والاقطاعات المعولمة، المركز اللبناني للأبحاث المجتمعية، بيروت ، ٢٠٠٥، ص ١٠٨.

(٥) فوزي حبش: الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩١، ص ٣٣٤.

بالحكومة المركزية بقدر من العلاقات التي تكفل وحدة الدولة السياسية والإدارية^(١)، وتضطلع الهيئات المحلية اللامركزية بإدارة المرافق المحلية جميعها التي تخضع بإدارتها لها وفق القانون، إذ تتولى تقديم الخدمات لسكان الوحدات الإدارية من صحة وتعليم ومواصلات وكهرباء وماء وغيرها من الحاجات الضرورية، وتختلف درجات الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية تبعاً لمقدار اتساع الاختصاصات الممنوحة لها أو ضيقها^(٢). إن الأخذ بنظام اللامركزية الإقليمية يجب أن يراعي في تطبيقه ظروف البلاد وأحوالها في مختلف نواحيها السياسية والاجتماعية والثقافية بحيث يأتي تطبيقه ملائماً لهذه الظروف فهو لا يصلح في أوقات الازمات والحروب وكذلك لا يصلح لتنفيذ البرامج الإصلاحية الكبرى التي توضع لتحقيق نهضة شاملة في الدولة ككل^(٣).

ب- اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية:

وجد هذا النوع من الإدارة اللامركزية في مطلع القرن العشرين ويطلق عليها أيضاً اللامركزية الفنية أو الخاصة ، وتكون غايتها إنشاء مؤسسات عامة، ومنحها الشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والإداري في تسير شؤونها غير إن هذا الاستقلال غير مطلق وإنما هو مقيد بشرط الرقابة أو الوصاية من طرف السلطات المختصة^(٤)، فأساسها إذن توزيع مهام وظيفة الدولة الإدارية، وفضلاً عن ذلك، فإن هذا النوع من اللامركزية الإدارية يعد أسلوباً حديثاً ومتقدماً في التنظيم الإداري فهو يستهدف إدارة المؤسسات العامة على (أسس تجارية أو صناعية)^(٥)، الأمر الذي يقتضي أبعادها (أي المؤسسات العامة) عن المؤثرات السياسية وتحرير أسلوب إدارتها عن بعض الإجراءات المتبعة في الجهاز الإداري المركزي. وقد أطلق عليها تسمية اللامركزية التقنية بمعنى أن تقوم هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية المعنوية بإدارة مرفق عام أو مرافق عدة لها الهدف نفسه بأسلوب تجاري بعيد عن التعقيدات المكتبية (البيروقراطية) وإن إتباع هذا الأسلوب ينطلق من الرغبة في إدارة عدد من المرافق العامة، ويكون الهدف منه تحقيق

(١) محمد محمود الطعمانة وسمير محمد عبد الوهاب : الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، مصدر سبق ذكره، ص ١١ .

(٢) خالد خليل الظاهر: القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مطبعة المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٨، ص ٢٥.

(٣) محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري المقارن، دار شباب الجامعة ، الاسكندرية، ١٩٧٣، ص ٧٠.

(٤) مليكة الصروح: القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الشركة المغربية للتوزيع الكتاب، الدار البيضاء، ط ٦، ٢٠٠٨، ص ٩١.

(٥) شريف علي: مذكرات في الإدارة العامة، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، ١٩٧٥، ص ٢٤١.

الصالح العام وذلك لأنها تمس معظم حياة سكان الناس الذين يسكنون في المدن أو الأقاليم ضمن الحدود الرسمية للدولة كما أن انشاءها يحتاج لنص قانوني^(١). وموظفيها يتبعون لها مباشرة من دون سواها ويطبق عليهم نظام خاص قد يختلف عن نظام الموظفين الحكوميين^(٢). وبالإمكان اعتبار مؤسسة مصلحة المؤاني العراقية وسكك الحديد المركزية والخطوط الجوية العراقية سابقاً من هذه المؤسسات التي تطورت كثيراً في أفاقها التجارية كونها مؤسسات مستقلة عن الحكومة المركزية غير أنها وبعدما خضعت للحكومة المركزية اعتباراً من عام ١٩٦٨ أصبحت هذه المؤسسات معطلة تماماً كون العامل السياسي يلعب الدور الأساس في هكذا مؤسسات، يمكن اعتبار اليوم استحداث المشرع العراقي هيئة الحج والعمرة وهذه بالإمكان اعتبارها مؤسسه عامة تعمل بشكل مستقل بعيداً عن الحكومتين الاتحادية والإقليمية والمحلية^(٣).

وتأسيساً على ما تقدم فلا محل للجمع بين نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية الإدارية المرفقية في إطار فكرة واحدة ذلك لأنها إنما ينالان من وحدة جهاز الدولة من زاويتين مختلفتين، فالأولى تنشئ هيئات محلية متميزة للممارسة نفس الأعمال والتصرفات، إما الثانية إي اللامركزية الإدارية المرفقية فأنها تخلق هيئات متميزة لتمارس أعمالاً متميزة، كونها تطبق في المرافق العمومية والمرافق المحلية على حد سواء، إي إن بعض المرافق تخرج إدارتها عن ولاية الأشخاص التقليدية الداخلة في الجهاز الإداري المركزي أو المحلي. لذلك يجب عدم فهم نظام اللامركزية الإدارية بمدلول معين أو في إطار ضيق لان ذلك يؤدي إلى انقسام جهاز الدولة بل يؤدي إلى تقسيم مجتمع الدولة^(٤).

(١) طارق المجذوب: الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٣٦٤.

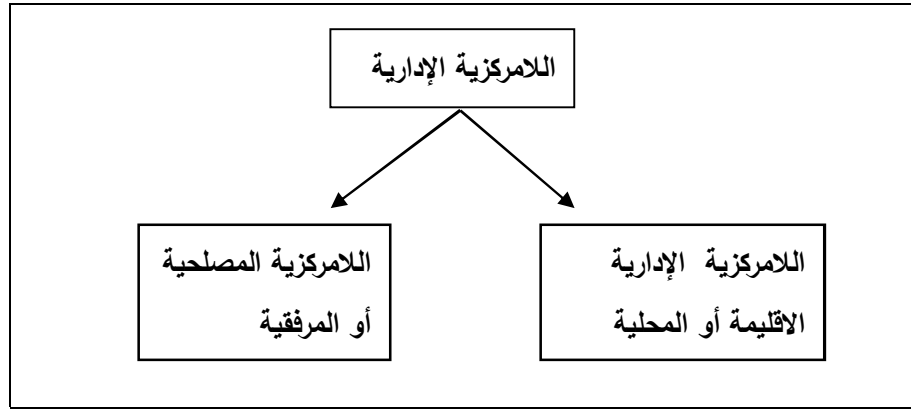
(٢) نجم عبد الله العزاوي: المدخل إلى الإدارة، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٥، ص ٣٠٨.

(٣) وائل عبد اللطيف الفضل: ولادة النظام الفيدرالي في العراق، جريدة المواطن، شبكة المعلومات الدولية، الأنترنت: <http://almowatennews.com/news.php?action=view?id=39560>

(٤) محمود عاطف البنا: نظام الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٨، ص ١٧٨.

شكل رقم (٣)

اشكال اللامركزية الإدارية



المصدر :- إعداد الباحث بالاعتماد على فوزي حبش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩١، ص ٣٣٤.

ثانياً:- اللامركزية السياسية (الحكم المحلي Government Local)

الحكم المحلي يعبر عن التنظيمات الأكثر تطوراً في اتجاه اللامركزية كما ان تأثيره في النظام السياسي يكون ابعد واخطر من اللامركزية الادارية.

ان اللامركزية السياسية يمكن ان تتحقق بوسيلتين على الاقل احدهما يكون فيها وجود لوظيفة الحكم بشكل كامل على المستوى المحلي او قد تكون اللامركزية في الحكم شبه كاملة حيث يكون وجود وظيفة الحكم مركزاً على الناحيتين (التشريعية والتنفيذية) على المستوى المحلي، وفي كلتا الحالتين فانه الابد من وجود لامركزية ادارية (ادارة محلية)، وهي تعد الخطوة الاولى في الطريق الى نظام الحكم المحلي، بل انه من الممكن القول ان اللامركزية الادارية (الادارة المحلية) تعد المرحلة الاولى في تنفيذ مخطط طويل المدى لتطبيق الحكم المحلي، كما نلاحظ في الشكل رقم (٤).

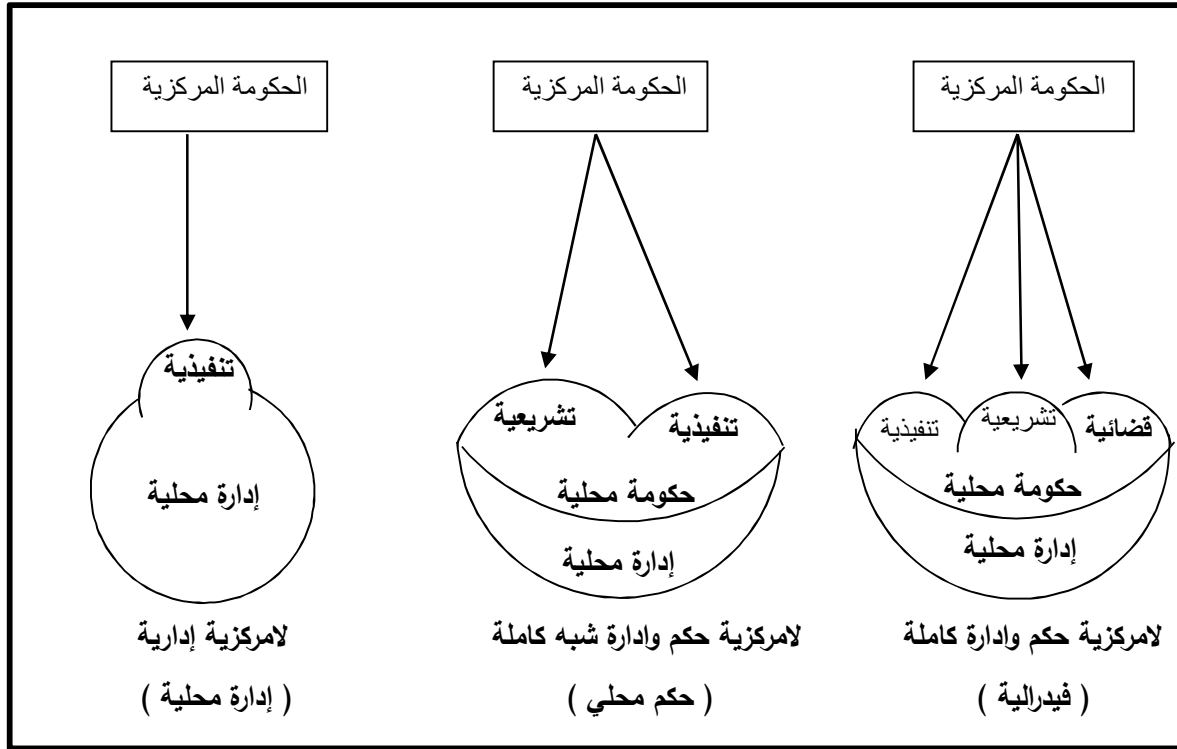
اي بمعنى ان اللامركزية السياسية تأخذ احد الشكلين :

- اولهما، هي التي يتحقق فيها نظام اللامركزية السياسية الى اقصى مدى وهو ما يتضمنه دستور الدولة ويكون عندها نظام فيدرالي (الاتحادي).
- ثانيهما، هي التي تتحقق فيها اللامركزية في الحكم، بشكل شبه كامل وتتبعها بالضرورة لامركزية ادارية وعادة ما يكون ذلك متضمناً في الدستور والقوانين وفي هذه الحالة يتم نقل بعض سلطات الحكم (التشريعية) للوحدات المحلية فيصبح لها دوراً في صنع السياسات العامة المحلية، ويتضمن هذا النوع بالضرورة لامركزية ادارية. ويعدّ هذا

النظام اللامركزي هو الأكثر شيوعاً في الوقت الحالي، والدولة العراقية بعد التغير السياسي في عام ٢٠٠٣ اتجهت نحو هذا النوع من اللامركزية السياسية (الحكم المحلي) في تطبيقها في الدستور العراقي ٢٠٠٥ وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

شكل رقم (٤)

اشكال اللامركزية السياسية والإدارية



المصدر؛ احمد رشيد : نظرية الإدارة - السياسة العامة والإدارة، دار المعارف، القاهرة، ١٩٨١، ص ٤٢.

تعرف اللامركزية السياسية بأنه (وضع دستوري يقوم على أساس توزيع السلطات المختلفة للدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة الحكم المركزية الموجودة في العاصمة، وبين حكومات الولايات أو الجمهوريات أو المقاطعات أو الأقاليم، وتعد الحكومات المحلية التي تنشأ نتيجة للامركزية السياسية، حكومات لامركزية حكم وإدارة كاملة (الفيدرالية)، وهذه الحكومات بذلك هي حكومات تشارك الحكومة المركزية في ممارسة السيادة السياسية في نطاق رقعتها الإقليمية^(١)، ويسود هذا النمط من اللامركزية في العادة في الدول المركبة، والذي يأتي مناسباً لحجم تلك الدول وكذلك للدول التي تتعدد فيها القوميات واللغات والثقافات، كما وتكون اللامركزية

(١) عبد الأمير عبد العظيم العكيلي: مذكرات في مبادئ الإدارة العامة (مدخل بيئي سياسي)، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ١٩٩٢، ص ١٦٨.

السياسية عندما يكون لكل إقليم أو محافظة، شخصية معنوية تتناط بمجلس محلي ينتخب جميع أو بعض أعضائه من قبل مواطني الإقليم ويكون له صلاحية وضع ميزانية مستقلة واتخاذ القرارات الإدارية والسياسية المتعلقة بإدارة المشروعات والمرافق العامة العاملة في حدود ذلك الإقليم أو المحافظة وهي حكومات لامركزية حكم وإدارة شبة كاملة (حكم محلية)^(١).
في حين كان للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) تصنيف للنظام اللامركزي في ضوء مشروع الحكمانية اللامركزية Decentralized Governance إلى أربعة أنماط هي كالآتي^(٢):-

١- نمط اللامركزية المستقل Autonomous Type:

في هذا النمط من اللامركزية تتنازل الحكومة المركزية عن عدد من اختصاصاتها إلى وحدات محلية دنيا مثل المحافظة، والمقاطعة، والبلدية، وغيرها من السلطات المحلية، وتمنحها الكينونة القانونية كوحدات لا مركزية منفصلة. وبموجب هذا النموذج تقوم الحكومة المركزية بتحويل قسم من السلطات إلى تلك الوحدات المحلية، "Devolution". ويتصف نمط اللامركزية المستقل بالمزايا أو الخصائص الآتية:

١. تتمتع الوحدات المحلية باستقلال وشخصية معنوية منفصلة عن الحكومة ولا تخضع لسيطرتها المباشرة.
٢. للوحدات المحلية حدود جغرافية واضحة ومميزة قانونياً ، وتتم ممارسة السلطات والقيام بالوظائف العامة عليها.
٣. للوحدات المحلية وضع قانوني مؤسسي، ولديها صلاحية ضمان توافر الموارد المالية اللازمة للقيام بمهامها الوظيفية.
٤. إن تنازل الحكومة المركزية عن قسم من سلطاتها للوحدات المحلية يتبعه أن ينظر المواطن إلى تلك الوحدات على أنها مؤسسات تقدم الخدمات اللازمة لإشباع حاجاتهم، وأن لهم قدرة على التأثير عليها مثل الوحدات الحكومية المركزية الأخرى.
٥. هناك علاقة تبادلية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، من أجل تبادل المنافع وتنسيق العلاقات بينهما.

(١) عامر الكبيسي: الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، ج٢، ط٥، المكتبة الوطنية، بغداد، ١٩٨٣، ص ٨٨-٨٩.

(٢) Strengthening Capacity for Decentralized Governance Programmer، UNDP، (٢) People Centered Development، UNDP,MDGD, N. Y, U. S.A, 1997,p76.

٢- نمط اللامركزية "شبه المستقل" Semi-autonomous Type

في هذا النمط من اللامركزية تتمتع الوحدات المحلية بشبه استقلال، إذ يتم تفويض "Delegation" كثير من صلاحيات واختصاصات الحكومة المركزية للوحدات المحلية، بوساطة التشريعات أو بوساطة التعاقد، بحيث لا تصل هذه الاختصاصات أو الصلاحيات إلى حد التنازل كما هو مبين في النمط الأول.

فالتفويض يشير هنا إلى نقل عملية اتخاذ القرارات الحكومية والسلطات الإدارية والمسؤوليات عن مهام محددة بدقة إلى مؤسسات تكون في الأغلب تحت الرقابة الحكومية غير المباشرة أو تكون شبه مستقلة. ومن أمثلتها مؤسسات التنمية الإقليمية والحضرية والمشاريع التي تملكها الدولة.

٣- نمط اللامركزية "التابع" Subordinate:

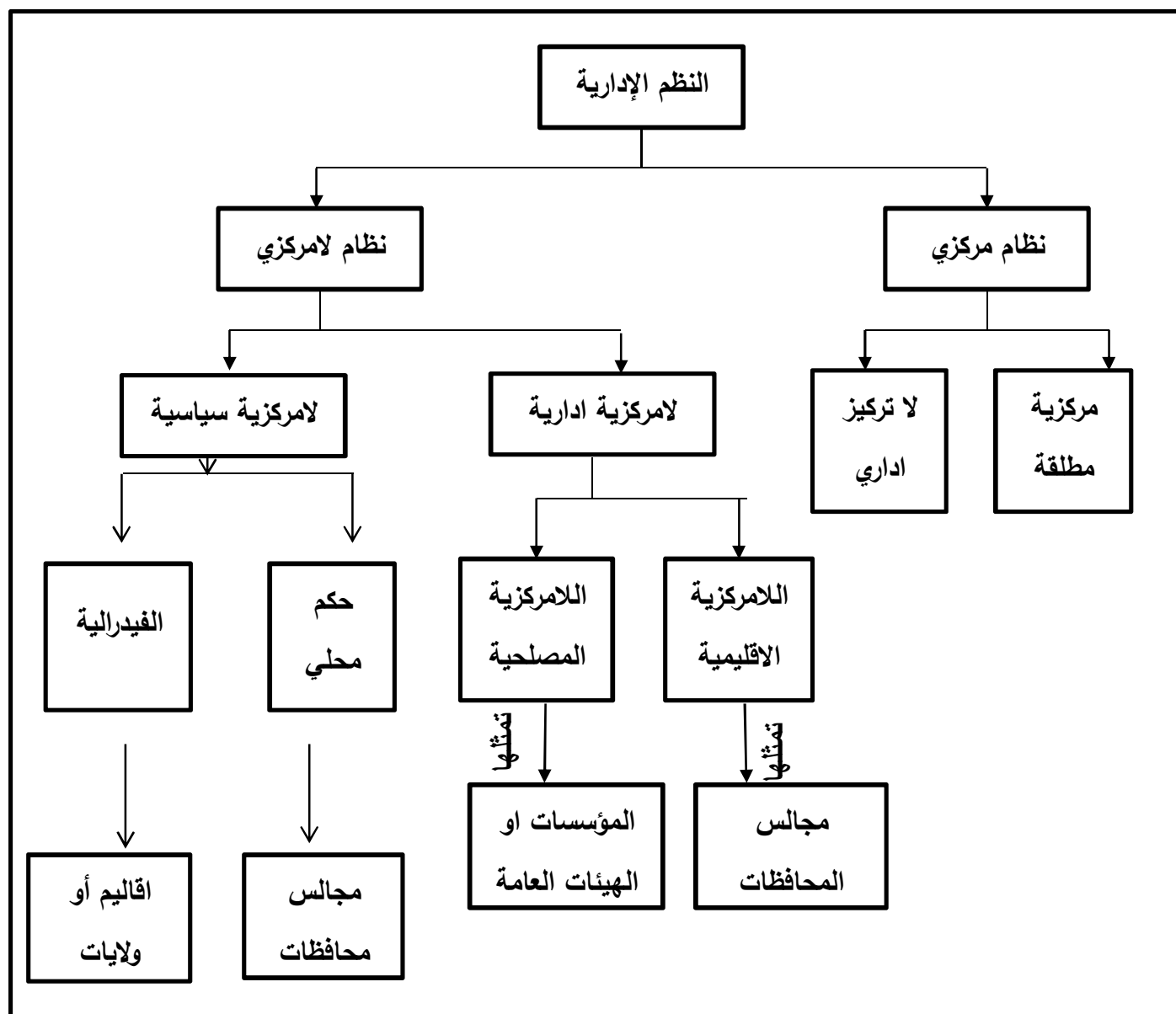
يتضمن هذا النموذج تبعية الوحدات الدنيا للحكومة المركزية. وعادة ما تفوض هذه الوحدات بصلاحيات محددة في مجالات السياسة والشؤون المالية والإدارية، وتعتمد على الموارد المالية والمدخلات من المركز. ويطلق على هذا النمط "عدم التركيز الإداري Deconcentration"، وينطوي على القليل من نقل الصلاحيات والسلطات واتخاذ قرارات محددة لوظائف إدارية ومالية. ويمثل هذا النموذج أقل أنماط اللامركزية، من حيث درجة الاستقلالية الممنوحة للوحدات الدنيا. وقد سبق أن أشرنا إلى أن عدد من الدارسين يعتقدون هذا النمط أسلوباً من أساليب الإدارة المركزية المخففة. ومن أمثلة هذا النمط فروع الوزارات في الأقاليم أو المحافظات المختلفة في الدولة الواحدة.

٤- نمط اللامركزية (المنفصل) Divestment:

يشير هذا النمط من اللامركزية إلى الوحدات الخارجة عن هيكل الحكومة الرسمي، التي تكون إما غير حكومية أو وحدات قطاع خاص. على أن هذا النمط لا يفضل التعامل معه كشكل من أشكال اللامركزية، بل يتم التعامل معه بتجرد وانفصال "Divestment"، فالانفصال يحدث عندما يتم نقل التخطيط والوظائف العامة من الحكومة إلى مؤسسات تطوعية خاصة، أو غير حكومية مثل غرف الصناعة والتجارة، والنقابات المهنية، والأحزاب السياسية أو الجمعيات التعاونية... الخ. وينقل لتلك المؤسسات الحق في منح التصاريح والرخص، والتنظيم والإشراف على أعضائها لمزاولة عدد من الوظائف التي كانت مسيطراً عليها من قبل الحكومة. وفي حالات أخرى قد تحول الحكومات مسؤولية إنتاج السلع أو الخدمات للمؤسسات الخاصة، آذ يطلق على تلك العملية مصطلح (الخصخصة Privatization).

مخطط رقم (١)

تقسيمات النظم الإدارية السياسية لنظام اللامركزية



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على طارق المجذوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والاصلاح الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٤٠١ - ٤١٢.

المبحث الثاني

مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم *

تطبق الدولة العراقية نظام مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بشكل واسع وبصورة مميزة نظراً لفلسفة نظامها السياسي والاجتماعي والاقتصادي، ولمعطيات ومقتضيات واقعها، وللدولة العراقية فلسفة وسياسة خاصة متميزة في أسسها ومبادئها وأهدافها وأساليبها في نطاق إقامة وتطبيق نظام مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم. فما هو مفهوم نظام مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم؟ وماهية طبيعته القانونية؟ والتميز بينها وبين مصطلحات أخرى متداولة والتي تثير بعض اللبس والغموض.

من أجل الإجابة على هذه التساؤلات حول مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، سيتم تحليل وتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وهي كالآتي:

المطلب الأول:- مفهوم نظام مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المطلب الثاني:- الطبيعة القانونية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المطلب الثالث:- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والمفاهيم المقاربة.

* إن المقصود بـ (مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم) هنا وفي الفقرات اللاحقة هو الحكومات المحلية.

المطلب الأول

مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

تعد عملية تحديد المفاهيم ضرورة علمية ومنهجية تقتضيها عملية البحث العلمي فهي تشكل حجر الزاوية في عملية بناء فرضياته ونظرياته، وغالباً ما ترتبط المفاهيم بعضها ببعض بأسلوب لغوي وعلمي يساعد على بناء وتكوين الفرضيات والنظريات التي يتم التعامل معها، وبذلك تصبح هذه العملية ضرورة علمية ليكون القارئ المختص وغير المختص على بينة منها ولكي يفهم الفرضيات والنظريات والنتائج النهائية التي يتوصل إليها البحث^(١). إن دور مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في تطبيق الحكم المحلي، يتطلب بدايةً التعريف بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لغةً، وبعدها نتولى التعريف بها اصطلاحاً وذلك في ضوء تعريفه من قبل الباحثين والمختصين في المجال السياسي والإداري.

أولاً :- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لغةً.

يعرّف مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم شأنه شأن العديد من المفاهيم في حقل العلوم الإنسانية ميداناً "لتعدد الاتجاهات واختلاف المنطلقات ولذلك تعددت التعريفات والمفاهيم الخاصة به وهناك عدة مفاهيم تتقاطع فيما بينها وتطابق أحياناً منها، والمفهوم هو تحديد مختصر لمجموعة من الحقائق يتم فيه اختصار عدد من الأحداث أو الظواهر تحت عنوان واحد، بهدف تقديم ما دار في الفكر حول هذه الظواهر والأحداث في صورة مبسطة^(٢). وهنا لابد من توضيح معنى مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لغةً، فكلمة مجلس في اللغة العربية تعني موضع الجلوس، (المجلس النيابي) المكان الذي يجتمع فيه النواب، المجلس البلدي (البلدية)^(٣).

(١) إحسان محمد الحسن، عبد المنعم الحسني: طرق البحث في علم الاجتماع، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨١، ص ٧١.

(٢) علي عبد الرزاق الجلي: تصميم البحث الاجتماعي، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص ٤١.

(٣) جبران مسعود : الرائد (معجم الفبائي في اللغة والإعلام) ، دار العلم للملايين، بلا، ٢٠٠٣ ، ص ٧٩٠ .

يمثل المجلس: عدداً من الأفراد المنتخبين أو المعيّنين يكونون وحدة إدارية أو استشارية أو تشريعية لها اتخاذ القرارات في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها وفي حدود الصلاحيات الممنوحة لها، أو هو جهاز يتكون من عدد من الأعضاء يقوم بالمداولة وبتخاذ القرارات^(١).
أما كلمة محافظة فمصدرها حفظ_ يحفظ، حافظ _ حافظاً، وهي أحد الأقسام الإدارية في بعض البلدان العربية يديرها محافظ وهو الشخص الذي تعينه الحكومة ليتولى إشراف على أحد الاقاليم التابعة للدولة وعلى إدارة المرافق المحلية التي تعني اهل الاقليم^(٢)، والمحافظة هي الوحدة الإدارية الرئيسية التي يتكون منها التقسيم الإداري لإقليم الدولة^(٣)، وكذلك تعني المحافظة مواصفات إدارية لها الشخصية المعنوية وتختص بالإشراف على إدارة المرافق المحلية في جزء معين من الدولة ويطلق عليها في بعض الدول (الولاية، اللواء)^(٤)، وتتجزأ المحافظة إلى وحدات إدارية اصغر تكون تابعه لها وتسمى الاقضية^(٥) وهي ثاني الاقسام الإدارية في المحافظة^(٦) يديرها قائممقامون وهذه الاقضية تقسم إلى نواح ومفردها ناحية وتعني لغةً الجانب المتتحي، أنا في فلان أي معه في جهته^(٧). إي أن الناحية تعني الجانب أو الجهة^(٨).

(١) عبد الواحد كرم: معجم المصطلحات القانونية (شريعة ، قانون ، عربي ، فرنسي ، إنكليزي)، دار الكتب القانونية ، مصر، ١٩٩٥ ، ص٣٥٥، وللمزيد ينظر، عبد الحميد حشيش: المبادئ العامة للإدارة المحلية في النظام الفرنسي ، مديرية مطبعة الإدارة المحلية ، بلا ، ١٩٧٦ ، ص٨.

(٢) احمد زكي البدوي: معجم مصطلحات العلوم الإدارية، ط٢، دار الكتاب المصري، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٣٥.

(٣) عدنان عمرو : الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية ، ط٢ ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ١١ .

(٤) عبد الواحد كرم: معجم المصطلحات القانونية، مصدر سبق ذكره، ص٣٥٩.

(٥) ورد تعريف القضاء لغةً أن مصدرها قضى ، القضاء هيئة العدالة ((أصدر القضاء حكمه في هذه القضية ((، القضاء والقدر: عقيدة من يرى أن الأعمال الإنسانية والأحداث الكونية تسير وفق نظام أزلي ثابت، وقع الحادث قضاء وقدر : لم ينسب إلى فاعل أحدثه ، ينظر، للمزيد : جماعة من كبار اللغويين العرب: المعجم العربي الأساسي، المنظمة العربية للتربية والثقافة والإعلام ، لاروس ، ١٩٨٩ ، ص ٩٩٤ .

(٦) احمد خليف العفيفي: التطور الاداري للدولة العراقية سنة ١٩٢٢-١٩٣٢، دار جرير للنشر والطباعة، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٣٤١.

(٧) بشير عباس العلاق : معجم مصطلحات العلوم الإدارية الموحدة (إنكليزي ، عربي)، الدار العربية للموسوعات، بيروت، ١٩٨٣، ص ٢٤٩.

(٨) أحمد رضا: معجم متن اللغة، مج ٥، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٦٠، ص ٤١٩.

ثانياً:- تعريف مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم اصطلاحاً

تعدّ مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها حكومات محلية حداً متكاملًا في الدول المعاصرة وتشكل كياناً ذاتياً له مضمون واقعي ومفهوم قانوني له خصائص ومقومات ووظائف وصلاحيات^(١)، فقد أدركت الحكومات عدة إن إدارة الموارد وتوفير الخدمات وتقنين المشاركة السياسية هي من الاتساع بحيث لا يمكن إن تتولاها جهة مركزية واحدة، وأنه يمكن بل ينبغي، إن تدار المهام الحكومية والعمليات السياسية من مستويات مختلفة^(٢).

يعدّ مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم شأنه شأن العديد من المفاهيم في حقل العلوم الإنسانية ميداناً تتميز بتعدد الاتجاهات واختلاف المنطلقات ولذلك تعددت التعريفات والمفاهيم الخاصة به التي تناولت هذا المفهوم من قبل المختصين في هذا المجال وهناك عدة مفاهيم تتقاطع فيما بينها وتطابق أحياناً منها، إن هذا التعدد ابرز بعض الاختلافات بينها وكذلك ابرز اختلافات معينة في المميزات التي اعتبرت أساسية بالنسبة لهذه الحكومات المحلية، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى إن كل مفكر كان ينظر لهذه الحكومات المحلية من زاوية معينة.

مع ذلك نجد إن المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بهذا النظام ولاشك إن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها والإحداث التي يرمون إلى تحقيقها، تدعونا إلى التعرف على بعض هذه التعريفات للإحاطة بمفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فقد عرف Blair. (Garage) الحكومة المحلية بأنها " أية منظمة لها سكان يقيمون في منطقة جغرافية معينة مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة فضلاً عن شخصية قانونية مستقلة وسلطة تقديم خدمات عامة أو حكومة معينة مع درجة كبيرة من الاستقلال بما في ذلك سلطة قانونية وفعالية لجباية جزء على الأقل من إيراداتها " ^(٣). وقد عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) الحكم المحلي بأنه، مجموعة من المؤسسات والآليات والعمليات التي تسمح لمواطنيها ومجموعاتهم بتبيان مصالحهم واحتياجاتهم، وتسوية اختلافاتهم، وممارسة حقوقهم وواجباتهم على المستوى المحلي. وهذا الأمر يتطلب أن تكون هناك شراكة بين كل من مؤسسات الحكم المحلي ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص بغية تحقيق التنمية المحلية والسياسية وتسليم

(١) اليأس أنطوان وادوار اليأس : القاموس العصري (عربي انكليزي) ، المطبعة العصرية ، القاهرة ، ١٩٥٤ ، ص ٦٩٣ .

(٢) بول سالم وانطون مسرة : اللامركزية الإدارية في لبنان (الإشكالية والتطبيق)، مصدر سبق ذكره، ص ١٧ .
(٣) George Blair : **Government at the Grassroots**, palisades publishers, California, 1977, p. 14.

الخدمات على نحو يتسم بالتشارك والشفافية والمساءلة والإنصاف، يتطلب ذلك إن تكون الحكومات المحلية قادرة في التعامل مع السلطة والموارد وبناء قدراتها حتى تغدو قادرة على العمل كمؤسسات تشاركية سريعة الاستجابة ومسؤولة عن هموم واحتياجات المواطنين كافة، وفي الوقت ذاته تكون مهتمة بتعزيز الديمقراطية الشعبية وبتمكين المواطنين والمجتمعات ومنظماتها، على غرار المنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية المشاركة في الحكم المحلي وعملية التنمية المحلية كشركاء متساوين^(١). على إن يكون نظام الحكم المحلي نظاماً متكاملًا ويمكن اللجوء إليه في مختلف الجوانب الإدارية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية وفي تقديمه الاحتياجات المطلوبة والخدمات العامة للمجتمع وقد يكون بديلاً حتى عن الحكومة المركزية في بعض الجوانب.

بينما عرفها البعض بأنها حكومات محلية تمارس اختصاصاتها على أساس إقليمي محلي يتخصص هذا التنظيم في شؤون إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحة العملية وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم^(٢).

كما عرفها آخر بأنها ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم إن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية^(٣).

وعرف أيضا بأنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضه للمسؤولية السياسية أمام ناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة^(٤).

وعرفت المجالس المحلية بأنها أجهزة تنفيذية متخصصة، تقوم على إشباع وظيفة بعينها، وهي تعبر مباشرة عن إرادة مواطني الوحدة المحلية، فيجب إن يرجع إليهم مباشرة في اختيار ممثليهم فيها دون وساطة^(٥).

ويعرفه بعضهم على إنه أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة الحكومية والمركزية والمحلية وذلك لغرض إن تتفرغ الأولى

(١) UNDP :A user's Guild to measuring local governance, Shipra Narang Marie Laberge, Luisa Moretto, 2008, p.5.

(٢) نواف كنعان : القانون الإداري الأردني، مطابع الدستور التجارية، عمان ، ط٣ ، ١٩٩٦ ، ص٣٨ .

(٣) أيمن عودة المعاني : الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص١٨.

(٤) جاسم محمد الذهبي : مبادئ الإدارة الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية، ج٢، مطبعة العمال المركزية، بغداد، ١٩٨٨، ص ٢٠٤.

(٥) سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة، ١٩٧٣، ص٣٤٢.

لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد وان تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة، وما يميز هذا التصريف انه يبين أهمية ودور الهيئات المحلية في عملية إدارة المرافق العامة داخل مجتمعها.

يشير البعض إلى وجود ثلاثة اتجاهات رئيسه ظهرت في تحديد تعريف المجالس المحلية، الاتجاه الأول الذي وضع تعريفاً للمجالس المحلية استناداً إلى وظائف هذه الهيئات المحلية ولكن هذا التعريف لم يكن جامعاً لأن وظائف الهيئات المحلية تتعدد وتختلف من دولة إلى أخرى حسب النظام المطبق والسياسة التي تنتهجها الحكومة المركزية من آن لآخر، وحسب مراحل التطور السياسي والفكري لكل دولة.

والاتجاه الثاني، الذي يعتمد على أهداف المجالس المحلية فتحدد تعريف لهذه المجالس المحلية بالاعتماد على هذه الأهداف أمر ليس بالسهل فالأهداف بطبيعتها تتغير وتتبدل من مرحلة إلى أخرى ومن مرحلة تاريخية إلى مرحلة أخرى، وحسب متطلبات المجتمع، فأهداف المجالس المحلية في القرن العشرين قد اتسعت وتنوعت عما كانت عليه في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر.

الاتجاه الثالث والأخير، وهو الاتجاه السليم والذي ينظر بعين الاعتبار إلى جوهر المجالس المحلية ومؤسساتها وهيئاتها، والمقصود بذات هيكل الجهاز الإداري المكون لهذا النظام والذي يتكون بدوره من مجلسها المحلي بالإضافة إلى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية^(١).

فمن خلال ما قدم يمكن تحديد تعريفاً إجرائياً لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بأنها حكومات محلية تمثل جزء من النظام العام للدولة تتمتع بقدر من الاستقلال المالي والإداري نتيجة منح القانون الشخصية المعنوية العامة للوحدات الإدارية التي تديرها هذه الهيئات، وتمارس هذه الهيئات المحلية اختصاصاتها ومسؤولياتها تحت رقابة الدولة وإشرافها في النطاق الجغرافي المرسوم لها.

(١) عبد الرزاق الشخيلي : الإدارة المحلية (دراسة مقارنة) ، دار المسيرة للطباعة والنشر ، عمان ، ٢٠٠١ ،

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

مجالس محافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها حكومات محلية هي أشخاص قانونية منحها القانون هذا الكيان بحدود معينة لا يجوز لها تجاوزها إلا بترخيص قانوني جديد، وعن طريق ذلك الكيان تستمد تلك الحكومات صلاحياتها في العمل والتنفيذ، ومن ثم فإن لها طبيعة قانونية تستلزم إن تقوم بإعمالها وتصرفاتها ضمن النطاق الذي حدده لها القانون، فالقانون هو الذي منحها وجودها الصوري وردها بسلطان محدد لأداء الأعمال المناطة بها^(١). منح الشخصية القانونية - المعنوية - لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، الذي يترتب عليه منح تلك الحكومات المحلية الحق في ممارسة اختصاصات معينة، ينبغي إن يتم حينما تكون الأخيرة أهلاً للمسؤولية والالتزام الذي يؤهلها لأن تمتلك وتتسبب إليها تصرفات^(٢).

إن وجود تمييز لبعض مناطق الدولة يجعل من الصعب على السلطة المركزية مهما كانت مخصصة لشعبها وأمينه على مصالحه وذات نفس ديمقراطي إن تمارس الحكم المركزي المباشر بواسطة وكلائها^(٣).

لقد ورد في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ مصطلح الحكومات المحلية واخذت هذه التسمية من عبارة (حكومات الاقاليم والمحافظات)، التي اوردها المشرع العراقي لأكثر من مرة في فقرات مواده وبالتالي يمكن تفسيرها بأن الحكومات لا تشمل فقط الاقاليم بل أنها تمتد لتشمل المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ليكون بإمكاننا القول (حكومات الاقاليم وحكومات المحافظات غير المنتظمة في إقليم)^(٤)، هذا من جانب ومن جانب آخر يرى البعض الآخر اضافته لذلك فإن قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ واستناداً لنص المادة (١٢٢) من الدستور العراقي ٢٠٠٥ وما شارت إليه مادته الثانية إلى إن (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وله الحق في اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة وبما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية

(١) عبد المجيد حسيب القيسي : الإدارة المحلية في انكلترا ، (دراسة للنظام الإداري البريطاني) ، مطبعة الرابطة، بغداد ، ١٩٥٦ ، ص ١٦٢ .

(٢) جورج سعد: القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٠ .

(٣) نبيل عبد الرحمن حياوي : اللامركزية والفيدرالية ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ٤٥ .

(٤) يوسف فواز الهيتي: اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم، تأثر جعفر العصامي للطباعة الفنية الحديثة، بغداد، ٢٠١١، ص ١٣٥.

الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) وما يمكن ملاحظته بصدد هذا النص هو الآتي:

١. إن مجلس المحافظة يمتلك صلاحيات تشريعية ورقابية.
 ٢. إن المبدأ الأساسي المتبع هو اللامركزية الإدارية.
- بناءً على ما تقدم يتضح أن نص البند (أولاً) من المادة (٢) من القانون قد خالف أحكام الدستور وجاء ببذعة تشريعية منسوجة على غير منوال^(١). فضلاً عن أن هذا النص منح مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات تشريعية إضافة إلى الصلاحيات الإدارية، أي منحها استقلالاً تشريعياً وإدارياً ثم عاد ليتحدث عن اللامركزية الإدارية التي تتعلق بالوظيفة الإدارية، إن اللامركزية التي أقرها المشرع العراقي ترقى إلى مستوى اللامركزية السياسية وليس اللامركزية الإدارية حيث تم إعطاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات تشريعية وسبق وإن أشرنا إن نظام اللامركزية عندما تمنح السلطتين (التشريعية والتنفيذية) بأنها لامركزية ترتقي لمستوى الحكم المحلي، وإذ ما علمنا بأن هذه المجالس منتخبة وبطريقة الاقتراع السري.

ومن جانب آخر فإن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وبوصفها حكومات محلية لا يمكن إن تكون مصطنعة، ولا يمكن فرضها من جانب السلطة المركزية وإنما ينبغي إن تكون بمثابة استجابة لظروف موضوعية معينة تعترف بها السلطة المركزية، ومن هذه الظروف وجود حياة خاصة وظروف محلية معينة ومصالح وروابط مشتركة بين أبناء المناطق المحلية تتطلب ممارسة سلطة محلية من قبلهم^(٢).

مما لا شك فيه، إن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها نظام للحكم المحلي تعتبر من أهم المواضيع التي تدل على مدى الممارسات الديمقراطية، عبر توسيع هامش المشاركة السياسية في أنحاء البلاد كافة ومضاعفة الفرص والمستويات للناس من كل الأنواع للمساهمة في صنع القرار، أي إن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تزيد من مستوى مشاركة السلطة في المجتمع ليس بين النخب فحسب، على الرغم من أهمية ذلك ولكن بين الناس عموماً أيضاً^(٣).

(١) غازي فيصل مهدي : نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في

الميزان، مجلة الملتقى، العدد (١١)، النجف الاشرف، ٢٠٠٨، ص ١٤٦.

(٢) طه حميد حسن العنبيكي : العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٠، ص ١٢.

(٣) بول سالم وانطون مسرة : اللامركزية الإدارية في لبنان (الإشكالية والتطبيق)، مصدر سبق ذكره، ص ٤٢.

وممكن القول انه عن طريق مجلس المحافظات غير المنتظمة في إقليم يساهم الشعب في إدارة شؤون الحكومة المحلية، وفي ذلك تحقيق للمبدأ الديمقراطي العام إن الشعب مصدر السلطات (مبدأ السيادة الشعبية)^(١).

وقد نصت اغلب الدساتير^(٢) على إن هذا المبدأ ومنها الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ فقد نص ما يأتي (السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية)^(٣).

وعلى قدر المشاركة الفعالة تتعزز العلاقات الايجابية بين الدولة والمجتمع في البلد وتسود القواعد الديمقراطية نجد إن الإدارة اللامركزية تكون مطلباً شعبياً وحقاً ديمقراطياً تشبع به رغبة الشعب في إدارة شؤونه المحلية^(٤).

فالحكومات المحلية ذات فائدة مزدوجة، فهي نظام تحرري يهدف إلى تحقيق الديمقراطية الإدارية والتنفيذية عن طريق قيام السكان المحليين وممثليهم في إدارة شؤونهم العامة، كذلك تعمل على توزيع اختصاصات السلطة المركزية المتركمة والبعيدة عن الحياة المحلية بعداً قد يجعلها غير قادرة على الإحساس بحقيقة احتياجاتها.

نخلص مما تقدم إن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها تطبيقاً لنظام الحكم المحلي لها طبيعة مزدوجة، فهي ذات طبيعة قانونية سياسية، الأولى الطبيعة القانونية تتمثل في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة الحديثة لاسيما الوظيفة الإدارية التي تعد جزءاً من الوظيفة التنفيذية عبر تخويل الهيئات المحلية بعض اختصاصات الوظيفة الإدارية. فالقانون هو الذي يتولى عملية تحديد وكذلك بيان المصالح المحلية التي تميزها عن المصالح القومية التي يعهد إليها ممارستها والإشراف عليها من تلك المجالس وكذلك إن منحها الاختصاصات والصلاحيات التي ستقوم بممارستها يكون القانون، كما إن تلك المجالس المحلية لا يتم تشكيلها إلا عن طريق قانون سواء تشكلت عن طريق الانتخاب أم التعيين.

(١) نبيل عبد الرحمن الحياوي : اللامركزية والفيدرالية ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤٦ .

(٢) حيث نصت المادة (٣) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ على إن ((السيادة الوطنية تخص الشعب الذي يمارسها بواسطة ممثليه وعن طريق الاستفتاء....، وكذلك نص الدستور المصري لعام ١٩٧١ على إن ((السيادة للشعب وحدة ، وهو مصدر السلطات ، ويمارس الشعب هذه السيادة ، ولعيون الوحدة الوطنية....)).

(٣) المادة (٥)، من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) بول سالم وانطون مسرة : اللامركزية الإدارية في لبنان (الإشكالية والتطبيق) ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤٤ .

إما بالنسبة لاستقلالها (المالي والإداري) فيتحقق عن طريق تمتعها بالشخصية المعنوية التي يمنحها القانون لتلك المجالس، فيما يخص الرقابة التي تفرض عليها من قبل السلطة المركزية، لتمتعها باستقلال لا مطلق، فان مصدرها القانون كذلك، وهي تنشأ وتحل بقانون^(١).

والثاني، الجانب السياسي يتمثل فيما تهدف إليها الحكومة المحلية، من توسيع لمفهوم الممارسة الديمقراطية كونها تنقل السلطة في اتخاذ القرارات من المركز إلى المجالس محلية منتخبة من قبل سكان المناطق ذاتها، تكون تطبيقاً عملياً لمبدأ مساهمة الشعب في تحمل مسؤولياته، فهي بهذا المعنى تمثل التجسيد العملي لمبادئ الديمقراطية^(٢)، لذلك لا يمكن إدراكها في نظام سياسي لا يستوحي أسسه ومبادئه من أفكاره الديمقراطية فهي تعد بذلك من أكثر الأساليب ملائمة إلى أقصى درجات التطور السياسي نحو الديمقراطية. إذ كلما قوى الوعي السياسي وتطورت المؤسسات السياسية كلما اتجهت الدولة نحو قبول نظام متطور في اللامركزية في الحكم والإدارة. وهي في نفس الوقت لا تنتقص من مكانة الدولة المركزية، إذ تستمد الصلاحيات منها وقض لرقابة وإشراف أجهزتها^(٣).

(١) Andre de Laubadere: Traite elementaire de droit administrative, Libraries general de droit et de jurisprudence, Paris, 1963, p , 194.

(٢) محمد عمر مولود: الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي - العراق انموذجاً ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، اربيل ، ٢٠٠٩ ، ص ١٤٠ .

(٣) وسيم حرب وآخرون: إشكاليات الديمقراطية والتنمية العربية، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ٧٠ .

المطلب الثالث مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والمفاهيم المقاربة

تختلف الدول في أساليب نظمها الإدارية والسياسية تبعاً لظروفها السياسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، غير أنها لا تخرج في إتباعها عن احد النظامين المركزي أو اللامركزي^(١)، إن هذه الأنظمة يمتزج بعضها مع البعض الآخر بنسب متفاوتة في التطبيق العملي في كل بلاد العالم، فلا توجد دولة من الدول تقيم نظمها على أساس مركزي بحت أو لا مركزي بحت مطلقاً^(٢). غير إن بعض الدول تأخذ بنظام لا مركزي أوسع من غيرها بينما نجد إن بعضها الآخر يفضل التضييق من النظام اللامركزي والتوسع في الأخذ بالنظام المركزي الذي يعمل بدوره عن طريق تفويض بعض اختصاصات السلطة المركزية، ومن ثم فعلى الرغم من الفروق الواضحة بين كل من النظام اللامركزي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفه نظام للحكم المحلي وبين نظام الإدارة المحلية، غير إنهما يتخذان من الوظيفة الإدارية محلاً لنشاطهما، ويمكن لنظام اللامركزية الإدارية إن يتوجد بصرف النظر عن كون هذا النظام مركزي أو لا مركزي على حد سواء^(٣). ذلك لأنه طبقاً لنظام الإدارة المحلية تتعدد الأشخاص المعنوية المتصلة بإصدار القرارات للحد من التركيز الشديد في السلطة^(٤).

وتأسيساً على ما تقدم، فإن دراستنا في هذا المطلب ستكون موزعة على التمييز بين مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها حكم محلي وبين نظام الإدارة المحلية، فيما نبحت الفرق بين مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والنظام الفيدرالي وكالاتي:-

أولاً: مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والإدارة المحلية.

ثانياً : مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والفيدرالية.

(١) ايمن عودة المعاني : الإدارة المحلية، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٥.

(٢) طارق المجذوب: الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والاصلاح الإداري)، مصدر سبق ذكره، ص ٣٣٩.

(٣) شلال مارد: الحدود القانونية لسلطة الإدارة الإقليمية، مصدر سبق ذكره، ص ٢٥.

(٤) عبد الغني بسيوني عبد الله : الوسيط في القانون الإداري ، مطبعة سعيد كامل ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ١٩٠ .

أولاً:- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والإدارة المحلية

مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها تطبيقاً لنظام الحكم المحلي وبالرغم من إن جوهر هذا النظام ونظام الإدارة المحلية هو واحد، وهما يمثلان شكلاً مترادفاً، هو توزيعاً للسلطات والاختصاصات بينهما وبين الحكومة المركزية، إلا إن هناك من يرى بأن هذين المفهومين يختلفان فيما بينهما.

وبناءً على ما تقدم فإن التميز بين علاقة الحكم المحلي والإدارة المحلية تأخذ إحدى الأوجه الآتية:

الوجهة الأولى:

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الحكم المحلي والإدارة المحلية مصطلحان مترادفان ويشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يختلف تطبيقه من دولة لأخرى ومن منطقة لأخرى داخل الدولة نفسها ، ومن ثم لا يوجد ما يبرر التمييز بينهما على أساس التسمية والمطلوب اللغوي للألفاظ أو الاختلاف في مدى الاختصاصات والصلاحيات والرقابة الإدارية، ويعزز هذا الاتجاه أن تسمية النظام المحلي في فرنسا بـ(الإدارة المحلية) في حين نجده في المملكة المتحدة يسمى بـ(الحكم المحلي) بالتالي تعد من الدول البسيطة، ذلك أن مصطلح الحكم المحلي على أساس مدلوله الغوي لا يوجد إلا في الدول الفيدرالية (الدول المركبة أو المتحدة اتحاداً مركزياً) في حين أن الحكم المحلي بهذه التسمية نشأ في المملكة المتحدة على الرغم من كونها دولة بسيطة (موحدة)^(١).

ويمكن القول إن الحكم المحلي ينسجم مع طبيعة النظام المحلي الأنجلوسكسوني الذي يمنح اختصاصات محددة وصلاحيات واسعة وحرية كبيرة في ممارستها، بحيث يختص المجلس المحلي برسم السياسة العامة المحلية في نطاق الاختصاصات الممنوحة إليه وحرية شأنه شأن الحكومة المركزية، وقد يمنح اختصاصات تشريعية عن طريق التفويض في مجال الضرائب والرسوم، أما النظم المحلية المتأثرة بالنظام المحلي الفرنسي كمصر فإن اصطلاح الإدارة المحلية يبقى هو الأصح للاستعمال نظراً لمحدودية الصلاحيات والاختصاصات والوصاية المركزية الشديدة المفروضة على الهيئات المحلية^(٢).

(١) محمد فتح الله الخطيب وصبحي محرم: اتجاهات معاصرة في نظم الحكم المحلي ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٣٠ . وكذلك للمزيد ينظر خالد سمارة الزعبي : تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٤ ، ص ٤٧ - ٤٩ .

(٢) عدنان عمرو : الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٠ - ٩ .

وقد ذهب البعض - من الاتجاه ذاته - إلى أن المصطلحين وإن كانا يعبران عن أسلوب اللامركزية إلا أنهما غير مترادفين ، إذ يعبر كل منهما عن نظام معين يختلف عن النظام الآخر بخصائص وسمات مختلفة، ومن أنصار هذا الاتجاه من يفرق بين الحكم المحلي والإدارة المحلية على أساس أن الحكم المحلي يتحقق في حالة الاعتراف للمجالس المحلية بسلطات واسعة، خاصة فيما يتعلق بالخدمات المحلية، وذلك في الدول التي تمنح هذه المجالس الاختصاص بالمسائل المحلية بصورة عامة ما لم ينص الدستور والقانون على حرمانها من اختصاص معين، أما الإدارة المحلية فإنها تتحقق في حالة الاعتراف للمجالس المحلية باختصاصات محدودة، إذ ليس من المسموح لها أن تمارس اختصاصات أخرى دون الرجوع بداءةً إلى السلطة المركزية أو استصدار قانون بذلك^(١). ويذهب رأي ثان في هذا الاتجاه إلى أن اصطلاح الإدارة المحلية يرتبط بنظام اللامركزية الإدارية في الدول البسيطة أو الموحدة، أما اصطلاح الحكم المحلي فإنه ينصرف إلى هذا النظام في الدول الاتحادية أو الفيدرالية^(٢).

كما يذهب رأي ثالث في الاتجاه ذاته إلى أن اللامركزية تصبح حكماً محلياً في حالة اختيار كل أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب المباشر من الجمهور المحلي، بينما تكون إدارة محلية إذا تم اختيار هؤلاء الأعضاء كلياً بالتعيين أو بالجمع بين الانتخاب والتعيين، ووفقاً لهذا الرأي فإن الحكم المحلي يتطلب خلافاً للإدارة المحلية قدراً أكبر من الاستقلال للأجهزة المحلية بوصفه تطبيقاً لمبدأ إدارة الشعب لشؤونه عن طريق ممثليه المنتخبين من قبله، ومن ثم فإن استقلال أجهزة الحكم المحلي لا يتحقق بالقدر المطلوب إذا تم منحها فقط الشخصية المعنوية أو الاستقلال المالي كما في حالة الإدارة المحلية وإنما يتحتم فضلاً عن ذلك اختيار أعضائها وكذلك القيادات التنفيذية العليا وغيرها من القيادات في المواقع الهامة عن طريق الانتخاب المباشر من القاعدة المحلية^(٣). ولا شك أن الأخذ بهذا الاتجاه سيؤدي حتماً إلى الخلط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية .

(١) مصطفى أبو زيد فهمي : المجتمع الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، ١٩٦١، ص ١٠، نقلاً عن سامي جمال الدين : اصول القانون الإداري - تنظيم السلطة الادارية والادارة المحلية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٨٦.

(٢) أحمد صقر عاشور: الإدارة العامة - مدخل بيئي مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٩، ص ٤٦٢.

(٣) عبد المعطي محمد يوسف : تنظيم المجالس المحلية ، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية القانون، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٧٤ ، ص ١٨ - ١٩، نقلاً عن سامي جمال الدين: اصول القانون الاداري، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٦-١٨٧.

الوجهة الثانية :

توى أن الإدارة المحلية والحكم المحلي مصطلحان غير مترادفان مع انهما يعتبران أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والسياسي، فالإدارة المحلية تشكل خطوة أولى على الطريق نحو الحكم المحلي وهي بالتالي تشكل جزءاً من نظام الحكم المحلي لا يمكن فصله عنه، فالإدارة المحلية تعد مرحلة أولى من مخطط طويل المدى لتحقيق الحكم المحلي^(١)، ويرى أصحاب هذه الوجهة إن الخلاف بين كلتا المصطلحان ليس مجرد خلاف لفظي بل يمتد إلى مجموعة من الخصائص والسمات والتي تتمثل بالآتي^(٢):-

• معيار السلطة

تكون اللامركزية حكماً محلياً في حالة الاثراف للمجالس المحلية بسلطات محلية واسعة تتعلق بممارسة الوظائف والاختصاصات التشريعية والتنفيذية، كما هو الحال في الدول التي تنص دساتيرها وقوانينها. وعلى العكس توصف اللامركزية بأنها إدارة محلية في حالة ما إذا كان حجم اختصاصات المجالس المحلية محدداً بحيث يتمتع عليها ممارسة أية اختصاصات ووظائف جديدة دون الرجوع للحكومة المركزية

• معيار شكل الدولة

عندما تطبق اللامركزية في الدولة البسيطة أو الموحدة فإنها توصف بالإدارة المحلية كون السيادة في الدولة تكون موحدة وتمتاز بوحدة سلطاتها العامة. في حين إن اللامركزية إذا ما طبقت في الدول ذات النظام المركب فإنها توصف بالحكم المحلي.

• معيار الانتخاب

اللامركزية توصف بأنها حكماً محلياً في حالة اختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب المباشر من قبل المواطنين. في حين توصف اللامركزية بالإدارة المحلية إذا ما تم اختيار أعضاء المجالس المحلية بالتعيين أو الجمع بين الانتخاب والتعيين.

• معيار الاختصاص

إذا ما كانت المجالس المحلية صاحبة اختصاص أصيل تستمد من الدستور والقانون، وهو الذي يحدد ما يدخل ضمن اختصاصاتها وما يدخل ضمن اختصاصات الحكومة المركزية كانت اللامركزية حكماً محلياً. إما إذا ما كانت تلك المجالس المحلية تستمد

(١) أحمد رشيد : الإدارة المحلية، مصدر سبق ذكره، ٤٠ . وكذلك ينظر للمزيد محمد فتح الله الخطيب

وصبحي محرم : اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، مصدر سبق ذكره، ص ٣٥ .

(٢) أيمن عودة المعاني : الإدارة المحلية، مصدر سبق ذكره، ص ٤٠-٤١ . وكذلك ينظر للمزيد عبد الأمير عبد

العظيم: مذكرات في مبادئ الإدارة العامة (مدخل بيئي سياسي)، مصدر سبق ذكره، ص ١٧٩ .

اختصاصاتها من القوانين العادية التي تصدرها السلطة التشريعية فان اللامركزية توصف عندها بالإدارة المحلية.

• معيار الرقابة

إذا ما كانت الرقابة تمارس من السلطة المركزية فقط، سواء لجهة الأعمال أو الأشخاص فأنها تتوصف بالإدارة المحلية. إما إذا كانت الرقابة متبادلة تمارسها الحكومة المركزية على أعمال الوحدات المحلية وتتم كذلك من جانب الوحدات المحلية اتجاه الحكومة المركزية فأنها توصف عندها بحكومة محلية.

مما تقدم فان وجهة النظر الثانية والتي تميز بين الحكم المحلي والادارة المحلية على ضوء مجموعة من الخصائص والسمات شكلية دون التعمق في مضمون النظامين.

الوجهة الثالثة:

يرى أصحاب هذا الاتجاه وجود فارق جوهري بين الإدارة المحلية والحكم المحلي بحيث تتبع الإدارة المحلية من نظام اللامركزية الإدارية بينما يتصل الحكم المحلي بنظام اللامركزية السياسية^(١)، ويستند اصحاب هذا الاتجاه إلى المدلول اللغوي لكلمة إدارة وكلمة حكم، فالأولى لا تعدو أن تكون أكثر من جزء من نشاط السلطة التنفيذية وهي تقتصر على الوظيفة الادارية فقط، فهي عبارة عن توزيع للوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية تمارس عملها تحت رقابة واشراف الحكومة المركزية.

بينما يمتد الحكم المحلي ليشمل جميع اختصاصات ووظائف الدولة التشريعية والتنفيذية، والمعروف أن اختصاصات اللامركزية الإدارية تنفيذية فقط، ولا ترتبط بشكل الدولة أو وحدتها السياسية حيث توجد في الدولة البسيطة والدولة المركبة، أما اللامركزية السياسية النابعة من التنظيم الدستوري للدولة والقانوني ويمكن تعريفها بأنها (توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية بين اجهزة السلطة المركزية في العاصمة وبين الحكومات المحلية)، وبهذا الشكل يأخذ طابعاً سياسياً ودستورياً.

(١) فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٩، ص ١٤٩.

كما ينتقد أصحاب هذا الاتجاه الآراء السابقة لأنها تستند إلى أمور شكلية أو خارجية تفتقر إلى فهم مضمون أو جوهر حقيقة نظامي الحكم المحلي والإدارة المحلية وتجاهل الأسس أو المقومات التي يستند إليها كلا النظامين^(١).

ونميل إلى تأييد هذا الاتجاه الذي يميز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على أساس جوهر المصطلحين، والتي اقتضت الإدارة المحلية على ممارسة الوظيفة التنفيذية دون إن تتعداها للوظائف الأخرى، بينما الحكم المحلي لا يقتصر على الجانب التنفيذي فحسب بل يتعداها للوظيفة التشريعية، وفيما يلي الجدول رقم (١) يوضح المعايير التي تميز بين الحكم المحلي والإدارة المحلية.

(١) سليمان محمد الطماوي: شرح قانون الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٤ - ٥ للمزيد ينظر، حسن محمد عواضة : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٣ ، ص ١٨ وما بعدها، وكذلك ينظر للمزيد، زكي محمد النجار : الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٨ .

جدول رقم (١)

معايير التميز بين مصطلحين الحكم المحلي والإدارة المحلية

وجه الخلاف	الحكم المحلي	الإدارة المحلية
النشوء	ينشأ بموجب الدستور والقانون	تنشأ بموجب القانون
الارتباط	يرتبط بشكل الدولة ويعدّ أسلوباً من أساليب التنظيم السياسي والإداري	يرتبط بالتنظيم الإداري للدولة ولذلك تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري
الوظيفة	يمارس وظائف تنفيذية وتشريعية	تمارس جزءاً من وظيفة الدولة الإدارية
الموطن	يتواجد فقط في الدول المركبة	تتواجد في الدول المركبة والبسيطة
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاته تتمتع بدرجة ثبات أكبر كونها محددة بموجب الدستور والقانون	اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة" أو نقصاً كونها تحدد بموجب التشريعات الاعتيادية
الرقابة	تمارس عليّة رقابة متبادلة من السلطة المركزية	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية
القوانين المطبقة	يخضع لقوانين خاصة به صادرة عن السلطة التشريعية	تخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة

المصدر: أيمن عودة المعاني : الإدارة المحلية ، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ٤٤.

ثانياً : - مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والفيدرالية

هناك فوارق جوهرية وأساسية بين مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفة حكم محلي من زاوية، ونظام اللامركزية السياسية (الفيدرالية)، وقبل الخوض في المسائل التي تفرق أو قيز بين النظامين يقضي فهماً لماهية المقصود باللامركزية السياسية (الفيدرالية)، ومن ثم نجري مقارنة بين النظامين للتعرف على أوجه التمييز بينهما.

فاللامركزية السياسية (الفيدرالية) هي نظام سياسي نجد له أثر في الدول المركبة التي تتكون من عدة ولايات تتوزع مظاهرة السيادة فيها بين الحكومة المركزية (الفيدرالية) والحكومات الإقليمية، ويتجلى ذلك في وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، خاصة بكل ولاية، إلى جانب السلطات الثلاث الاتحادية التي تمارس اختصاصاتها على إقليم الدولة الاتحادية بكاملة^(١)، وبذلك يدخل النظام اللامركزي السياسي في نطاق النظم الدستورية. ويخول الدستور الاتحادي الدولة الاتحادية سلطة مباشرة على مواطني الولايات وهذه الولايات لا يمكن تسميتها دو "لا" لفقدانها السيادة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية^(٢).

وبالتالي تقوم الدولة الفيدرالية على أساس ازدواج النظام الدستوري في الدولة فيكون بجانب الدستور الاتحادي الذي ينظم سلطات الدولة الاتحادية توجد دساتير الولايات، ومن ثم يكون النظام الدستوري فيدرالياً عندما تتوزع سلطة إصدار القانون بين هيئة تشريعية مركزية وبين الهيئات التشريعية للدويلات الأعضاء في الدولة الفيدرالية^(٣). وبهذا يخضع المواطنون لمستويين من لحكومات حسب تواجدهم الجغرافي في البلد الفيدرالي فالمستوى الأول هو حكومة مركزية التي مقرها عاصمة الدولة الاتحادية (الفيدرالية).

وأما المستوى الثاني هو حكومات في وحدات سياسية اصغر من إن يطلق عليها أقاليم أو دويلات. وهذه الوحدات تتخلى عن بعض طاقاتها للحكومة الاتحادية (الفيدرالية)^(٤).

وللدولة الفيدرالية سمات خاصة بها وهي تختلف بها عن الدولة البسيطة التي بدورها تتميز (بوحدة في السيادة الخارجية وبوحدة في السيادة الداخلية إي في دستورها وفي سلطاتها

(١) طارق المجذوب: الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ٤١٣.

(٢) محمد كامل ليلة: النظم السياسية - الدولة والحكومة، دار النهضة للطباعة، بيروت، ١٩٦٩، ص ١٢٥.

(٣) رافع خضر صالح ، علي هادي حميدي ، علاء عبد الحسن العنزي : تطبيق الفيدرالية في العراق (دراسة الإشكاليات والمعالجات) ، مجلة جامعة بابل ، العلوم الإدارية والقانونية ، المجلد (١٠) ، العدد (٦) ، ٢٠٠٥ ، ص ٥.

(٤) إسراء علاء الدين نوري احمد: مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسة العامة (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٨.

الثالثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وفي الوقت ذاته فإن هذا الأمر ينبغي فيه إتباع السلطة التنفيذية في أداءها لوظيفتها إلى إحدى الأسلوبين المركزي أو اللامركزي، في حين نجد إن السمات التي تميز الدولة الفيدرالية هي^(١):

- وحدة على الصعيد الخارجي: فلا يعترف إلا بالدولة الاتحادية وهي وحدها التي تتمتع بالشخصية القانونية على الصعيد الدولي.
- تعدد على الصعيد الداخلي: فكل وحدة سياسية مكونة للاتحاد الفيدرالي مؤسساتها ونظامها الدستوري وكذلك تشريعاتها الخاصة بها، وعلى إن لا تخالف بذلك الدستور والتشريعات الاتحادية.
- التوافق في العلاقات ما بين الاتحاد ومكوناته: الاحتفاظ بتوازن ما بين وحدة الدولة كشخصية دولية واحدة، وفي نفس الوقت السماح ببعض الاستقلال الداخلي.

وان نشأة نظام اللامركزية السياسية (الفيدرالية) تقف وراءه عدة أسباب فيها كونه وسيلة لتقوية الروابط ودمج الشعوب وتحقيق اندماج كامل، نتيجة للقومية أو الوضع الجغرافي أو الوضع الديني، فمن خلاله توحدت شعوب وان كانت تختلف عقائدياً^(٢).

وهناك العديد من الخصائص العامة للأنظمة السياسية (الفيدرالية) ويمكن إجمالها بالآتي:

- ١- هناك مستويان من الحكم يمارس كل منها سلطاته، أحدهما للدولة كافة، والآخر للوحدات المكونة للاتحاد، وعادةً تختص الحكومة الفيدرالية بالمسائل التي تهم المصالح العامة للبلاد التي تشمل جميع الأقاليم، وتكون الشؤون الداخلية الخاصة بالأقاليم من اختصاص حكومات الأقاليم^(٣)، وبخصوص توزيع الصلاحيات أو بالأحرى

(١) زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، ج ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط ٣، بيروت، ١٩٩٤، ص ٦١.

(٢) ديوبين لوكدرد: الفيدرالية الأمريكية، ترجمة لجنة من الأساتذة الجامعيين، منشورات دار الأفاق الجديدة، بيروت، ١٩٦٩، ص ١١ نقلاً عن: طه حميد العنبي: العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، مصدر سبق ذكره، ص ٢٧.

(٣) ريموند كارفايد كيتيل: العلوم السياسية، ترجمة: فاضل زكي محمد، مكتبة النهضة، بغداد، ١٩٩٠، ص ٣١٢.

الاختصاصات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم، يتبع إحدى الطرق الثلاث الآتية في التوزيع^(١):

- أ- تحديد اختصاصات الحكومة الفيدرالية (الاتحادية) على سبيل الحصر، ويترك ما عداها للوحدات المكونة للاتحاد (لحكومات الأقاليم). ونفياً لذلك تصبح هي الأصل أو القاعدة بينما تصبح اختصاصات الحكومات الفيدرالية محدودة إي استثنائية.
- ب- تحديد اختصاصات مكونات الأقاليم المكونة للاتحاد على سبيل الحصر في الدستور الاتحادي، ويترك ما عداها ضمن اختصاصات الحكومة الفيدرالية (الاتحادية).
- ج- تحديد اختصاصات كل من الحكومة الفيدرالية (الاتحادية) وحكومات الأقاليم على سبيل الحصر.

٢- دستور اتحادي مكتوب، عام وجامد، وهي الميزة الأساسية للدولة الفيدرالية الاتحادية وفي نفس الوقت شرط أساسي لبنائها وديمومتها، وان يكون الدستور الاتحادي مكتوباً بغية تثبيت توزيع السلطات والاختصاصات بين الحكومتين الاتحادية وحكومات الأقاليم، كما ويجب إن يكون القانون (الاسمي والأعلى) في جميع أنحاء البلاد، وكذلك يجب إن يكون الدستور الاتحادي جامداً لتلافي تعديله من طرف واحد.

٣- ثنائيه السلطة التشريعية الاتحادية، هذه الميزة تعتبر شرطاً أساسياً لضمان تمثيل الأقاليم للتعبير عن آراءهم ضمن مؤسسات منع الساسة الفيدرالية (الاتحادية)، إي بغية تمكين الأقاليم والوحدات المكونة للاتحاد من المشاركة الفعالة في صنع القرارات الاستراتيجية للدولة^(٢).

٤- محكمة دستورية أو اتحادية (عليا)، تفصل في النزاعات الحاصلة بين المستويات الحكومة المختلفة، والعودة إليها خاصة في هاتين الحالتين المهمتين:-
الأولى:- في حالة الاختلاف على تفسير مواد وبنود الدستور الاتحادي.

(١) خالد سماره الزغبى: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسي، المركز العربي، عمان، ١٩٩٦، ص ١٠٨، كذلك ينظر : بخصوص توزيع الاختصاصات بين الحكومات الفيدرالية وحكومات الأقاليم . علي يوسف الشكري: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ايتراك للنشر والتوزيع، ط٢، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٧١.

(٢) جورج أندرسون: مقدمة عن الفيدرالية، ترجمة : مها ت كلا، أوتاوا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٧ ، ص ٣.

الثانية:- في حالة ظهور النزاعات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم أو بين حكومات تلك الوحدات نفسها، فقرارات هذه المحكمة العليا بآته وإلزامية لجميع السلطات^(١).

بعد التطرق لتوضيح مفهوم وبنى اللامركزية السياسية (الفيدرالية)، نبين أهم الفروقات بين اللامركزية السياسية (الفيدرالية)، ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها حكومات محلية.

إن الاختلاف بينهما ليس فوارقاً طبيعياً وإنما هي فوارق في الدرجة، وانطلاقاً ومن وجهة النظر هذه لا يكون الاستقلال الذي يتمتع به الإقليم في الدولة الفيدرالية مختلفاً في طبيعته عن الاستقلال الذي تتمتع به سلطة المناطق المحلية غير إن سلطة المناطق المحلية في الدولة الفيدرالية ذات طابع أوسع منه في الحكم المحلي، فالاختلاف وبحسب أنصار هذا الرأي ينصب بدوره على درجة ومدى التطور التي يتمتع به السلطة الممنوحة للمناطق المحلية في الدولتين^(٢). ووفقاً لهذا الاتجاه فإن اللامركزية السياسية (الفيدرالية) ماهي إلا صورة متقدمة من اللامركزية السياسية (الحكم المحلي).

إما الرأي الآخر، فيرى إن كلاً من النظامين الفيدرالي (اللامركزي السياسي) ونظام الحكم المحلي، هو اختلاف في الجوهر والطبيعة وليس مجرد فارق في المدى والدرجة، غير إن هذا الاختلاف لا يعني عدم اشتراك أو تشابه بين النظامين في توفر بعض الأمور في كل منهما، لأن نظام الحكم المحلي يمنح الوحدات المحلية استقلالاً نسبياً عن السلطة المركزية وكذلك إن النظام الفيدرالي يعطي الأقاليم الاستقلال عن الحكومات الاتحادية. فهذه وتلك تمارس اختصاصاتها داخل إطار قانوني يجمعهما ويربط فيما بينهما^(٣).

والباحث يذهب مع هذا الاتجاه في إن الاختلاف بين النظامين في الجوهر والطبيعة، فاللامركزية السياسية (الفيدرالية) أسلوب للحكم تنقسم فيه السلطات الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين الولايات والأقاليم والحكومة الاتحادية وتكون فيه لامركزية حكم وإدارة كاملة. إما اللامركزية السياسية (الحكم المحلي) فهو أسلوب يقتصر على توزيع السلطاتين (التشريعية والتنفيذية)، أي حكم لامركزي وإدارة شبه كاملة.

(١) Ernest Thomas : **Federal Government** , Oxford University press, London , New York , Toronto , 4th edition , 1967 , p . 58.

(٢) منذر الشاوي: القانون الدستوري (نظرية الدولة)، مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ٢٥٠.

(٣) أحمد إبراهيم علي الوتري: النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مكتب التفسير للإعلان، أبريل، ٢٠٠٨، ص ١٥٩.

واستناداً إلى ما تقدم يمكننا إن نوجز أهم نقاط الاختلاف الجوهرية التي تميز بين النظامين وهي كالآتي :

١- في الحكم المحلي يتم توزيع الوظيفة السياسية الإدارية وحدها وهذا التوزيع يكون ما بين المجالس المحلية والسلطة المركزية ولا يمتد إلى مجال القضاء، وبتعبير آخر فإن اللامركزية السياسية (الحكم المحلي) تنصب على الوظيفة التشريعية والتنفيذية فقط للدولة ولا تنصب على وظيفة القضاء، بينما في ظل اللامركزية السياسية (الفيدرالية) فأنها تنصب على الوظائف الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

٢- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها إدارة لا مركزية في الحكم نجد إن الهيئات المحلية تستمد وجودها من الدستور والتشريع الاعتيادي، بتشكيل الهيئات وتحديد صلاحياتها، بينما نجد إن اللامركزية السياسية (الفيدرالية) فيها الوحدات الإقليمية المكونة للدولة الاتحادية - سند وجودها من الدستور نفسه إذ انه هو الذي ينظم العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم والوحدات المحلية، وهذا يعني إن الصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات أو الأقاليم المكونة للدولة الفيدرالية هي صلاحيات أصلية لا يمكن الانتقاص منها دون موافقتها وبموجب تعديل دستوري، وهذا لا يجوز إلا باشتراكهما معاً وحسب ما هو مقرر في الدستور الاتحادي، بينما نجد إن الدستور والقانون العادي هو أداة تحقيق وتنظيم (مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم) وهو الذي يبين كيفية تشكيلها ويحدد اختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه، ومن ثم يكون الاستقلال الذي تتمتع به هذه السلطات المحلية خاضع لتقدير وإرادة المشرع الاعتيادي^(١).

٣- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وبوصفها لامركزية في الحكم فأنها لا تتمتع باستقلال دستوري بل تستمد تنظيمها من الدستور والقانون الصادر من الحكومة المركزية، فحين لكل إقليم أو ولاية في الاتحاد الفيدرالي دستورها الخاص التي تتمتع فيه مما يترتب عليه تعدد الدساتير المحلية في الدولة الاتحادية بحجم تعدد الأقاليم والولايات^(٢).

٤- يستلزم نظام مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم قيام السلطة المركزية بممارسة الرقابة علياً وعلى هيئاته المحلية، للحفاظ على وحدة الدولة السياسية والقانونية وكذلك

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله : التنظيم الإداري، الإسكندرية، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٨٥. وكذلك ينظر للمزيد، سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، مصدر سبق ذكره، ١٨٤. وينظر كذلك ، هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، دار الثقافة للطباعة، عمان، ٢٠٠٦، ص ١٥٥.

(٢) سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٤.

ضمان لحسن سير إدارة المرافق والمشروعات العامة والمحلية، بينما نجد العكس من ذلك في النظام اللامركزي السياسي (الفيدرالي) لا تمارس عليه السلطات الاتحادية أية رقابة أو الوصاية في ممارستها لاختصاصاتها، طالما ظلت ضمن الحدود التي رسمها له الدستور الاتحادي، لكن هذا إلا يعني عدم اخضعها لنوع من الرقابة بل تمارس الرقابة مزدوجة من قبل الأعضاء والحكومة الاتحادية من خلال المحكمة الاتحادية العليا في الاتحاد التي تختص بالرقابة على دستورية القوانين^(١).

يجري توزيع وظائف الحكم في اللامركزية السياسية (الفيدرالية) الوظيفة التنفيذية والتشريعية وكذلك القضائية، ولهذا نجد في ظل الدولة التي تأخذ باللامركزية السياسية (الفيدرالية) نجد إن جانب توزيع الوظيفة الإدارية توزيعاً للوظيفة التشريعية، إذ توجد تشريعات صادرة عن السلطة المركزية الاتحادية وكذلك تشريعات أخرى صادرة عن السلطة التشريعية المحلية في الأقاليم، وتحقيقاً لهذا المبدأ نجد لكل إقليم مجلس تشريعي (مجلس الأقاليم) أو (المجلس الاتحادي) أو (مجلس الشيوخ).لخ، يملك سنّ القوانين داخل الأقاليم، وكذلك الأمر بالنسبة للسلطة القضائية إذ توجد محاكم فيدرالية أو مركزية تطبق التشريعات المركزية، في حين توجد محاكم إقليمية تابعة للأقاليم تعمل على تطبيق التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية الخاصة بالأقاليم والتي بدورها قد تختلف عن التشريعات التي تصدر عن السلطات التشريعية في الأقاليم الأخرى على إن لا تتعارض. ولهذا تختلف طبيعة السلطات المحلية في ظل اللامركزية السياسية (الحكم المحلي) عنها في اللامركزية السياسية إذ إن السلطات في النظام الأخير ليست مجرد سلطات محلية، وإنما تستطيع القول بأنه توجد في كل إقليم أو ولاية في الاتحاد الفيدرالي حكومة حقيقة مختلفة ومتوازنة نسبياً مع الحكومة الاتحادية أو المركزية إذا نظم كل منهما السلطات الثلاثة بينما على العكس منها في الإدارة اللامركزية السياسية ليس هناك سوى سلطات محلية تشريعية وتنفيذية (إدارية) ولذلك ترتبط الإدارة اللامركزية السياسية (الحكم المحلي) بالدولة الموحدة البسيطة ومن ثم فلا شأن لها بتكوين الدولة أو شكلها الدستوري لأنها كما توجد في الدولة الموحدة توجد كذلك في الدولة المركزية في حين إن اللامركزية السياسية (الفيدرالية) لا تقوم كقاعدة عامة إلا في دولة الاتحاد الفيدرالي أو المركزي^(٢).

(١) ثروت بدوي: النظم السياسية، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٢٥٣. وكذلك ينظر للمزيد

عبد الغني بسيوني عبد الله: التنظيم الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ٨٨.

(٢) كريم كشاكش: التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية) دراسة مقارنة، مطبعة جامعة اليرموك،

عمان، ١٩٧٧، ص ٥٥. وكذلك ينظر: سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، مصدر سبق ذكره،

ص ١٨٣.

المبحث الثالث

مقومات وأهداف مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

على الرغم من تعدد الایدولوجيات والتطبيقات المختلفة وكذلك المقومات والأهداف التي يقوم عليها نظام الحكم المحلي في دول العالم بوصفها وسيلة لتقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية يتم الاعتراف لها بالشخصية المعنوية وتقوم هذه الوحدات بإدارة شؤونها المحلية بشكل مستقل بواسطة مجالس محلية منتخبة من قبل أبنائها لتنظيم وإدارة أنفسهم بأنفسهم بحيث تسهم في تحقيق أهداف التنمية المحلية والقومية على حدٍ سواء، تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وفي الوقت ذاته فإن متى ما تحققت هذه المقومات فإن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم سوف تسعى لتحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها سواء أكانت سياسية أو إدارية أو اجتماعية واقتصادية وغيرها .

ومن أجل توضيح ودراسة أهم مقومات وأهداف مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وكالاتي:-

المطلب الأول:- مقومات وجود مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المطلب الثاني:- أهداف مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المطلب الأول

مقومات وجود مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

الحكومات المركزية وبسبب كثرة المهام وتوسع حجم مسؤولياتها، بحجة التفرغ للقيام بأعباء المرافق الوطنية التي غالباً ما تكون اعباء ومهامها خطيرة وجسيمه لذلك فهي تعتمد على التخلي عن إدارة المرافق ذات البعد المحلي وتسند ادارتها إلى ابناء الوحدات المحلية كونهم الأدرى بشؤونهم والاقدار على اشباع حاجاتهم الأساسية، ولتحقيق الأهداف المطلوبة من نظام مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها حكومات محلية يلزم توافر مقومات أساسية^(١)، وهي تتمثل بالاتي^(٢):-

اولاً :- الاعتراف بوجود وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية مميزة عن المصالح ذات الطابع الوطني أو القومي.

ثانياً :- قيام مجالس محلية مستقلة ومنتخبة بإشباع المصالح المحلية.

ثالثاً :- استقلال المجالس المحلية المنتخبة في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف ومراقبة السلطة المركزية.

(١) اختلف الفقهاء في تحديد مقومات الحكم المحلي كالآتي:-

طعيمة الجرف يحددها بمايلي :-

أ - وجود مصالح ذاتية محلية
ب - تنظيم مجالس إدارية محلية مستقلة
ج - الرقابة الإدارية.

إما ليكوبيير فيذهب في تحدد مقومات اللامركزية الإقليمية بما يلي :-

أ - وجود مصالح محلية
ب - وجود سلطات محلية
ج - الاستقلال المالي
د - الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعة الإقليمية .

إما وليام هاملتون فيحدد مقومات اللامركزية الإدارية الإقليمية على النحو الاتي :-

أ - وجود بقعة جغرافية معينة
ب - وجود مصالح إقليمية ذاتية
ج - الاستقلال الذاتي
د - تشكيل المجالس الأعلى عن طريق الانتخاب .

ينظر للمزيد ، طعيمة الجرف: القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤، ص٨٩.

(٢) محمد كامل ليله: نظرية المؤسسات العامة، دار الأحد للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩١، ص٤٦.

أولاً:- الاعتراف بوجود وحدات مستقلة تمثل مصالح محلية مميزة عن المصالح ذات الطابع الوطني أو القومي

يرتكز نظام الحكم المحلي على وجود وحدات محلية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي محدد من إقليم الدولة^(١)، وهذه الوحدات المحلية تكون مستقلة عن أشخاص منشئها وممثليها يجعلها مسؤولة عما تقوم به من تصرفات قانونية إذ أنها أصبحت اهلاً للإلزام والالتزام، وهذا الأمر يلزم توفر ذمة مالية مستقلة لعدد الأشخاص المعنوية مما يسمح لها بالقيام باختصاصاتها^(٢)، ومن أمثلة هذه الأشخاص المعنوية المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويترتب على منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية نتائج خاصة بالأشخاص المعنوية وأهمها ما يلي^(٣).

- ١- قيام شخص إداري مستقل نسبياً إلى جانب الدولة يشاركها في جزء من سلطاتها.
 - ٢- الأهلية القانونية وتعني قدرة الوحدة المحلية على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزام، فلها أهلية التعاقد وقبول الهبات والوصايا والقيام بالتصرفات القانونية التي لا تتعارض مع أهدافها في إدارة شؤونها المحلية.
 - ٣- الحق في التفاوض للوحدات المحلية وذلك بقيام ممثليها برفع الدعاوى باسمها بهدف استرداد حقوقها أو استيفائها ممن يرفض أدائها اختياراً حتى وإن كانت الدولة نفسها أو أي شخص معنوي آخر.
 - ٤- يعتبر موظفو المجلس المحلي موظفين عموميين، رغم أنه قد تحكمهم أنظمة وظيفية خاصة بهم مختلفة عن تلك المطبقة على موظفي السلطة المركزية.
- وتحديد المصالح المحلية التي تسند للمجالس المحلية يقوم به المشرع وقد يتضمن الدستور نفسه بعض التوجيهات للمشرع في هذا المجال، ومن ذلك ما جاء في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغي والذي نص في فقرته (أ) من المادة (٥٧) على (أن جميع الصلاحيات التي لا تعود حصراً للحكومة العراقية الانتقالية يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات...) وجاء في الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ على النص في (١١٥) منه (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة

(١) السعيد مزرع فاطمة: الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مصدر سبق ذكره، ص ١٧.

(٢) خالد سماره الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وإثرها على كفاءتها، مصدر سبق ذكره، ص ٦٨.

(٣) أيمن عودة المعاني: الإدارة المحلية، مصدر سابق ذكره، ص ٤٨.

الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظم بإقليم، في حالة الخلاف بينهما).

ويترتب على تحديد اختصاص المجالس المحلية بقانون، انه لا يجوز للإدارة المركزية إن تنقص من اختصاصات تلك المجالس كما لا يجوز للهيئات اللامركزية إن تتصل من إي اختصاص من الاختصاصات المحددة لها قانوناً. إلا إن تحديد تلك الاختصاصات ليس بالأمر السهل نظراً للتداخل الكبير بين المصالح العامة التي تهتم جميع المواطنين في الدولة دون إن تميز بين إقليم وآخر ومصالح محلية خاصة تهتم وتتعلق بسكان إقليم ما أو منطقة ما أو محافظة ما^(١)، وهناك أسلوبين ممكن اللجوء لإحداهما بغية تحديد وتمييز المصالح المحلية عن المصالح الوطنية والقومية وهما^(٢):

١- الأسلوب الانكليزي: يقوم المشرع بموجب الأسلوب الانكليزي تحديد اختصاصات

الهيئات المحلية على سبيل الحصر بحيث لا يجوز للهيئات المحلية ممارسة إي اختصاص غير ما منحها المشرع من اختصاصات، وإن ممارسة إي اختصاص آخر يستلزم صدور تشريع جديد يخولها ممارسة هذا الاختصاص، كما إن لكل هيئة محلية اختصاصات غير متساوية في تمتعها مع هيئة أخرى مشابهة لها تقع في نفس المستوى، فهناك هيئات محلية ذات اختصاصات واسعة وأخرى ذات اختصاصات محدودة، وبعد هذا التباين والتنوع في الاختصاصات بين الهيئات المحلية سمة بارزة في ظل هذا الأسلوب وتنوع الوحدات الإدارية في انكلترا.

٢- الأسلوب الفرنسي: يقوم المشرع بموجب الأسلوب الفرنسي بتحديد الاختصاصات

للهيئات المحلية طبقاً لمبدأ عام أو قاعدة عامة تسري على جميع الهيئات المحلية مهما كان حجمها وكقاعدة عامة، فيمكن عن طريق هذا الأسلوب قيام الهيئات المحلية بكل ما يتعلق بالشؤون المحلية، إلا ما استثنى وأعطى للسلطة المركزية ويدخل ضمن هذا الأسلوب نص القانون على حق الهيئات المحلية في إدارة المرافق والخدمات التي لا يحرمها القانون والتي لا تدخل في اختصاصات سلطة أخرى، ويتميز هذا الأسلوب

(١) مليكة الصروح : القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩٣ .

(٢) رفعت عبد السيد: مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٣٠.

وكذلك ينظر، عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في القانون الإداري، مصدر سبق ذكره ، ص ٩٠ ،

وينظر كذلك ، سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري ، مصدر سبق ذكره ، ص ١١٤ .

بوحدة القانون الذي تدار به الأقاليم المحلية فلا نجد تعدد في أساليب الإدارة بتعدد الأقليم مهما اختلفت ظروفها وإمكاناتها^(١).

إن الخلاف بين الطريقتين لا يقف عن حدود كيفية تحديد الاختصاص ومداه بل يتعلق بالرقابة التي قد تخضع لها الهيئات المحلية في ممارستها اختصاصاتها.

وقد اخذ العراق بالأسلوب الفرنسي الذي يقضي بعمومية الاختصاصات للسلطات المحلية، وهذا ما اخذ به الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ عندما نص على إن (كل ما لم ينص عليه من 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)^(٢).

(١) عدنان عمرو : مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، مصدر سبق ذكره ، ص ٨٥ .

(٢) الباب الرابع، المادة (١١٥)، من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ .

ثانياً :- قيام مجالس محلية مستقلة ومنتخبة لإشباع المصالح المحلية.

الاعتراف بوجود مصالح محلية مميزة لا يكفي لقيام نظام الحكم المحلي، وإنما يجب إن يتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية من سكان أبناء الإقليم أو المحافظة أو القضاء أو الناحية ليتولوا بذلك إشباع حاجاتهم بأنفسهم، ويترتب على ذلك تمتع جزء أو أجزاء من الدولة بقدر من الاستقلال في عملها عن الدولة وإن كانت خاضعة لإشرافها ورقابتها، ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو المحافظة أو القضاء أو الناحية إن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة . ولذلك صار ضرورياً إن يقوم بذلك من خلال الانتخاب من ينوب عنهم ومن ثم كان طريق الانتخاب شرط أساسي وجوهري لتكوين هذه الهيئات المحلية أو ما تسمى أحياناً (مجلس المحافظات أو المجالس الشعبية المحلية أو البرلمانات المحلية)، وهي قاعدة أصلية في تشكيل هذه الهيئات المحلية عن طريق الانتخابات المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي الإقليمي^(١).

في حين لا يشترط جانب آخر منه بتشكيل هذه الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب بل يرون إن اللامركزية السياسية يمكن إن تتحقق بأسلوب التعيين مع توافر قدر معين من الضمانات الكافية والكفيلة بتحقيق استقلال السلطات المحلية^(٢)، ولا يجدون مبرراً للربط بين نظام اللامركزية السياسية والانتخابات معتبرين إن الركن الأساسي في هذا النظام هو استقلال الهيئات المحلية بصرف النظر عن الوسيلة التي تحقق هذا الاستقلال^(٣).

فيما يذهب فريق آخر إلى الأخذ بطريقة الجمع بين الانتخاب والتعيين في تكوين الهيئات المحلية بحيث يكون هناك عدد من أعضائها معينين من قبل السلطة المركزية، وآخرون يتم انتخابهم من قبل سكان المنطقة المحلية، غير إن العنصر المعين يجب إن لا يطغي نسبية العددية أو باختصاصاته وصلاحياته على العنصر المنتخب بحيث تصبح عملية الانتخاب مسألة صورية عديمة الأثر والفعالية^(٤).

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في القانون الإداري ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٤٨ ، وكذلك ينظر ، سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، مصدر سبق ذكره ، ص ١١٧ .

(٢) محمد هاوند: الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر ، ط ٢، أبريل، ٢٠٠١، ص ٢٣٥ .

(٣) حسين عثمان محمد عثمان: أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٣٥٨ - ٣٦٤، وكذلك ينظر للمزيد، سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٤ .

(٤) ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ٩٢ .

غير أن الرأي الراجح والذي نؤيده هو الذي يأخذ بانتخاب أعضاء مجالس المحافظات أو الأقاليم، يعد أحد الأركان الجوهرية للحكم المحلي، والوسيلة الأقرب للتعبير عن ممارسة الديمقراطية وإنها تؤدي لمشاركة سكان المناطق المحلية في ممارسة (الحكم) واستقلال هذه المجالس لا يكون حقيقي وكامل إلا باختيار أعضاء هذه الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب. إما إذا كانت الإدارة في يد أشخاص تعينهم الحكومة وحدها كان النظام مركزياً^(١).

وكان الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ قد نص على العمل بمبدأ الانتخاب بالنسبة لتشكيل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الفقرة (٤) من المادة (١٢٢) نصت على أن (ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ، وصلاحياتهما)^(٢).

وقد جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لينص على ما أشار إليه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ (أن يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس)^(٣).

وتأخذ علناً أجهزة السلطة المحلية وهيئاتها شكل الحكومة المصغرة التي تتكون من مجلس منتخب يشبه البرلمان يمارس سلطة المراقبة والمداولة والتقرير النهائي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس الوحدة الإدارية تتولى مسؤولية التنفيذ والإشراف على إدارة المرافق المحلية، ولعل ذلك هو السبب الحقيقي الكامن وراء إطلاق اصطلاح الحكم المحلي على الوحدات المحلية في بعض الدول رغم إن الأمر فيها لا يتجاوز في الحقيقة ممارسة الوظيفة الإدارية على مستوى الوحدة الإقليمية، فضلاً عن اعتبارات الدعاية السياسية والرغبة في استخدام العبارات البراقة الآخذه للجماهير^(٤).

(١) عثمان خليل عثمان: القانون الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٠.

(٢) المادة (١٢٢)، الفقرة (٤)، من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٣)، الفقرة (٤-أولاً)، من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٤) ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ٩٢.

ثالثاً:- استقلال المجالس المحلية المنتخبة في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف ومراقبة السلطة المركزية

لا يراد من استقلال الشخص المحلي الفصل المطلق بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية ومكا لا يراد بذلك الاستقلال جعل كل هيئة محلية بمعزل عن الأخرى وإنما صلة تربط تلك الهيئات مع بعضها البعض الآخر في إطار مبدأ التعاون والتكامل والتعايش كونها تؤلف جزءاً لا يتجزأ من جماعة أوسع نطاقاً إلا وهي المجتمع^(١).

وكذلك يستلزم عنصر الاستقلال إن تباشر المجالس المحلية سلطات تقريرية بعيدة عن نفوذ السلطة المركزية في التأثير على إرادتها إذ من شأن هذا التأثير إن يفقد هذه الهيئات المحلية عنصر المبادرة في اتخاذ القرار الذي يعد جوهر الاستقلال المحلي ومضمونه^(٢). غير إن الاستقلال في إدارة المرافق المحلية ليس مطلقاً بل هو نسبي، مما ولد الحاجة إلى إن تخضع الأشخاص اللامركزية في ممارسة نشاطها لنوع من الإشراف والرقابة المركزية على الهيئات المحلية، وذلك حتى لا يؤدي استقلال هذه المجالس المحلية إلى المساس بوحدة الدولة السياسية أو الإضرار بالمصالح المحلية وتمكين السلطة المركزية من التنسيق بين عمل السلطة المركزية وبين عمل السلطات المحلية وذلك في الإطار القانوني لأنه (لا وصاية دون وجود نص يقررها). ولكن هذه الوصاية أو الرقابة لها مفهومها وحدودها والتي يجب على السلطة المركزية إن لا تتجاوزها وخلاف ذلك تفقد الحكومة المحلية صورتها الحقيقة ومن ثم تصبح لا مركزية مقنعة أياً كانت الأسماء التي تطلق عليها^(٣).

واستناداً إلى ما تقدم يقتضي نظام الحكم المحلي إخضاع المجالس المحلية المستقلة لرقابة السلطة المركزية التي تستهدف ضمان امتثالها للشرعية ولحدود اختصاصها ولضمان احترام وإعلاء السياسة العامة للدولة وخططها القومية التي تضعها^(٤).

وتتنوع الرقابة الإدارية أو الوصاية التي تباشرها السلطة المركزية على الحكومات المحلية باختلاف الأنظمة، إذ ليس هناك نظام موحد تأخذ به جميع الدول التي تطبق نظام اللامركزية

(١) مليكة الصروخ : القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره ، ص ٩٤ .

(٢) كريم يوسف كشاكش: التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية) دراسة مقارنة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤٠ . وكذلك ينظر ، عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في القانون الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٨ .

(٣) مليكة الصروخ: القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص ٩٤ .

(٤) كريم كشاكش: التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية) دراسة مقارنة، مصدر سبق ذكره، ص ٣٩ .

السياسية أو اللامركزية الإدارية، غير انه سيتم التركيز على أكثر الأسلوبين اعتماداً من قبل الدول هما الأسلوب الانكليزي للرقابة والأسلوب الفرنسي للرقابة ووفقاً لما يأتي:

١- الرقابة على المجالس المحلية في النظام الانكليزي

تمارس الرقابة على المجالس المحلية ومن الناحية النظرية البرلمان والقضاء العادي، وتحتل الرقابة السياسية التي يمثلها البرلمان أهمية كبيرة فيوصف البرلمان صاحب الإرادة العامة يكون له تبعاً لذلك حق المراقبة على كيفية مباشرة هذه المجالس لاختصاصاتها ومن ثم فهو يملك إلغاء وتعديل القوانين الخاصة بها، وان الحكومة تمتلك رقابة ضئيلة على الهيئات المحلية. لان اختصاص الهيئات المحلية اللامركزية. في هذا النظام الانكليزي - محدد على سبيل الحصر وتبعاً لذلك فان تلك الهيئات تتمتع بأكبر قدر ممكن من الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية التي يقتصر دورها في هذا المجال على الأمور التالية^(١):

١- التأكد من مراعاة الهيئات المحلية للقوانين التي تحدد اختصاصاتها فان الحكومة المركزية الحق في اتخاذ الإجراءات لإرغام السلطات المحلية على احترام تلك القوانين إذا امتنعت عن ذلك اختياراً.

٢- التحقق من إن الهيئات المحلية لها مستوى معين من الكفاءة في انجاز متطلبات المرافق العامة المعهود إليها إدارتها، وتعمل الحكومة على إعداد تقرير سنوي عن أعمال الهيئات المحلية وتقديمه إلى البرلمان.

٣- مباشرة الحكومة المركزية - وفي حالات استثنائية - الرقابة المشددة على الهيئات المحلية من خلال إصدار بعض المراسيم لتنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية إذ أباح لها البرلمان ذلك صراحة^(٢).

ونخلص من ذلك إلى إن الرقابة على المجالس المحلية في ظل النظام الانكليزي أكثر تماشياً مع المنطق الديمقراطي إذ أنها تعطي الدور البارز - لكل من البرلمان والقضاء العادي. ولا شك في إن ذلك يعد ضماناً لاستقلال المجالس المحلية في ممارسة صلاحياتها واختصاصاتها.

(١) سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مصدر سبق ذكره ، ص٧٨، وكذلك ينظر، مليكة الصروح : القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص ٩٥ . ينظر: علي محمد بدير وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٧، وينظر كذلك ، عبد الغني عبد الله بسيوني: التنظيم الإداري، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥٧ .

(٢) احمد عبد القادر الجمال: القانون الإداري، مكتبة النهضة للطبع والنشر، القاهرة، ١٩٥٥، ص ١٠٠.

٣- الرقابة على المجالس المحلية في النظام الفرنسي

تخضع المجالس المحلية في النظام الفرنسي على أسس مغايرة لما تم ملاحظته بالنسبة للرقابة في النظام الانكليزي. إذ تخضع المجالس المحلية في ممارستها لاختصاصاتها لرقابة دقيقة ومحكمة من قبل الحكومة المركزية والبرلمان والقضاء العادي، كل في حدود اختصاصاته لكن رقابة الحكومة المركزية هي التي تطفئ وتفوق بكثير على رقابة البرلمان والقضاء العادي. إن الرقابة أو الوصاية في ظل النظام الفرنسي تأخذ شكلين رئيسيين هما^(١):

أ- الرقابة على بنية وتشكيلات المجالس المحلية: تتجلى الوصاية الإدارية في هذا

المجال في كون السلطة تملك الوسائل التي تسهل لها ممارسة رقابتها على بعض أعضاء المجالس المحلية أو على هذه المجالس برمتها، فيكون للسلطة المركزية الحق في تعيين بعض الأعضاء وتعيين رؤساء الوحدات الإدارية ومن مظاهر هذه الوصاية أيضاً "الحق للسلطة المركزية في حل هذه المجالس المحلية أو إلغائها أو إيقافها عن العمل مؤقتاً، وبذلك فإن للسلطة المركزية الحق في ممارسة الإيقاف والعزل للأعضاء المعينين بل وحتى المنتخبين أيضاً لأسباب يحددها المشرع.

ب- الرقابة على أنشطة المجالس المحلية: تتجلى الرقابة على أنشطة المجالس المحلية

في ذاتها وإجراءات تنفيذها وهذه الأنشطة التي تمارسها المجالس المحلية على نوعين هما:

- **الأنشطة الإيجابية:** إن الأنشطة الإيجابية في كثير منها يخضع لإذن سابق أو التصديق الأحق من السلطة المركزية، ففي حالة الإذن السابق يجب على المجالس المحلية استئذان السلطة المركزية قبل قيامها بأي تصرف، إما في حالة التصديق اللاحق، فإنه لا يصبح العمل الذي تجريه المجالس المحلية نافذاً إلا بعد موافقة السلطة المركزية سواء أكانت هذه الموافقة صريحة أو ضمنية حسب ما يقضي بذلك القانون، وقد توقف أو تبطل السلطة المركزية أحياناً القرارات الصادرة عن المجالس المحلية.

- **الأنشطة السلبية:** وفيما يتعلق بهذه الأنشطة فإنها تخضع أبداً لوصاية السلطة المركزية وهو يتعلق بالأنشطة التي تمنع المجالس المحلية من القيام بها أو التي

(١) محي الدين القيسي: القانون الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠. وكذلك ينظر، ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٦، ص ٣٥.

تدخل في اختصاصاتها في هذه الحالة يجوز للسلطة المركزية أو لممثليها في الهيئات المحلية إن تحل محلها في أداء ذلك العمل.

إن الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية في النظام الفرنسي على المجالس المحلية ليست مطلقة فإن الأولى ليس لها إن تأمرلثانية باتخاذ قرار معين أو تجبرها على ذلك إذا ما رفضت، وليس لها إن تلزمها بالسير على نمط معين في المستقبل، وإن تصديق الحكومة المركزية أو إذنها باتخاذ قرار معين لا يقيّد من حرية المجالس المحلية في الرجوع عن هذا الإقرار. إن تبين لها إن المصلحة العامة تكمن في العدول عنه^(١)، إن الأنشطة التي تخضع فيها المجالس المحلية لوصاية السلطة المركزية فليس لها إن توافق على هذه الأنشطة أو ترفض أو تأذن بها دون إن يكون لها الحق في إجراء تعديل لهذه الأنشطة أو الأعمال أو استبدالها، والأهم في ذلك هو تحويل المشّرع الفرنسي ممثلي المجالس المحلية حق الطعن في القرارات الصادرة عن الحكومة المركزية فيما يتعلق بممارسة سلطة الرقابة بهدف الإبقاء على هذه الرقابة في حدودها المرسومة وبالقدر الذي لا يفضي إلى هدر استقلال المجالس المحلية.

(١) محي الدين القيسي : القانون الإداري، مصدر سبق ذكره، ص ٣١. وكذلك ينظر، مليكة الصروخ: القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص ٩٥.

المطلب الثاني

أهداف مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

لكل نشاط أو فعالية مهما كانت فردية أو جماعية، رسمية أو أهلية لابد إن يكون لها هدف، غير إن الأهداف تختلف باختلاف الاستراتيجيات والأنظمة والدول، وانطلاقاً من مقومات وجود مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي تجسد تطبيقاً لنظام الحكم المحلي والذي يهدف لتحقيق عدد من الأهداف والتي بدورها تختلف بحسب تطور وإشياء الدولة والمتغيرات التكنولوجية التي تؤثر على تنظيم وإدارة علاقات الحكومات المحلية مع الحكومة الاتحادية، وذلك عن طريق زيادة إسهام الحكومات المحلية في عمليات التخطيط والتنفيذ وتمويل برامج ومشروعات التنمية، وهي وسيلة رئيسة من وسائل تقديم الخدمات الأساسية وتنمية المجتمعات وهي أساس تنظيم المشاركة المحلية بصورة مجدية ونافعة^(١)، وتظهر بعض الدراسات إن هناك روابط تجريبية بين مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وبوصفها نظام للحكم المحلي ومختلف إبعاد الحكم فبحسب (Anwar Shah) ازدادت المشاركة والفعالية السياسية والتنمية البشرية والمساواة في الدخل في الدول التي تطبق نظام الحكم المحلي^(٢)، وفي الإجمال يمكن استعراض أهم الأهداف التي تسعى مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لتحقيقها وهي كالآتي :-

أولاً:- الأهداف السياسية

تعد الأهداف السياسية من الأهداف المهمة التي تسعى مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى تحقيقها، وهي تمثل محور السياسات العامة، ومن المعروف إن كل المجتمعات الانسانية في حاجة لسلطة تنظم شؤونها وتحكمها^(٣). وإن إي دعم للقدرات المؤسسية والتنظيمية والبشرية للجماعات المحلية لأيمن إن يحقق أهدافه إلا إذا استند على قاعدة مشاركة المجتمع في القرار وفي إدارة شؤونهم الذاتية بأنفسهم من خلال مبدأ الانتخاب المباشر والسري لأعضاء المجالس المحلية والانتخاب على الصعيد المحلي هو شرط أساسي

(١) فؤاد العطار: دور المجالس المحلية في مشروعات التنمية، الموسوعة المحلية، دار الجيل للطباعة، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٤٤٣.

(٢) Anwar Shah: **Balance Accountability and Responsiveness** , Lessons about decentralization ,World Bank, Washington, 1998 ,p-p 4-8 .

(٣) أحمد مصطفى الحسين: مدخل إلى تحليل السياسات العامة، المركز العلمي للدراسات السياسية، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠٠٢، ص ١١٧.

لتحقيق قدرأ من المشاركة الشعبية ويقوي الولاء الاجتماعي ويدفع المجتمع إلى الاهتمام بالشؤون العامة وحمل المسؤولية^(١).

وفي إطار تلك الأهداف السياسية يمكن تناول ومناقشة الأهداف الفرعية الآتية:-

١. الديمقراطية:-

يتفق نظام الحكم المحلي مع نظام الديمقراطية، فكلاهما يرمي إلى إشراك الشعب في إدارة شؤونه المشتركة، ففي الحكومة الديمقراطية يساهم الناخبون في شؤون الحكم العامة، وفي الحكم المحلي يساهمون في إدارة شؤون أنفسهم بأنفسهم. ولا يقتصر الأمر على مجرد التجانس بين الحكم المحلي والحكومة الديمقراطية بل إن أحد هذين النظامين وهو الحكومة الديمقراطية يتبع تحقق الآخر، والواقع إن الحكم المحلي يثبت أركان النظام الديمقراطي في البلاد^(٢)، وتعد المشاركة السياسية في الحكم المحلي شرط أساسي لعمل النظم الديمقراطية^(٣)، إذ إن هناك تلازم بينهما، فلا وجود للديمقراطية بدون مشاركة سياسية، حيث يكمن جوهر الديمقراطية في المشاركة السياسية الفعالة التي تؤخذ ولا تمنح فتبرز أهميتها لتحتوي كل الحقوق والحريات الأساسية، وبغير مؤسسات يجري عبرها التنافس والتحاور فلا وجود للديمقراطية الصحيحة^(٤)، ذلك إن الديمقراطية تعد وسيلة تؤدي إلى إقامة^(٥):

- نوع من الحوار بين الحكام القابضين على السلطة والمحكومين الحريصين على حرياتهم فلا يكون كل من هذين الطرفين منفصلين، بل يكونان حاضرين للتحاور والتشاور لخدمة متطلبات النظام والحرية.

(١) خالد قباني: دعم القدرات المؤسسية والتنظيمية والبشرية لكل من اللاحصرية واللامركزية الإدارية، مصدر سبق ذكره، ص ١١٢.

(٢) أكرم سالم: حقائق ومعايير عن الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، الحوار المتمدن، العدد: ٢٢٥٨، ٢٠٠٨، شبكة المعلومات الدولية، الموقع الإلكتروني:

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=132091>

(٣) European Roma Information Office (ERIO), Political Participation of Roma, Traveller and Sinti communities, Fact Sheet no.32, Brussels – Belgium, 2007, p 1.

(٤) عبد المنعم المشاط: العسكريون والتنمية السياسية في العالم الثالث، مجلة السياسية الدولية، القاهرة، العدد (٩٢)، ١٩٨٨، ص ٨٥.

(٥) برهان غليون، وآخرون: حقوق الإنسان - الرؤى العالمية والإسلامية والعربية، سلسلة كتب المستقبل العربي (٤١)، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٠٨.

- نوع من المشاركة في إدارة الشؤون العامة وعمل المؤسسات ومراقبتها، الأمر الذي يعزز موقع الإنسان تجاه السلطة ويجعله جزءاً منها.
 - نوع من المعارضة المقبولة والمشروعة للسلطة التي تتحول إلى سلطة على أناس أحرار يستطيعون من دون إكراه أن يعبروا عن رأيهم وبذلك يصبح الخضوع للسلطة نوعاً من الجدية أو نوعاً من التوافق الإداري مع النظام.
- لذلك فإن الديمقراطية من الأهداف الأساسية التي تسعى إلى تحقيقها مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وإن مفهوم الديمقراطية لا ينحصر بعملية المشاركة في الانتخابات الوطنية، فبرغم من إن عملية اختيار القادة الحكوميين تعتبر جزءاً مركزياً مهماً من الديمقراطية. إلا إن الديمقراطية تتضمن أيضاً ضمان القدرة على التأثير في القرارات التي تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة في حياة المواطن وضمان حرياته وديمقراطية المجتمع^(١)، فإن النظام الديمقراطي يمنح الفرد السلطة عن طريق الآخرين الذين يمنحونه هذه السلطة، ولذلك فهي ذلك النظام الذي يستطيع من خلاله المواطنون تحقيق أهدافهم عن طريق الحكم بواسطة الشعب، ومن أجله، وبتطبيق الحكم المحلي يمكن إن تضمن ذلك بطريق أفضل من الحكومة المركزية التي تحصر السلطة بيديها. ولعل ممارسة الديمقراطية على هذا النحو تساعد على تحقيق ما يأتي:-
- أ- إن الممارسة الديمقراطية على مستوى مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تمكن المسؤولين إن يصلوا إلى المواطنين المحليين بصورة أسهل وأسرع من المسؤولين في الحكومة المركزية، إذ تساهم هذه الميزة في التعرف والاطلاع على حاجات وضرورات المجتمع المحلي من النواحي السياسية مثلاً ما هي الحريات المطلوبة وما هي مستويات الديمقراطية التي يمكن تطبيقها في المجتمع المحلي فهناك بعض الحكومات المحلية التي تنزل بالمستويات الديمقراطية نحو اصغر وحدة سكنية أو إدارية في الوحدة اللامركزية تسمح بانتخاب (مدير المحلة أو الحي)^(٢).
- ب- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تسمح بتحقيق التنمية السياسية (Political Development) من خلال زيادة الوعي السياسي لدى المواطن المحلي، وتمكينه من التمييز بين الشعارات والبرامج الممكنة واختيار الأكفاء ومناقشة القضايا المهمة مثل إيرادات ونفقات الموازنة المحلية والتخطيط للمستقبل^(٣).

(١) حيدر الفرجي : تطبيق النظام اللامركزي في إدارة الحكومات المحلية - العراق انموذجاً، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٥.

(٢) عبد الأمير عبد العظيم العكيلي: مذكرات في مبادئ الإدارة العامة (مدخل بيئي سياسي)، مصدر سبق ذكره، ص ٣٣.

(٣) عبد الرزاق إبراهيم الشخيلي: الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص ٢٤.

ج- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تهيب الفرصة للسكان في تحقيق التناغم الاجتماعي، وتأكيد روح الجماعة (Spirit Community)، ومما يؤدي في النهاية إلى استقرار المجتمع سياسياً، ومن ثم تمكين النخب المحليين من اختيار القادة المحليين الذين يثقون بهم^(١). ضمن عملية انتخابات ديمقراطية ولا بد للفائزين في الانتخابات من العمل على تلبية الحاجات الأساسية للسكان.

د- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تسمح إلى مدى معين بتوزيع القوة السياسية التي يمكن أن تساهم في تحقيق مستوى معين من الاستقرار السياسي إذ ما تم استخدامها بصورة عقلانية، فأن توزيع هذه القوة بين المستويات الحكومية المختلفة والتنافس بين هذه المستويات يسمح بالنظام ككل في التوازن وضمان عدم استخدام الحكومة المركزية لسلطاتها بصورة خارجة عن الحدود المقبولة^(٢).

هـ- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تحقق الممارسة الفعلية لمبدأ الاستشارية السياسية الذي يقوم على أساس اشتراك المواطنين لإدارة شؤونهم والمشاركة في صنع القرار بأنفسهم، فأنها تعتبر التعبير الحقيقي عن النظام المتكامل في الدولة فيه سلطة مطلقة للفرد يستمدّها من شخصيته في السيطرة والتحكم في اتخاذ القرارات^(٣).

و- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعمل على تحقيق التناغم والتنسيق بين المجهودات المحلية والحكومية في الوفاء بحاجات السكان المحليين^(٤)، مما يؤدي ذلك إلى كسر الحكومات المحلية للجمود الحكومي في الوفاء بتلك المطالب، فتزداد ثقتهم بأنفسهم (الحكومات المحلية)، مما ينمي في داخلهم روح التعاون والاعتماد على الذات في إشباع حاجاتهم المحلية.

ز- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعد بمثابة الخطوط الأولى نحو تقديم القيادات التي تصل فيما بعد للسلطة التشريعية للدولة، بعد اكتساب الخبرة المحلية.

(١) سمير محمد عبد الوهاب: الحكم المحلي (الإطار المفاهيمي والبيئي والتنظيمي)، شبكة المعلومات الدولية، الانترنت: <http://www.local government.com/ArticlePrin>.

(٢) محمد محمود الطعمانه: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، عمان، جامعة الدول العربية، ٢٠٠٣، ص ١٥.

(٣) محمد سعيد الامجد: لمحة تاريخية عن تطور مفهوم الفيدرالية وأثرها في تنظيم شكل الدولة العراقية الراهن، مجلة الملتقى، العدد (٢١)، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الاشرف، ٢٠١١، ص ١٦٦.

(٤) منير إبراهيم الشبلي: المرفق المحلي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع والطباعة، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٢٤.

٢. التعددية:-

يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوافقية من هذه الجماعات والمصالح المتنافسة، وتعد مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم من بين أهم الجهات التي تشارك الحكومة المركزية في اختصاصاتها وسلطاتها وفي ظل تعددية صنع القرار وعدم تركيز السلطة بيد الحكومة المركزية إذ تحظى مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بنفوذ قوي في صنع السياسات العامة والسياسات المتعلقة بالخدمات العامة للمواطنين المحليين في الوحدات المحلية^(١).

ثانياً:- الأهداف الإدارية

تعتبر مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها، لأنها بالعكس من النمط المركزي في الإدارة، تتميز مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم خاصيتي (الحساسية Sensitivity) من خلال تأثرها بآراء وانتقادات وتقييم السكان المحليين وخاصية الاستجابة (Responsiveness) السريعة لحاجات المواطنين المحليين في المجمعات المحلية، ويمكن تلخيص الأهداف الإدارية فيما يلي:-

١- تحقيق الكفاءة الإدارية إذ تعد مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم أكثر قدرة وكفاءة إدارية من الناحية الاقتصادية في تقديم الخدمات المحلية. ويشير برونج (Browning) إلى أن نظام اللامركزية أكثر جداؤه وكفاءة إدارية من تبني النظام المركزي، إذ يمكن لمجالس المحافظات وفي ظل النظام اللامركزي تزويد مواطنيها بالخدمات المحلية وأكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة مع النظام المركزي.

٢- تساهم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في تحديد الأشخاص المسؤولين عن الأداء الإداري وذلك بخلاف الحكومة المركزية بحجمها الواسع المعقدة، فالحكومات المحلية صغيرة الحجم وقريبة من المواطنين إلى درجة تمكن هؤلاء من معرفة المسؤولين والإداريين وتحديد مسؤولية كل منهم، وبالتالي تمكين المواطنين من مساءلة المسؤولين عن أدائهم والتعبير عنها في الانتخابات المحلية.

(١) David Osborn Tead : Regimenting Government , who the cnterprenur spirit is trans forming the public sector, Addison Wesley publishing company, new York , 1972,p.37

٣- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تساهم في تحقيق الشفافية على المستوى المحلي وخصوصاً فيما يتعلق بالإعمال التي تقوم بها أو لا تقوم بها، ويعود ذلك إلى سهولة إدراك المواطنين للشؤون المحلية ولقربهم من المسؤولين والإداريين المحليين. إن هذه الشفافية التي يتمتع بها مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ذات أهمية حيوية لتمكين المواطنين من ممارسة دورهم في مراقبة الحكومة ومحاسبتها، أضف إلى ذلك إن زيادة مساءلة المواطنين للمجالس المحلية سوف تقوي أيضاً من ممارسة مساءلة الشعب على المستوى الوطني للحكومة المركزية.

٤- تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين الإداري، إذ إن خاصية الاستجابة السريعة للمجالس المحلية، والعلاقة المباشرة التي تربط بين المواطنين وموظفي الوحدة المحلية تساعد على التخلص من كل إشكال البيروقراطية الحكومية المتمثلة في الروتين والرقابة^(١).

ثالثاً:- الأهداف الاجتماعية

لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها تجسيد لنظام الحكم المحلي أهداف اجتماعية إلى جانب الأهداف الإدارية والسياسية وهي ذات أهمية في تعزيز الانسجام والتوافق الاجتماعي ما بين السكان المحليين ويمكن إجمالها فيما يأتي:-

١- تخلق مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم من الناحية الاجتماعية نوعاً من التضامن بين أبناء الوحدات المحلية، إذ إن وجود مجالس محلية في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية تجاه المواطنين.

٢- تساهم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في تدعيم وترسيخ ثقة المواطنين واحترام حرياته وإراداته ورغبته في المشاركة والتأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية، ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي يسمي إليه، وهي خطوط أولى نحو تطوير روح المواطنة^(٢).

٣- تساهم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها تطبيقاً للحكم المحلي في حماية الأقليات، فإذا ما كانت إحدى الأقليات تسكن في منطقة جغرافية معينة فإن منحهم مستوى معين من اللامركزية الإدارية والسياسية والإدارة الذاتية سوف يضمن

(١) طارق المجذوب: الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري)، مصدر سبق ذكره، ص ٤٠٨.

(٢) ظريف بطرس: الإدارة المحلية مفهومها وإكولوجيتها، موسوعة الحكم المحلي، ج ١، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٤٨-٤٩.

حصولهم على حقوقهم وحرّياتهم المشروعة وبالتالي يمكن إن تقود لحل المشاكل التي تنشأ عن التفرع الاثنى أو القومي، فمن خلال ضمان حرية واستقلالية المجتمع المحلي، خصوصاً ما يتعلق بالهوية الاثنىة والتقاليد المحلية تقليل احتمالية نشوب الصراع السياسى الداخلى^(١).

٤- تساهم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم على تنمية الشعور بالمسؤولية الاجتماعية للمواطنين المحليين عن طريق إدراك المسؤولية المتصلة بحل المشكلات المحلية والمستوى المحلي وهذا الحل يمكن إن يتسع يشمل المشاركة في صنع القرار المركزى على المستوى الوطنى مما يعزز من شعور المواطنين المحليين بالمواطنة والمساواة.

٥- تساهم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بتلبية حاجات اجتماعية كثيرة منها الصحية والتربوية والثقافية وخدمات الضمان الاجتماعى والمساهمة في تقديم المساعدات العينية والنقدية للسكان المحليين.

رابعاً:- الأهداف الاقتصادية

مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تستحدث لتحقيق الأهداف الاقتصادية إلى جانب الأهداف الأخرى، وتقوم هذه الحكومات المحلية بتحقيق الأهداف الاقتصادية حسب إمكانياتها المتاحة البشرية والمالية والفنية والتي تشكل عنصر مهم في تنمية ودعم الأهداف الاقتصادية المحلية، وفيما يلي ابرز الأهداف الاقتصادية التي تسعى مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تحقيقها على المستوى المحلي :-

١- تساهم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في اختيار القطاعات الاقتصادية التي بحاجة إلى تطوير واستغلال القدرات المحلية بصورة أفضل، وان التجارب العالمية تشير إلى إن الأفراد يكونون جاهزين للمساهمة في مشاريع التنمية المحلية إذا ما استطاعوا المشاركة في اتخاذ القرار الخاص بها^(٢).

٢- إن الحكومات المحلية يمكنها إن تدفع نحو تحقيق استمرارية المشروع والحفاظ عليه لفترة أطول من خلال اشتراك الأطراف المستفيدة منه في إدارته، وان المساهمة في التخطيط للمشروع ومن ثم الاشتراك في تنفيذه وإدارته تشجع المواطنين المحليين على مراقبة

(١) عبد الأمير عبد العظيم العكيلي : مذكرات في مبادئ الإدارة العامة (مدخل بيئى سياسى)، مصدر سبق ذكره، ص ١١٦.

(٢) J. Manor: the Political Economy Decentralization, Word Bank, Washington, DC, 1999,p- 677.

وتقييم نتائج العمل فيه بصورة مستمرة، هذا وقد أثبتت التجارب إن المزج بين المصلحة الذاتية المعنوية والمصلحة الذاتية المادية والمصلحة العامة في المشروع يمكن إن تحفز على التنفيذ والإدارة الأفضل للمشروع المحلي وتساهم في تنمية المجتمع^(١).

٣- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تؤدي إلى تخفيض التكاليف للمشاريع التي يتم تنفيذها من قبل الحكومات المحلية تكون دائماً أقل كلفة من تلك المشاريع التي يتم تنفيذها من قبل الحكومات المركزية، وتشير العديد من التقارير إلى تلك الحقيقة بصورة أكثر عمودية عندما تقول (إن المواطنين المحليين يشعرون بأن أموالهم هي التي يتم إنفاقها وبذلك فهم يبذلون جهوداً كبيرة في سبيل توفير الحد الأعلى من الكفاءة في استخدامها).

٤- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تحقق الاستغلال الأمثل للموارد المحلية لصالح التنمية المتوازنة بين المناطق المختلفة بغية تلبية حاجات السكان المحليين، وخلق تنمية حقيقة تزيد من زيادة أهمية الوحدات المحلية ومساهماتها في الدخل المحلي وتحقيق مستويات معيشية جيدة للسكان المحليين^(٢).

يتضح مما تقدم إن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها حكومات محلية تعد إحدى الوسائل المهمة والضرورية لتحقيق نظام سياسي وأداري قادر على مراعاة المصالح المحليين خلال إشراك السكان المحليين في تنظيم وإدارة شؤونهم بأنفسهم وبالتالي يؤدي إلى تحقيق التنمية المحلية والقومية على حد سواء إذا ما استثمرت بصورة صحيحة فضلاً عن ذلك فإن نظام مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وبما يتمتع به من خصائص تسمح لسياسيين ولإداريين إدراك متطلبات واحتياجات السكان المحليين والقدرة على سرعة الاستجابة لها مما يجعلها أكثر فاعلية من نظام الإدارة المركزية وتتمثل تلك الخصائص بالصلاحيات الممنوحة من قبل الحكومة المركزية على إن توافر الإرادة السياسية عند الحكومة المركزية في التخلي عن جزء من صلاحياتها التخطيطية والتنموية لصالح هيئات تخطيط محلية والاعتراف بوجود علاقة قوية بين السكان المحليين والجهات التي تقع على عاتقهم إدارة وتنفيذ المشاريع والخدمات الخاصة بكل ما يتعلق بتحسين أحوال الوحدات المحلية، رقابة السلطات المركزية للسلطات المحلية.

(١) حيدر الفرجي : تطبيق النظام اللامركزي في إدارة الحكومات المحلية - العراق انموذجاً، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٥.

(٢) محمد سعيد الامجد : لمحة تاريخية عن تطور مفهوم الفيدرالية وأثرها في تنظيم شكل الدولة العراقية الراهن، مصدر سبق ذكره ، ص ١٦٦.

مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها حكومات محلية مسئولياتها واختصاصاتها إن تقوم على شؤون مجتمعاتها بما تملكه من إشراف كامل وإمكانات تتيح لها تقدير كل جوانب العمل في الميدان وتحديد الحاجات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها إلى جانب ما لها من سلطة ومكانة، وبما لديها من إمكانيات وتسهيلات كل هذا يجعلها وسيلة فعالة في تنمية المجتمعات المحلية وتوفير الخدمات الأساسية وإشباع حاجاتهم العامة اليومية كما أنها في الوقت نفسه تعد وسيلة لتنسيق البرامج والمشروعات الخاصة بمناطقها والعمل على عدم تضاربها أو تكرارها.

وانطلاقاً من هذه الأهمية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بعد التغيير السياسي ٢٠٠٣، وحداثة التجربة تم تحديد محافظة النجف الأشرف كنموذج لتقييم مثل هذه التجربة، وقبل الخوض في تقييم التجربة لابد إن نحدد (النموذج)، ثم التعرف على نشأة وبنية مجلس محافظة النجف الأشرف بعد ٢٠٠٣، وأخير تقييم أداء مجلس المحافظة، وعلى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الفصل في مبحثين كالآتي:-

المبحث الأول:- نشأة وبنية مجلس محافظة النجف الأشرف بعد عام ٢٠٠٣.

المبحث الثاني:- مؤشرات تقييم أداء مجلس محافظة النجف الأشرف.

• تعريف منطقة البحث (محافظة النجف الأشرف)

إن الحدود هي من صنع البشر، فهي بلغة الجغرافية ظاهرة جغرافية بشرية human geographical phenomenon، وهذه الحدود قد تكون حدودا سياسية إذا ما فصلت ما بين البلدان، وقد تكون حدوداً إدارية تفصل ما بين الحكومات المحلية داخل البلد الواحد، إما بالنسبة لمدينة النجف الأشرف منطقة الدراسة فهي لم تظهر كوحدة إدارية مستقلة بمرتبة (لواء) بل كانت تابعة إلى سنجق كربلاء ومن ثم إلى لواء كربلاء بعد إن تم تبديل التسمية من سنجق إلى لواء عند تأسيس الدولة العراقية الحديثة مطلع العشرينيات من القرن الماضي، وكان بدوره لواء كربلاء يتألف من الوحدات الإدارية، كما هي على الجدول رقم (٣)^(١).

جدول رقم (٣)

أقضية ونواح سنجق كربلاء

القضاء	الناحية
كربلاء	المسيب
	شفاة
الهندية	الكفل
النجف	الكوفة
	الرحبة
	هور الدخن (العباسية)

المصدر:- عبد علي الخفاف: تعريف بالتشكيل الإداري وتحليل للموقع المكاني، مجلة الملتقى، العدد(٣)، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الأشرف، ٢٠٠٩، ص ١٠٠.

(١) عبد علي الخفاف: تعريف بالتشكيل الإداري وتحليل للموقع المكاني، مجلة الملتقى، العدد(٣)، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الاشرف، ٢٠٠٩، ص ١٠٠.

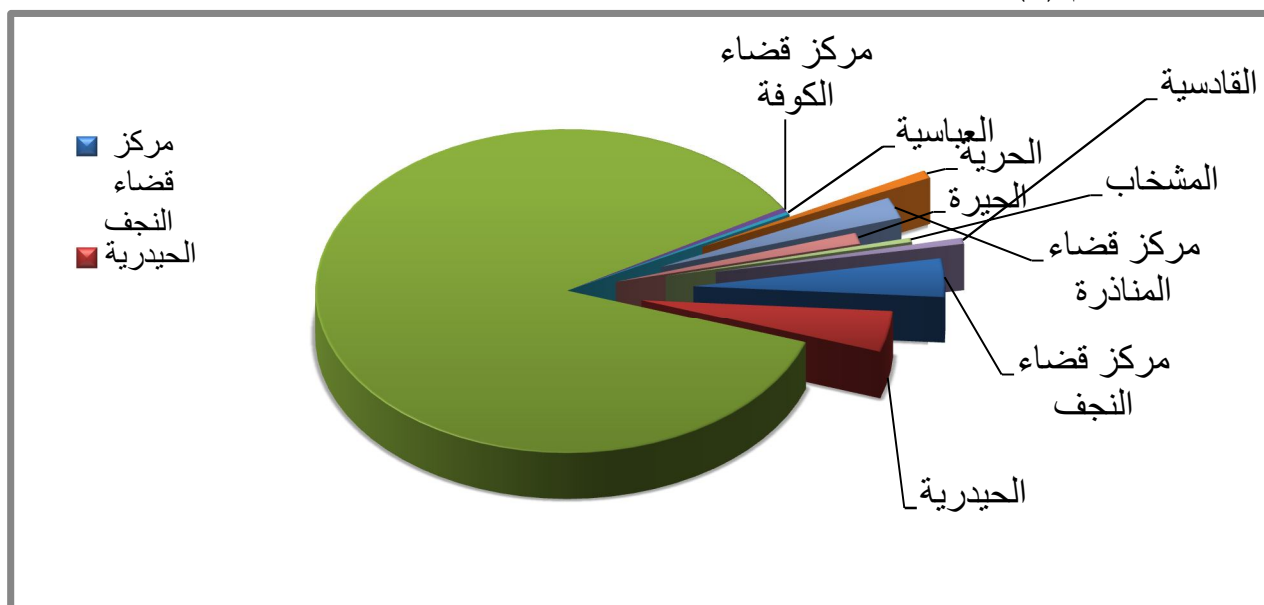
واستحداث تشكيل محافظة النجف الأشرف بموجب المرسوم الجمهوري المرقم (٤٢) لعام ١٩٧٦ لتصبح المحافظة رقم (١٤) من بين مجموع (١٨ محافظة) للعراق ككل، لتتغل مساحة (٢٨٨٢٥) كم مربع، وهي تشكل نسبة (٦,٦%) من مساحة العراق البالغة (٣٤٥٠٥٢) كم مربع، وهي بهذه المساحة لا تعد من المحافظات الواسعة ولا من المحافظات الصغيرة، أنها تأتي بالتسلسل الرابع بعد كل من (محافظة الانبار ٣١,٧%، والمثنى ١١,٩% ، ونيوى ٨,٣%)، وعلاقته بالمنطق المجاورة فترتبط جغرافياً مدينة النجف الأشرف بالمراكز الحضرية للمحافظات المجاورة إذ تبعد عن العاصمة بغداد (١٦٠) كم وعن مدينة كربلاء (٨٠) كم وعن مدينة الحلة (٦٠) كم وعن مدينة الديوانية (٦٥) كم وكان لهذا الارتباط بين مدينة النجف مع غيرها من المحافظات الأثر البالغ في جعلها تشكل حلقة وصل ما بين المحافظات الوسطى والمحافظات الجنوبية لأنها تقع على طرق النقل الرئيسة التي تعمل على ربط تلك المحافظات مع بعضها البعض.

إما من حيث علاقة موقع مدينة النجف والتي تعد (مركز المحافظة) بالنسبة للوحدات الإدارية التابعة لها فأنها تحتل موقعاً جيداً من حيث المسافة بينها وبين وحداتها الإدارية، والجدول رقم (٤) يحدد وحداتها الإدارية ومساحتها، وعلى العموم ترتبط مدينة النجف بعلاقات متنوعة مع مدن وقرى إقليمها الإداري التابع لها فتعد المدينة من الناحية الإدارية المركز الرئيسي لكافة الفعاليات الإدارية والمراكز الحكومية، بالإضافة إلى أنها تضم المنطقة التجارية المركزية المهمة، كما أنها تشكل تجمعاً مهماً لكافة الأنشطة الصناعية.

الوحدات الإدارية لمحافظة النجف الأشرف ومساحاتها .

الوحدة الإدارية	مركزها	المساحة (كم)	النسبة (%)
م . النجف	النجف	٢٨٨٢٤	١٠٠
ق . النجف	—	٢٧٧٦١	٩٦,٣
م.ق. النجف	النجف	١١٣٣	٣,٩
ق . الحيدرية	خان الحماد	١٢٢٨	٤,٣
ق. الشبكة	الشبكة	٢٥٤٠٠	٨٨,٢
ق. الكوفة	—	٤٣٧	١,٥
م. ق. الكوفة	الكوفة	١٢٩	٠,٤
ق. العباسية	العباسية	٨٥	٠,٣
ق . الحرية	الحرية	٢٣٣	٠,٨
ق. المنارة	—	٦٢٧,٥	٢,٢
م.ق. المناذرة	أبو صخير	١	٠
ق . الحيرة	الحيرة	٣٢٤	١,١
ق . المشخاب	المشخاب	١٢٣	٠,٤
ق . القادسية	القادسية	١٧٩	٠,٦

شكل رقم (٥) نسبة مساحة الوحدات الإدارية التابعة لمحافظة النجف الأشرف



المصدر: - إعداد الباحث بالاعتماد على عبد علي الخفاف، تعريف بالتشكيل الإداري وتحليل للموقع المكاني، مجلة الملتقى، العدد (٣)، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الأشرف، ٢٠٠٩، ص ١٠٠.

المبحث الأول

نشأة وبنية مجلس محافظة النجف الأشرف بعد ٢٠٠٣ .

في إطار تعزيز الديمقراطية المحلية وبلورة الحريات العامة وبغية إشراك المواطنين في تدبير الشؤون المحلية ونتيجة لم شهدت الدولة العراقية بعد الاحتلال في ٩/نيسان/٢٠٠٣ من تغييرات على مستوى البناء المؤسسي للدولة ككل من جهة ونشأة وبنية مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم على المستوى المحلي من جهة أخرى، كان لابد من اعتماد خطوة تتسجم وتجسد استقلالية الحكومات المحلية في الممارسة الديمقراطية كمنهج جديد للحكم، وكان من أبرز ملامح الممارسة الديمقراطية تلك إصدار العديد من التشريعات والأوامر والقوانين التي عملت بدورها على ترجمت القنوات والرؤى حول ضرورة نشأة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تمنح صلاحيات إصدار التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية، وبدأت تتبلور هذه القنوات عندما تم صدور قانون إدارة الدولة للمرحل الانتقالية ٢٠٠٤، وأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ وشكل صدور الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بعداً دستورياً لقيام مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، اتبع ذلك وخطوة مهمة على مستوى تعزيز التقدم الذي شهدت الدولة العراقية في مختلف المجالات وإصلاحاً لواقع الحال في الحكومات المحلية جاء صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لينظم مهام وصلاحيات مجالس المحافظات .

من أجل توضيح نشأة مجلس محافظة النجف الأشرف بعد ٢٠٠٣، والتعرف عليها بصورة أكثر تفصيلاً، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نبحت في الأول تطور مجلس محافظة النجف الأشرف بعد ٢٠٠٣، وفي الثاني بنية مجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩، وعلى النحو الآتي :-

المطلب الأول : نشأة وتطور مجلس محافظة النجف الأشرف بعد ٢٠٠٣.

المطلب الثاني : بنية مجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩.

المطلب الأول

نشأة وتطور مجلس محافظة النجف الأشرف بعد ٢٠٠٣

إن عملية بناء الديمقراطية في ظروف انتقالية معقدة هي عملية مثبطة ولكنها ضرورية. إن شكل النظام السياسي المؤسسي والقانوني يمكن أن يلعب دوراً أساسياً في استمرارية وتقدم النظم الديمقراطية بصورة أكيدة^(١)، وقد جاءت متطلبات التحول الديمقراطي في العراق بعد التغيير السياسي في ٩ / نيسان / ٢٠٠٣ عن طريق العملية السياسية التي جرت الاستجابة فيها لمتطلبات الظروف السياسية والاجتماعية المحيطة بهلتمثل مرتكزاً رئيسياً في بلورة اطر وابعاد النظام السياسي الديمقراطي الجديد في العراق ككل وعلى مستوى المحافظات بوجه خاص، ليرتكز على أساس اشتراك المواطنين لإدارة شؤونهم والمشاركة في صنع القرار بأنفسهم بمشاركة بنسب مختلفة نحو التصاعد في إجراء ثلاث عمليات انتخابية في عام واحد، وهي انتخابات الجمعية الوطنية التأسيسية في ٣٠ / كانون الثاني / ٢٠٠٥م، والثانية انتخابات مجلس النواب الاتحادي في ١٥ / كانون الأول / ٢٠٠٥م، كما وتم انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بالتزامن مع انتخابات مجلس النواب الاتحادي، فأسهمت هذه الأمور كلها في توفير أرضية ملائمة لمشاركة الشعب في ممارسة السلطة والمشاركة الفعلية في صنع القرار وفي ابراز صورها في الانتخابات.

ونتيجة لذلك مرت عملية التحول من النظام المركزي إلى نظام مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم (النظام اللامركزي) وعلى كلا الصعيدين النظري والتطبيقي، ويمكن الإشارة إلى أن واقع ومسار عملية التحول لا تسير في دربها بدون توفر ثلاثة مقومات تنظم القواعد الأساسية خلال عملية التحول اولها شكل الحكم، وثانيها النظام الانتخابي وثالثها الجماعات التي تشارك أو لا تشارك سياسياً، ومن الملاحظ فقد تشهد عملية التحول العديد من الصعوبات بعضها يتعلق بعدم توفر بعض أو كل الشروط اللازمة^(٢)، فان عملية التحول التي حدثت بعد ٩ / نيسان / ٢٠٠٤ من نظام مركزي في إدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى نظام يعتمد على اللامركزية السياسية والادارية، وبذلك شهدت هذه العملية مجموعه من التغيرات

(١) فرانشيسكا بنيدا ، اندرواليس وآخرون : التحول نحو الديمقراطية (الخيارات الرئيسية في عملية التحول الديمقراطي في العراق)، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، بلا ، ٢٠٠٥ ، ص ٤.

(٢) منى حسين عبيد: التحول الديمقراطي في العراق بعد العام ٢٠٠٣، مجلة الجامعة المستنصرية ، العدد (١٤)، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، بغداد، ٢٠١٠، ص ١١٦.

والمنعطفات، وهذا يتطلب المرور على ابرز تلك المحطات والمنعطفات التي مرت بها عملية ونشأة وتطور مجلس محافظة النجف الأشرف لان ذلك من شأنه إن يساعد في فهم وتحليل الواقع بدقة اكبر. واهم تلك المحطات والمنعطفات هي كالآتي :-

أولاً:- من ١٧ / أيار / ٢٠٠٣، لم يشهد صدور إي قانون ينظم عمل مجالس المحافظات في العراق، ولغاية ٦ / نيسان / ٢٠٠٤ صدر أول قانون ينظم عمل مجالس المحافظات وهو قانون سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤.

ثانياً:- في ١٥ / كانون الأول / ٢٠٠٥، أجريت أول انتخابات لتشكيل مجالس المحافظات في العراق ككل.

ثالثاً:- في ٣١ / كانون الثاني / ٢٠٠٩، أجريت ثاني انتخابات لتشكيل مجالس المحافظات في العراق، باستثناء إقليم كردستان ومحافظة كركوك .

أولاً :- نشأة مجلس محافظة النجف الأشرف قبل الانتخابات العامة في ٣١ / كانون الثاني / ٢٠٠٥

كانت من أهم التحديات التي واجهت العراق وبالأخص مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد إسقاط النظام السياسي في ٩ / نيسان / ٢٠٠٣ على يد القوات العسكرية الأمريكية، هو بلورة صيغة مناسبة لتحديد هيكلية للحكم على مختلف المستويات، فقد أدى سقوط النظام إلى تقويض المؤسسات الوطنية كأحد النتائج الأولية للحرب، ونتيجة للفراغ إلى حصل جرت عمليات كثيرة سعياً لملئ هذا الفراغ^(١)، حيث فرض الواقع الجديد للعراق ضرورة إيجاد تشكيل إداري لسد الفراغ الذي خلقه الاحتلال في الوقت الذي كانت الحاجة ماسة لتفعيل جانب الخدمات الأساسية في المحافظات العراقية وإنشاء المؤسسات الحكومية التي ستعمل كحلقة وصل بين المواطنين على المستوى المحلي وسلطات قوات التحالف الدولية^(٢)، في الوقت الذي تم تقسيم البلاد إلى مناطق عسكرية تحكمها قوات التحالف الدولية، وكانت القوات المتمركزة على سبيل المثال في محافظة النجف الأشرف في حينها هي القوات الأمريكية تساندها القوات الاسبانية، وعملت على تشكيل مجالس محلية تمثليه ومناطقية تعمل مع تلك القوات الأجنبية^(٣).

وأخذت هذه المجالس المحلية في بادئ الأمر تسميات مختلفة وكلاً حسب موقعه الجغرافي، فبعضهم أطلق عليها الإدارة المدنية ، وبعضهم الآخر المجلس البلدي، والبعض الآخر مجلس إدارة المحافظة، وعلى الرغم من اختلاف التسميات ألا إن الهدف بقي واحد وهو السير بالبلاد من الحكم المركزي إلى تعدد الحكومات المحلية وتقسيم الأدوار، وتشكيل حلقة وصل ما بين المواطن وقوات التحالف الدولية، كحكومة مصغرة لتسيير الأعمال وتقديم الخدمات اليومية لأهالي المحافظة مما نتج عنه تقسيم مناطقي وإداري يعمل كلا على حده^(٤).

بعد ذلك حددت سلطة الائتلاف المؤقت أولويات الخطوات التي رأتها مناسبة لتفعيل تأسيس مجالس المحافظات وتحديد المسارات التي تجسد وتبلور الحكومات المحلية في العراق، تماشياً مع قرارات مجلس الامن الدولي ذات الصلة بما فيها القرار رقم ١٤٨٣ / لسنة ٢٠٠٣ والقرار المرقم ١٥١١ / لسنة ٢٠٠٣ والذين أكدا على حق الشعب العراقي في تحديد مستقبله

(١) إسراء علاء الدين نوري: العملية السياسية في العراق مشاهد الاستمرار والتغيير، مجلة المستقبل العراقي، العدد (٨)، مركز العراق للأبحاث، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٣١.

(٢) إظهار محمد عيلان: تجربة اللامركزية الإدارية في مجالس المحافظات مجلس محافظة بغداد - نموذجاً، مجلة شؤون عراقية، العدد (٣)، مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٦٩.

(٣) محمد الأمجد: الأثر الاجتماعي والثقافي لتطبيق قانون مجالس المحافظات في العراق، مجلة الملتقى، العدد (١١)، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الأشرف، ٢٠٠٨، ص ٨٤.

(٤) حنان محمد القيسي: نظرات في مجالس المحافظات في العراق (دراسة قانونية)، مجلة المستقبل العراقي، العدد (١٥)، مركز العراق للأبحاث، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٩٤.

السياسي بحرية، ففي تاريخ ٣٠/ حزيران / ٢٠٠٤ بادرت سلطة الائتلاف المؤقتة بتوقيع اتفاقية نقل السيادة مع مجلس الحكم وحل سلطة الائتلاف المؤقت، كذلك إصدار قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في ٨/٣/٢٠٠٤^(١)، فصدرت عدة تشريعات تتعلق بكيفية تشكيل الحكومات المحلية منها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وأمر سلطة الائتلاف المؤقت الخاص بالسلطات المحلية الحكومية رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤، وعلى ضوء ما نصت عليه المادة (٥٥) الفقرة (أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية (يحق لكل محافظة تشكيل مجلس محافظة وتسمية محافظ وتشكيل مجالس بلدية ومحلية).

وفي ضوء ذلك ذهبت محافظة النجف بتشكيل أول مجلس للمحافظة بشكل مؤقت وتسمية محافظ لها من خلال قيام الدوائر الموجودة في الحدود الإدارية للمحافظة باختيار ممثل لها يمثلها في تشكيل أول مجلس للمحافظة، وبذلك تشكلت أول الحكومات المحلية في المحافظة بعد تغيير النظام السياسي ٢٠٠٣ على أساس تمثيلي وعمل المجلس مع قوات التحالف المتمركزة في المحافظة في تسير شؤون المواطنين لحين تشكيل المؤسسات الدستورية والقانونية، وكانت فترة تولي المجلس المؤقت استمرت لمدة (٩ اشهر).

(١) رياض عزيز هادي: البرلمان في العراق (الواقع والمستقبل)، مصدر سبق ذكره، ص ١٠.

ثانياً :- نشأة مجلس محافظة النجف الأشرف في ظل انتخابات (١٥ / كانون الأول / ٢٠٠٥)

الديمقراطية لا يمكن حصرها بالية واحدة هي الانتخابات، رغم إن هذا المعنى الأخير قد احتل مساحة كبيرة من مفهوم الديمقراطية في أذهان المواطنين العراقيين، وقد يكون مرد ذلك هو حداثة التجربة الديمقراطية التي أعقبت التغيير السياسي عام ٢٠٠٣، رغم إن الانتخابات تظل هي الصورة الأبرز لصور الديمقراطية^(١)، ومع إن تلك الآليات كانت قد وجدت لها مكاناً في العراق سابقاً إلا إن الديمقراطية نفسها كانت هي الغائبة تماماً عن الحكم فيه، مما افقد الآليات جدواها مسبقاً^(٢).

وكمرحلة انتقالية مرت بها الدولة العراقية بعد التغيير السياسي عام ٢٠٠٣، نظمت التجربة الانتخابية الأولى والخاصة بانتخاب مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، في ظل ظروف سياسية كانت في العراق بالغة التعقيد والتي انعكست على الانتخابات العراقية الأولى التي جرت في ٣٠ / كانون الثاني / ٢٠٠٥، واستناداً إلى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية والذي نص على قيام الشعب العراقي باختيار حكومته عن طريق انتخابات صادقة وموثوق بها تجري في نهاية كانون الأول / ٢٠٠٤ إذا تيسر ذلك أو على أية حال في تاريخ لا يتعدى كانون الثاني / ٢٠٠٥، وهو ما جرى فعلاً.

كانت الانتخابات العراقية الأولى ثلاثية شملت السلطة التشريعية الاتحادية (الجمعية الوطنية)، ومجالس المحافظات في العراق ككل (١٨ عشر محافظة)، وكذلك للسلطة التشريعية لكرديستان العراق، ولكل منها نظامها الخاص بها^(٣). وتعد انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وانتخابات الجمعية الوطنية التجربة الديمقراطية الأولى التي خاضها الشعب العراقي، في العصر الحديث والتي مثلت تحدياً كبيراً في حياة العراقيين لكونها تحمل في طياتها الانتقال من الحكم الشمولي إلى الحكم الديمقراطي وعبر

(١) احمد المختار: تجربة انتخابات مجالس المحافظات في العراق أفاق الممارسة الديمقراطية إنشاء الانتخابات وبعدها، مجلة الملتقى، العدد (١٣)، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الاشرف، ٢٠٠٩، ص ١٢٥.

(٢) أنور سعيد الحيدري : النظم الانتخابية في العراق - قراءة نقدية، المؤتمر العلمي الأول للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، مطبعة الوقف الحديثة ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٢٧٢.

(٣) جالا يونس احمد : النظم الانتخابية في العراق ، المؤتمر العلمي الأول للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، مطبعة الوقف الحديثة ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٢٧٥.

صناديق الاقتراع^(١)؛ وقد أسهمت في إرساء أسس الدولة العراقية الحديثة القائمة على الديمقراطية وحرية الشعب في اختيار من يحكمه، وفي تحديد نوع النظام السياسي الذي يريد عن طريق صناديق الاقتراع وهو ما أضفى عليها قدراً كبيراً من صفة الشرعية^(٢).

في الوقت الذي لم يعرف فيه العراق منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة ١٩٢١، انتخابات محلية، على مستوى الأولوية (المحافظات)، ففي السابق كانت السلطة المركزية هي من يتولى تعيين المحافظين وكبار المسؤولين التنفيذيين في المحافظات العراقية، فالسلطة العليا في المحافظات العراقية، كانت محصورة بيد الشخص التنفيذي الأول في المحافظة (اللواء سابقاً) والذي يعرف بـ (المحافظ / المتصرف سابقاً) على إن يتم تعيينه من قبل وزير الداخلية^(٣)، وفي محاولة من المشرع العراقي للتحويل نحو الديمقراطية، أوكل هذه المهمة إلى هيئة مختصة سميت (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات)*.

وباستكمال الخطوات القانونية لإجراء الانتخابات، كانت الضرورة تقتضي، إصدار "قانون للانتخابات"، وبالفعل تم ذلك، بالأمر المرقم "٩٦" في "١٥/حزيران/٢٠٠٤"^(٤). وكما هو معلوم إن عملية اختيار "نظام انتخابي"، يعد واحداً من أصعب القرارات، التي يشترط الاتفاق عليها، كخطوة أولى، في بناء المؤسسة الديمقراطية، اعتماداً على أوضاع البلاد السياسية والاجتماعية والثقافية والأمنية، كون الانتخابات في محصلتها النهائية، ترجمت واقعية الأصوات إلى مقاعد،

(١) جمال ناصر الزيداوي : الأنظمة الانتخابية والانتخابات في العراق، مجلة حوار الفكر ، العدد(١٠)، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، بغداد، ٢٠١٠ ، ص

(٢) غسان أبو طيبخ : السلطة التشريعية في العراق بعد ٢٠٠٣/٤/٩ ، المجلة البرلمانية ، العدد (١) ، بلا ، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص ٣٥.

(٣) أنور سعيد الحيدري : المحافظات العراقية نحو انتخابات ثانية ، مجلة شؤون عراقية ، العدد(٢) ، مركز العراق للدراسات ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ١٢٥.

* تشكيل المفوضية ابتداءً بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٩٢) في ٣٠/ أيار / ٢٠٠٤. ثم صدر قانون جديد بعد انتهاء مدة العمل بالقانون الأول ، من مجلس النواب العراقي والذي صادق عليه مجلس الرئاسة بتاريخ ٢٦/شباط/٢٠٠٧ بالرقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ ، كإدارة حكومية مستقلة تحكم ذاتها ، غير حزبية محايدة ومهنية وتتمتع بصلاحيات إعلان وتنفيذ الأحكام التنظيمية والقوانين والإجراءات وفرضها بسلطة القانون، في ما يتعلق بالانتخابات في أثناء المدة الانتقالية، وتكون المفوضية مستقلة عن فروع الحكومة التنفيذية، والتشريعية، والقضائية ، وتكون هي وحدها سلطة الانتخاب الوحيدة في جميع أنحاء العراق خلال الفترة الانتقالية، إلا أنه خضعت لاحقاً لرقابة مجلس النواب بموجب المادة (١٠٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٢) من القانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ والتي نصت على " المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هيئة مهنية حكومية مستقلة ومحايدة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة مجلس النواب "

(٤) جريدة الوقائع العراقية: الأمر ٩٦، العدد/ ٣٩٨٤، حزيران/ ٢٠٠٤.

وفق صيغة حسابية، يتم إقرارها في النظام الانتخابي، وتعبير عن إرادة الصراع السياسي بشكله السلمي والشرعي، وبذلك فأن مسألة "النظام الانتخابي"، تعد من المسائل الحساسة والحيوية التي يتوقف على ضوئها، استقرار النظام السياسي وترسيخه، لديمومة العملية الديمقراطية، وشد الناخبين إليها، وتماسك الأحزاب السياسية، وتقليل النزاعات الانشقاقية، وتعزيز الثقة بين الشعب وممثليه^(١)، وجررت انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة ٢٠٠٥، استناداً لقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ووفقاً لقانون الانتخابات رقم (٨) لسنة ٢٠٠٤ لتنظيم انتخابات مجالس المحافظات** وتضمن القانون بعض الشروط بخصوص العملية الانتخابية الأولى لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة ٢٠٠٥ والتي نظمت في جميع المحافظات العراقية وهي كالآتي:-

١. يتم إجراء انتخابات مجلس المحافظة في كافة أنحاء العراق في نفس اليوم الذي يجري فيه انتخاب الجمعية الوطنية وانتخاب المجلس الوطني الكردستاني في كانون الثاني ٢٠٠٥.

٢. يتم انتخاب مجالس المحافظات عن طريق الاقتراع السري العام والمباشر.

٣. عدد مقاعد مجلس محافظة بغداد (٥١) مقعد، وعدد مقاعد مجلس كل محافظة (٤١) مقعد.

(١) عدنان بهية: الانتخابات للجمعية الوطنية دراسة في النظم الانتخابية للوصول إلى صيغة مثلى لانتخابات الجمعية الوطنية المقبلة في العراق، مجلة العراق للبحوث والدراسات الاستراتيجية، العدد (١)، ٢٠٠٥، ص ١٣٩.

** هناك مجموعة أنظمة أصدرتها المفوضية العليا للانتخابات، خاصة بتنظيم انتخابات ٣٠ / كانون الثاني / ٢٠٠٥ وهي (نظام رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ قواعد إجراءات مجلس المفوضين، نظام رقم ٢ لسنة ٢٠٠٤ تسجيل الناخبين، نظام رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ تصديق الكيانات السياسية، نظام رقم ٤ لسنة ٢٠٠٤ تصديق المرشحين، نظام رقم ٥ لسنة ٢٠٠٤ مراقبو الانتخابات، نظام رقم ٦ لسنة ٢٠٠٤ وكلاء الكيانات السياسية، ناظم رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤ الفترة المحددة لعرض سجل الناخبين وتقديم الطعون، نظام رقم ٨ لسنة ٢٠٠٤ انتخابات مجالس المحافظات، نظام رقم ٩ لسنة ٢٠٠٤ الحملات الانتخابية، نظام رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٤ التسجيل والانتخاب في الخارج، نظام رقم ١١ لسنة ٢٠٠٤ وسائل الإعلام (الميديا)، نظام رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٥ المخالفات الانتخابية، ناظم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥ الاقتراع وفرز الأصوات، نظام رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٥ انتخاب المجلس الوطني الكردستاني، نظام رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٥ الحكم في النزاعات والشكوى المتعلقة في الانتخابات، نظام رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ الاقتراع وفرز الأصوات خارج القطر، قواعد سلوك وكلاء الكيانات السياسية. قواعد سلوك الكيانات السياسية. قواعد سلوك المراقبين الانتخابيين. المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق: مصدر سبق ذكره، ص ٨٧.

٤ تعتبر كل محافظة منطقة انتخابية واحدة لغرض انتخاب مجلس المحافظة فيها. وتوزع المقاعد في كل مجلس محافظة على الكيانات السياسية الفائزة وفق نظام التمثيل النسبي. وتوزع المقاعد بنفس الطريقة التي اعتمدت لتوزيع المقاعد في انتخاب الجمعية الوطنية المقرر إجراؤه في نفس اليوم، وتخصص المقاعد على المرشحين الفائزين وليس على الكيانات السياسية التي ينتمون إليها.

وفي مايتعلق بأهلية المرشح (شروط الترشيح)، اعتمد القانون الشروط التي حددتها المادة ٣١ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وهي الشروط نفسها التي يجب إن تتوفر في المرشح لانتخابات الجمعية الوطنية، وانسجاماً مع ذلك، فإن أي مرشح لأي مجلس محافظة يجب أن تتوفر فيه الشروط التالية:

١. أن يكون عراقياً ولا يقل عمره عن ثلاثين سنة.
٢. أن لا يكون عضواً في حزب البعث المنحل بدرجة عضو فرقة أو أعلى إلا إذا أستاذني حسب القواعد القانونية السارية المفعول.
٣. إذا كان في الماضي عضواً في حزب البعث المنحل بدرجة عضو عامل عليه أن يوقع وثيقة براءة من حزب البعث يتبرأ فيها من كافة ارتباطاته السابقة قبل أن يحق له الشّيح، وأن يقسم على عدم التعامل والارتباط بمنظمات حزب البعث. وإذا ثبت في المحكمة انه كان كاذباً أو تحايل في هذا الشأن فإنه يفقد مقعده في مجلس المحافظة.
٤. أن لا يكون من منتسبي الأجهزة القمعية السابقة أو أسهم أو شارك في اضطهاد المواطنين.

٥. أن لا يكون أثري بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام.
٦. أن لا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف، وان يكون معروفاً بالسيرّة الحسنة.
٧. أن يكون حاملاً لشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها على الأقل.
٨. أن لا يكون من منتسبي القوات المسلحة عند الترشيح.
- إضافة إلى الشروط أعلاه يجب على المرشح لمجلس المحافظة:
 - أن يكون من سكنه المحافظة التي يروم الترشيح لمجلسها.
 - أن لا يكون مرشحاً في أية انتخابات أخرى للدورة الانتخابية الحالية.

ومن الجدير بالذكر إن قانون الانتخابات واجه انتقادات وتحفظات عديدة لعل أبرزها إن هذا القانون تم وضعه من قبل الاحتلال الأمريكي وليس من قبل العراقيين^(١)، فضلاً عن اعتماد نظام

(١) فؤاد قاسم الأمير: مقالات سياسية اقتصادية في عراق مابعد الاحتلال، مؤسسة الغد للدراسات والنشر، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٩٥.

القائمة المغلقة والتي كانت بمشورة فريق المساعدة الدولي الداعم للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات ورغم الحاجة الفنية إليها والتي كانت ضرورية آنذاك من حيث السهولة في الاقتراع واختصار الوقت إلا أنها لم تعطي للناخب الحق في التدخل في تشكيل القائمة أو إعادة ترتيبها، لذا نص قانون الانتخابات بان يرى عدم جواز تغيير هذا الترتيب في القائمة وبعد هذا النص مصادرة لإرادة الناخب ومخلفة للمفهوم الذي تتوخاه القائمة المغلقة لان الناخب صوت للقائمة وفقاً لترتيب الاسماء الموضوعة فيها^(١).

كما وفرض نظام القائمة المغلقة على عدد غير قليل من الناخبين التصويت بطريقة غير مباشرة لصالح أشخاص غير معروفين لا من حيث الأداء والكفاءة، وكذلك فرض بمقدار معين مبدأ المحاصصة والتوافقات السياسية، لاسيما في القوائم الانتخابية التي ممثلت القوى والكيانات المتحالفة فيما بينها، ولاشك فان ذلك شكل تقاطع من حيث الجوهر والمضمون، ومن حيث الناحية النظرية - بأقل التقادير - مع مبدأ الاقتراع وحرية الناخب في اختيار من يراه مناسباً ومؤهلاً ومخلصاً وكفوءاً لتمثيله في مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم، مما أدى إلى النزوع نحو التصويت لهذه العناوين دون النظر والتركز في محتوياتها وبرامجها^(٢).

فإذا أقرنا بأن الأحزاب السياسية ضرورية في كل ديمقراطية يتم تطبيقها بصورة جيدة، وتلعب الأحزاب دوراً أساسياً، ليس فقط في تمثيل المصالح، وتحديد الأولويات، وتكوين الحكومات، وإنما في إدارة الصراع، وتوفير الاستقرار، كما تلعب الدور الأهم في تأهيل وإعداد أعضاء جدد للمناصب، وظيف المنافسات الانتخابية، من أجل الوصول إلى مراكز النفوذ، وإعداد سياسات بديلة، وبرامج لصناعة السياسة، وتكوين حكومات فعالة، واستيعاب كل الجماعات والأفراد في العملية الديمقراطية، وهي تمثل أهم ليات العمل الديمقراطي، وإن إي تجربة ديمقراطية لا تعيش بدون قانون للأحزاب كما معمول به في دول عديدة، فأن الجهات المهمة بموضوع الانتخابات ونجاحها، لم تصدر قانون ينظم عمل الأحزاب السياسية في العراق مما كان له التأثير السلبي الواضح في تنظيم عمل الكيانات السياسية والتعريف بحقوقها والتزاماتها، وتنظيم مسألة تمويل حملاتها الانتخابية وغيرها من القضايا المهمة، ولعل ذلك اضطر الأحزاب السياسية إلى العمل بأمر سلطة لائتلاف إذ صدر "قانون الأحزاب والهيئات السياسية" الأمر رقم "٩٧" في "١٥/حزيران/٢٠٠٤"^(٣)، الذي لم يعالج العديد من القضايا المهمة ومع اقتراب موعد الانتخابات

(١) قاسم حسن العبودي: تأثير النظم الانتخابية في النظم السياسي (دراسة مقارنة بالتجربة العراقية)، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ٤٥.

(٢) عادل الجبوري: رؤية استشرافية لانتخابات مجالس المحافظات المقبلة، مجلة الملتقى، العدد (١١)، مؤسسة أفق للدراسات، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٢٦.

(٣) جريدة الوقائع العراقية: العدد (٣٩٨٤)، حزيران ٢٠٠٤.

لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، عمدت وسائل الاعلام المختلفة من صحافة وقنوات فضائية الى الاعلان عن القوائم والكتل والشخصيات المرشحة، فان العديد من القوى وبالأخص الدينية منها اعتبرت إن الانتخابات حجر الاساس لترسيخ الديمقراطية في العراق ومشاركة جميع الاطراف في أنجاحها ضرورة للاستقرار والتقدم،" لابد أن يعرف المواطن أنه لا توجد فرصة للتغيير نحو الأفضل إلا من خلال آلية الانتخابات، وأن مصير بلده ومستقبله مرهون بذلك^(١)." عند إجراء الانتخابات تتجلى مسألة التداول السلمي للسلطة وحفظ الحقوق لجميع مكونات الشعب العراقي، والذي سيؤدي إلى تحقيق الأمن والاستقرار للعراق مؤكداً " هذه الآلية هي أهم الأسس التي تعتمد عليها العملية السياسية ومدى نجاح الوضع الجديد في العراق مرهون بصورة أساسية بتعزيز الثقة لدى المواطن العراقي بهذه الآلية". لم يشهد العراق خلال العقود الثلاثة السابقة وجود انتخابات وديمقراطية تعبر عن طموحات أبناء الشعب العراقي. بل كانت انتخابات شكلية والمرشحون محددون ولا توجد منافسة بين مختلف فئات المجتمع.

إما العراق اليوم وعلى الرغم من الصعوبات والاشكاليات التي تواجهه استطاع من تحقيق آلية انتخابية جيدة نوعاً ما يمكن إن يتنافس فيها أبناء الشعب بشكل حر ويمكن للناخب إن يختار بحرية رغم بعض المعوقات التي شهدتها الانتخابات السابقة ولكن يمكننا القول أنها جيدة واكثر فعالية مما كانت عليه في عقودها السابقة.

لم تسلم مجالس محافظات غير المنتظمة في إقليم من النقد، كون تلك المجالس ذات طبيعة غير تمثيلية، إذ خصص لكل محافظة (٤١) مقعداً، ماعداً بغداد العاصمة (٥١) مقعداً، بغض النظر عن عدد السكان المحليين في كل محافظة، فضلاً عن المطالبة الواسعة لتغيير نظام التمثيل النسبي ذو القائمة المغلقة. وما انعكس سلباً فيما بعد على أداء وعمل المجالس المحلية في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، كما وتميزت انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بقصر الفترة الزمنية التي تمت فيها إجراء الحملات الاعلامية مع عدم علم الجمهور بأغلب المرشحين وعدم معرفة سيرتهم الذاتية والتاريخية، أي بمعنى آخر إن الوجيهة كانت المقياس الرئيس في الترشيح والانتخاب إضافة إلى التخندق المذهبي والطائفي في بعض المحافظات العراقية ذات التنوع الطائفي والعراقي^(٢).

بلغ عدد الكيانات السياسية الرئيسة المتنافسة في انتخابات مجالس المحافظات الأولى المسجلة لدى المفوضية العليا للانتخابات (٣٠٥) كيان، توزعت بين كيانات (جماعية) وكيانات

(١) وليد الزبيدي : تجربة الانتخابات العراقية بين المنجزات والتحديات، الملف السياسي، العدد (١١٣)، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٤.

(٢) حنان محمد القيسي: نظام الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٥.

(فردية) فضلاً عن عدد من الكيانات المؤتلفة والتي وصلت إلى (١٦٥) كياناً، فضلاً عن (١٢) ائتلافاً سياسياً. أما الحملات الانتخابية التي سبقت عملية الانتخاب فهي "مجموعة الأعمال التي يقوم بها الحزب أو المرشح بغرض إعطاء صورة حسنة للجماهير والناخبين عن سياسته وأهدافه، ومحاولة التأثير فيهم بكل الوسائل والإمكانات المتاحة من خلال قنوات الاتصال الجماهيرية، وذلك بقصد تحقيق الفوز في الانتخابات"^(١). إذ تقوم الدعاية الانتخابية بعدد من الوظائف المحددة، أولها وظيفة أساسية بأبعاد ثلاثة هي (إيصال رسالة ما من المرشحين إلى الناخبين، وإقناع الناخبين بها، وكسب أصواتهم يوم الاقتراع. بمعنى إيصال البرامج الانتخابية والمواقف السياسية للمرشحين إلى الناخبين، ثم إقناع الناخبين باختيارات محددة للمتنافسين (برامج أشخاص أو أحزاب..) ومن ثم جذب أصوات الناخبين لأشخاص محددين أو برامج معينة أو كلاهما معاً هذا بجانب عدد من الوظائف الأخرى^(٢).

فالدعاية هي أداة من أدوات محاسبة السياسيين والتفضيل بينهم من خلال التعرف على آرائهم وبرامجهم السياسية وقت الانتخابات، وهي وسيلة من وسائل ممارسة التنافس السياسي بطرق ديمقراطية سليمة، كما إنها واحدة من آليات التثقيف السياسي للناخبين.

وبذلك عملية الاقتراع في عموم العراق في تمام الساعة السابعة صباحاً واستمرت حتى الخامسة مساءً لاستقبال أكثر من (١٥٥٦٨٧٠٢) مليون ناخب يحق له التصويت والمتمتعمة وفق البطاقة التموينية حيث إن عدد الناخبين شكلوا نسبة تقارب (٥٥%) من إجمالي عدد السكان البالغ (٢٨١٠٢٢١٣ نسمة)^(٣).

وتسببت النتائج التي تمخضت عن الانتخابات في ١٥/كانون الثاني /٢٠٠٥ والخاصة بمجلس محافظة النجف الأشرف بفوز (٧ قوائم انتخابية)، حصلت قائمة المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق بـ(١٩ مقعد) من اصل (٤١ مقعد في المحافظة) وبذلك حققت أعلى نسبة من المقاعد التمثيلية في المحافظة، فحين جاءت في المرتبة الثانية قائمة الوفاء للنجف بحصولها على (٩ مقاعد)، واحتلت قائمة راية المستقلين المرتبة الثالث بعدد المقاعد البالغ (٤ مقاعد)، وللتعرف على المزيد من التفاصيل على عدد المقاعد وأسماء القوائم الفائزة في عضوية مجلس محافظة النجف الأشرف في انتخابات ١٥/ كانون الثاني / ٢٠٠٥ ينظر الجدول رقم (٥).

(١) محمد كمال القاضي: الدعاية الانتخابية والنظام البرلماني في مصر، مكتبة مدبولي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ١٧.

(٢) عبد الفتاح ماضي: الدعاية الانتخابية في انتخابات مجلس الشورى ٢٠١٠، في مجموعة باحثين، تحرير: عمرو هشام ربيع، انتخابات مجلس الشورى ٢٠١٠، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ص ٧١.

(٣) هذه البيانات وفق إحصائيات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقية .

جدول رقم (٥)

أسماء القوائم وعدد المقاعد لكل قائمة فائزة في عضوية مجلس محافظة النجف الأشرف.

ت	اسم القائمة	عدد المقاعد
١	المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق	١٩
٢	الوفاء للنجف	٩
٣	راية المستقلين	٤
٤	حركة الوفاق الوطني العراقي	٣
٥	ائتلاف الولاء	٢
٦	حزب الفضلية الإسلامي	٢
٧	تجمع عراق المستقل	٢
	المجموع	٤١

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، شبكة المعلومات الدولية، الانترنت: [www. ihec. iq](http://www.ihec.iq)

ثالثاً:- نشأة مجلس محافظة النجف الأشرف في ظل انتخابات (٣١/ كانون الثاني / ٢٠٠٩)

جرت الانتخابات المحلية الثانية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ٣١/ كانون الثاني / ٢٠٠٩، وتميزت هذه الانتخابات عن سابقتها من الانتخابات لسنة ٢٠٠٥، بأنها جرت ولأول مره في ظل وجود دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، وقد جرت في ١٤ محافظة عراقية ماعدا محافظات إقليم كردستان العراق الثلاثة ومحافظة كركوك المتنازع عليها نظرا للخلافات التي نشأت من حولها عند صدور قانون الانتخابات الخاص بمجالس المحافظات رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ * ، وتم التوصل إلى صيغة " توافقية " بان يؤجل إجراء الانتخابات في هذه المحافظة وبقيّة المحافظات الواقعة ضمن إقليم كردستان العراق إلى موعد يحدد فيما بعد.

إلا أن الرهانات كانت كبيرة في انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة ٢٠٠٩ ولا سيما أن انتخابات العام ٢٠٠٥ مثّلت السبيل لسير العراق على طريق التداول السلمي للسلطة. ولكن هذه الانتخابات قد تشكلت نقطة تحوّل أكثر سلمية تقوم على أهداف مهمة عدة، أبرزها (جديد الإدارة المحلية، واختبار قوة مختلف الأطراف، وتزعّم اتجاهات سياسية وطنية قبل الانتخابات التشريعية التي جرت في العام ٢٠٠٩). وفي محافظات عدة، قد تسعى أحزاب جديدة أو أحزاب فشلت منذ أربعة أعوام إلى الحد من سيطرة بعض الأحزاب القائمة التي تشوّه حكمها بفعل سوء الإدارة والفساد. ولا شك أن الاستياء من سوء الإدارة والفساد على مدى أربعة أعوام قد ساهم في بروز المستقلين الذين سيتنافسون على المقاعد على أمل تقليص نفوذ الأحزاب الحاكمة. وفي المقابل، ستسعى الأحزاب نفسها إلى كسب ولائهم ما أن تظهر النتائج^(١). كما وإن آلية الانتخابات المطبقة في اختيار أعضاء الحكومات المحلية للمحافظات

فيما سبق هذه الانتخابات لم تكن مركزه على اختيار الشخص بذاته وبمقاييس عملية أو معيارية بقدر ما كانت تظاهرة شعبية بمواصفات عاطفية مركزة على أهمية إنجاز التغيير الجديد وتنشيطه بغض النظر عن شخوص المرشحين وهذا ما لم يكن موجود في الانتخابات التي جرت في مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم الأخيرة بعد زوال حالة الاحتقان الطائفي والتحسين الأمني الواضح، واذ إن الناخب هو المسؤول عن مرشحة الذي اختاره أو قائمته التي

*جريدة الوقائع العراقية: العدد (٤٠٩١)، في تشرين الاول ٢٠٠٨.

(١) جوست هيلنرمان وبيتر هارلينغ: الرهان على انتخابات مجالس المحافظات في العراق، مجلة الحياة، شبكة

المعلومات الدولية، الانترنت: <http://www.InternationalCrisisGroup.htm>

اختارها فضلا عن إدراك الجميع أن الشعب العراقي يطالب بضرورة أن تجري انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً لنظام (القائمة المفتوحة)، وذلك بعد تعرض القوى السياسية لضغوط عديدة ومن أطراف مختلفة دينية وسياسية في البرلمان العراقي باعتماد القائمة المفتوحة بدلاً من القائمة المغلقة^(١)، وإن كانت في حقيقتها ((قائمة مغلقة بذيل مفتوح)) أو ((القائمة المغلقة مع التفضيل))^{**}، إذ ومن خلال التجارب الانتخابية السابقة، أدرك الناخب أن اعتماد القائمة المغلقة، يصب في مصلحة الكتل والأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات أكثر من كونه يخدم مصلحة الناخب، مع كون نظام القائمة المغلقة هو الأكثر استجابة والأوفر مزية للديمقراطية في عالمنا المعاصر، حيث إن إحدى أهم المزايا هو تجاوز (الشخصانية) نحو (المؤسسية)، وأشارت المادة (٩) منه (يكون الترشيح وفقاً لنظام القائمة المفتوحة)، وبغية الاستفادة من ميزة القائمة المغلقة في تجاوز الشخصانية والتصويت للكيان ككل، جاء القانون ما نصه (يسمح للناخب بالتصويت للقائمة المفتوحة أو لأحد المرشحين في القائمة المفتوحة....)، وهكذا جاءت هذه المادة بمثابة حل توافقي بين النظامين، فهي من جانب سمحت لأنصار القائمة المغلقة بانتخاب القائمة ككل، وتسمح، من جانب آخر، لأنصار القائمة المفتوحة بانتخاب المرشح الفرد الذي يريدون، فضلاً عن إدراج اسم الكيان السياسي ورقمه الانتخابي في ورقة الانتخاب، كما ويتم إدراج أرقام مرشحي الكيان السياسي جميعاً. على أن تحتوي على أسماء المرشحين المعلنة على أن لا يتجاوز المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، والقانون يعطي للمرشح الفرد حق الترشيح بشرط أن يكون مسجلاً ومصادقاً عليه من قبل المفوضية^(٢).

يمكن أن يعد هذا بمثابة تقدم نوعي في النظام الانتخابي العراقي إلا أنه لم يسلم هو الآخر من الانتقادات والاعتراضات فهو أولاً ينقل الناخب من عشرات الكيانات السياسية المتنافسة إلى مئات الأسماء المرشحة في وقت انتخابي محدود وثانياً جعل عملية فرز الأصوات أكثر صعوبة على ملاك (المفوضية) وقد استغرق الوصول إلى نتائج النهائية للانتخابات وقتاً أطول^(٣). واهم ما يأخذ على قانون انتخابات مجالس المحافظات رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨، حيث تعرض للاستنكار من الكيانات السياسية الصغيرة والكتل السياسية الكبيرة والكيانات المنفردة على حدا سواء، حيث كان لهذا الاعتراض ما يبرره من أن البند الخامس من المادة (١٣) قد نص على كيفية توزيع

(١) هشام حسن حسين الشهواني: قراءة في الانتخابات المحلية لمجالس المحافظات في العراق، الراصد الإقليمي، العدد (٢٧)، مركز الدراسات الإقليمية، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص ١.
****** جاءت هذه التسمية لأن الناخب له الخيار للإدلاء بصوته للقائمة ككل أو لأحد المرشحين ضمن إحدى القوائم المتنافسة حصراً.

(٢) المادة (١)، من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) أنور سعيد الحيدري : النظم الانتخابية في العراق - قراءة نقدية، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٧٧.

المقاعد الشاغرة على القوائم والمرشحين بعد مرحلة التوزيع الأولى، حيث تبقى مقاعد لم توزع لابد من توزيعها بان (تمنح المقاعد الشاغرة عند وجودها للقوائم المفتوحة الفائزة التي حصلت على أعلى عدد من الأصوات بحسب نسبة ما حصلت عليه من المقاعد لاستكمال جميع المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية). إن حرمان القوائم التي لم تصل عدد أصواتها إلى المعدل الانتخابي من الحصول على أية مقاعد باستبعادها من مراحل التوزيع اللاحقة، هو أمر أدى بحصول القوائم الفائزة على مقاعد في المجلس بأصوات اقل من المعدل الانتخابي في حين إن هناك قوائم أخرى قد حرمت من الحصول على مقاعد بمجرد عدم حصولها على عدد من الأصوات ولو بصوت واحد عن المعدل الانتخابي وهذا ما أدى بتشويه لإرادة الناخب، وتخالف أهداف هذا القانون نفسه التي نصت عليها مواده من (المساواة في المشاركة الانتخابية، وضمان عدالة الانتخابات وحريتها ونزاهتها)^(١).

فليست هناك مساواة في المشاركة فان أصوات بعض الناخبين تحول لصالح كيانات لم تدلوا بأصواتهم لصالح مرشحيتها، وان هناك تفضيل وتميز بين للأحزاب والائتلافات الكبيرة وبين الكيانات الصغيرة. بالإضافة إلى انه ليس هنالك عدالة في عملية توزيع المقاعد بين الكيانات فأنها تخالف الدستور في حرية التعبير، وهي بخلاف أهم ميزه وهدف نظام التمثيل النسبي وهي ضمان تمثيل جميع الفئات والكيانات والأحزاب بقدر نسبة تمثيلها في المجتمع وهذا تزيف للواقع ونتائج التصويت، ما شكل انعكاسا واضح على نتائج انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم فتحوّلت العديد من الأصوات لصالح الأحزاب والقوائم الكبيرة فحصدوا مقاعد إضافية لاستحقاقهم بالصد من رغبة وإرادة الناخبين، مما خلق تصورا لدى العديد من المواطنين بعدم جدوى تلك الانتخابات وكذلك عدم ضمان حقوقهم وحقوق مرشحهم في المشاركة الفعلية في العملية الانتخابية وعدم ضمان توفر العدالة والحرية والنزاهة التي نص عليها القانون، ومن الجدير الإشارة إلى إن مجموع الأصوات التي لم تحصل على أية مقاعد فهي (٢٢٦٥٧٦٩) صوتا وتمثل نسبة (٣١,٧١) من مجموع الأصوات وان تم احتسابها بعدد المقاعد فان نسبة الأصوات المدلى بها للكيانات التي لم تحصل على أي مقعد هي (١٤٠) مقعدا والتي تم إعادة توزيعها لصالح التحالفات الكبيرة من مجموع (٤٤٠) مقعد موزعة على عموم مجالس المحافظات العراقية^(٢).

(١) المواد (ثالثاً ، رابعاً)، من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) سريست مصطفى : النظم الانتخابية المطبقة في العراق، المؤتمر العلمي الأول للمفوضية العليا المستقلة

للانتخابات، مطبعة الوقف الحديثة ، بغداد ، ٢٠١١، ص ٢٨٨.

وبلغ عدد الكيانات السياسية الرئيسية المتنافسة في انتخابات مجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩ المسجلة لدى المفوضية العليا للانتخابات (٥٧) كيان، توزعت بين كيانات (جماعية) وعددها (٤٨) وكيانات (فردية) عددها (٣)، فضلا عن عدد من الكيانات المؤتلفة والتي وصلت إلى (٦) كيانات، وبلغ عدد النساء اللاتي خضن الانتخابات في (١٤) محافظة (للعراق بـ(٣٩١٢ امرأة)، وهي بذلك سجلت اعلي نسبة مشاركة للمرأة العراقية كمرشحة للانتخابات، وكانت حصة المرأة المشاركة كمرشحة في محافظة النجف الأشرف(٢٨١) مرشحة)، أما الرجال فقد بلغ عددهم (١٠٥١٩ رجل) وكانت حصة النجف الأشرف من المرشحين بلغ (١٠٦٨ مرشح)، وللتعرف على عدد المقاعد وكذلك عدد المرشحين في كل محافظة ولمحافظة النجف الأشرف ينظر الجدول رقم (٦).

لقد أدت المؤسسة الدينية دوراً ايجابياً في حث الناخب وتوجيهه حول ضرورة التفاعل مع الية الانتخابات وضرورة اختيار النزيه والمعروف بشفافيته من اجل اختيار قيادات قادرة على البناء والتنمية.

جدول رقم (٦)

عدد مقاعد المرشحين والمرشحات في انتخابات مجالس المحافظات ٢٠٠٩.

ت	المحافظة	عدد المقاعد	عدد المرشحين	عدد المرشحين الذكور	عدد المرشحات من الإناث	الكيانات	الإفراد	مجموعات	ائتلاف
١	الأنبار	٢٩	٥٤٣	٤٠١	١٤٢	٣٧	١٠	٢١	٦
٢	بابل	٣٠	١٤٤٩	١٠٦٣	٣٨٦	٧٧	١٠	٥٩	٨
٣	بغداد	٥٧	٢٤٥٤	٢٧٦٣	٣٠٩	١٠٦	١٩	٦٨	١٤
٤	البصرة	٣٥	١٢٨٧	٩٣٨	٣٤٩	٨١	١٦	٥٤	٨
٥	ديالى	٢٩	٦٣٧	٤٦٠	١٧٧	٤٤	٣	٣٤	٧
٦	كربلاء	٢٧	١١٩٢	٨٦١	٣٣١	٧٧	١١	٥٨	٨
٧	ميسان	٢٧	٧٣٦	٥٣٩	١٩٧	٥١	٧	٣٧	٧
٨	مثنى	٢٦	٨٨٠	٦٤٠	٢٤٠	٥٠	٤	٤٢	٤
٩	نجف	٢٨	١٠٦٨	٧٨٧	٢٨١	٥٧	٣	٤٨	٦
١٠	نينوى	٣٧	٤٠٨	٢٩٩	١٠٩	٣١	٣	١٢	٨
١١	ديوانية	٢٨	٨٨٨	٦٥٣	٢٣٥	٥٧	٣	٤٨	٦
١٢	صلاح الدين	٢٨	٥٨٧	٤٢٥	١٦٢	٤٥	٨	٢٨	٩
١٣	ذي قار	٣١	١٠٦٩	٧٧٩	٢٩٠	٦٧	١٠	٥١	٦
١٤	واسط	٢٨	١٢٣٠	٩٠٥	٣٢٥	٦٨	٩	٥٢	٧
	المجموع	٤٤٠	١٤٤٢٨	١٠٥١٦	٣٩١٢				

المصدر : من اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، شبكة المعلومات الدولية، الانترنت:- www.ihec.iq.

ولقد حددت المفوضية العليا وبموجب النظام رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٨، عدد مقاعد مجلس المحافظة طبقاً لعدد السكان واستناداً إلى أحدث إحصائية للبطاقة التموينية، إذ يتكون مجلس المحافظة من ٢٥ مقعداً يضاف إليهم مقعد واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي ألف نسمة لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة ألف نسمة، وبذلك كان عدد المقاعد المخصصة لمحافظة النجف الأشرف (٢٨) مقعد، على العكس مما جرت عليه الانتخابات الأولى لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حيث خصصت لكل محافظة (٤١) مقعد دون الأخذ بنظر الاعتبار عدد السكان لكل محافظة.

وبدأت عملية الاقتراع في عموم العراق على مرحلتين :

- التصويت الخاص، الذي بدأ يوم ٢٨/ كانون الثاني / ٢٠٠٩ م ، والذي كان الهدف منه فسح المجال لمشاركة فئات معينة من الناخبين ، ممن يتعذر عليهم الإدلاء بأصواتهم في محطات التصويت الاعتيادية في يوم الانتخابات في ٣١/ كانون الثاني / ٢٠٠٩، وذلك من خلال فتح مراكز خاصة لهم حددتها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات. إما الفئات المشمولة بإجراءات التصويت الخاص هي^(١):
 - قوات الأمن العراقية (الجيش والشرطة).
 - المحتجزون في مؤسسات الحجز والسجون التي تديرها الحكومة العراقية (المحتجزون الذين لم يحكم عليهم بعد، والمحتجزون المحكوم عليهم بأقل من خمس سنوات).
 - المرضى الراقدين في المستشفيات والسجون والمعتقلات التي ستفتح فيها محطات اقتراع.
- التصويت العام، والذي بدأ في تمام الساعة السابعة صباحاً واستمرت حتى الخامسة مساءً من يوم ٣١ / كانون الثاني / ٢٠٠٩م، لاستقبال (١٤٨٦٠٦٥٥) مليون ناخب يحق له التصويت في عموم المحافظات، وتفاوت إعداد الناخبين من محافظة إلى أخرى، وكانت نسبة محافظة النجف الأشرف من الناخبين (٦٦٥٦٨٥) ممن يحق لهم التصويت في حين بلغ عدد المصوتين في المحافظة (٣٣٨٥٤٠) وبذلك سجلت محافظة النجف نسبة تصويت بلغت (٥٠,٨٥)، بينما سجلت أعلى نسبة للتصويت في محافظة الموصل والتي بلغت (٦٢,٤٦)، في حين سجلت أقل نسبة للتصويت في محافظة ميسان والتي بلغت (٤٣,٥٥) وللتعرف على المزيد من التفاصيل حول إعداد الناخبين وكذلك المصوتين ومقدار نسبهم في عموم المحافظات ينظر للجدول رقم (٧).

(١)المفوضية العليا للانتخابات: نظام التصويت الخاص، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢.

جدول رقم (٧)

نسبة التصويت لكل محافظة في انتخابات مجالس المحافظات ٢٠٠٩

المحافظة	الناخبين	المصوتين	نسبة التصويت
بغداد / الكرخ	١٩١١٤٦٩	٦٩٥٧٣١	٣٦.٤٠
بغداد/ الرصافة	٢٥٢٨١٨٣	٩٩٩١٩٩	٣٩.٥٠
الانبار	٧٦٦٩٢٩	٣١٧٠٧٤	٤١.٣٤
البصرة	١٤٠٩٢٣٢	٦٤٦١٠٩	٤٥.٨٥
الديوانية	٥٩٥٢٩٥	٣٣٢١٧٦	٥٥.٨٠
المتن	٣٦١٥٢٨	٢٠٧٧٥٢	٥٧.٤٦
النجف	٦٦٥٦٨٥	٣٣٨٥٤٠	٥٠.٨٥
بابل	٩٢٠٤٥٩	٤٨٧٨٥٨	٥٣.٠٠
ديالى	٧٩٦٨٣٠	٤٣٠٤٠٧	٥٤.٠١
ذي قار	٩٥١٨٠٢	٤٥٣٨٠٦	٤٧.٦٨
صلاح الدين	٦٦٢٣٢	٤٠٣٧٦٤	٦٠.٦٠
كربلاء	٥٤١٣٧٣	٢٩١٤٧٩	٥٣.٨٤
ميسان	٥٣٨١٧٦	٢٣٤٣٩٨	٤٣.٥٥
نينوى	١٥٩٣١٦٦	٩٩٥١٦٩	٦٢.٤٦
واسط	٦١٤٢٩٦	٣١٠٩٤	٥٠.٥٠
المجموع	١٤٨٦٠٦٥٥	٤١٤٣٦٥٦	٥١.١٩

المصدر : اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، شبكة

المعلومات الدولية، الانترنت:- www.ihec.iq

وبعد خمسة أيام من إجراء الانتخابات، أعلنت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات النتائج الأولية الرسمية في يوم الخميس ٥ / شباط / ٢٠٠٩، حيث أظهرت هذه النتائج عن فوز (١٨ قائمة) وينسب متفاوتة وحصلت قائمة ائتلاف دولة القانون أعلى نسبة أعلى نسبة (١٦,٢ %)، فيما أحرزت قائمة شهيد المحراب والقوى المستقلة المرتبة الثانية بنسبة (١٤,٨ %)، بينما حققت قائمة تيار الأحرار المستقل المركز الثالث بنسبة (١٢,٢ %)، في حين بلغت أدنى نسبة (١ %) لقائمة تجمع كفاءات العراق المستقل، وللتعرف على المزيد من التفاصيل حول النتائج الأولية للقوائم في محافظة النجف الأشرف ينظر الجدول رقم (٨).

جدول رقم (٨)

النتائج الأولية للقوائم الفائزة في مجلس محافظة النجف الأشرف ونسبة كل قائمة .

ت	اسم القائمة	النسبة	ت	اسم القائمة	النسبة
١	ائتلاف دولة القانون	١٦,٢ %	١٠	تيار الانتفاضة ١٩٩١ للجماهير الشعبانية	٢,١ %
٢	قائمة شهيد المحراب والقوى المستقلة	١٤,٨ %	١١	تجمع الإصلاح المستقل	١,٩ %
٣	تيار الأحرار المستقل	١٢,٢ %	١٢	القائمة العراقية الوطنية	١,٨ %
٤	الوفاء للنجف	٨,٣ %	١٣	حزب الفضلية الإسلامي	١,٦ %
٥	تيار الإصلاح / د. الجعفري	٧,٠ %	١٤	النجف النموذج	١,٤ %
٦	اتحاد النجف المستقل	٣,٧ %	١٥	مدنيون ديمقراطيون	١,٤ %
٧	عشائر وأبناء النجف المستقلة	٢,٦ %	١٦	تحالف القبائل العراقية	١,٢ %
٨	الشخصيات الوطنية المستقلة	٢,٤ %	١٧	تجمع التسامح والتكامل	١,١ %
٩	خيمة المستقلين	٢,٤ %	١٨	تجمع كفاءات العراق المستقل	١ %

المصدر : اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، شبكة

المعلومات الدولية، الانترنت: www.ihec.iq

ويلاحظ من قراءة نتائج الانتخابات الرسمية لمحافظة النجف الأشرف أنها أدت إلى حدوث تغير جذري في الخارطة السياسية والحزبية، حيث إعادة من جديد رسم مواقع القوى السياسية التي كانت تمتلك مقاليد السلطة لا أكثر من خمس سنوات، وكشفت عن مرحلة سياسية جديدة تميزت وبتحالفات واصطفافات جديدة مختلفة عن ما كان سابقاً^(١)، وما يؤثر عن نتائج الانتخابات أنها كانت كالآتي :

١. انخفاض نسب المشاركة قياساً بالانتخابات الأولى التي جرت في ١٥ / كانون الثاني / ٢٠٠٥ ، التي بلغت نسبة (٥٩%)، فحين بلغت في انتخابات ٢٠٠٩ (٥٠,٨٥%)، وكشفت هذه النسبة عن ظاهرة عزوف بعض الناخبين عن المشاركة في الانتخابات نتيجة لعدد من الأسباب في مقدمتها عدم ثقها بالأحزاب السياسية، وبالوعود الانتخابية ، إضافة إلى الشخصيات المرشحة، كما وكشفت عن صيغة الاحتجاج السلبية ضد بعض الكيانات التي لم تقدم شيئاً في السنوات السابقة، وعبرت عن حالة من الإحباط وعدم الثقة بها، على الرغم من إن عدم المشاركة ناتج أيضاً من عدم إيجاد أسماءهم في السجلات في مراكز الاقتراع، والتي كانت أهم عقبة فنية في مجمل العملية . يبقى عدد الذين لم يجدوا أسماءهم غير معروفاً .

٢. إن هذه الانتخابات كشفت عن القوة الانتخابية الصاعدة الجديدة فقد سجلت قائمة ائتلاف دولة القانون نتائج متقدمة فسجلت نسبة (١٦,٢ %) وحصلت على (٧ مقاعد) من اصل ٢٨ مقعد، بينما شهدت قائمة شهيد المحراب والقوى المستقلة نتائج لا بأس بها وإن كانت متدنية وعكس ما كان متوقع لقائمة شهيد المحراب والقوى المستقلة فبلغت نسبة (١٤,٨ %) وحصلت على (٧ مقاعد) في وقت كانت تمتلك في الانتخابات الأولى (١٩ مقعد) من اصل (٤١ مقعد) أي بمعدل (٥٠ %)، كما وشهدت هذه الانتخابات تسجيل حضور لقائمة تيار الأحرار المستقل التابعة (للتيار الصدري) وجاءت بالمرتبة الثالثة وبنسبة بلغت (١٢,٢%) وحصلت على (٦ مقاعد)، كذلك حصلت قائمة الوفاء للنجف على (٤ مقاعد) بعدما كانت تمتلك (٩ مقاعد) في انتخابات ٢٠٠٥، وشهدت الانتخابات ٢٠٠٩ إخفاق حزب الفضيلة الإسلامي من الحصول على أي مقعد من مقاعد مجلس المحافظة على عكس ما كان في انتخابات ٢٠٠٥ عندما حصل على مقعدين. أنظر الجدول رقم (٩).

(١) ناظم عبد الواحد الجاسور : انتخابات مجالس المحافظات - النتائج غير المتوقعة مقدمة للانتخابات التشريعية القادمة ، المجلة السياسية والدولية ، العدد (١٢)، كلية العلوم السياسية ، الجامعة المستنصرية، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٢.

٣. كما وإن لنظام توزيع المقاعد المتبقية الذي نص عليه القانون كما اشرنا سابقاً دوراً مهماً في حصول بعض الكيانات والمرشحين على مقاعد لم تكن من استحقاقهم، إذ انه في بعض مجالس المحافظات لم تتجاوز نسب أصوات القوائم الفائزة مجتمعه (٣٥%) من مجموع أصوات الناخبين، وإن الأصوات المتبقية التي تبلغ (٦٥%) حصة القوائم غير الفائزة ستذهب إلى الفائزين، وهذا بحد ذاته يشكل تقويضاً للعملية الديمقراطية القائمة على التمثيل النسبي، ومصادرة لصوت الناخب الذي منح صوته للقائمة أو للمرشح آخر غير الذي صوت له، مما أحدث خلافاً واضح انعكس على عملية التمثيل في مجالس المحافظات لسنة ٢٠٠٩ (١).

جدول رقم (٩)

عدد مقاعد القوائم الفائزة مع عدد الأصوات لكل قائمة لمحافظة النجف الأشرف

ت	اسم القائمة	عدد الأصوات	عدد المقاعد انتخابات ٢٠٠٩
١	قائمة ائتلاف دولة القانون	٥٤٩٠٧	٧
٢	قائمة شهيد المحراب	٥٠١٤٦	٧
٣	تيار الأحرار	٤٠١٨٦	٦
٤	الوفاء للنجف	٣٠٢١٩	٤
٥	تيار الإصلاح الوطني	٢٣٣٧٧	٢
٦	اتحاد النجف المستقل	٢٣٣٧٧	٢
	المجموع	٣٣٨٥٤٠	٢٨

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على نتائج المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، شبكة المعلومات الدولية، الانترنت: www.ihec.iq

وتسببت النتائج النهائية التي أعلنت عنها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقية عن فوز كتلتين سياسيتين متقاربتين في عدد المقاعد التي حصلت عليها كل منها، وهما (قائمة ائتلاف دولة القانون و قائمة شهيد المحراب)، ومن ثم انعدام طرفاً فائزاً قادراً على تشكيل حكومة بمفرده، مما أدى إلى دخول الكيانات السياسية الفائزة في مفاوضات طويلة وصعبة لتشكيل الحكومة المحلية لمحافظة النجف الأشرف.

(١) ناظم عبد الواحد الجاسور : انتخابات مجالس المحافظات - النتائج غير المتوقعة مقدمة للانتخابات التشريعية القادمة، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٣.

المطلب الثاني

بنية مجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩.

تُعد مرحلة إعلان نتائج الانتخابات الرسمية لمجلس المحافظة العراقية نقطة البدء في سير أعمال مجلسها، ولذا فإنه وبمجرد انعقاد الجلسة الأولى لمجلس المحافظة تبدأ عملية احتساب مدة الولاية الدستورية للمجلس، ويتوجب عليه البدء في عملية التشكيل الداخلي له، من حيث انتخاب رئاسة المجلس والمكونة من رئيس المجلس ونائبه، ليتولى الإشراف على سير أعمال المجلس وجلساته وتنظيم أعماله، وإقرار نظام داخلي لتنظيم العمل داخل المجلس خلال شهر من تاريخ أول جلسة له، بالإضافة إلى تشكيل اللجان الدائمة له التي تستمر في أعمالها منذ تشكيلها ولغاية بدء الدورة التشريعية اللاحقة، وهذا الأمر لا يختلف من مجلس محافظة إلى آخر. وبناءً على ما سبق، سيتم دراسة وتحليل تشكيل رئاسة مجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩، واللجان الدائمة وأنواعها العامة، وآليات عمل مجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩، وكالاتي :

أولاً :- هيئة رئاسة مجلس محافظة النجف الأشرف

ثانياً :- لجان مجلس محافظة النجف الأشرف

ثالثاً :- آليات عمل مجلس محافظة النجف الأشرف وفقاً لنظامه الداخلي

أولاً :- هيئة رئاسة مجلس محافظة النجف الأشرف

قبل الدخول في تفاصيل طبيعة هيئة الرئاسة لمجلس المحافظة لابد من العروج على أهمية هيئة الرئاسة باعتبارها المحور المحرك لكل عمل يسعى الى تحقيق مجلس المحافظة سواء كانت اهداف سياسية ام الاقتصادية ام الاجتماعية ام جميعها وغيرها من الاهداف العامة للمجلس المحلي. اذ ان توسع انشطة الحكومات المحلية وتنوعها وتداخل مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية ادى الى ظهورها وبالتالي اتساع نطاق العمل فيها. لذا نجد ان المجالس المحلية تغطي طيفاً واسعاً من النشاطات تختلف في طبيعتها وأثارها وتعييدها. وكذلك تنعكس أهمية هيئة رئاسة المجلس على المجلس في كونها الوسيلة التي يستخدمها المجلس في تحقيق اهدافه والاستمرار في نجاحها وتطورها، اذ ان كفاءة وفاعلية مجلس المحافظة تقاسان بمدى كفاءة هيئة الرئاسة فيه، فالرئاسة الفعالة في مجالس المحافظات تساعد على الاستعداد لمواجهة الظروف المستقبلية المختلفة وكذلك على تنسيق جهود الاعضاء ويجاد الاشخاص المناسبين وتوجيههم، وهذا كله ينعكس على اداء مجلس المحافظة ويؤدي الى نجاحه، وبذلك تعد هيئة رئاسة المجلس العصب الرئيس في مجلس المحافظة وهو المنفذ الاكثر فاعلية للأهداف التي يضعها إلى جانب الأعضاء والجان المشكلة، لذلك تم تنظيم العلاقة بين هيئة الرئاسة وسلطته وبين الاعضاء في مجلس المحافظة وفق النظام الداخلي للمجلس لتحقيق اهداف الحكومة المحلية.

١. رئاسة المجلس

تتكون رئاسة مجلس محافظة النجف الأشرف من رئيس المجلس ونائبه وأمين سر المجلس. (ينظر ملحق رقم (٥) النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف).

أ- رئيس مجلس المحافظة

يعد رئيس مجلس المحافظة الممثل الإداري لأعضاء مجلس المحافظة، ويجري انتخابه من بين أعضاء المجلس وبالاقتراع السري لعدد أعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة في أول جلسة يعقدها المجلس^(١). وفي حالة عدم التوصل للاتفاق حول إجراء انتخاب الرئيس ونائبه يصار إلى تعليق الجلسة إلى يوم آخر واعتبارها جلسة مفتوحة دائمة الانعقاد لحين حسم موضوع اختيار رئيس

(١) المادة (٢٢) الفقرة (ثانياً وخامساً)، من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥. وأحكام المادة (٧) الفقرة (أولاً)، من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨. وأحكام المادة (٨) الفقرة (سابعاً) ، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الاشرف لسنة ٢٠٠٩.

المجلس ونائبه، مجلس محافظة النجف وبجلسته الاعتيادية المنعقدة بتاريخ ١٤/٤/٢٠٠٩، انتخاب رئيس المجلس وبالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ونائبة، لتمكين المجلس من أداء إعماله^(١). وأشار النظام الداخلي في المادة (١٣) منه إلى مهام وصلاحيات رئيس المجلس، (انظر ملحق رقم (٥) النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩).

ب- نائب رئيس مجلس المحافظة

يتم اختيار نائب رئيس مجلس المحافظة عن طريق الانتخاب وبالاقتراع السري المباشر وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وفي أول جلسة يعقدها المجلس. وهذا مقرره مجلس محافظة النجف الأشرف استناداً إلى أحكام المادة (٢٢) الفقرة (ثانياً، خامساً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، وأحكام المادة (٧) الفقرة (أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، في اختيار نائباً لرئيس المجلس بعد انتخابه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس. وأناط النظام الداخلي لنائب رئيس مجلس محافظة النجف الأشرف مجموعة مهام والصلاحيات أشارت إليها المادة (١٤) من النظام الداخلي. (ينظر ملحق رقم (٥) مهام نائب رئيس مجلس محافظة النجف الأشرف).

ج- أمين سر المجلس

وهو الشخص الذي يتم اختياره من قبل رئيس المجلس، على أن يكون من بين احد الأعضاء ويتفق على اختياره أعضاء المجلس. وإشارات المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس المحافظة لمهام وصلاحيات أمين سر المجلس، وجاءت أهم هذه المهام عملية تنظيم اجتماعات المجلس وجناول الأعمال وبإشراف رئيس المجلس، تنظيم محاضر الجلسات وتوثيقها، تنظيم شؤون الأعضاء، كذلك إبلاغ قرارات المجلس وتوصياته إلى الجهات ذات العلاقة ومتابعة تنفيذها وبلاغ الرئيس على ذلك، كما وان للرئيس اختيار مساعدين من العاملين لمساعدة أمين السر في أداء إعماله إعداد جدول بأسماء طالبي الكلام من الأعضاء في الجلسة، الإشراف على سجل الحضور لأعضاء المجلس، إي مهام أخرى تتاط به من قبل الرئيس، كما ويتوالى أمين سر المجلس مسؤولية تدوين محاضر الجلسات في سجل خاص بذلك، ويوقع عليه رئيس الجلسة

(١) جريدة الوقائع النجفية : العدد (١)، حزيران ٢٠٠٩.

نائبه، ومسؤولية طباعة وتوزيع محضر الجلسات على عدد الأعضاء قبل انعقاد الجلسة التالية للمجلس^(١).

٢. أعضاء مجلس المحافظة

يتألف مجلس محافظة النجف الأشرف من (٢٨) عضواً، ويشترط في الترشيح لعضوية مجلس المحافظة الشروط التي حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وهي نفس الشروط التي اعتمدها قانون الانتخابات رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨^(١). كما وأشارت المادة (٤) من النظام الداخلي لمجلس المحافظة شروط العضوية للمجلس^(٢). ينظر ملحق رقم (٥) النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف شروط العضوية) كما وأشار النظام الداخلي إلى اعتماد الإلية للمصادقة على عضوية الأعضاء، وهذا ما ذهب إليه مجلس محافظة النجف الأشرف بجلسة الاعتيادية المرقمة (٤/١٠) المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٩، في المصادقة على عضوية أعضاء مجلس محافظة النجف الأشرف، وذلك لمرور شهر على انعقاد أول جلسة لمجلس المحافظة بتاريخ ٢٠٠٩/٤/١٤^(٣). كما وأشارت المادة (١) من النظام الداخلي إلى الإلية التي يتم تعويض الأعضاء وهي كالآتي:- أولاً: يعوض العضو الذي تنتهي عضويته من القائمة . ثانياً: تؤيد العضوية بكتاب من المفوضية . ثالثاً: يؤدي العضو القسم إمام رئيس الاستئناف الوحدة الإدارية . رابعاً: يصادق على صحة عضويته بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أداء اليمين القانونية.

• حقوق وواجبات الأعضاء

وبعد إتمام عملية المصادقة على عضوية الأعضاء يترتب بذلك اكتساب العضو للحقوق التي يتمتع بها، ومن ثم الواجبات المترتبة عليه. لهذا سنتناول الحقوق والواجبات التي

(١) المادة (٢١) الفقرة (أولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الاشرف لسنة ٢٠٠٩، ص ٣٠.

(١) المادة (٥)، من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، وكذلك ينظر المادة (٧) من قانون الانتخابات رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ .

(٢) المادة (٢٢) الفقرة (ثانياً ، خامساً)، من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ ، وكذلك ينظر المادة (٥٠)، من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .

(٣) جريدة الوقائع النجفية: العدد(١)، حزيران ٢٠٠٩.

يتمتع بها أعضاء مجلس محافظة النجف الأشرف وفق النظام الداخلي لسنة ٢٠٠٩ وكالاتي:-

١. حقوق الأعضاء

إن حقوق عضو مجلس المحافظة كثيرة، وقد نظمها النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩، وهذه الحقوق هي كالاتي:-

أ- حق الكلام

إن المناقشات الكلامية التي تحصل تحت قبة مجلس المحافظة هي السمة المميزة لها وقد نظم النظام الداخلي لمجلس المحافظة كيفية ممارسة هذا الحق، ووضع لها الضوابط، إذ لا يجوز إن يتحدث العضو قبل إن يأذن رئيس الجلسة بالكلام له وحسب الأسبقية في رفع الأيدي ويكون الحديث موجها لرئيس الجلسة حصراً وتمنع الأحاديث الجانبية من قبل رئيس الجلسة، وعلى العضو إن يقدم شرطاً موجزاً لوجهة نظره بصدد الموضوع، وهذه المسألة أخلاقية، وقانونية ، وحق الكلام هو تعبير عن المشاكل التي تعاني منها المحافظة، كما أنها من الجانب الآخر الإفصاح عن حرية التعبير عن الرأي والفكر والمعارضة الموضوعية والنقد البناء، على إن لا يتعارض مع القانون والنظام العام^(١).

وحق الكلام يجب إن لا يكون بدون ضوابط ، فبالإضافة إلى تنظيمها بموجب جداول الأعمال إذ لا يجوز مناقشة إي موضوع خارج جدول الأعمال لذلك اليوم، على العضو إن يلتزم بالوقت المحدد له وليس للعضو الكلام لأكثر من مرتين في نفس الموضوع، إذا يفترض إن الجميع يريدون الكلام، وإن لا يخرج عن الموضوع ويتحاشى التكرار (اختصاراً للوقت)، وعند الإخلال بذلك للرئيس وحدة إن ينبه إلى الالتزام بإحكام النظام الداخلي^(٢)، على العضو المتكلم التعبير عن راية ووجهة نظرة مع المحافظة على كرامة وهيبة الدولة والحكومة وكرامة وهيبة للمجلس وأعضائه وإن لا يقوم بإعمال مخلة بالنظام العام للجلسة، وإشاعة مبدأ حسن النية وعدم مهاجمة الأعضاء الآخرين أو التشكيك بدوافعهم مع رفض والمجاملات الشخصية والمصالح المادية والمحاصصة الحزبية وإنما يكون كلامه كتعبير عن تمثيل وخدمة العراق والمحافظة، ويمنع استخدام العبارات النابية أو الشتائم أو التهديد أو غير ذلك.

(١) المادة (١٠) الفقرة (أولاً)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩، ص ١٤.

(٢) للمزيد ينظر المادة (١٧) الفقرات (تاسعاً، عاشراً، احد عشر)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة

النجف لسنة ٢٠٠٩، ص ٢٤.

كما إن حق الكلام الذي يتمتع به العضو يضمن له عدم مقاطعته و لا إبداء الملاحظات عليه أثناء التكلم، غير انه يسمح لرئيس الجلسة بمقاطعة المتحدث وإبداء أية ملاحظة، وللرئيس وحدة الحق في إن ينبه المتكلم في أية لحظة إنشاء حديثه بان (رأية واضح)، ويحق للعضو إنشاء جلسات المجلس إن يعترض (نقطة نظام) على سير المناقشات إذا اعتقد بوجود مخالفة لإحكام النظام الداخلي وعليه بيان رقم المادة القانونية التي يحتج بها ونصها^(١). إن احد المحاور الأساسية لعمل مجالس المحافظات هو المناقشات الحرة والحوار وتبادل الرأي، إذ هي تضع القواعد ولأصول التي ترسي تقاليد الديمقراطية في حرية الكلام والحوار والنقاش^(٢).

ب- حق طرح موضوع جديد للمناقشة

أجاز النظام الداخلي في المادة (٣٤) الفقرة (سابعاً) منه (يجوز لثلاثة أعضاء طرح موضوع هام للمناقشة لاستيضاح سياسة المحافظة أو إحدى دوائر المحافظة ويقدم الطلب إلى الرئيس ويحدد موعد للمحافظ أو مدير الدائرة المعنية للحضور ويسقف زمني يحدده الرئيس إمام المجلس للمناقشة).

كما وأجاز النظام الداخلي في المادة (١٧) الفقرة (أولاً) منه (للعضو الحق في تقديم إي مقترح رسمي لرئيس الجلسة تحريرياً)، وبعد تقديم المقترح يجب التنشئة عليه من قبل عضو آخر حتى يتمكن اعتماده من قبل المجلس (التنشئة تعني موافقة العضو على عرض المقترح الرسمي إمام المجلس وليس معناه بالضرورة الموافقة على ذلك المقترح)، ويقوم رئيس المجلس بقراءة المقترح قبل المناقشة والتصويت عليه، ويحق للعضو مقدم الطلب إن يجري عليه تعديل أو سحبه بالكامل قبل المناقشة، ويجب إن تكون مناقشة التعديل مقتصرة على التعديل فقط إلا إذا تم تغير المقترح بالكامل فيجب إن يكون التغيير متعلقاً بالمسألة موضوع النقاش، إما المقترحات التي تقدم من اللجان الدائمة فهي لا تحتاج للتنشئة.

ج- حق التمتع بإجازة

أوضح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم مدة الدور الانتخابية للمجالس، أربع سنوات تقويمية ، وأشار النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف بأن دورة انعقاد المجلس تكون سنوية وتتكون من فصلين تشريعيين، وحددها مجلس المحافظة (ثمانية اشهر)، وهذا يعني

(١) للمزيد، ينظر : المادة (١٧)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف لسنة ٢٠٠٩.

(٢) وائل عبد اللطيف الفضل: أصول العمل النيابي - البرلماني، ج٢، دار بابل للطباعة ، بغداد، ص١٨.

تمتع العضو بالإجازة لمدة (شهر واحد)، وهذا ما ذهب إليه قرر مجلس محافظة النجف الأشرف بجلسته المنعقدة في ٢٠/٧/٢٠٠٩، على أن ينتهي الفصل التشريعي الأول في ١٠/٨/٢٠٠٩، ويبدأ الفصل التشريعي الثاني في ١٠/٩/٢٠٠٩^(١). تمتع عضو مجلس المحافظ بالإجازة التشريعية الغرض منه هو لمنح الفرصة لأعضاء مجلس المحافظة لقضاء بعض الشؤون الداخلية والراحة بعد العمال الشاق، ولغرض توسيع المعرفة والاطلاع وتحضير المشاريع القانونية الجديدة استعداداً للمرحلة القادمة. تمتع العضو بالإجازة التشريعية لمدة (شهر واحد) لا يعني عدم تمتعه بالإجازة في الحالات الضرورة أو الأسباب القهرية كالمرض وغيرها، شريطة أن يخضع منح الإجازات للأعضاء لموافقة الرئيس إدارياً إما من الناحية المالية فتخضع لقانون انضباط موظفي الدولة المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١، إن الإجازة التي يتمتع بها عضو مجلس المحافظة يجب أن لا تخل بالنصاب القانوني لانعقاد المجلس، إذ إن ذلك يشكل ضرراً في المصالح العامة.

د- حق توجيه الأسئلة

السؤال هو استيضاح أمر ما أو لفت نظر المعني إلى أمر من الأمور، بغية معرفة حقيقته، ومن المبادئ المقررة حق أعضاء مجلس المحافظة في توجيه الأسئلة إلى المحافظ أو أحد نائبيه، أو المدراء العامين، ومدراء الدوائر الأخرى ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، في سبيل للاستفسار عن موضوع معين أو محدد أو عن أي أمر من الأمور التي تدخل في نطاق اختصاصهم فيما يتعلق بأعمالهم، أو أعمال دوائريهم. وهناك عدة طرق تتبع في طريقة توجيه السؤال فهي إما أن يكون الجواب شفاهاً عبر حضور من وجه إليه السؤال والإجابة، أو كتابة من خلال إرسال إجابة تحريرية دون الحضور، ويكون ذلك عن طريق المجلس ابتداءً وانتهاءً.

في حين أشارت المادة (٣٤) الفقرة (أولاً) من النظام الداخلي إلى مايلي (..... من خلال أسئلة خطية توجه عن طريق رئاسة المجلس وعلى المحافظ أو نائبيه الإجابة على ذلك السؤال خطياً خلال أسبوع من تاريخ تبليغه به)، وعلى رئاسة المجلس أن تدرج الجواب المرسل من قبل المحافظ أو نائبيه على جدول أعمال المجلس في الجلسة اللاحقة من تاريخ وصوله إلى رئاسة المجلس^(٢)، وباستخدام هذه الوسيلة فإن النقاش يبقى محصوراً بين السائل والمسؤول، ولا يحق للأعضاء الآخرين التدخل في الموضوع، لأن مثل هذا التدخل يخرج السؤال عن طبيعته أو

(١) جريدة الوقائع النجفية: العدد (١)، حزيران ٢٠٠٩.

(٢) ينظر للمزيد، المادة (٣٤) الفقرة (ثانياً، رابعاً)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة

القصد منه. فلا تترتب على السؤال مناقشة عامة، كما انه لا يؤدي إلى طرح الثقة، وإذا ما اشتملت إجابات المسؤول بعض الغموض جاز للسائل دون غيره إن يستوضح من والمسؤول المعني أو يعقب على الإجابة ولموجه السؤال أن يتنازل أو سحب السؤال قبل الإجابة عليه أو في أي وقت شاء لأنه حق من حقوقه توجيهها وتنازلاً، وبكمن الفارق بين السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة في أن الأول بمثابة علاقة ثنائية بين العضو السائل المسؤول، بينما الثاني فهو مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء من أعضاء المجلس، أما وجه الشبه بينهما يكمن في أن كليهما يرمي إلى الاستعلام والاستيضاح عن أمور من الأمور دون أن يتضمنا تجريحاً أو اتهاماً المسؤول^(١)، لذلك غالباً ما تنتهي المناقشة في هذه الحالة بإقفال باب المناقشة والانتقال إلى جدول أعمال المجلس.

هـ- حق الاستيضاح

الاستيضاح يمثل المرحلة الوسطى ما بين السؤال والاستجواب، فهو مرحلة لاحقة للسؤال عندما لا يقتنع أعضاء مجلس المحافظة بالإجابات المقدمة من المحافظ أو احد نائبيه أو المدراء العاميين، ومدراء الدوائر الأخرى، أو حينما يرغب مجلس المحافظة في الوقوف على المزيد من التفاصيل بشأن الأسئلة التي تم تقديمها، ويمكن اللجوء لطلب الاستيضاح إلى رئاسة المجلس من (ثلاثة أعضاء)، على إن تكون الإجابة على الاستيضاح خلال مدة (أسبوع)، يستضيف فيها المجلس المحافظ أو احد نائبيه أو احد المدراء العاميين للإجابة على أيه مواضيع ذات صلة بطلب الاستيضاح، ولرئيس الجلسة وبحسب تقديره الإذن للجنة المختصة أو احد الأعضاء بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات على الإجابة^(٢).

و- حق الاستجواب

يعتبر هذا الحق من اخطر الحقوق التي يتمتع بها عضو مجلس المحافظة، ويحمل الاستجواب في طياته الاتهام بالتقصير للجهة المستجوبة، وبسبب خطورة الحق في ممارسة الاستجواب فانه في العادة يحاط بضمانات وإجراءات كبيرة معينة، ضماناً لسييره بالاتجاه السليم،

(١) ينظر للمزيد مشوط ألهاجري : المسؤولية السياسية للحكومة إمام البرلمان، دار هلا للنشر والتوزيع، الجيزة ٢٠٠٨، ص ١٠٢.

(٢) للمزيد ينظر المادة (٣٤) الفقرة (ثالثاً، سادساً)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩، ص ٤٤.

وعدم انحرافه عن أهدافه الأصلية، ويختلف الاستجواب عن السؤال والاستيضاح بأنه يفتح الباب أمام سجال عام يمكن أن يشترك فيه جميع أعضاء المجلس، وينتهي بقرار يعلن فيه المجلس رضاه عن تصرف الحكومة أو عدم الرضا الذي يترتب عليه الإقالة أو التوصية بها.

وبما إن الاستجواب حالة خطيرة قد يؤسس عليها الإقالة أو الإعفاء بحق المستجوب (المحافظ أو احد نائبيه أو أصحاب المناصب العليا ، ورؤساء الأجهزة الأمنية)، لذلك كان لكل قرار يصدر عن المجلس فيه إعفاء أو إقالة يتوجب إن تسبقه جلسة استجواب للشخص المعني قبل صدور القرار ووفق القانون، كـ"موجب" استناداً إليها أن يعطى المستجوب الوقت الكافي بعد تبليغه بالاستجواب والأسئلة التي ستوجه إليه، لكي يتمكن من إعداد الأجوبة اللازمة والاطلاع على التفاصيل إذا ما أوجبت الحالة ذلك.

ويترتب على حضور المستجوب جلسة المجلس المخصصة للاستجواب مناقشة عامة يجوز للأعضاء خلالها الحل محل بعضهم البعض في ممارسته، فهذا الحق مما لا يؤثر في تمامية تنازل طالبه عنه. ولا تجري المناقشة في طلب الاستجواب إلى بعد سبعة أيام من تاريخ تبليغه وبعد المناقشة والاستماع إلى الأجوبة، فإذا اقتنع المجلس، أو موجه الاستجواب، بوجهة نظر أو بأجوبة المستجوب تعد المسألة منتهية، وإذا لم يقتنع أغلبية الأعضاء الحاضرين بأجوبة المستجوب جاز لهم طلب عرضه للتصويت على الإقالة، ولكن التصويت عليها يجب أن يتم في جلسة لاحقة، فلا يجوز أن يكون في نفس الجلسة، ولم يبين المشرع الفاصل الزمني بين جلسة الاستجواب وجلسة التصويت على الإقالة، وعليه جاز للمجلس أن يعقد جلسة لاحقة للتصويت ولو بفواصل زمني قصير، ولخطورة القرار الصادر بالإقالة، وقرار المجلس بالإقالة يجب أن يصدر بتصويت الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على إن تكون الإقالة أو التوصية بها مستنداً إلى إحدى الأسباب الواردة في الفقرة (٨) المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم (٢١) لسنة ٢٠٠٩ .

إلا أن المشرع أضاف آلية أخرى بصدد استجواب أصحاب المناصب العليا، إذ أتاح للمحافظ الحق باقتراح إعفائهم من المنصب على مجلس المحافظة ولمجلس الوزراء كذلك حق اقتراح الإقالة باقتراح من الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في الفقرة (٨) المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وبما إن أي قرار يتخذه المجلس بالإقالة أو الإعفاء يجب أن تسبقه جلسة استجواب، عليه يكون المجلس ملزماً باستجوابهم متى اقترح المحافظ ذلك، فإذا لم يقتنع خمس الأعضاء بأجوبتهم جاز لهم طلب التصويت بالإقالة، فالأمر مختلف عنه في طلب إقالة المحافظ أو احد نائبيه الذي يتطلب لعرض التصويت على الإقالة طلب الثلث وليس الخمس. إن قرار إقالة المحافظ أو احد نائبيه الصادر عن مجلس المحافظة بعد جلسة الاستجواب خاضع للطعن به أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة

عشر يوما من تاريخ تبليغه بالقرار، وعلى المحكمة إن تبت في الطعن خلال مدة شهر واحد من تاريخ تسجيله لديها وعليه في هذه الحالة إن يقوم بتصريف أعمال المحافظة اليومية لحين البت في الاعتراض^(١).

غير إن المشرع لم يمنح مثل هذا الحق لأصحاب المناصب العليا، كما لم يمنحهم حق الاعتراض أمام محكمة القضاء الإداري مثلما ذهب إلى منحه لأعضاء المجلس المقالين، وكان الأولى منحهم مثل هذا الحق تحقيقا للعدالة ومنعا لتعسف المجلس في استخدام حقه بالاستجواب أو خروجه عن الأسباب الحصرية الواردة في القانون. ولخطورة الاستجواب وما ينطوي عليه، فيجب إن يبنى الاستجواب على شروط لا بد إن تتوفر لتحقيق الغاية من الاستجواب وهي كالآتي^(٢):-

❖ إن يكون الاستجواب تحريريا :

لان الاستجواب عبارة عن إسناد أفعال أو وقائع إلى المطلوب استجوابه، فيجب إن يقدم طلب الاستجواب تحريريا" إلى رئيس المجلس استنادا للمبادئ العامة التي تحكم عملية الاستجواب، وان يعزز بعدد من التوقيعات التي يشترطها طلب الاستجواب، ويشترط قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٧) الفقرة ثامناً) منه (استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضائه.....)، وأكد ذلك النظام الداخلي لمجلس المحافظ في مادته (٣٤) الفقرة (ثامناً) منه (لثلث أعضاء المجلس حق طلب استجواب المحافظ أو احد نائبيه أو أصحاب المناصب العليا ومدراء الدوائر التنفيذية في المحافظة).

وان يشتمل الطلب على الأمور المستجوب عنها، والنقاط والوقائع التي يتناولها الاستجواب، وكذلك الأسباب التي يستند إليها وفيما إذا كان المستجوب مسؤولا عنها بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر، إي ضمن السلطات والاختصاصات التي يتمتع بها أو غير ذلك، ويشترط في الاستجواب إن ينطوي على تقصير ولا يكفي مجرد الشبهات أو كلام غير معزز بالوقائع والأسانيد، فمهمة المسؤول المستجوب يجب إن تحفظ في طلب الاستجواب، وان لا يتخذ من هذا الحق مدعاة للتشهير قد يكون وراءه غرض سياسي لإدانة هذا الحزب أو ذاك، وهذه من الأمور التي تلجا إليها بعض الأحزاب، وذلك باستخدام منبر (المجلس) للدعاية الانتخابية.

(١) المادة (٧) الفقرة (ثامناً - ٤) ، من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٢) وائل عبد اللطيف الفضل :أصول العمل النيابي- البرلمان، مصدر سبق ذكره ، ص ٢١.

❖ إن يكون طلب الاستجواب موافقا للقوانين

حيث إن القانون هو الضابط الذي يجب عدم الحياد عنه، لذلك يجب على طالب الاستجواب إن لا يخالف طلب الاستجواب القوانين والأنظمة والتعليمات وفي حالة مخالفتها يستطيع رئيس مجلس المحافظة إن يرفض طلب الاستجواب.

وشهد مجلس محافظة النجف عملية استجواب محافظ النجف الأشرف للدورة الانتخابية ٢٠٠٩-٢٠١٣، وجاء طلب الاستجواب على خلفية سحب محافظ النجف الأشرف (عدنان في الزقوة) عسكرياً كانت تنفذ أمراً قضائياً بإخلاء منازل من المتجاوزين، حيث اعتبار ان امر سحب تلك القوات غير صائب وساهم في تقليل هيبة الدولة، وسقط (١٣) جريحاً بين مدنيين ورجال شرطة. مشددين على ضرورة ان تتحمل المحافظة مسؤولية قرارها.

وبعد ان صوت مجلس المحافظة في جلسته الاعتيادية المنعقدة في (١٨/ تشرين الثاني/ ٢٠١٢) على قرار استدعاء المحافظ عدنان الزرقي واستجوابه في جلسة خاصة في يوم الاربعاء (٢١ / تشرين الثاني/ ٢٠١٢)، فان المحافظ استجاب للقرار وحضر الجلسة، الا ان الاستجواب تم تأجيله بعد تقديم " عشرة من اعضاء المجلس طلبا الى رئيس المجلس (فايد كاظم نون الشمري)* لتأجيل الاستجواب لأسباب فنية"، واصفين إيّاه بغير القانوني. كون القرار، وبحسبهم، لا يستوفي الاجراءات القانونية. وأن "المجلس قرر مناقشة الردود خلال جلسة الاحد المقبل لاتخاذ القرار المناسب بحقها"، مبيناً أن "عضو المجلس طلال بلال قام باستجواب المحافظ متهما اياه بمخالفة قوانين صادرة عن مجلس الوزراء والقضاء"

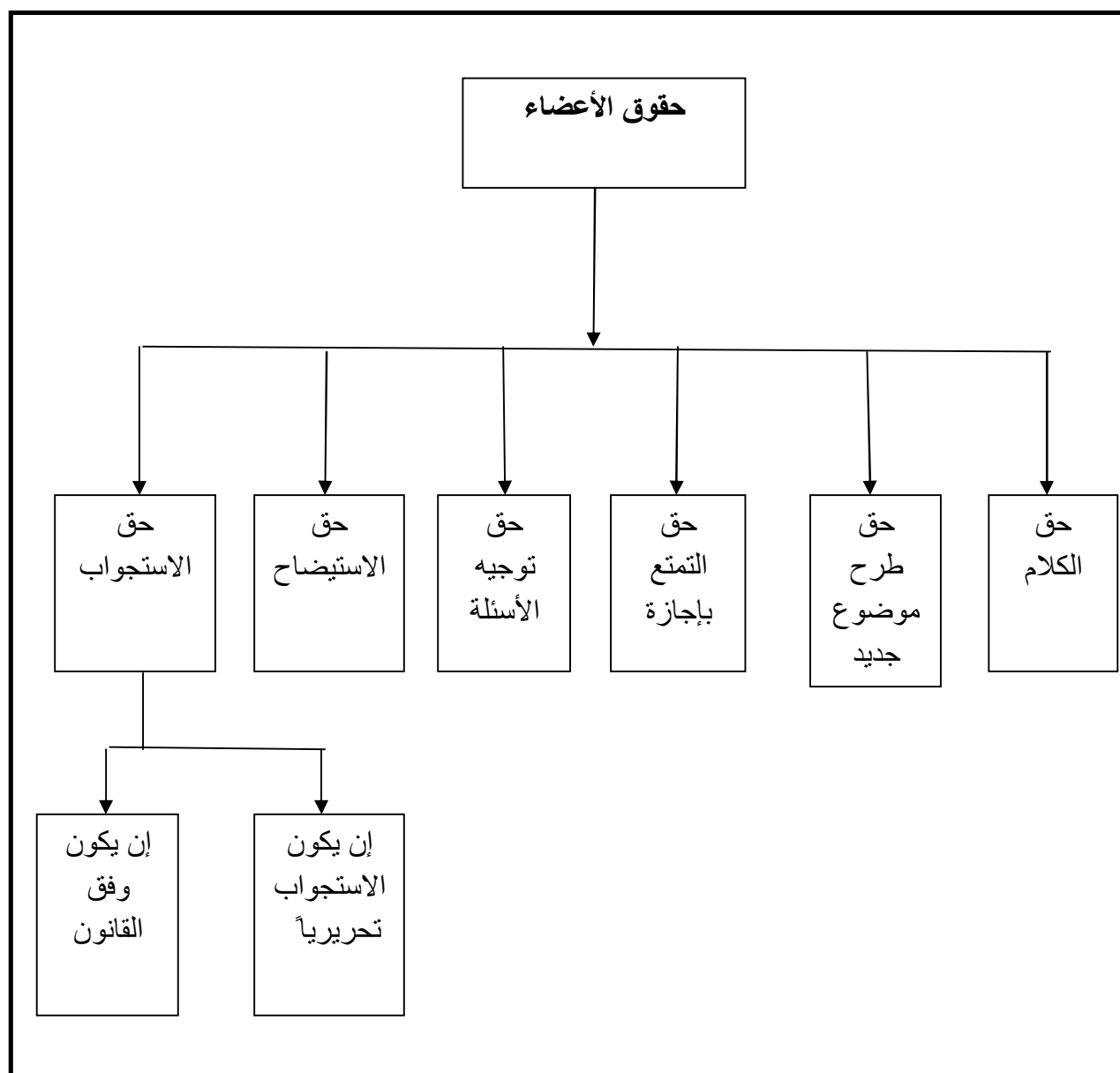
وصادق مجلس محافظة النجف الأشرف في جلسته الاعتيادية اليوم الاحد (١٨ /كانون الاول / ٢٠١٢) على توصية اللجنة الامنية الخاصة بتوجيه محافظ النجف الأشرف عدنان الزرقي بإزالة التجاوزات في المشروع الاستثماري وخلال مدة اسبوعين وبخلافه يتحمل المسؤولية الكاملة " كما وان التوصية " تضمنت استجواب المحافظ عن أسباب عدم تنفيذه توجيهات مجلس المحافظة التي تقتضي بإزالة هذه التجاوزات فضلاً عن قيامه بسحب القوة الامنية التي كان واجبها القاء القبض والتحري على المتهمين في نفس المنطقة لتجاوزهم على القوة الامنية واجهزة البلدية المكلفة بأداء واجبها "(١).

* فايد كاظم نون الشمري رئيس مجلس محافظة النجف الاشرف للدورة الانتخابية لسنة ٢٠٠٩.

(١) مجلس النجف يمهّل الزرقي اسبوعين لإزالة متجاوزين على مجمع سكني، شبكة المعلومات الدولية، الانترنت:

مخطط رقم (٥)

حقوق أعضاء مجلس المحافظة وفقاً للنظام الداخلي



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الاشرف لسنة ٢٠٠٩، المادة (١)،

ص ١٠.

٢. واجبات الأعضاء

إضافة إلى الحقوق التي يتمتع بها عضو مجلس المحافظة، بطبيعة الحال هناك واجبات عليه الالتزام بها لضمان حسن سير أعمال المجلس، وأشارت المادة (٩) من النظام الداخلي إلى عدد من الواجبات التي تتأط بعضو مجلس المحافظة وهي كالآتي:-

- الحضور المنتظم والمشاركة الفاعلة في اجتماعات وإعمال المجلس.
- التعاون وإينماء روح العمل المشترك بين الأعضاء في ما يخص المصلحة العامة للمحافظة.
- تنفيذ ما يكلفون به مكن قبل المجلس ورفع التقارير بالنتائج.
- المشاركة في اللقاءات الجماهيرية والرسمية المكلفين بها من قبل المجلس.
- المساهمة في تحقيق مبدأ سيادة القانون والنظام العام.

وذهب مجلس محافظة النجف الأشرف ومن خلال نظامه الداخلي في فرض عقوبات على عضو مجلس المحافظة في حالة عدم الحضور المنتظم والمشاركة في اجتماعات وإعمال المجلس^(١).

كما وأشار النظام الداخلي في المادة (٣٨) منه (وجواب التفريغ لعضوية المجلس، ولا يجوز للعضو إن يكون عضواً في إي مجلس تشريعي آخر، ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس وأي عمل في منصب رسمي أو في القطاع العام، ولا يجوز للعضو إن يتعاقد مع دوائر الدولة بنفسه أو بواسطة غيره في إنشاء مدة عضويته ولا يجوز استغلال عضويته لمصلحته الخاصة) . كما يمنع عضو مجلس المحافظة من قبول أو استلام هدايا أو أموال أو منافع له أو لإفراد عائلته حتى الدرجة الثانية باعتباره عضواً في مجلس المحافظة^(٢)، ويجب على عضو وموظفي المجلس عدم إفشاء المعلومات السرية أو استخدامها للمصلحة الشخصية أو الحزبية^(٣).

(١) ينظر للمزيد: المادة (٢٦)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف لسنة ٢٠٠٩، ص ٣٣-٣٤.

(٢) المادة (٢٤)، الفقرة (أولاً، ثانياً، ثالثاً)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩، ص ٣٢.

(٣) المادة (١١)، الفقرة (أولاً، ثانياً، ثالثاً)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩، ص ١٥.

ثانياً :- لجان مجلس محافظة النجف الأشرف

يهدف مجلس المحافظة من إنشاء لجان (دائمة أو مؤقتة) لرفع قدرة الجهاز التشريعي على التعامل مع تزايد عدد القضايا العامة ومن ثم اتساع حجم العمل التشريعي لدى مجلس المحافظة، ولا يمكن بأي حال من الأحوال التقليل من دور اللجان خاصة في المجالات التشريعية ، حيث يتم فيها مناقشة مشاريع القوانين واقتراحاتها، وكذلك بإمكانها أن تتقدم باقتراح تعديلات عليها الأمر الذي يؤدي لتطوير المشروع أو الاقتراح مع إتاحة المجال أمام مقدم المشروع أو الاقتراح الدفاع عنه خلال المناقشة العامة أمام المجلس المعني، فضلاً عن حاجة المجلس لمواجهة سيطرة المؤسسة التنفيذية على وضع الأجندة التشريعية في كل مجال من المجالات السياسية العامة للمحافظة^(١).

ومجالس المحافظات في العادة تتكون من نوعين من اللجان هما:

١. اللجان المؤقتة:

في حالات خاصة يقوم رئيس المجلس بتشكيل لجان فرعية أو مؤقتة لدراسة مواضيع معينة وطارئة، وينتخب أعضائها عند تشكيلها فقط وتحل اللجان المؤقتة وبقرار من الرئيس حال الانتهاء من عملها أو عند عدم انجاز المهام الموكلة بها، والغاية الأساسية من إنشاء اللجان المؤقتة هي لضمان سرعة انجاز أعمال المجلس، وعلى رئيس المجلس عرض نتائج أعمال ونشاطات اللجان المؤقتة على المجلس، ويجب إن لا تتقاطع أعمال اللجان المؤقتة عند تشكيلها مع أعمال اللجان الدائمة^(٢).

٢. اللجان الدائمة:

إن فكرة الأخذ بتشكيل لجان دائمة في مجالس المحافظات ليست وليدة فكر نظام سياسي بعينه، وإنما يؤخذ بها في كافة الأنظمة، وتقوم على أساس فكرة تقسيم العمل والبحث عن التخصص للقيام بالمهام الملقاة على عاتق تلك المجالس، إذ لا يعقل إن يجتمع المجلس بكامل أعضائه لدراسة أي موضوع يدخل في اختصاصه، وذلك نظراً لضيق الوقت من جهة، وكثرة الموضوعات وتشعبها من جهة أخرى. لذا فإن الأنظمة السياسية المعاصرة لجأت لفكرة تشكيل اللجان التي تنقسم العمل وتزود

(١) ينظر للمزيد منار الشوريجي: الكونغرس الأمريكي - المؤسسة المنسية عربياً، مركز الدراسات الاستراتيجية، القاهرة ، ٢٠٠١، ص ١٢٢.

(٢) للمزيد، ينظر: المادة (٣٣)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الاشرف لسنة ٢٠٠٩، ص ٤٣.

المجلس بهيئته بتقاريرها للإسراع بأعمال المجلس وإِنجاز أكبر قدر من المهام الملقاة على عاتقه دون إِنْقوم بهيئته بالدراسة والبحث حول أساسيات العمل محل الدراسة، وإِنما تقوم بهذا الجهد اللجان كل في حدود نطاق اختصاصاتها وترفع تقاريرها إلى رئيس المجلس الذي بدوره يقوم بعرضه للمناقشة والتصويت من قبل هيئة المجلس المعني.

و اللجان الدائمة المشكلة من قبل مجلس محافظة النجف الأشرف هي لجان استشارية لا تتمتع بأية صلاحيات في اتخاذ القرارات دون الرجوع إلى المجلس غير أنها تتولى دراسة مشروعات لقرارات والمقترحات وإِعداد التقارير والتوصيات والدراسات ومتابعة أية قضية يكلفها المجلس بها ضمن اختصاصها، مع إمكانية إحالة الموضوع المعروض عليها للبحث إلى عضو أو أكثر أو إلى لجنة أخرى إذا تطلب الأمر لدراسته، وتتمتع بإمكانية توجيه المخاطبات والكتب الرسمية لدوائر الدولة والمؤسسات الأهلية ولها الحق ويتخويل تحريري من رئيس لمجلس الطلب من الوزارات ودوائرها الوثائق والبيانات والمستندات وغيرها من المعلومات التي تراها ضرورية لإنجازها اعملها، ولرئيس للجنة الدائمة إن يقدم التقارير والدراسات والمقترحات ومسودات المشاريع المراد تشريعها من قبل المجلس، والحق في طلب استدعاء الأشخاص بعد الحصول على موافقة ثلث أعضاء المجلس، وتتمتع اللجان الدائمة بتوفير مالي مناسب لكل لجنة خاص بإنجاز أعمالها على إن يكون وفق الضوابط المالية والحسابية المعمول بها^(١).

وأشارت المادة(٢٨) من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف في اعتماد الإلية لتشكيل اللجان الدائمة داخل مجلس المحافظة وفق النظام الداخلي.(للمزيد ينظر ملحق رقم (٥) النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف).

في حين إن مجلس محافظة النجف الأشرف يتكون من (١٥ لجنة دائمة) وهي كالآتي^(٢):

١. لجنة التربية.٩. لجنة العلاقات العامة ومنظمات المجتمع المدني.
٢. لجنة الاستثمار والأعمار. ١٠. لجنة التعليم العالي والشباب.
٣. لجنة الخدمات. ١١. اللجنة الاقتصادية.
٤. لجنة الصحة والبيئة. ١٢. لجنة الزراعة والموارد المائية.
٥. اللجنة الأمنية. ١٣. لجنة النزاهة.
٦. اللجنة القانونية. ١٤. لجنة الطاقة.
٧. لجنة المرأة والطفل وحقوق الإنسان. ١٥. لجنة العمل والضمان والرعاية الاجتماعية.
٨. لجنة الثقافة والأوقاف السياحية والدينية.

(١) المادة (٣١)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الاشرف لسنة ٢٠٠٩، ص ٤٠ - ٤١.

(٢) المادة (٢٩) ، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الاشرف لسنة ٢٠٠٩ ، ص ٢٧.

ثالثاً:- آليات عمل مجلس محافظة النجف الأشرف وفقاً لنظامه الداخلي *

المقصود بالنظام الداخلي هو الوثيقة المتضمنة قائمة لترتيب الموضوعات والإجراءات التي سيبحثها أو يعالجها المجلس في جلساته ولجانه، وفي الغالب إن تفاصيل هذه الوثيقة لينظمها التشريع الخاص بنظام مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وإنما ترك أمرها إلى النظام الداخلي ليتطرق إلى كل مايتعلق بها موضحاً القواعد التي يجب على مجلس المحافظة إتباعها وعدم الحيدة عنها عند عقد جلسات مجلسه ولجانه المختلفة، ويكون النظام الداخلي من الأهمية البالغة بالنسبة للمجالس لأنه يوضح عمل المجالس وعمل اللجان وصلاحيات الرئيس ونائبه والإجراءات المتعلقة بتسيير أعمال المجالس.

ونظراً لنفاذ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وماتضمنه من أحكام جديدة تطرقت للصلاحيات التشريعية ورقابية لمجالس المحافظات والتي لم تكن معهودة فيما سبق عهد لمجالس المحافظات عملية إصدار النظام الداخلي الخاص بتنظيم عمل مجالسه **، أوكل القانون في المادة (٧) الفقرة (رابع عشر) منه إلى مجلس المحافظة صلاحية إقرار نظام داخلي ينظم سير أعماله، غير أن القانون لم يوضح النقاط الآتية:-

❖ الجهة المختصة باقتراح مشروع النظام الداخلي والجهة المختصة بالمصادقة عليه وإقراره.

❖ آلية وضع النظام الداخلي.

❖ هل ينفرد كل مجلس محلي بوضع نظام داخلي خاص به أم أن مجالس المحافظات تشترك جميعها في وضع نظام داخلي موحد تعمل بموجب أحكامه.

و الجدير بالذكر أن انفراد كل مجلس بوضع نظام داخلي يمكن أن يؤدي إلى اختلاف وتباين وتعارض بين نظام داخلي وآخر، كما قد يؤدي إلى اتفاق بعض النظم الداخلية مع القانون واختلاف بعضها الآخر معه، مما سينتج عنه اختلاف في التطبيق ويؤثر سلباً على مستوى أداء المجالس وفعاليتها، ولغرض ضمان وحدة النصوص القانونية التي ستدون في النظام الداخلي واتفاقها مع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم فإن الأسلوب الأمثل يتجسد في سن نظام

* النظام الداخلي لسنة ٢٠٠٩.

** فحين كانت هذه القواعد تصدر في شكل تعليمات يصدرها وزير الداخلية وقد أوجب تطبيقه على جميع مجالس المحافظات دون تمييز أو تفريق وفقاً لقانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.

داخلي موحد ينظم أعمال مجالس المحافظات، على أن تشترك جميع المجالس بوضعه. وهذا ما ذهب اليه المشرع في ألزام مجلس المحافظة إقرار نظامه الداخلي خلال مدة شهر من تاريخ أول جلسة يعقدها ويصادق عليه من خلال التصويت عليه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(١). غير انه لم يلزم مجالس المحافظات على أن تشترك جميعها بوضعه، وعلى ذلك كان قد أصدر مجلس محافظة النجف الأشرف هذا النظام الداخلي وقد تضمن (٤٧) مادة بينت ممارسة المجلس لنشاطاته وإعماله على وفق إحكام الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ وقانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، الذي فوض له اختصاصات وصلاحيات مهمة وواسعة هذا بالنسبة لمجلس لمحافظة، أما مجلس الناحية فيقوم بالاختصاص ذاته بمقتضى أحكام الفقرة (عاشراً) من المادة (١٢) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، يقوم مجلس القضاء بموجب الفقرة (ثاني عشر) من المادة (٨) من القانون ذاته بوضع نظامه. وكلامنا عن النظام الداخلي لمجالس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩ سيدور حول الآتي :

١. مدة دورة عمل المجلس وجلسته الأولى.
٢. أداء القسم.
٣. العلنية والسرية في جلسات المجلس.
٤. جلسات المجلس الاعتيادية وغير الاعتيادية (الطارئة).
٥. جدول الأعمال.
٦. النصاب القانوني.
٧. التصويت.

(١) المادة (٧) الفقرة (رابع عشر)، من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

١. مدة دورة عمل مجلس المحافظة وجلسته الأولى

نظم قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٤) منه (تكون مدة الدورة الانتخابية للمجالس، أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة لها). وجاء كذلك النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩ ليؤكد في المادة (٧) الفقرة (أولاً) منه (تكون مدة الدورة الانتخابية للمجلس أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة يؤدي فيها الأعضاء اليمين القانونية)، على إن تنتهي الدورة الانتخابية للمجلس عند أداء اليمين القانونية في أول جلسات المجلس المنتخب الجديد، على إن تكون لمجلس المحافظة دورة انعقاد سنوية تتكون من فصلين تشريعيين ويحدد هما المجلس بقرار لاحق^(١)، إما جلسة المجلس الأولى المنعقدة والتي تأتي تنفيذاً لدعوة رئيس الوحدة التنفيذية السابق (المحافظ) وخلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على انتخاب رئيس المجلس ونائبه) بالأغلبية المطلقة* لعدد الأعضاء في أول جلسة يعقدها المجلس، على إن يتم عقد الجلسة الأولى برئاسة اكبر الأعضاء سناً^(٢).

٢. أداء القسم

نظم النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩ في المادة (١٢) الفقرة (ثالثاً) منه أداء القسم للعضو قبل مباشرته لإعماله في المجلس، فقد أوجب ذلك إذ لايجوز للعضو إن يباشر عمله ما لم يؤد اليمين القانونية أمام أعلى سلطة قضائية في الوحدة الإدارية وفق الصيغة الآتية:- (اقسم بالله العظيم إن أحافظ على العراق، وأصون مصالحه وسلامته، وإن ارعي الشعب واحترم الدستور والقوانين وإن أؤدي عملي بإخلاص وصدق وأمانة وحياد والله على ما أقول شهيد). والقصد من ذلك إن يشعر العضو بعظم المسؤولية التي ستقع على عاتقه وهو يمارس إعماله في المجلس تلك المسؤولية التي حمله أمانتها مواطنو الوحدة الإدارية، ووفاء وإخلاصاً لواجب الوظيفة، ويجب أداء هذا القسم في جلسة علنية.

(١) المادة (٧)، الفقرة (ثانياً، ثالثاً)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الاشرف لسنة ٢٠٠٩. *الأغلبية المطلقة لمجلس محافظة النجف الذي يمثل (٢٨ عضواً)، تتمثل بنسبة (١٥ عضو) من مجموع الكلي للأعضاء الحاضرين.

(٢) المادة (١٢٢)، الفقرة (٥٢)، من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. وكذلك المادة (٧)، من الفقرة (أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وكذلك المادة (٨)، الفقرة (سابعاً) من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الاشرف لسنة ٢٠٠٩.

٣. العلنية والسرية في جلسات المجلس

المقصود بالعلنية في هذا المقام هو الحق في حضور جلسات المجلس من قبل غير الأعضاء (المواطنين، المراقبين، الإعلاميين)، أو غير المكلفين بإعمال رسمية فيه للاستماع إلى ما يدور فيه من موضوعات ومناقشات ومداولات، ومبدأ علنية جلسات المجلس يمثل ثمرة من ثمرات الممارسة الديمقراطية التي تسعى مجالس المحافظات لتحقيقها ومن هنا يمكن أدراك ضرورة القول بوجود عقد جلسات المجلس بصورة علنية لان إعمال المجلس يجب إن لأتكون بمنأى عن إطلاع ورقابة الناخبين المحليين، وبالتالي فإن ممارستها على المستوى المحلي تتشابه مع ممارستها على المستوى الوطني^(١). وحيث أشارت المادة (١٦) الفقرة (سابعاً) من النظام الداخلي إلى مايلي (تكون الجلسات علنية يمكن للمواطنين والمراقبين والإعلاميين حضور جلسات المجلس دون حق المشاركة والمناقشة والتصويت في جلسات المجلس).

صحيح إن النظام الداخلي أوجب علنية جلسات المجلس ولكن إلا تستدعي بعض الموضوعات المعروضة على المجلس إن يكون بحثها والمدولة بشأنها إن تتم بصورة سرية لأسباب تتعلق بالصالح العام ؟ من الجائز ذلك ولكن اشترط في سرية جلسات المجلس إن يكون اقتراح ذلك إما من رئيس الجلسة أو من ثلاثة أعضاء على إن تكون بموافقة أغلبية الحاضرين، وهذا ما ذهب إليه النظام الداخلي في المادة (١٦) الفقرة (سلساً) منه إلى مايلي (تكون الجلسات علنية إلا إذا تطلبت الظروف غير ذلك باقتراح من الرئيس أو ثلاثة أعضاء وبموافقة أغلبية الحاضرين وفي هذه الحالة يقتصر الحضور على أعضاء المجلس ويقوم أمين سر المجلس بتنظيم المحضر).

٤. جلسات المجلس الاعتيادية ولسات المجلس غير الاعتيادية (طارئة)

لسات مجلس المحافظة وكما أشار إليها النظام الداخلي تكون على نوعين إما لسات اعتيادية وأما لسات غير اعتيادية (طارئة).

فاللسات الاعتيادية هي اللسات المنتظمة التي يعقدها مجلس المحافظة في ميعادها وبواقع مرتين في الأسبوع، وقد جرت العادة إن يكون هذا التوقيت في الغالب لاختلف من جلسة إلى أخرى كان يكون في اليوم الأول من كل أسبوع.

إما إذا كان هناك أمراً طارئاً يدعو المناقشة على وجه الاستعجال واتخاذ القرار اللازم بشأنه دون الانتظار لموعدا انعقاد الجلسة القادمة كانت تلك الجلسة غير اعتيادية (جلسة

(١) عبد الرزاق إبراهيم الشيلخي : الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٢.

طارئة)، وأناط النظام الداخلي مهمة الدعوة لعقد مثل هذا النوع من الجلسات الطارئة إلى رئيس المجلس أو ثلث عدد الأعضاء بشرط إن يتم تبليغ الأعضاء خلال مدة (٢٤ ساعة) من موعد الاجتماع للجلسة الطارئة وبطريقة تحريرية من خلال أمين سر المجلس، واشترط في الوقت ذاته إن تنحصر المناقشات والمداولات في الجلسة الطارئة في الأمور التي تمت الدعوة من أجلها ولا يجوز تناول أمور أخرى لم ترد في الدعوة^(١). على إن يكون انعقاد جلسات المجلس في المقر المحدد لعقد جلساته وفي حالة انعقادها في غير المكان الرسمي المخصص له أو في غير مواعيدها المحددة تكون باطلة ولا يعتد بأي قرار يتخذ فيها، ومن حق رئيس مجلس المحافظة اتخاذ الاجراءات الكفيلة بفض مثل هذه الجلسات، اشترط النظام الداخلي في المادة (٣) الفقرة (أولاً) مايلي (يكون مقر المجلس في مركز قضاء المحافظة وللمجلس حق اختيار مقر بديل في حالة الظروف الطارئة).

٥. جدول الأعمال

جدول أعمال المجلس أو منهج جلسة المجلس يعرف بأنه قائمة بالبند والقضايا التي سيناقشها مجلس ما ويتداول فيها وهو يفرض على المتداولين (الأعضاء) عدم الخروج عنه، ولرئيس المجلس إن ينبه إلى التقيد بالجدول^(٢).

يعرف (روس) جدول الأعمال بأنه قائمة الموضوعات التي توضع للبحث والمناقشة من أجل التوصل لحلول عامه لها، إي إن تنظيم الأجندة ووضع جدول الأعمال أو منهج جلسة المجلس هي المرحلة التي يتم من خلالها تعيين وتحديد الموقف من المشكلة أو القضية العامة مما يحتم القيام بعمل أو اتخاذ إجراء أو قرار بصدها، وإن التوصل إلى الحل يعتمد على محصلة الدراسات والقناعات والخبرات والممارسات وكذلك المعلومات وفضلا عما ينجم عن الصراعات وتنافس القوى الحاصلة في تباين الآراء من قبل المعنيين بالقضية أي إن أجندة السياسية هي محصلة جهود أنشطة نظامية^(٣). وجود جدول أعمال حسن التنظيم أمر جوهري لعقد جلسة استماع فاعله، إذ يساهم هذا الجدول في وضع أسس النقاش ويحث على المشاركة ويساهم في تحقيق النتائج المتوخاه^(٤).

(١) المادة (١٦)، الفقرة (أولاً، ثالثاً، رابعاً)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩.

(٢) مورييس نخلة وآخرون: القاموس القانوني الثلاثي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٦١٩.

(٣) فهمي خليفة الفهداوي: السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، مطبعة المسيرة، عمان، ٢٠٠٢، ص ٥٠.

(٤) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية: اللجان البرلمانية، بلا، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١١.

وتتنوع ممارسة إعداد برنامج جدول الجلسات المقترح تنوعاً كبيراً ففي معظم الأنظمة يعد برنامج جدول الأعمال من قبل رئيس المجلس وأعضاء هيئة جماعية تضم مجموعة حزبية إلى جانب الرئيس ونائبيه ، وتعرف هذه الهيئة أحياناً باسم (المكتب)^(١).

وأشار النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩ في المادة (١٣) الفقرة (عاشراً) منه مايلي (من مهام وصلاحيات رئيس المجلس وعلى إن يساعده أمين سر المجلس وبإشراف الرئيس تنظيم جدول الأعمال لكل جلسة وتبليغ الأعضاء به قبل ٢٤ ساعة من انعقاد جلسات المجلس مع إرفاق المشاريع والمقترحات والتقارير الموضوعية للمناقشة).

إما عملية تنظيم أولوية المشاريع والموضوعات المدرجة في جدول الأعمال فهي تأتي إما حسب أهمية وخطورة المسائل المقترحة أو على أساس أسبقية ورودها إلى رئاسة المجلس، على إن يتم مناقشة فقرات جدول الأعمال بحسب تسلسلها الوارد في جدول الأعمال، ولا يجوز مناقشة أي موضوع خارج ما مدرج في جدول الأعمال^(٢). وعلى رئيس المجلس وفي بداية كل جلسة إن يقدم إيجاز لجدول أعمال الجلسة وخلاصة عن الأعمال والمخاطبات التي أجراها خلال الفترة ما بين جلسة والتي سبقتها، ومنح النظام الداخلي في مادته (١٧) الفقرة (أربعة عشر) مايلي (لعضو مجلس المحافظة عرض أي موضوع غير وارد في جدول الأعمال إذا كان يتعلق ببعض القضايا الخطرة أو ذات الأهمية العاجلة بعد موافقة رئيس المجلس)، هذا فيما يخص جلسات المجلس الاعتيادية، أما جدول الأعمال الخاص بجلسات المجلس الطارئة فستتطلب في حصر المناقشات في الأمور التي تمت الدعوة من أجلها ولا يجوز تناول أمور أخرى لم ترد في الدعوة التي عقدت من أجلها^(٣).

٦. النصاب القانوني

المقصود بالنصاب القانوني هو عدد الأعضاء الذين يجب حضورهم لجلسة المجلس أو جلسة أحد اللجان ولا يمكن عقد جلسة المجلس أو لأحد اللجان دون توفر النصاب القانوني داخل القاعة لتصبح عندئذ مباشرة بالمداولات في الموضوعات والقضايا المعروضة عليه قانونياً، أو هو أقل عدد الأعضاء المطلوب حضورهم في الاجتماع لإتمام العمل لكي يصبح الاجتماع قانوناً، وقد أشارت المادة (١٦) الفقرة (خامساً) من النظام الداخلي (يكتمل نصاب المجلس

(١) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية: نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية، بلا، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١٨.

(٢) المادة (١٧)، الفقرة (ثلاثة عشر)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩.

(٣) المادة (١٦)، الفقرة (أولاً)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩.

بحضور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ولا تفتتح الجلسة إلا بحصول النصاب القانوني ولا يجوز اتخاذ قرار إلا باكتمال النصاب).

ولكن ماهو الحكم إذا لم يحصل النصاب القانوني المطلوب لانعقاد جلسات المجلس؟
لقد قرر النظام الداخلي، في حالة عدم اكتمال النصاب القانوني يؤجل الاجتماع لمدة نصف ساعة فان لم يكتمل النصاب يحدد موعداً جديداً للاجتماع^(١).

٧. التصويت

المقصود بالتصويت هو بيان العضو لرأيه بالموافقة أو الرفض للمسائل المطروحة للمناقشة والمداوله عند اخذ الآراء بشأنها، وهو من ابرز حقوق العضوية ومساويا في قوته لأصوات الآخرين، فالهيئة التشريعية تتخذ قراراتها عن طريق التصويت الذي يسبق عادة ببحث ونقاش مستفيض لجوانب الموضوع، وهناك عوامل كثيرة سواء أكانت حزبية أو شخصية أو إيديولوجية وغير ذلك، تؤثر في تصويت عضو هيئة التشريع لمصلحة أو ضد مشروع قانون معين، وبصفة عامة إن الأعضاء تحاول خلال عملية المداولة والنقاش والتصويت التوفيق بين مصلحة الدولة ككل ومصلحة الأفراد والجماعات الذين يمثلهم وذلك لان استمراره في المجلس بواسطة إعادة انتخابه يتوقف على إرضائهم وكسب موافقتهم، ويتمكن أعضاء السلطة التشريعية من تجميع مطالب الأفراد والجماعات المختلفة والمفاضلة بينها على أساس التسوية والتوفيق بين المصالح الخاصة المتنافرة في ضوء المصلحة العامة للدولة^(٢). واشترط النظام الداخلي في المادة (١٩) الفقرة (أولاً) منه مايلي (يجري التصويت بالاقتراع العلني ولا يجوز التصويت بالوكالة). وأجاز النظام الداخلي اللجوء إلى طريقة الاقتراع السري واشترط لذلك وجوب جواز القانون ذلك أو إذا طلب ذلك الرئيس أو أكثرية الأعضاء الحاضرين وبموافقة الأغلبية البسيطة^(٣). وتجري عملية التصويت على المشروعات بالموافقة ب(نعم) على المشروع وكذلك ب(لا) للمشروع برفع الأيدي، وغير إن طريقة التصويت وعد الأصوات بالأيدي يبدو أنها أصبحت قديمة ومربكة وغير دقيقة^(٤)، وبعدها يقوم رئيس الجلسة بعد عملية التصويت بإعلان النتيجة وتبني مشروع القرار أو عدمه، وغالبا ما إذا كانت الـ (نعم) غالبية فلايعاد التصويت بالنسبة للرافضين و على إن يتم

(١) المادة (١٦)، الفقرة (ثامناً)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الاشرف لسنة ٢٠٠٩.

(٢) ستار جبار علاي : الانتخابات العامة وبناء الدولة في العراق ، استراتيجية بناء الدولة بعد الانسحاب الأمريكي ، من أعمال المؤتمر السنوي لقسم الدراسات السياسية ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١١، ص ٩٠ .

(٣) المادة (١٩)، الفقرة (أولاً) ، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الاشرف لسنة ٢٠٠٩.

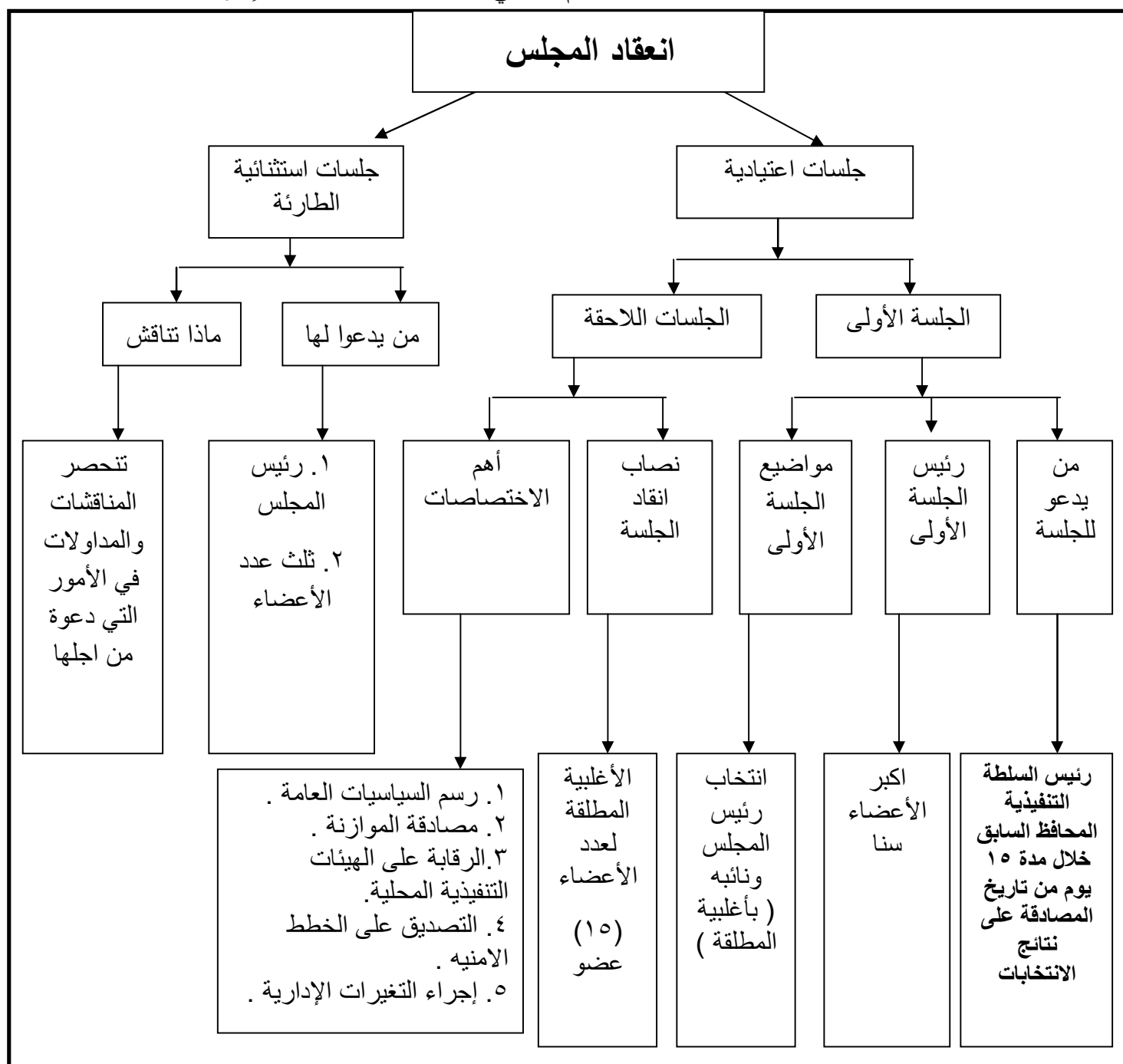
(٤) وائل عبد اللطيف الفضل: أصول العمل النيابي، ج ٢، ط ٢، دار بابل للطباعة، بلا، ٢٠١٢، ص ١٢٩.

تثبيت في محضر الجلسة اتجاهات الأعضاء المصوتين من مؤيدين ومعارضين وعدد الحاضرين، ويحق لعضوين الطلب من رئيس الجلسة إلى إعادة عملية التصويت في حالة وجود شك في النتائج الحقيقية للاقتراع وعلى رئيس الجلسة إعادة عملية التصويت بالسرعة الممكنة وإعلان النتائج مجدداً. ولا يجوز للعضو المصوت شرح تصويته بعد عملية التصويت لتجنب النقاش والجدل، ولكل عضو صوت واحد ولرئيس المجلس الحق بالتصويت، غير إن صوت الرئيس يتمتع بقوة لا تضاهيها قوة أي صوت آخر في المجلس ذلك إن صوت الرئيس يرجح الجانب الذي يكون معه في حالة تساوي الأصوات^(١)، إن تمتع صوت الرئيس بقوة ترجيح الجهة التي يصوت لها ينبع من تمتعه برئاسة المجلس إلى جانب كونه عضوا وله صوت محدود دائماً لا مجرد عضو من أعضائه فإذا ما تساوت الأصوات كان الجانب الذي فيه هو الراجح .

(١) المادة (١٩)، الفقرة (ب) (أولاً، خامساً، ثالثاً، عاشراً، تاسعاً)، من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف لسنة ٢٠٠٩.

مخطط رقم (٦)

انعقاد جلسات مجلس المحافظة حسب النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الإشراف



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على النظام الداخلي لمجلس محافظة لسنة ٢٠٠٩، المادة (١٦)، الفقرات (ثالثاً، رابعاً، خامساً، سادساً)، ص ٢٢.

المبحث الثاني

مؤشرات تقييم أداء مجلس محافظة النجف الأشرف

التقييم (Evaluation) هو عملية التأكد من إن البرامج (السياسة العامة) قد حققت اهدافه كما هو متوقع منه، وبصور تحقق نوايا صانع السياسات، وتتميز هذه المرحلة عن بقية مراحل عمليات صنع السياسات الاخرى التي غالباً ما تكون نظرتها مستقبلية، بأنها تتجه بنظرها إلى الماضي وذلك لأنها تركز على ما تم انجازه فعلاً .

إن عملية التقييم يمكن إن تستخدم كأداة تهتم بعمليات تشغل البرنامج لتقديم معلومات راجعة (تغذية عكسية) للمشاركين في عمليات صنع السياسات العامة في المراحل السابقة. ومن جانب آخر فان التقييم يحدد أيضاً الآثار السيئة غير المقصود للسياسات العامة ويساعد بذلك على إجراء الترتيبات التي تساعد في تجنب تلك الآثار في عملية التنفيذ، كما انه يساعد في تدقيق عمليات الصرف على البرنامج للتأكد من مشروعية صرفها بالصورة التي تقررها في القانون^(١)، وانطلاقاً من أهمية عملية تقييم أداء المجالس المحلية وافاق تطورها التي تعتمد نشاطاتها بالدرجة الاساس على مواردها البشرية وحسن ادارتها بما يساهم في تحقيق اهدافها وأهداف المجتمع المحلي والدولة معاً. وما مدى مستوى رضا المواطنين عن أداء المجالس المحلية ؟ ومن اجل الإحاطة بهذا الموضوع تم الاعتماد على تناول الجانب المالي للحكومة المحلية لمحافظة النجف الأشرف من خلال دراسة (الموازنة المحلية)، وكذلك انعكاساتها على الجانب المحلي للمجتمع من خلال استخدام استمارة الاستبانة كأحد ادوات جمع البيانات والمعلومات. لذا كان لزاماً تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين هما تقييم المؤشرات المالية (الموازنة المحلية) وتقييم المؤشرات الاجتماعية.

وهذين الاسلوبين هما الابرز والاھم في دراسات تقييم السياسات العامة وذلك لانھما يركزان على جانبين مهمين هما:-

- الاول:- تحديد الامكانيات المالية لهذه المجالس ومن ثم تقييم التنفيذ أو الاستخدام الامثل لها.
- الثاني:- دراسة رضى المجتمع على السياسات المتبعة وهل إن هذه السياسات استطاعت معالجة المشكلات العامة ؟ وحققت مطالب الأفراد ام أنها لاتزال بعيدة عن تحقيق تلك المطالب؟

(١) احمد مصطفى الحسين: مدخل إلى تحليل السياسات العامة، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦١.

المطلب الأول المؤشرات المالية

تعد المساهمة في التخطيط والتمويل والتنفيذ من أهم إمكانات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وعن طريق التعرض إلى الموارد المالية ومن أهمها الموازنة المالية الخاصة للحكومات المحلية والقول أن الموازنة الخاصة بالحكومات المحلية يمكن أن تلعب دوراً أساسياً في دعم ونمو التطور الاجتماعي والاقتصادي والخدمات، إذا ما فهم المواطنون المحليون أن مسؤولية هذه الحكومات المحلية هي إصدار التشريعات والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية المتعلقة بالمحافظة ومن أهم الجوانب المالية هي إعداد مشروع الموازنة العامة التشغيلية والاستثمارية ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية عندها سيكونون أكثر عزماً على محاسبة الحكومات المحلية، ويمكن التعرف على حجم وطبيعة الآثار التي ستتركها تلك الموازنة على الحياة الاجتماعية والاقتصادية العامة، من خلال قابليتها على الإجابة على الأسئلة الآتية التي تعكس طبيعة الأهداف التي ستعمل الموازنة على تحقيقها على المستوى المحلي والاجتماعي والاقتصادي وغيرها. كما تتجلى مدى الصلة المتينة بين هذا النشاط والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فاختيار الحكومات المحلية لنفقاتها وإيراداتها قد يحول دون تحقيق أهداف المجتمع، إذا لم يكن هذا الاختيار نابعاً من نظرة شاملة لجميع الآثار المتبادلة بين الظاهرة المالية وظروف البيئة المحيطة بها^(١).

إن المصادقة على الموازنات العامة^(٢)، يأتي في أولويات سلم مهام المجالس التشريعية في المجال المالي، بالإضافة لوضع التشريعات المنظمة لفرض الضرائب والرسوم وجبايتها، وتواجه الموازنة في المحافظات غير المنتظمة في إقليم مجموعة معقدة ومتشابكة من الاحتياجات العامة

(١) اكرم سالم : الموازنة العامة للدولة وعملية الدمج الاقتصادي والاجتماعي، الحوار المتمدن، العدد ، ٢٠٠٨

شبكة المعلومات الدولية، الموقع الالكتروني: <http://www.ahewar.org>

(٢) بدأ العمل بصيغة الموازنة في العراق سنة ١٩٢١ مع نشوء الحكم الوطني وانتقال الادارة المالية الى مسؤوليته فصدرت اول موازنة بالمعنى المعروف في بدأ العمل بصيغة الموازنة في العراق سنة ١٩٢١ مع نشوء الحكم الوطني في تشرين الثاني سنة ١٩٢١ وقد ضمن دستور البلاد الذي اعلن آنذاك حق البرلمان في مناقشة الموازنة والمصادقة عليها، وتعرف الموازنة العامة وفق القانون الفرنسي بأنها " القانون الذي تخمن فيه واردات الدولة ونفقاتها بشكل متعادل ويؤذن بها " كما عرفت بأنها " خطة تتضمن تقدير النفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة، غالباً ما تكون سنة واحدة، ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية ". وللمزيد ينظر :- اكرم سالم، الموازنة العامة للدولة وعملية الدمج الاقتصادي والاجتماعي، المصدر نفسه،

ص ٢. وكذلك ينظر، طاهر الجنابي: علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة،

٢٠٠٧، ص ٢٧٠.

التي تنتظر الإشباع، مما يشير الى مدى ثقل الدور الاقتصادي والاجتماعي لبرامج الموازنة، ولكي تحضر الموازنة العامة ينبغي ان تمر بأربع مراحل (التحضير والاقرار والتنفيذ والرقابة) ولكل مرحلة من مراحل الموازنة خصائصها المميزة ومشكلاتها التي تتفرد بها الاقرار^(١).

لقد خص المشرع العراقي مجلس المحافظة بممارسة صلاحية المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة^(٢)، وقد أناط المشرع مهمة إعدادها بالجهات التنفيذية ممثلة بالمحافظ، الذي يقع عليه، برأينا، عبء توحيد جميع موازنات الدوائر المحلية العاملة، والوحدات الإدارية، في المحافظة عدا تلك التي تقع ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية، ومشروع الموازنة يجب أن يتضمن الواردات العامة والمصروفات العامة، وواردات المحافظة تتكون من:-

أ- الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية، فلكل محافظة حصة مالية من الواردات العامة المحصلة اتحاديا، وقد وضع المشرع الدستوري معيارين بخصوص توزيعها على المحافظات والأقاليم وهما، معيار الأعباء والمسؤوليات والكثافة السكانية، ومعيار المحرومية.

ب- إيرادات المحافظة التي تحصل عليها جراء تقديمها للخدمات أو المشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.

ت- الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية وتلك المفروضة وفقا للدستور والقوانين الاتحادية النافذة، فأى رسم أو غرامة يتحققان من خلال الدوائر العاملة في المحافظة، باستثناء ذوات الاختصاص الاتحادي، تدخل ضمن الواردات العامة للمحافظة.

ث- التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بشرط عدم تعارضها مع الدستور أو القوانين الاتحادية، وقبل مثل هذه الهبات أو التبرعات يجب أن يخضع لمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(٣)، ونعتقد أن وضع هذا الشرط يأتي في سياق ضمان عدم استخدامها من قبل المانحين والمتبرعين لأغراض قد تقضي إلى تدخلات خارجية في شؤون المحافظة، وهو ما يضمن من خلال رقابة المجلس على قبولها بغية التأكد من ذلك وغيره.

(١) انظر للمزيد، عدلي البابلي: المالية العامة والنظم الضريبية - تقدير وتحليل الموازنة في الشريعة والقانون، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٦١.

(٢) المادة (٧)، الفقرة (خامساً - ٢)، من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٣) المادة (٧)، الفقرة (سادس عشر)، من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

ج- الإيرادات المتحصلة من بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة، التي يتم بيعها أو إيجارها وفقاً للقانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦م الخاص ببيع وإيجار أموال الدولة، أو القوانين الأخرى ذات العلاقة، ويلاحظ هنا أن نص الفقرة (خامساً) من المادة (٤٤) من القانون قد جاء مطلقاً ولم يستثن جزءاً من أموال الدولة، وعليه فإن النص يؤخذ على إطلاقه، وتدخل ضمن واردات المحافظة جميع بدلات مختلف أنواع البيوع والإيجارات. وإن كنا نرى عدم شمول أموال الجهات ذات الاختصاص الاتحادي بهذا النص، فإن كان هذا ما يرمي إليه المشرع، وهو ما تقرره المبادئ العامة، فيتوجب تدخلاً تشريعياً للنص على استثنائها من نص هذه الفقرة.

ويتوجب على واضع الموازنة السلطة التنفيذية (المحافظ) أن يراعي عند وضعها، وهو مما يتوجب على مجلس المحافظة التأكد من الالتزام به، المعايير الدستورية الخاصة بالكثافة السكانية والاحتياجات الفعلية ومستوى المحرومية، عند إعدادها أو مناقشتها، فيجب أن يؤخذ بنظر الاعتبار توزيعها توزيعاً عادلاً وفقاً لتلك المعايير على مختلف الوحدات الإدارية التابعة للمحافظة، ومشروع الموازنة بعد إقراره في مجلس المحافظة، لا يأخذ الشكل النهائي، فقرار المجلس بهذا الصدد يعد من القرارات الإعدادية، وعليه رفعها إلى وزارة المالية لدرجها مع الموازنة العامة الاتحادية، وللوزارة باعتبارها صاحبة الاختصاص الحصري الاتحادي^(١) في إعداد الموازنة العامة والاستثمارية للدولة^(٢)، أن تجري عليها بعض التعديلات بما يتناسب مع الواردات العامة الاتحادية والسياسة العامة للدولة، وإن كنا نرى عدم جواز تعديل الأبواب المتعلقة بالواردات المحلية المخمنة من قبل المحافظة والتي تتوقع جبايتها خلال السنة المالية واقتصار حق الوزارة في التعديل على الأبواب المتعلقة بالواردات الاتحادية دون سواها، بعد ذلك تقوم الحكومة بإحالة مشروع الموازنة العامة للدولة إلى مجلس النواب العراقي، ولا تعدّ موازنة المحافظة نهائية إلا بتصديق الموازنة العامة للدولة وصورها بقانون.

غير إن للمجلس المحافظة، بعد أن تأخذ الموازنة شكلها النهائي، إجراء المناقشة بين أبوابها، بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ولم يبين المشرع الجهة مقترحة إجراء المناقشة، بل إن

(١) المادة (١١٠)، الفقرة (سابعاً)، من الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥.

(٢) يقصد بالموازنة العامة ابتداءً الموازنة التشغيلية والموازنة الاستثمارية، وتمثل الموازنة التشغيلية الرواتب ونفقات السلع والخدمات والتي تستعمل لإدامة العمل اليومي في أي إدارة، أما الموازنة الاستثمارية فتمثل النفقات التي تخصص للمشاريع الجديدة وأعمال البنى التحتية بصورة عامة، هذا وأن لفظ الموازنة العامة جاء مطلقاً في قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، لذا فإنه يضم الموازنة التشغيلية والموازنة الاستثمارية معاً، للمزيد ينظر:- دليل خاص، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة

٢٠٠٨، شبكة المعلومات الدولية، الانترنت:- <http://www.igp-iraq.org>

النص جاء مطلقاً، وعليه يمكننا القول إن للمحافظ والجهات التنفيذية الأخرى من خلاله، وللجان المجلس، الحق في اقتراح المناقشة، إن الموازنة العامة للمحافظة بكامل تشكيلاتها المحلية تسلم بشكل مباشر إلى المحافظة من قبل وزارة المالية بعد طرح النفقات الاستراتيجية، ولم يبين المشرع المقصود بالنفقات الاستراتيجية^(١)، غير أننا نرى أنها تشمل كافة نفقات الإدارات الاتحادية، بالإضافة إلى نفقات المشاريع الاستراتيجية الداخلة ضمن التخطيط العام الاستراتيجي الذي يمتد لأكثر من سنة ويشمل أكثر من محافظة في نفس الوقت.

وقد فرض هذا الأمر ضرورة النظر إلى الموازنة الخاصة بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم (مجلس محافظة النجف الأشرف)، حيث إن تتوقف درجة تمتع الحكومات المحلية بموارد مالية محلية على طبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية الممتدة في خط يقع في أوله انعدام الجدوى للموارد المحلية وصلاحيه جبايتها إلى أن يصل إلى درجة الاستقلال المالي للإدارات المحلية تبعاً لطبيعة النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي ويرتبط بذلك موازياً درجة الرقابة المركزية على قضايا التمويل والإنفاق المحلي، وليس من شك بأن الاستقلال أو شبه الاستقلال المالي للهيئات المحلية سوف يمكنها من تحقيق أهدافها وفقاً لأولوياتها المحلية وخدماتها ذات الخصائص المنبثقة من طبيعة المنطقة ومواردها البشرية والمادية واحتياجات سكانها، بعيداً عن السياسات الكلية التي تملي نهج الهيئات المركزية، كما وإن لا وجود لموازنات دولة سواء أكانت هذه الموازنات (عامة أم خاصة)، ولا يمكن أن يكون هنالك مشاريع وخدمات وأعمال بدون وجود تمويل، ولذا فالتمويل يشكل العصب المهم في حياة الدولة وحياة الأفراد، وإن عملية التمويل الحكومي خلال العقود الأخيرة تطوراً ملحوظاً. وقد كان هذا التطور يعتمد على العديد من المستلزمات الضرورية للتغلب على التحديات المتزايدة التي تواجهها الحكومات المحلية لقد تمثلت هذه التحديات بازدياد أعداد السكان، وكذلك بالتقدم التقني والتكنولوجي، وكثرة الطلب على الخدمات بمختلف أنواعها وغير ذلك، لذلك فإن المسؤولية الملقاة على كاهل الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية أصبحت كبيراً إذ أن توفير كل الخدمات يحتاج إلى تمويل والتمويل يختلف باختلاف أنواعه ومصادره.

(١) المادة (٥٢)، من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

أولاً :- الموازنة الاستثمارية للتنمية والأعمار لسنة ٢٠٠٧-٢٠٠٩ في محافظة النجف الأشرف.

بسبب سوء التوزيع التي عانت منه المحافظات العراقية قبل التغيير السياسي في ٢٠٠٣ وعدم الاهتمام بالتوزيع المكاني للتخصيصات على وفق المعايير في خطط تنمية المحافظات المعتمدة للتنمية الإقليمية وانسجاماً مع التوجه اللامركزي في إدارة العراق إذ كفل دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ نظام الإدارة اللامركزية والعدالة في توزيع المبالغ ما بين المحافظات غير المنتظمة في إقليمها إن أحد المعايير المهمة في توزيع التخصيصات على المحافظات هو معيار عدد السكان وأهميته النسبية في كل محافظة إذ إن هذا المعيار يقدم إلى حد كبير الحاجة الفعلية من الاستثمارات، لأن الإنسان هو الغاية النهائية لكل جهد تنموي وبالتالي فإنه كلما زاد عدد السكان في الإقليم أو المحافظة ارتفعت الحاجة إلى مزيد من الاستثمارات ويبقى الأمر مرهوناً إلى حد كبير بتوجهات الدولة وأهدافها المستقبلية التي تريد تحقيقها بالسياسة الاستثمارية التي يجري تنفيذها لاعتبارات تحقيق التوازن السكاني وتنمية المناطق المختلفة سكانياً كما كفل إدارة المحافظات التي لم تنتظم في إقليم من قبل مجالس المحافظات وهي مجالس محلية منتخبة لذلك فإن جزءاً من مهام الوزارات القطاعية على صعيد أعداد وتنفيذ الخطط والبرامج التنموية ينبغي أن تنتقل إلى المحافظات لتولي تحديد احتياجاتها من البنى التحتية ذات المساس بحياة المواطنين، وعليه فلقد اهتمت الموازنة الاستثمارية السنوية للأعوام (٢٠٠٦-٢٠٠٧-٢٠٠٨-٢٠٠٩-٢٠١٠-٢٠١١-٢٠١٢) لهذا الجانب كثيراً وحاولت جاهده توزيع التخصيصات الاستثمارية على وفق معايير اقتصادية واجتماعية محدده، والجدول رقم (١٠) يوضح طريقة توزيع الميزانية حسب القطاعات الخدمية الصناعية والتجارية وغيرها من القطاعات الاخر في المحافظة لأجل تنمية الأقاليم والمحافظة من الواقع المؤلم الذي عاشته عقوداً طويلة.

إن إطار الصلاحيات التي خولتها الحكومة الاتحادية للحكومات المحلية اللامركزية قامت الأخيرة بوضع سياستها التنموية وتحديد احتياجاتها عبر خطة تنمية الأقاليم. إذ تقوم وزارة المالية وبالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي بمخاطبة الحكومة المحلية في المحافظة والمتمثلة السلطة التنفيذية (المحافظ) ومديرية التخطيط والمتابعة التابعة لمحافظة النجف لتحديد احتياجات المحافظة من التخصيصات المالية بناءً على المشاريع المقترحة من المحافظة. ثم يقوم المحافظ بالتنسيق مع مجلس محافظة بمخاطبة المجالس البلدية للأقضية والنواحي التابعة لمحافظة النجف بتحديد احتياجاته امن مشاريع خدمية وبنى تحتية، وبذلك تقوم المجالس البلدية بدراسة واقع حالاً لمناطق الممتثلة لها وتحديد المتطلبات والاحتياجات لك لقضاء وبالتالي لكل ناحية،

ورفع هذه المتطلبات إلى مجلس المحافظة والمحافظ، ثم تحدد المجالس الاحتياجات بالتنسيق مع الدوائر القطاعية المختصة والمستفيدة، وبعد رفعها إلى المحافظ ومجلس المحافظة تشكل لجنة تنسيقية عليا تضم (المحافظ ومعاونيه ورئيس مجلس محافظة ورئيس لجنة الأعمار في مجلس المحافظة)، (ويقع على عاتق هذه اللجنة دراسة الاحتياجات والمشاريع المقترحة من المجالس البلدية ودراسة مدى مطابقة هذه المشاريع مع التخصيصات الموجهة إلى المحافظة)، ثم تقوم هذه اللجنة بإعداد وصياغة الخطط النهائية ثم رفعها إلى مجلس المحافظة لغرض المصادقة على هذه الخطط وإقرارها. بعد مصادقة مجلس المحافظة على هذه الخطط ترسل مرة أخرى إلى المجالس البلدية للأقضية والنواحي لغرض إعداد الكشوفات والتنسيق مع الدوائر المركزية وبحس بالمبالغ المخصصة من المجلس البلدي لكل قطاع من القطاعات. وبعد أن تعدّ الدوائر المختصة والمجالس البلدية الكشوفات تُرفع إلى مجلس المحافظة لغرض توثيق تلك الكشوفات و توثيق خطة كل مجلس بلدي ومتابعة هذه الخطط، كما ترفع تلك الكشوفات من قبل المجالس البلدية إلى المحافظة لغرض درجها ضمن الخطة المركزية للمحافظة وكذلك الإعلان عن تلك المشاريع.

جاءت نسبة محافظة النجف الأشرف من الإنجازات أكثر من (٩٧,٥%) من مشاريع الأعمار في المحافظة ضمن خطة عام ٢٠٠٨، وكان هنالك انخفاضاً شديداً في نسبة المشاريع المعدة للأعمار ضمن خطة عام ٢٠٠٩، واعزت السبب في هذا الانحدار يأتي تزامنا مع خفض الميزانية العامة للبلاد والتي تأثرت كثيرا بالأزمة الاقتصادية العالمية من جانب، ومن جانب آخر ان الأسباب الحقيقية وراء هذا التقليل تكمن في فشل المحافظات الأخرى من اكمال خطط الأعمار لعام ٢٠٠٨ مما اثر سلبا على ميزانية محافظة النجف الأشرف والتي حددت بحوالي (١١٦ مليار دينار عراقي) فيما تجاوزت الميزانية (٣٥٠ مليار دينار عراقي) للعام المنصرم، ويعزو ذلك الى ارتباط ميزانية المحافظات بعضها ببعض الآخر.

وقد ناقش مجلس محافظة النجف الأشرف ميزانية عام ٢٠١٠ في جلسته الاعتيادية ليوم الأربعاء المصادف ٢٣/١١/٢٠٠٩، وجرى النقاش حول تخصيص الميزانية البالغ (١١٦ مليار دينار عراقي) وخلال الجلسة أعلن المجلس رفضه وبشده الميزانية عام ٢٠١٠ جاءت مخفضة عن ميزانية ٢٠٠٩ البالغة (٣٥٠ مليار دينار عراقي) لأنها لا تلبي طموح محافظة النجف الأشرف، وذلك لان الميزانية تعاني من عجز مالي وصل إلى (٤٣ مليار دينار عراقي) وتخصيص (٦ مليار دينار عراقي للعتبة العلوية المقدسة) فلا يبقى من ميزانية ٢٠١٠ إلا مبلغ (٦٧ مليار دينار عراقي) وهذا لا يكفي لإنجاز المشاريع وتوفير الخدمات خلال العام القادم وأوضح المجلس إن الميزانية تغلب جانب الوزارات على جانب المحافظات وهذا ما يتنافى مع الدستور العراقي كما طالب المجلس بتحويل جميع المشاريع التي تقوم بها الوزارات والتي هي

داخل الحدود الإدارية لمحافظة النجف الأشرف من تخصيصات الوزارات إلى موازنة الأقاليم وإضافة مبلغ (٢٠%) من الموازنة الاستثمارية للوزارات إلى المحافظات. وبعد مناقشات مطولة خرج المجلس بملاحظات أهمها التأكيد على المعيار في وضع الموازنة وهل هي على أساس النسب السكانية فقط أم المحرومية وإن الميزانية لسنة ٢٠١٠ ومعرفة المشاريع الخاصة بالوزارات وفرزها عن الميزانية الاستثمارية وأكد المجلس على ضرورة تخصيص مبالغ للتنمية الاقتصادية وبيان مسؤولية المحافظة في إنشاء المصانع والمؤسسات الإنتاجية لدفع العملية الاقتصادية وشدد المجلس على إكمال المشاريع التي أقرت ولم تنفذ لعدم وجود ميزانية لها والأخذ بنظر الاعتبار تقارير المجالس المحلية المرفوعة إلى مجلس المحافظة والذي قرر إعادة الموازنة الاستثمارية إلى المحافظة مصحوبة بالملاحظات المقدمة ضرورة تعديلها لتكون موازنة خدمية لصالح المواطنين قبل أن تكون موازنة خدمية لصالح الدوائر^(١).

(١) ايسر الياسري: هيئة أعمار النجف - تلكؤ المحافظات الأخرى في انجاز مشاريعها لعام ٢٠٠٨ أثر سلبي

على ميزانية النجف لعام ٢٠٠٩، شبكة المعلومات الدولية

،الانترنت: <http://www.iraqhurr.org/content/article/1682168.html>

الجدول رقم (١٠)

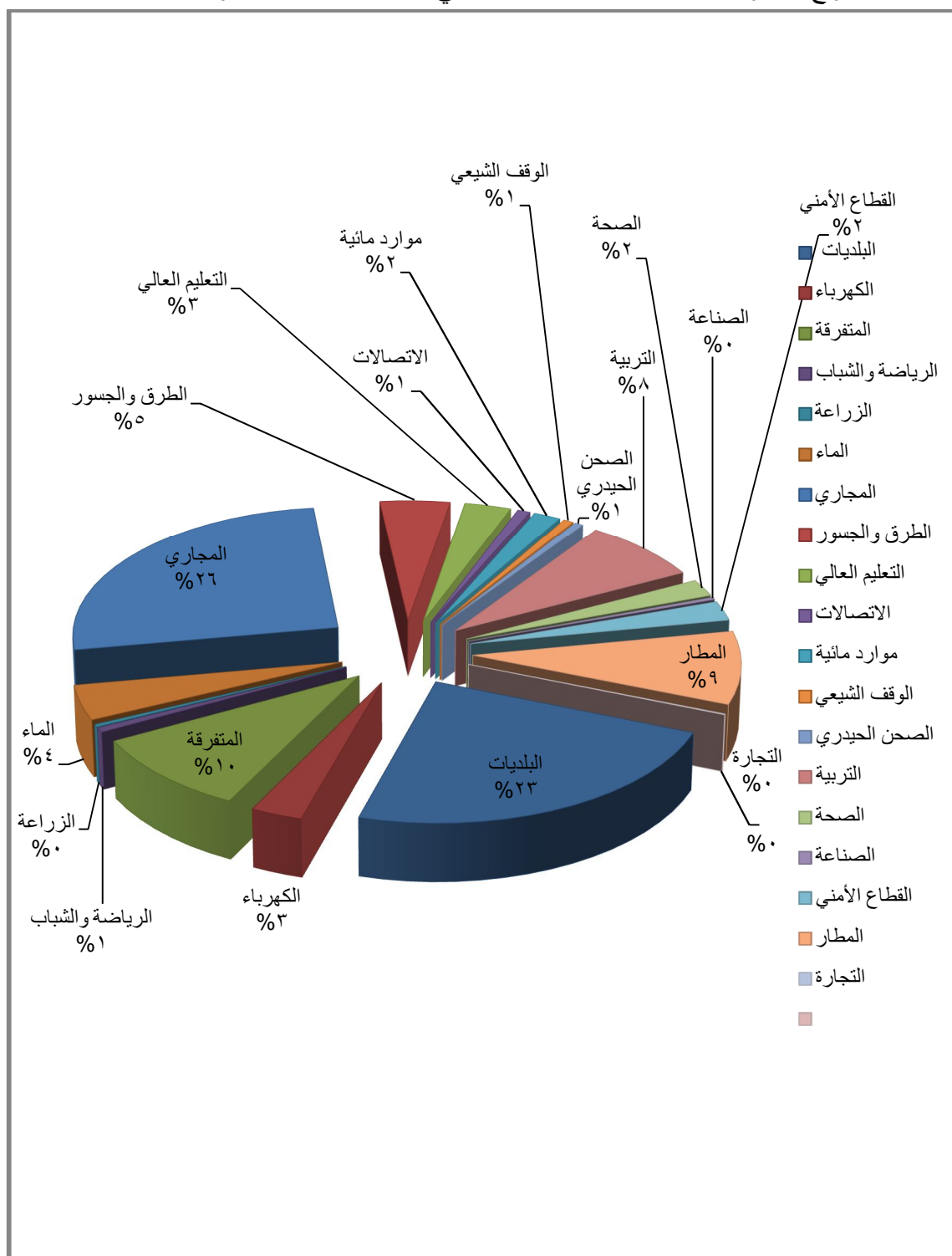
توزيع مبالغ الموازنة لأعوام ٢٠٠٧-٢٠٠٩ لمحافظة النجف الأشرف

اسم القطاع	تخصيصات لخطـة ٢٠٠٧ (دينار)	تخصيصات لخطـة ٢٠٠٨ (دينار)	تخصيصات لخطـة ٢٠٠٩ (دينار)	النسبة المئوية
البلديات	١٥,٢٩٠,٠٠٠,٠٠٠	٦٦,٦٢٥,٠٠٠,٠٠٠	٤٨,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠	%٢٣,٣٢
الكهرباء	٨,٤٤٤,٠٠٠,٠٠٠	٦,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٢,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠	%٢,٩٤
المتفرقة	١٣,١٢٦,٠٠٠,٠٠٠	١٩,٣٩٦,٠٠٠,٠٠٠	٢١,٦١٩,٦٠٠,٠٠٠	%٩,٦٨
الرياضة والشباب	١,٢٣٧,٠٠٠,٠٠٠	١,٩٢٠,٠٠٠,٠٠٠	-----	%٠,٥٦
الزراعة	٥٥٩,٢٥٩,٠٠٠	١,١٨٦,٠٠٠,٠٠٠	-----	%٠,٣١
الماء	٩,١٣٢,٧٥٠,٠٠٠	١٣,٧٩٤,٠٠٠,٠٠٠	١,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠	%٤,٢٨
المجاري	١٥,٠٣٤,٠٠٠,٠٠٠	٥٨,٥٥٢,٠٠٠,٠٠٠	٧١,٧٧٤,٠٠٠,٠٠٠	%٢٥,٩٩
الطرق والجسور	٧,٧٢٦,٦٠٠,٠٠٠	١٧,٣٢٣,٠٠٠,٠٠٠	٢٠٠,٠٠٠,٠٠٠	%٤,٥١
التعليم العالي	٣,٨٢٤,٠٠٠,٠٠٠	١٢,٩٣٤,٠٠٠,٠٠٠	-----	%٣,٠٠
الاتصالات	١,٤٨٠,٠٠٠,٠٠٠	٣,١٠٠,٠٠٠,٠٠٠	-----	%٠,٨٢
موارد مائية	١,٣٢٧,٠٠٠,٠٠٠	٥,٤٤٦,٠٠٠,٠٠٠	-----	%٠,١٧٥
الوقف الشيعي	١,٨٩١,٠٠٠,٠٠٠	١,٨٠٠,٠٠٠,٠٠٠	-----	%٠,٦٦
الصحن الحيدري	٥٦٧,٠٠٠,٠٠٠	٢,٤٩٦,٠٠٠,٠٠٠	-----	%٠,٥٥
التربية	١٠,٦٣٦,٠٠٠,٠٠٠	٣٢,٩٣٠,٠٠٠,٠٠٠	-----	%٧,٧٩
الصحة	٣,٩٥٧,٠٠٠,٠٠٠	٧,٧٥٥,٠٠٠,٠٠٠	-----	%٢,٠٩
الصناعة	٧٢٥,٠٠٠,٠٠٠	٧٥٠,٠٠٠,٠٠٠	-----	%٠,٢٦
القطاع الأمني	٢,٨٠٨,٠٠٠,٠٠٠	١٠,٥٦٣,٠٠٠,٠٠٠	-----	%٢,٣٩
المطار	٩,٩٥٠,٠٠٠,٠٠٠	٤٠,٤٠٠,٠٠٠,٠٠٠	-----	%٩,٠٠
التجارة	٢٨٥,٠٠٠,٠٠٠	١٩٠,٠٠٠,٠٠٠	-----	%٠,٠٨
المجموع	١١١,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٣٠٣,١٦٠,٠٠٠,٠٠٠	١٤٥,٠٩٣,٦٠٠,٠٠٠	%١٠٠

المصدر :-هيئة الاعمار، المشاريع المنجزة لعام ٢٠٠٧-٢٠٠٩، دار الضياع للطباعة والتصميم، النجف
الأشرف، ص ٥٦.

شكل رقم (٦)

توزيع الموازنة حسب القطاعات الموجودة في محافظة النجف الأشرف



المصدر :- من اعداد الباحث بالاعتماد على موازنة محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٧-٢٠٠٩، محافظة النجف الأشرف، هيئة الاعمار، دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف الأشرف، ص ٥٦.

يلاحظ من الجدول رقم (١٠) بان قطاع الخدمات احتل المرتبة الأولى ويشمل قطاع الخدمات (البلديات، الكهرباء، الماء، المجاري، الاتصالات، الطرق والجسور التخطيط العمراني). يليه قطاع الصحة والتعليم ويشمل قطاع الصحة والتعليم (الصحة، التربية، التعليم العالي، البيئة) ويشمل قطاع الزراعة والموارد المائية (الزراعة، الموارد المائية، البيطرة) ويشمل قطاع الامني (الشرطة، الجنسية، الأمن الوطني، حماية المنشآت، الدفاع المدني، المرور، المعلومات الوطنية، العدل، الحرس الوطني).

أن محافظة النجف الأشرف قد حصلت على موازنة تكميلية لعام ٢٠٠٧ بمبلغ (١٨٠) مليار دينار عراقي) ووصلت نسبة الإنجاز في جميع المجالات إلى (٨٥%) في الوقت الذي كانت فيه محافظة النجف الأشرف قد نفذت نسبة (٦٠%) من موازنة عام ٢٠٠٨ حيث بلغت المبالغ المصروفة (١٦٠) مليار دينار عراقي) كما أن المحافظة مقبلة على استلام مبالغ الموازنة التكميلية البالغة (١٠٦) مليار و ٢٠٠ مليون دينار عراقي) يضاف إليها مبلغ (٢٢) مليار و ٢٠٠ مليون دينار عراقي) لقطاع الإسكان والت يتم رصدها على أساس نسبة السكان كما وانه تم رصد مبلغ (٣٦) مليار دينار عراقي) لإكمال المرحلة الثانية لمطار النجف الأشرف بالإضافة إلى رصد مبلغ (١٠٠) مليار دينار عراقي) لمشروع تأهيل وتطوير مقبرة وادي السلام فضلاً عن إطلاق الصرف المتبقي من المبالغ المتبقية من وزارة التخطيط لعام ٢٠٠٨ ، أن خطة الموازنة التكميلية لمحافظة النجف الأشرف قد تم إكمالها لعدد كبير من المشاريع التي ستنفذ في المحافظة، كما تم تقديم موازنة عام ٢٠٠٩ والتي قد رصدت لها مبلغ (١٠٠) مليار دولار) لعام ٢٠٠٩ من قبل وزارة المالية وأن حصة محافظة النجف الأشرف لعام ٢٠٠٩ أكثر من (٨٠٠) مليار دينار عراقي^(١).

وتركزت مشاريع الموازنة وبالدرجة الاساس على المشاريع الخدمية في المحافظة وهي جاءت بنسبة (61.9%) مجموع التخصيصات موازنة ٢٠٠٧-٢٠٠٨-٢٠٠٩، وجاء بالمركز الأول قضاء النجف، إذ بلغت نسبة المشاريع (22.5%) من مجموع المشاريع في المحافظة، وجاء مركز قضاء الكوفة بالمرتبة الثانية (17.5%) من مجموع عدد المشاريع.

(١) رئيس هيئة الاعمار في النجف الاشرف نفذنا نسبة ٦٠% ولدينا ١٠٦ مليار، شبكة المعلومات الدولية،

الانترنت:-

ثانياً :- خطة تنمية الأقاليم وتسريع الأعمار لعام ٢٠١٠ - ٢٠١١ - ٢٠١٢ في محافظة النجف الأشرف.

بسبب قلة الاهتمام بالتوزيع المكاني للتخصيصات الاستثمارية على وفق المعايير في خطط تنمية المحافظات وانسجاماً معاً لتوجه اللامركزي في إدارة العراق بموجب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فإن جزءاً من مهام الوزارات القطاعية على صعيد إعداد وتنفيذ الخطط والبرامج التنموية تنتقل إلى المحافظات لتولي تحديد احتياجاتها من البنى التحتية ذات المساس المباشر بحياة المواطنين اليومية، وعليه فقد اهتمت الموازنات الاستثمارية السنوية للأعوام ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢ بهذا الجانب كثيراً وحاولت جاهدة توزيع التخصيصات الاستثمارية على وفق معايير اقتصادية واجتماعية محددة، لأجل تنمية الأقاليم والمحافظات من الواقع المؤلم الذي عاشته عقوداً طويلة.

إن أحد المعايير المهمة في توزيع التخصيصات على المحافظات هو معيار عدد السكان وأهميتها لنسبية في كل محافظة والمحرومية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم، إذ أن هذا المعيار يقدم إلى حد كبير الحاجة الفعلية من الاستثمارات، لأن الإنسان هو الغاية النهائية لكل فعل تنموي وبالتالي فإنه كلما زاد عدد السكان في الإقليم والمحافظة ارتفعت الحاجة إلى مزيد من الاستثمارات السكانية ويبين الجدول رقم (١١) والشكل (٧) الأهمية النسبية لحجم السكان موزعة بحسب محافظات العراق لعام ٢٠٠٩، إذ يلاحظ أن محافظة بغداد تمثل (٢٥,٦) أي ما يقرب من ربع سكان العراق، في حين أن أقل نسبة للسكان في محافظة المثنى حيث تبلغ (٢,٥%) من مجموع سكان العراق، أما الأهمية النسبية لمنطقة الدراسة (محافظة النجف الأشرف) فتبلغ (٤,٤%) على المستوى الوطني، وكما كانت المبالغ المخصصة لكل المحافظات والتي بلغت (٢,٦٠٤,٠٠٠,٠٠٠) تريليونين وستمئة وأربعة ملايين دينار عراقي عدا اقليم كردستان وهذا المبلغ يشمل مشاريع تنمية الأقاليم وتسريع الأعمار مشتركاً. على أن يتم استثمار وتوظيف هذه الأموال للمشاريع وإيجاد السبل الكفيلة للاستفادة من هذه التخصيصات المالية التي اقترتها وزارتا التخطيط والمالية وأن يتم العمل على كيفية إعداد الخطط الخاصة بالمشاريع على أن يكون التنسيق بين ادارتي المحافظة ومجلس المحافظة باعتبارهما الجهتين التشريعية والتنفيذية.

الجدول رقم (١١)

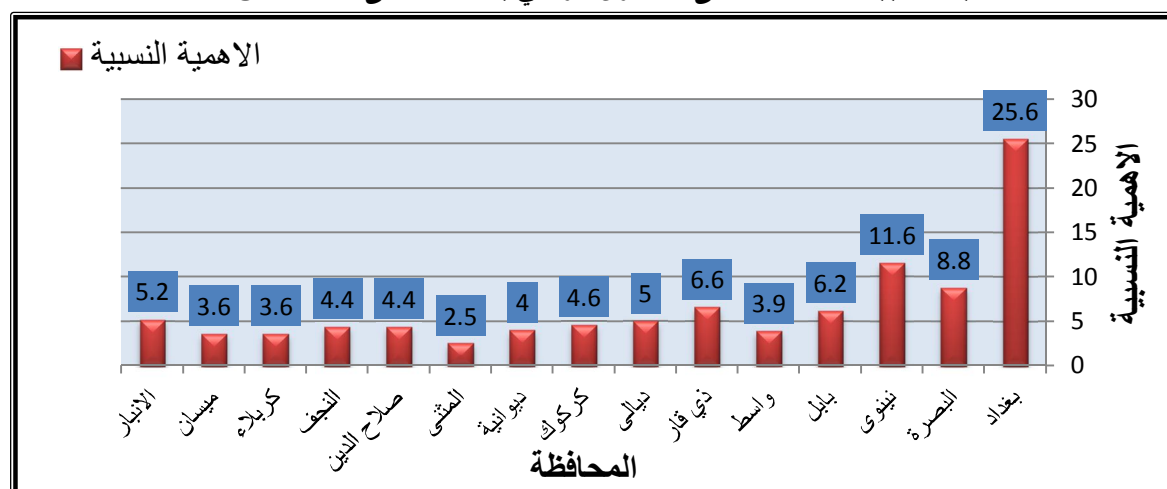
الأهمية النسبية للمحافظات بالاعتماد على عدد السكان لعام ٢٠٠٩

ت	المحافظة	عدد السكان (ألف نسمة)	الأهمية النسبية
١	بغداد	٧٢٢٧,١	٢٥,٦
٢	البصرة	٢٥٠١,٦	٨,٨
٣	نينوى	٣٢٧٤,٠	١١,٦
٤	بابل	١٧٤٨,٩	٦,٢
٥	واسط	١٠٩٥,٠	٣,٩
٦	ذي قار	١٨٥٨,٢	٦,٦
٧	ديالى	١٤٠٩,٧	٥
٨	كركوك	١٣٠٢,١	٤,٦
٩	ديوانية	١١٤٠,٥	٤
١٠	المتشي	٦١٧,٥	٢,٥
١١	صلاح الدين	١٢٤٩,٤	٤,٤
١٢	النجف	١٢٣٩,٢	٤,٤
١٣	كربلاء	١٠٢٠,٢	٣,٦
١٤	ميسان	١٠١٧,٤	٣,٦
١٥	الانبار	١٤٧٨,٤	٥,٢
	المجموع	٢٨٢٧٨,٢	١٠٠

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على اصدارات وزارة التخطيط، دائرة المحاسبة، ٢٠٠٩.

شكل رقم (٧)

الأهمية النسبية للمحافظات على المستوى الوطني بالاعتماد على عدد السكان



المصدر:- من إعداد الباحث بالاعتماد على اصدارات وزارة التخطيط، دائرة المحاسبة، ٢٠٠٩.

كما إن ميزانية عام ٢٠٠٧ الخاصة بمشاريع تنمية الاقاليم وتسريع الاعمار قد خصصت بالاعتماد على ميزانية عام ٢٠٠٦ مضافا إليها (٥٠%) من قيمة المشاريع، ويمثل عام ٢٠٠٦ نقطة الانطلاق لخطة تنمية الأقاليم وتسريع الأعمار. خول برنامج تنمية الاقاليم وتسريع اعمار المحافظات رئيس مجلس المحافظة والمحافظمعاً صلاحيات صرف المبالغ المخصصة للبرنامج ضمن الموازنة الفيدرالية للعام ٢٠٠٦ ويهدف تنفيذ الاعمال للمشاريع التي من شئنها تنمية المحافظات فقد حوت مبلغ (١١ مليار دينار عراقي) لصالح محافظة النجف من اصل المبلغ المخصص لها ضمن الموازنة والبالغ (١١٢ مليار دينار عراقي) على ان المشاريع والاعمال التي سيتم تنفيذها لا تشمل ما يتم تنفيذه على مخصصات المشاريع الاتحادية والمبالغ الخاصة بالدول المانحة او القروض الممنوحة على ان يتم تقيد مجلس المحافظة والمحافظ بتشكيل وحدة حسابية تطبق النظام المحاسبي اللامركزي وتتولى الرقابة والسيطرة على المعاملات المالية الناتجة عن تنفيذ المشاريع وتكون خاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية واكد المصدر على تقييد استخدام العمالة العراقية الى اقصى درجة واعطاء الاولوية للعمالة الوطنية في تنفيذ المشاريع وأشار المصدر الى ان البرنامج منح صلاحيات احالة الاعمال ذات الطبيعة البحثية والاستشارية واعلان المناقصات واحالتها والمباشرة بالتنفيذ لرئيس مجلس المحافظة والمحافظ ويذكر ان محافظة النجف الأشرف كانت من اوائل المحافظات التي انجزت خطط برنامج تنمية الاقاليم ان المبلغ المخصص والبالغ (١١٢ مليار دينار عراقي) مقسم الى قسمين الاول لمشاريع تنمية الاقليم وعددها (١١٣ مشروع) بقيمة (٥٤ مليار دينار عراقي) والثاني لتسريع مشاريع الاعمار بقيمة (٥٩ مليار دينار عراقي) وتشمل مشاريع الماء والكهرباء (توليد) والصحة والتربية والطرق الريفية والجسور هذا وقد تم احالة عدد من المشاريع للتنفيذ في المدينة.

إما فيما يخص خطة تنمية الاقاليم الخاصة بمحافظة النجف الأشرف لعام ٢٠١٠، فقد تم تكليف مديرية التخطيط والمتابعة في المحافظة بالمباشرة بأعداد مسودة الخطة الأولية منذ النصف الأول لعام ٢٠٠٩ حيث قامت هذه المديرية بعقد العديد من اللقاءات وفرز الطلبات التي تقدم بها ممثلو التخطيط في الدوائر المعنية وكذلك المشاريع التي تقدم بها ممثلو المجالس المحلية، ليتولى مجلس محافظة النجف مصادقة الخطط المقترحة من قبل المحافظة وكذلك إعلان مشاريع تسريع الأعمار والإحالة وتعاقد وتم توزيع المبالغ على القطاعات الخدمية المختلفة وعلى الاقضية والنواحي وكما مبين في الجدول رقم (١٢). وكانت الخطوات المتبعة في إعداد مشاريع خطة تنمية الاقاليم ٢٠١٠ وهي كالآتي:

١. تم استخراج النسب السكانية للأقضية والنواحي حسب البطاقة التمييزية
٢. تم استخراج المشاريع المستمرة في الاقضية والنواحي ومشاريع النفع العام المستمرة حسب الجدول رقم (١٢).

٣. تم استخراج مبالغ النفع العام الجديدة وتوزيعها حسب النسبة السكانية والبالغة (٢٠,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠) مليار دينار عراقي.
٤. رفع ميزانية عام ٢٠١٠ الى (١٦٣,٠٠٥,٠٠٠,٠٠٠) مليار دينار عراقي كلفة تخمينية للمشاريع وتوزيعها على القطاعات وموائمة المشاريع المقترحة من المجالس المحلية مع الدوائر المستفيدة للحصول على مشاريع ذات فائدة ، على إن تكون تخصيصات المشاريع عام ٢٠١٠ (١٠٠,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠) مليار دينار عراقي.
٥. اقتراح إن يتم تحديد مبلغ مقداره (٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠) مليون دينار عراقي لتغطية متطلبات ناحية الشبكة لعام ٢٠١٠ خارج النسب السكانية وتستقطع من القطاعات التي طلبت الناحية المشاريع عليها^(١).

جدول رقم (١٢)

نسبة المبالغ المخصصة للأفضية والنواحي لموازنة تنمية الأقاليم لسنة ٢٠١٠

بالدينار العراقي

موقع المشروع	تخصيصات ٢٠١٠	تخصيصات ٢٠١١
عموم المحافظة	٤٨,٣٢٢,٠٠٠,٠٠٠	٢٨,٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠
النجف	٢٥,٤٨٩,٠٠٠,٠٠٠	٥,٢٦٢,٠٠٠,٠٠٠
المناذرة	٢,٠١٣,٠٠٠,٠٠٠	١,٦٦٥,٠٠٠,٠٠٠
المشخاب	٣,٣٨٦,٠٠٠,٠٠٠	٤,٦٠٠,٠٠٠,٠٠٠
الكوفة	١٨,٨٥٨,٠٠٠,٠٠٠	٨٢٦,٠٠٠,٠٠٠
القادسية	٣,١٦٠,٠٠٠,٠٠٠	٢,٠٨٢,٠٠٠,٠٠٠
العباسية	٣,١٤٧,٠٠٠,٠٠٠	٢,٥٤٩,٠٠٠,٠٠٠
الشبكة	٣٧٣,٠٠٠,٠٠٠	.....
الحيرة	٢,٨٢٠,٠٠٠,٠٠٠	٩٨٥,٠٠٠,٠٠٠
الحيدرية	١,٨٣٠,٠٠٠,٠٠٠	١٠٠,٠٠٠,٠٠٠
الحرية	١,٤٦٣,٠٠٠,٠٠٠	٢٩٢,٠٠٠,٠٠٠
الجمالي العام	١٠٩,٩٧٩,٠٠٠,٠٠٠	٤٦,٦١١,٠٠٠,٠٠٠

المصدر :- من اعداد الباحث بالاعتماد هيئة الاعمار ، قسم التخطيط، موازنة محافظة النجف الأشرف ٢٠١٠، بيانات غير منشورة، ٢٠١٠، ص٣.

(١)هيئة الاعمار: قسم التخطيط، موازنة محافظة النجف الأشرف ٢٠١٠، بيانات غير منشورة، ٢٠١٠، ص٢.

جدول رقم (١٣)

المبالغ المخصصة لتنمية الاقاليم لمحافظة النجف الأشرف لموازنة ٢٠١٠

حسب القطاعات (بالدينار العراقي)

ت	اسم القطاع	تخصيصات ٢٠١٠
١	الزراعة	٦٥٦,٠٠٠,٠٠٠
٢	البيطرة	٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠
٣	موارد مائية	١,٩٥٣,٠٠٠,٠٠٠
٤	صيانة مشاريع الري	٣٥٠,٠٠٠,٠٠٠
٥	الطرق والجسور	٥,٧١٦,٠٠٠,٠٠٠
٦	الاتصالات	٦٤٩,٠٠٠,٠٠٠
٧	الصحة	٥,٩٧٤,٠٠٠,٠٠٠
٨	البلديات	١٦,٤٠٦,٠٠٠,٠٠٠
٩	بلدية النجف	١٣,١٦٦,٠٠٠,٠٠٠
١٠	المجاري	٢٠,٠٠٧,٠٠٠,٠٠٠
١١	القطاع الامني	١,١٤٤١,٠٠٠,٠٠٠
١٢	الماء	٥,٩٤٠,٠٠٠,٠٠٠
١٣	التعليم العالي	٢,٨١٩,٠٠٠,٠٠٠
١٤	التربية	٧,٠٢٥,٠٠٠,٠٠٠
١٥	الرعاية الاجتماعية	٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠
١٦	الرياضة والشباب	١,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠
١٧	الكهرباء	٦,١٦٥,٠٠٠,٠٠٠
١٨	المتفرقة	١٩,٩٨٤,٠٠٠,٠٠٠
	المجموع	١٠٠,٠٠١,٠٠٠,٠٠٠

المصدر:- من اعداد الباحث بالاعتماد على هيئة الاعداد، قسم التخطيط، موازنة محافظة النجف الأشرف ٢٠١٠، بيانات غير منشورة، ٢٠١٠، ص ٤.

ويلاحظ إن الموازنة لعام ٢٠١٠ قد خصصت مبلغ مناسب لقطاع البلديات وهي ركزت على توفير مبالغ (التنظيف والتبليط وانشاء شوارع جديدة متفرقة وفرش بعض الشوارع في بعض النواحي وانشاء المتنزهات وانشاء معمل اكياس النفايات وانشاء بناية بلدية وغيرها من المشاريع الخدمية)، وبلغ مبلغ التخصيصات من الموازنة حوالي (٧,٣%) من مجموع الموازنة. إما بلدية النجف فخصصت لها موازنة لكمال المشاريع المجاري الثقيلة والمطرية غيرها وكانت النسبة لبلدية النجف حوالي (٩,٣%) ومجموع المشاريع التي تم تنفيذها من قبل البلديات وبلدية النجف (١٣ مشروع) في مختلف مجالات الخدمة.

إما قطاع الصحة فقد تضمن المشاريع المستمرة واخرى جديدة وخصصت لها مبالغ من موازنة عام ٢٠١٠ وكانت نسبة قطاع الصحة من الموازنة حوالي (٢,٥%) وكان مجموع المشاريع المنفذة ل خطة تنمية الاقاليم لسنة ٢٠١٠ فبالغت (٨ مشاريع). فحين كان لقطاع الماء والذي تم التركيز فيه على إنشاء مجمعات ماء في بعض المناطق المحتاجة إليها بشدة كذلك تضمنت استبدال لبعض الشبكات القديمة لبعض الاحياء وبلغت نسبة قطاع الماء من الموازنة حوالي (٣%). وبلغت نسبة المشاريع المنجزة في قطاع الماء (١٢ مشروع) انظر الجدول رقم (١٣).

إما القطاع الاهم والذي ركزت عليه خطة تنمية الاقاليم لسنة ٢٠١٠ هو قطاع التربية وتضمن إنشاء بعض المدارس الجديدة وترميم عدد منها فبلغت نسبة قطاع التربية (٥,٦%). إما قطاع الكهرباء ولضرورة تقديم الخدمات في هذا القطاع لذلك فقد اعطت اللجنة اهتماما عالي في قضية تطوير قطاع الكهرباء وبلغت نسبة التخصيصات (١٠,٩%). وجاء القطاع الخدمي افي مقدمة المشاريع التي ركزت عليه الموازنة وبالخصوص قطاع المجاري والذي يعتبر من البنى التحتية وذات الاولوية القصوى في ظل الترددي الذي كانت تعاني منه في السابق وهي بطبيعتها تحتاج مبالغ كبيرة كما وانها في نفس الوقت تعتبر من اكبر التخصيصات التي تم توزيعها ما بين سنتين (٢٠١٠-٢٠١٢) فبالغت حصت قطاع المجاري نسبة (١٢%)، إما القطاع الزراعي والذي هو الاخر يعاني من تلكؤ في المعالجات المقدمة لها ولكون محافظة النجف الأشرف تتميز بكونها من المحافظات الزراعية فركزت موازنة الاقاليم لسنة ٢٠١٠ على أمور اهمها:-

١. مكافحة التصحر أو العمل على الحد منه ومن الآثار السلبية للتصحر الذي تعاني من المحافظة في السنوات الأخير وانشاء مشروع الحزام الاخضر.
٢. دعم المزارعين من خلال القروض المالية الميسرة.
٣. توفير مستلزمات القطاع الزراعي.

وكانت نسبة قطاع الزراعة حوالي (٣,٧%) إما قطاع الطرق والجسور فتضمنت الموازنة العديد من المشاريع المهمة في هذا القطاع والتي تمثلت بإكمال المشاريع التي لم تكتمل وكانت نسبة هذا القطاع هي (٢,٤%). انظر الجدول رقم (١٣).

إما القطاعات الأخرى كقطاع الرعاية الاجتماعية فجاءت نسبتها ضعيف فبلغت (١%) من قيمة الموازنة لسنة ٢٠١٠.

إما موازنة تنمية الاقاليم لمحافظة النجف الأشرف لعام ٢٠١١، في هذه السنة كانت الحكومة المحلية في محافظة النجف أكثر استعداداً لهذه الموازنة وتقادي الأخطاء والسلبيات التي ظهرت في موازنة ٢٠١٠ التي جاءت متأخرة (حوالي الشهر السابع من السنة المالية)، وتم إعداد خطة التنمية لمحافظة النجف الأشرف باعتماد أهم المرتكزات الأساسية الآتية^(١):

١. حسب معيار النسب السكانية المعتمدة من وزارة التخطيط فإن المبالغ المخصص لمحافظة النجف تمت وفق توزيع الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١١ سيكون بحدود (١١٠ - ١٣٠) مليار دينار عراقي.

٢. تتوقع المحافظة إن يتم الحصول على تخصيصات إضافية لمشاريع التنمية الاقاليم كما مبين ادناه وذلك تنفيذ لنص الفقرة ثالثاً من المادة (٤٣) من قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٠ والمتضمنة قيام المحافظة المعنية بالإيرادات المبينة بأعداد الخطط والبرامج لتضمين موازنتها تلك الإيرادات.

أ- خمسة مليار دينار عراقي من عائدات انتاج مصفى النجف وبواقع (٤٥٠) مليون دينار في الشهر بناءً على الطاقة الانتاجية لمصفي وفقاً لإحصائيات عام ٢٠١٠ وذلك حسب قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١١ الفقرة (٤٣) أولاً.

ب- اربعون مليار دينار عراقي حصة المحافظة عن سمة الدخول لزائري العتبات المقدسة وحسب الموازنة لعام ٢٠١١ وفق للفقرة (٤٣) التي تضمن تخصيص (٢٠) دولار عن كل سمة دخول زائر اجنبي للعتبات المقدسة من باب الإيرادات الأخرى توزع إلى المحافظات المعنية)

ج- واردات منفذ مطار النجف الدولي وفقاً للمادة (٤٢) من قانون الموازنة الاتحادية والمتوقعة (خمسة عشر مليار دينار عراقي عند تفعيل المطار).

د- خمسة وعشرون مليار دينار من خلال تفعيل الإيرادات المحلية بموجب قرارات مجلس المحافظة .

(١) هيئة الاعمار: قسم التخطيط، موازنة محافظة النجف الأشرف ٢٠١٠، بيانات غير منشورة، ٢٠١٠، ص ٤.

٣. بناءً على ذلك فقد تم إعداد خطة الموازنة لعام ٢٠١١ ليكون اجمالي المصروف السنوي للمحافظة (التخصيص السنوي بحدود ٢١٠ مليار دينار عراقي).
٤. ركزت الخطة على ضرورة مباشرة المحافظة بتنفيذ المشاريع الاستراتيجية في المحافظة والتي منحت النسبة الاكبر من التخصيصات لقطاعات الكهرباء والماء والمجاري والبلديات والتربية لمعالجة الاختناقات والمشاكل الحقيقية في هذه الخدمات الأساسية حيث تم التركيز على تنفيذ محطة كهرباء المحافظة ومحطات معالجة مياه الصرف الصحي وانشاء المدينة التربوية التي ستزيد سعتها (٢٠ مدرسة مجتمعه وكذلك الاستمرار في تنشيط ودعم الخدمات الأساسية لقطاع الماء والكهرباء التي لا يمكن الاستغناء عنها .
٥. كما تم تخصيص مبالغ مناسبة لقطاعات الزراعة والاتصالات والصحة والقطاع الأمني والتعليم العالي والرعاية الاجتماعية والرياضة والشباب فضلا عن مشاريع متفرقة أخرى.
٦. تم الاخذ بنظر الاعتبار النسب السكانية للأقضية والنواحي في المحافظة مع ملاحظة إن مركزي قضائي النجف والكوفة قد تم تخصيص مبالغ جيدة لها من خلال تخصيصات النجف عاصمة الثقافة الإسلامية لعام ٢٠١١ وعلية تم التركيز على الاقضية والنواحي والمناطق الريفية في المحافظة وخاصة قطاع الطرق والجسور والموارد المائية لما يمثله ذلك من ضرورة ربط العديد من القرى بالمدن وايصال شبكات الخدمة الاخرى إليها من خلال هذه الخطة أو الخطط اللاحقة حيث سيمثل ذلك خطوة مهمة في دفع مستوى المعيشة ودعم الاقتصاد المبني على الانتاج الزراعي لهذه المناطق ومنع الهجرة من المناطق الريفية الى المركز
٧. التركيز كان منصب على عامل النسب السكانية دون غيره من العوامل الاخرى. والجدول رقم (١٤) يبين نسبة المخصصة لكل قطاع من موازنة تنمية الاقاليم لسنة ٢٠١١.

جدول رقم (١٤)

المبالغ المخصصة لكل قطاع والنسبة المئوية لموازنة المخصصة لها لسنة ٢٠١١ في

محافظة النجف الأشرف

ت	اسم القطاع	المبلغ (بالدينار العراقي)	النسبة المئوية
١	الزراعة	٣,٦٥٠,٠٠٠,٠٠٠	%١,٧
٢	موارد مائية	٢,٦٩٥,٠٠٠,٠٠٠	%١,٢
٣	الطرق والجسور	١٠,٦٨٥,٠٠٠,٠٠٠	%٤,٨
٤	الاتصالات	١,٦٢٠,٠٠٠,٠٠٠	%٠,٧
٥	الصحة والبيئة	٧,٩٢٢,٠٠٠,٠٠٠	%٣,٦
٦	بلديات	٢٠,٥٠١,٠٠٠,٠٠٠	%٩,٣
٧	بلدية النجف	٢٣,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠	%١٠,٦
٨	المجاري	٣٠,٩١٠,٠٠٠,٠٠٠	%١٤
٩	القطاع الأمني	٣٠,٩١٠,٠٠٠,٠٠٠	%١,١
١٠	الماء	٢٦,٥٨٦,٠٠٠,٠٠٠	%١٢
١١	التعليم العالي	٦٠٢,٩٥٩,٠٠٠	%٠,٣
١٢	التربية	٢٣,٥٦٧,٠٠٠,٠٠٠	%١٠,٧
١٣	الرعاية الاجتماعية	١,١٢٠,٠٠٠,٠٠٠	%٠,٥
١٤	الرياضة والشباب	٢,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠	%٠,٩
١٥	الكهرباء	٣٤,٩٩٤,٠٠٠,٠٠٠	%١٥,٨
١٦	المتفرقة	٢٨,٣٢٧,٦٤٤,٠٠٠	%١٢,٨
	المجموع	٢٢١,٠٨٠,٦٣٠,٠٠٠	%١٠٠

المصدر:- من اعداد الباحث بالاعتماد هيئة الاعمار، قسم التخطيط، موازنة محافظة النجف

الأشرف ٢٠١١، بيانات غير منشورة، ٢٠١١، ص ٩.

حيث أشارت محافظة النجف إلى أنها أنفقت ٧٠ بالمائة من موازنتها البالغة ٢٩٤ مليار دينار عراقي، بينت أن هناك مشاريع في طور الانجاز تأخرت بسبب بعوائق إدارية. وفيما اعترفت المحافظة أنها لم تستفد من تخصيص نحو (١,٣ ترليون دينار)، هي مجموع موازنة تنمية الاقاليم ومشاريع الوزارات، بالإضافة إلى مشروع النجف عاصمة الثقافة، في تنفيذ مشاريع استراتيجية، لفتت إلى أن مشاريع النجف عاصمة الثقافة لإسلامية متعثرة، معتقدة بوجود فساد كبير فيها.

التخصيصات الموازنة حسب النسب السكانية لعام ٢٠١١

المصدر :- من إعداد الباحث بالاعتماد على هيئة الاعمار، قسم التخطيط، موازنة محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠١١، بيانات غير منشورة، ٢٠١١، ص ١٠.

إما تخصيصات تنمية الاقاليم لموازنة ٢٠١٢ والتي بلغت (١٧٣,٢٨٣,٠٩٣,٣٨٤) مليار دينار عراقي، فأنها جاءت أكثر اتجاهاً نحو زيادة المبالغ والتخصيصات الخاصة بالبنى التحتية فكان لقطاع المجاري الحصة الاكبر من بين القطاعات الخدمية الاخرى تخصيصاً من الموازنة فبلغ التخصيص له (٢٤,٨٧٧,٥٧٦,٠٠٠) مليار دينار عراقي، وبالمعنى عدد المشاريع التي انجزت والاخرى مستمرة العمل فيها (١٤ مشروع)، في حين خصصت لكل من البلديات (١٤,٣٧٢,٢٤٥,٦٢٥) مليار دينار عراقي فكانت إعداد المشاريع هي (٢٢ مشروع) وبواقع (٩ مشاريع جديدة) و (١٣ مشروع مستمر العمل فيها)، أما قطاع بلدية النجف ونظراً للأهمية هذا القطاع على مستوى الخدمات لمركز النجف فبلغت نسبة المبالغ المخصصة له هي (١٦,٩٤١,١١٤,١١٠) مليار دينار عراقي وكانت إعداد المشاريع (١٩ مشروع) منها (١٤ مشروع جديد) و (٥ مشاريع مستمرة العمل فيها)، وقطاع الكهرباء فبلغت المبالغ التي خصصت له من الموازنة (٢٠,٧٧٧,٥٢٨,٩٧٠) مليار فكانت المشاريع (٣٣ مشروع) وهي موزعة ما بين كل الاقضية والنواحي التابعة لمحافظة النجف الأشرف، أما قطاع الماء فبلغت نسبة التخصيص له (١٤,٥٠٨,٠٣٥,٢٨٤) مليار دينار عراقي وبلغت إعداد المشاريع (٣٥ مشروع) فكانت المشاريع الجديدة الحصة الاكبر من بين المشاريع الماء فبلغت (٢٤ مشروع) على مستوى عموم المحافظة، فحين المشاريع التي لازال العمل مستمر فيها فبلغت (١١ مشروع)، ويعد قطاع الطرق والجسور من القطاعات التي شهدت في السنوات الأخيرة تطور كبير حيث تم إنشاء العديد من الجسور والطرق الرئيسية التي تربط المحافظة مع المحافظات الاخرى فبلغت نسبة المبالغ التي رصدت لها من الموازنة لسنة ٢٠١٢ هي (١٣,٠٨٩,٤٨٧,١١٠) مليار دينار عراقي فبلغت إعداد المشاريع نحو (٣٧ مشروع) منها (٢٠ مشروع) جديد إما الباقي والمبالغ (١٧ مشروع) فهي مشاريع مستمرة العمل فيها، فحين إن قطاع الصحة والبيئة فبلغت إعداد المشاريع (٢٢ مشروع) توزعت على عموم المحافظة ولجميع الوحدات الإدارية فبلغت المبالغ إما مقداره (١٢,٦٥٠,٧٣٣,٦٧٥) مليار دينار عراقي وجاءت بفارق كبير عن ما خصص لها من موازنة ٢٠١١ محافظة النجف الأشرف والتي كانت (٢,٨٥٠,٠٠٠,٠٠٠) مليار دينار عراقي، كما وشهد قطاع التربية هو الآخر نسبة كبيرة فكانت الموازنة قد خصصت بمبالغ تعد هي الاكبر من بين المبالغ التي خصصت من قبل الموازنات السابقة لقطاع التربية فبلغت (٢٥,٧٤٥,٤٩٧,٤٨٠) مليار دينار عراقي فكانت نسبة المشاريع قد بلغت (٣٦ مشروع) تنوعت ما بين هدم وبناء مدارس إلى جانب بناء روضات الاطفال حيث بلغ إعداد المدارس (١٦ مدرسة) وبمعدل كلفة تخمينية بلغت (١,٥٤٥,٥٣٢,٢٠٠) مليار دينار عراقي، وكان لقطاع التعليم العالي عدد قليل من المشاريع مقارنة مع أهمية هذا القطاع وبلغت التخصيصات له (٣,٠٢٥,٠٠٠,٠٠٠) مليار دينار عراقي فكانت إعداد

المشاريع هي (٥ مشاريع) واحد جديد إما الباقي فهي مستمر العمل فيها، إما قطاع كالزراعة فكانت المبالغ التي خصصت لها هي (١,٧٥٠,٠٠٠,٠٠٠) مليار دينار عراقي وهي لتغطية (٣مشاريع)، قطاع والموارد المائية (٣,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠) مليار دينار عراقي واعداد المشاريع هي (٧ مشاريع)، في حين إن قطاع الاتصالات والرياضة والشباب فكانت المبالغ المخصص لهم (٦٠٠,٠٠٠,٠٠٠) مليون دينار العراقي والرياضة والشباب (٣,٠٥٠,٠٠٠,٠٠٠) بالدينار العراقي واعداد المشاريع (٢ مشروع الاتصالات) و(٧ مشاريع للرياضة والشباب)، وجاءت الرعاية الاجتماعية والقطاع الأمني والدوائر العدلية والاسكان بمبالغ متوزعه (١٤٠,٩٠٧,٥٤٠,٠٠٠) و (٣,٩٥٠,٠٠٠,٠٠٠) والدوائر العدلية (٧٢٧,٥٠٠,٠٠٠) إما الإسكان (٤,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠) مليار دينار العراقي. (انظر الجدول رقم (١٦) نسبة المبالغ المخصصة لكل قطاع مع نسبة المبالغ المخصصة له في السنوات (٢٠١١، ٢٠١٢، ٢٠١٣).

"أن الميزانية المخصصة لمحافظة النجف متواضعة ولا تتناسب وحجم المشاريع التي تخطط المحافظة لتنفيذها، مبينا ان وزارة التخطيط ستعمل على موازنة تكميلية من العائدات النفطية ان ما تم تنفيذه من مشاريع في النجف أمر يدعونا لدعم هذه المحافظة، لافتا إلى ان حجم الإهمال والتخريب الذي عانت منه النجف قبل عام ٢٠٠٣ كان كبيرا جدا وهي الآن بحاجة إلى كم كبير من المشاريع الاستثمارية. إن محافظة النجف الأشرف أنجزت العديد من المشاريع الهامة خلال الأعوام الماضية، إلا أنها تحتاج إلى مشاريع استراتيجية أخرى، ان النجف من المحافظات التي حققت نسبا متقدمة من حيث التنفيذ وطبيعة المشاريع خلال عام ٢٠١١. وأشار إلى ان الميزانية المخصصة للنجف والبالغة ٢٤٨ مليار دينار تعد متواضعة قياسا لحجم مشاريعها، لافتا إلى ان الوزارة ستعمل على تخصيص موازنة تكميلية للمحافظة من خلال الزيادة في أسعار النفط"^(١).

(١) موازنة محافظة النجف الاشرف لعام ٢٠١٢، صحيفة دليل النجف الالكترونية، شبكة المعلومات

الدولية، الانترنت: <http://daleelalnajaf.com/index.php.htm>

جدول رقم (١٦)

موازنة تنمية الاقاليم لمحافظة النجف الأشرف لعام ٢٠١٢ مقارنة مع الاعوام ٢٠١١-٢٠١٣

(بالدينار العراقي)

ت	القطاع	تخصيص ٢٠١٠ وما قبلها	تخصيصات ٢٠١١	تخصيصات ٢٠١٢	تخصيصات ٢٠١٣
١	البلديات	.....	٧,٨٠١,٣٥٥,٥١٠	١٤,٣٧٢,٢٤٥,٦٢٥	١٠,٥٥٠,٠٠٠,٠٠٠
٢	بلدية النجف	.....	٨,٣١٠,٠٠٠,٠٠٠	١٦,٩٤٠,١١٤,١٠٠	٣١,٨٩٢,٨٢١,١٠٠
٣	التعليم العالي	.....	٩٧٥,٠٠٠,٠٠٠	٣,٠٢٥,٠٠٠,٠٠٠	٤,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠
٤	التربية	.....	٦,٣٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٢٥,٧٣٥,٣٩٧,٤٨٠	٩,٨٨٢,٠٠٠,٠٠٠
٥	الصحة والبيئة	٢,٢٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٢,٨٥٠,٠٠٠,٠٠٠	١٢,٦٥٠,٧٣٣,٦٧٥	٢٧,١٦٦,٠٣٢,٨٠٠
٦	الكهرباء	.....	٦,٣٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٢٠,٧٧٧,٥٢٨,٩٧٠	١١,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠
٧	الرياضة والشباب	.....	١,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٣,٠٥٠,٠٠٠,٠٠٠	٦,٤٥٠,٠٠٠,٠٠٠
٨	الماء	.....	١٥,٥٥٠,٠٠٠,٠٠٠	١٤,٥٠٨,٠٣٥,٢٨٤	٢٠,٩٦٠,٨٠٤,٩٦٠
٩	المجاري	١٢,٩٥٠,٠٠٠,٠٠٠	١٨,٣٤٢,٢٢٥,٠٠٠	٢٤,٨٧٧,٥٧٦,٠٠٠	١١,٨٧٢,٠٨٨,٣٢٠
١٠	الزراعة	.....	.....	١,٧٥٠,٠٠٠,٠٠٠	١,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠
١١	الطرق والجسور	٣,٤٧٦,٣١٥,٠٠٠	٥,٦٧٨,٥٢٨,٠٠٠	١٣,٠٨٩,٤٨٧,١١٠	١٥,٤٠١,٧٣٥,٠٠٠
١٢	الموارد المائية	.....	٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠	٣,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠
١٣	الاتصالات	.....	.....	٦٠٠,٠٠٠,٠٠٠	.....
١٤	الأمني	.....	٩٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٣,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٨,٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠
١٥	المتفرقة	١١,٥٤٤,٠٠٠,٠٠٠	١٤,١٠٦,٠٠٠,٠٠٠	٣,٩٥٠,٠٠٠,٠٠٠	٢٩,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠
١٦	الرعاية الاجتماعية	.....	١,١٢٠,٠٠٠,٠٠٠	١,٩٠٧,٤٤٠,١٤٠	١,٧٠٠,٠٠٠,٠٠٠
١٧	الدوائر العدلية	.....	٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٧٢٧,٥٠٠,٠٠٠	٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠
١٨	الإسكان	.....	٣,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٤,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٢٣,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠
	المجموع	٣٠,١٧٠,٣١٥,٠٠٠	٩٣,٤٨٣,١٠٨,٥١٠	١٧٣,٢٨٣,٠٩٣,٣٨٤	٣١٣,٨٧٥,٤٨٢,١٨٠

المصدر: - من إعداد الباحث بالاعتماد على هيئة الاعداد، قسم التخطيط، موازنة تنمية الاقاليم لمحافظة النجف الأشرف لعام ٢٠١٠-٢٠١١-٢٠١٢-٢٠١٣، بيانات غير منشورة، ٢٠١٣، ص ١٣.

جدول رقم (١٧)

تخصيصات برنامج تنمية الأقاليم على المستوى الوطني للمدة ٢٠٠٦ - ٢٠١١ (بالدينار العراقي)

ت	المحافظة	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١
1	بغداد	٧٥٤ . . .	٧.٥ . . .	٢ ٢٦٠ ٤١٨	٦٥١ . ٦٩	٦٣٧٥٠٠	٦٤٥٧٠٥.٥
2	نينوى	٣٠٣ . . .	٢٨٥ . . .	٧٠٢ ٨٢٧	٢٧٧ ٩٥٠	٣٣٤٥٣٤	١١٣٠١٩٨.٧
3	كركوك	١٢٢ . . .	١١٤ . . .	٣٠٠ ١٨٢	١١٧ ٣٠٠	٢٢٦. . .	٢٨٨٣٦٨.٩
4	ديالى	١٤٩ . . .	١٦٣ . . .	٥٢٢ ٩٠٥	١٢٢ ٤٠٠	١٩٠٩٥٣	١٤٦٧٠٥
5	الانبار	١٤٦ . . .	٢٢٢ ٣٠٠	٢٩٩ ٢٨١	١٣٢ ٦٠٠	١٥٢٨٣٥	٩٥٤٦٤.٤
6	بابل	١٦٧ . . .	٢١٠ ٤٠٠	٥٧٩٩٨٣,٦	١٥٨ ١٠٠	١٥٢٩٧٥	١٦٩٢٧٤
7	كربلاء	٩٣ . . .	٩٠ . . .	٢٤٧ ٨٩٩	٩١ ٨٠٠	٩٠ ٤٧٥	١١٩٢٤٧
8	واسط	١١١ . . .	١٠٥ . . .	٢٧٥٣٣٩,٩٧	١٠٧ ١٠٠	١٣٤٣١٩	٤٥٩٨٤٦
9	صلاح الدين	١٢٥ . . .	١٢١ ٦٧٠	٢٨٨ ٢٤٤	١١٤ ٧٥٠	١٨٧٦٦٧	٩٦٦٣٧
10	النجف	١١٨ . . .	١٨٠ ٣٠٠	٣٦٣٧٤٢,٠٤	١٠٩ ٦٥٠	١١٤٧٢٨	٦٦٨٧٧
11	الديوانية	١١١ . . .	٨١ . . .	٢٦٥ ٢٣٢	١٠٢ . . .	١٣١٤٧٥	٢٢٨١٣٣
12	المتن	٦٩ . . .	٦٦ . . .	١٦٣ ٢٩٦	٦٦ ٣٠٠	٨٠ ٧٧٢	١٠٩٤٩٥
13	ذي قار	١٧٩ . . .	١٧٤ . . .	٣٨٩ ١٧٨	١٦٨ ٣٠٠	١٧٠. . .	٨٥١٨٤
14	ميسان	٩٩ . . .	٩٦ . . .	١٩٨ ٠٥٣	٩٤ ٣٥٠	١٢٥٤٣٦	٢٣٥٧٦٣
15	البصرة	٢٥٨ . . .	٢٧١ . . .	٧٠١ ٦٣٦	٢٣٧ ١٥٠	٤٨٣٧٧٣	١٢٣١٠١.٥
	المجموع	٢٨٠٤٠٠٠	٢ ٨٨٤ ٦٧٠	٧٥٦٠٢٢٤,٦	٢٥٥٠٨١٩	٣٢١٣٤٤٢	٤٠٠٠٠٠٠

المصدر :- من اعداد الباحث بالاعتماد على هيئة الاعداد، قسم التخطيط، موازنة محافظة النجف الأشرف لالاعوام ٢٠٠٦ لغاية ٢٠١١، بيانات غير منشوره ، ٢٠١٢، ص ١٠.

جدول رقم (١٨)

المبالغ المخصصة والمصرفية لخطه تنمية المشاريع لمحافظة النجف الأشرف لسنوات (٢٠٠٦ - ٢٠١٠) بالدينار العراقي.

السنوات	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
التخصيص	١١٨	١٨٠,٣	٤٦٤,٧	١٠٩,٦	١١٤,٧
المصرف	٧٢	٩٤,٢	٣٥٣,٦	١٠٩,٦	٧٩,٦
نسبة التنفيذ	%٦١	%٥٢,٣	%٩٧,٥	%١٠٠	%٦٩,٤

المصدر :- من اعداد الباحث بالاعتماد على وزارة التخطيط، دائرة البرامج الحكومية، قسم الموازنة الاستثمارية، ٢٠١١.

ويوضح الجدول رقم (١٨) إن هناك تباين ما بين نسبة الصرف في السنوات التي امتدت من ٢٠٠٦ وهي تمثل بدايات العمل بخطة تنمية الاقاليم حيث نجد إن عام ٢٠٠٩ يمثل أكثر الاعوام تنفيذ لنسبة المشاريع في حين إن عام ٢٠٠٧ يمثل اقل الاعوام تنفيذاً للمشاريع.

الجدول (١٩)

يوضح نسبة المبالغ المخصصة ونسب الانجاز لمشروعات تنمية الإقليم ضمن (الموازنة الاستثمارية)

الخاصة لسنة ٢٠١٠

ت	أسم المشروع	العدد الكلي للمشروعات	المشروعات المنجزة	المشروعات قيد الانجاز	المشروعات المتوقفة	الملاحظات
١	مشاريع الماء والمجاري	٢١	٢٠	١	-	تم انجازه في ٢٠١٠
٢	أنشاء وتأهيل وصيانة الحدائق والمتنزهات والمشاتل	٤	٤	-	-	الانجاز ١٠٠%
٣	شاء وصيانة وتأهيل وإدامة الأبنية والمعامل والمختبرات والمخازن والكراجات والإنشاءات الأخرى الخاصة بمشاريع الطرق والجسور والماء والمجاري	٢٢	٢٠	٢	-	تم انجازه في عام ٢٠٠٩ وان نسبة انجاز المشروعات تتراوح بين ٨٠-١٠٠%
٤	مشاريع التأهيل والصيانة الخاصة بالطرق والجسور	١٧	١٥	٢	-	تم إنجازه في عام ٢٠١٠ نسبة ١٠٠%.
٥	مشروع تطوير وتجميل وتنظيف مدينة النجف الاشرف	١	١	-	-	مشروع واحد يتضمن عدة مشروعات فرعية تم إنجازه نسبة ١٠٠%
	المجموع	٦٥	٦٠	٥		

المصدر:- من إعداد الباحث بالاعتماد على هيئة الاعمار، قسم التخطيط، موازنة تنمية الاقاليم لمحافظة النجف الأشرف لعام ٢٠١٠، بيانات غير منشورة، ٢٠١٠، ص ١٦.

١- المبلغ الإجمالي المخصص لتنمية الأقاليم حوالي (١١٠) مائتان مليار عراقي لسنة ٢٠١٠ أنفقت بالكامل على المشروعات المعدة وحسب المخططات وتقارير الاستلام ومستندات الصرف للمقاولين والشركات المتعاقد معها. (انظر الجدول رقم ١٩)

٢- وان نسبة الانجاز الإجمالية للمشروعات تتراوح بين ٦٠-٧٠% وذلك كون إن إطلاق هذه المبالغ جاء متأخرا جدا أي في حوالي الشهر (السابع) من السنة. (انظر الجدول رقم

(١٩)

٣- تم استعراض نسبة المبالغ المخصصة للحكومة المحلية لقياس درجة فعالية التخصيصات المالية في المجلس على هذه ومدى التزام الجهات المخولة بالصرف بالضوابط والصلاحيات والحد من والتلاعب والاختلاس وسوء استخدام السلطة .

الجدول (٢٠)

يوضح نسبة المبالغ المخصصة ونسب الانجاز لمشروعات تنمية الاقليم ضمن (الموازنة الاستثمارية)

الخاصة بالمحافظة لسنة ٢٠١١

ت	أسم المشروع	العدد الكلي للمشروعات	المشروعات المنجزة	المشروعات قيد الانجاز	المشروعات المتوقفة	الملاحظات
١	مشاريع الماء والمجاري للأحياء السكنية	٤١	٢٠	٢٠	-	تم انجازه بنسبة ٥٠% وحولت إلى ٢٠١٢
٢	أنشاء المتنزهات والحدائق	١٥	٧	٧	-	نسبة انجاز مشاريع المتنزهات هي ٥٠%
٣	الإنشاءات: وتشمل مشاريع انشاء وحدات إدارية وترميم وأنشاء المعامل والورش ابنية لمراكز مديرية الماء والمجاري	٢٠	١٥	٥	-	تم استلام الانجاز الفعلي في مطلع ٢٠١١ ونسبة أنجاز ١٠٠%
٤	مشاريع التبليط وأقسام الطرق والجسور	٥٠	٣٠	٢٠	-	تم الانجاز بحلول ٢٠١١
٥	شراء وتجهيز البات ومعدات ومضخات ومولدات كهرباء ومجمعات الماء	١٥	١٥		-	منجزة ونسبة ١٠٠%
	المجموع الكلي	١٤١	٨٧	٥٢	-	

المصدر :- من إعداد الباحث بالاعتماد على هيئة الاعداد، قسم التخطيط، موازنة تنمية الاقاليم لمحافظة النجف الأشرف لعام ٢٠١١، هيئة الاعداد، قسم التخطيط، بيانات غير منشورة، ٢٠١١، ص ١١.

١- المبلغ الإجمالي المخصص لتنمية الأقاليم والخاصة بالمحافظة حوالي (٢٢١) مئة واثنان مليار عراقي لسنة ٢٠١١ نفذ بإشراف ومتابعة القسم الهندسي (سواء عن طريق التنفيذ المباشر او عن طريق المناقصات العلنية) أما متابعة عمليات الانجاز الفعلي بموجب المواصفات فهي كانت من مسؤولية قسم التخطيط والمتابعة. أما قسم الرقابة والتدقيق في المحافظة فلم نجد له أي دور رقابي في عملية التنفيذ واقتصر دوره على العمل التدقيقي لعمليات الصرف والتسويات الحسابية للمبالغ المصروفة .

- ٢- أما الدور الرقابي للمجلس فانه موزع على لجنة الإشراف المالي ولجنة الإشراف الفني ولجنة النزاهة إما دور الرقابة الداخلية في المجلس على هذا الجانب فكان معدوم نهائيا وذلك لقلة فعاليته واقتصار دوره على التدقيق المالي للميزانية التشغيلية لمجلس المحافظة .
- ٣- هناك مشروعات لم يكتمل انجازها في ٢٠١٠ حولت مبالغها إلى ميزانية ٢٠١١ رغم إن هناك مشروعات تم الانتهاء منها وبوقت قياسي وسبب التأخير يعوزه المنفذون إلى الوضع الأمني المتردي في تلك الفترة.

الجدول (٢١)

يوضح الخلاصة لنسبة المبالغ المخصصة ونسب الانجاز الفعلي لمشروعات تنمية

وأعمار الاقاليم لسنة ٢٠١١

ت	المديرية	نسبة الانجاز
١	الحكومة المحلية	%١٠٠
٢	مجري	%٩٠
٣	ماء	%١٠٠
٤	بلديات	%١٠٠
٥	شراء آلات ومعدات	%١٠٠
٦	مشاريع أخرى متفرقة	%١٠٠
	المجموع الكلي	%١٠٠

المصدر:- من إعداد الباحث بالاعتماد على هيئة الاعمار، قسم التخطيط، بيانات غير منشورة، موازنة تنمية الاقاليم لمحافظة النجف الأشرف لعام ٢٠١١، بيانات غير منشورة، ٢٠١١، ص ١٨.

الجدول (٢٢)

نسبة المبالغ المخصصة لمشاريع التنمية والأعمار والخاصة

ت	أسم المشروع	العدد الكلي للمشروعات	نسبة المبلغ المخصص	المشروعات المنجزة	المشروعات قيد الانجاز	الملاحظات
١	مشاريع الحكومة المحلية	١٦	١٧%	١٢	٤	١-تشمل بنايتي ناحيتي النصر والسلام. ٢-أنشاء مكتبتين + دار ضيافة. ٣-معمل تدوير النفايات مع الآليات.معمل لبناء الجاهز .
٢	مشاريع مديرية ماء	١٧	١٣%	٥	١٢	وتشمل مشاريع المنجزة: ١-تجهيز ونصب مجمعات ماء ٢-تنفيذ الشبكات والخطوات الناقلة والشبكات القديمة
٣	مشاريع مديرية مجاري	١٣	٢١%	١٠	٣	وتشمل المشاريع قيد الانجاز: ١- تأهيل شبكة.
٤	مشاريع مديرية البلديات	١٢	١١%	٩	٣	وتشمل المشروعات قيد الانجاز: ١- (أكساء/ أنشاء أسواق/ أنشاء نافورة/ مشاريع أخرى خاصة بالطرق والساحات والمتنزهات والملاعب والتبليط). ٢- (تبليط، أنشاء حديقة، أنشاء متنزهات). ٣- (تبليط/ أكساء/ أعمال ترابية/ إنشاء متنزهات/ أنشاء ملاعب) - نسبة أنجاز المشروعات المنجزة ١٠٠%.
٥	مشاريع مديرية التخطيط العمراني	١	١%	١	-	ويشمل هذا المشروع إعداد التصاميم الأساسية لكل من). نسبة الانجاز تتراوح بين ٨٠% والعمل قيد الانجاز.
٦	مشروعات مقترحة	٥	٣٧%	٢	٣	وتشمل المشروعات قيد الانجاز: ١-إنشاء ٢٠٠ دار للأطباء للتعاليم العالي والبحث العلمي. ٢-بناء مدارس (٧٥-٨٥) مدرسة. ٣-أنشاء مشروع طريق - أما المشروعات المنجزة بنسبة الانجاز ٨٠-٩٠%.
	المجموع	٥٤	١٠٠%	٣٩	١٥	المشروعات المنجزة نسبة انجازها العامة بين ٨٠-٩٠% حسب المداولة مع مدير التخطيط والمتابعة في المحافظة.

المصدر:- من إعداد الباحث بالاعتماد على هيئة الاعمار، قسم التخطيط، على موازنة تنمية الاقاليم لمحافظة

النجف الأشرف لعام ٢٠١٢، بيانات غير منشورة، ٢٠١٢، ص ١٥.

ومن خلال تحليل الجدول رقم (٢١) يتبين إن مجلس محافظة النجف الأشرف قد استطاع من تنفيذ الموازنة المالية الخاصة بتنمية الاقاليم وبشكل اقتررب من نسبة (١٠٠%) ولكن رغم تنفيذها ورغم إن المشاريع المنجزة أو المشاريع قيد الانجاز (المبينة في الجدول رقم (١٧) هل إن تحقيق وانجاز هذه الموازنة وتنفيذ هذه المشاريع يتضح مما تقدم يعدّ توفير التمويل المالي (الموازنة المحلية) المناسبة هي الشرط الأساسي لنجاح مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في أداء دورها في تقديم الخدمات الأساسية والنهوض بالواقع المحلي، على الرغم من إن تنوع وتعدد مصادر تمويل محافظة النجف الأشرف وخصوصاً بعد اقرار قانون الموازنة الاتحادية ٢٠١٠ الذي جعل إمكانية الحصول على الإيرادات المحلية غير إن هذا التمويل لا يلبي طموح محافظة النجف الأشرف، فمواردها لم تعد تتناسب مع تطور حجم الخدمات التي تقوم بها نتيجة توسع المحافظة وهذا لا يكفي لإنجاز المشاريع وتوفير الخدمات لاتزال المحافظة في حاجة ماسة للزيادة مقارنة مع الانفجار السكاني مما يزيد من الاعباء في مواجهة احتياجات عملية التنمية المتزايدة، ويجعل من أهم المشاكل التي تواجه عملية التمويل هي اعداد الموازنة المحلية لتضمن الاحتياجات الاساسية للوحدات الإدارية .

المطلب الثاني

المؤشرات الاجتماعية

في أنظمة الحكم الديمقراطي يكون فيها الحكم المحلي ميداناً لتبلور قدرات المساهمة في مجالات الحكم المختلفة، وبروز العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي، كما ينظر إلى عملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية يعبر عنه بـ"البعد المحلي للديمقراطية" أو "الديمقراطية المحلية" التي تعد إحدى المؤشرات الأساسية لنموذج الحكم الرشيد الذي يراد له اليوم أن يمثل الإطار المرجعي للإصلاح السياسي والمؤسسي في الدول النامية، وتعد هياكل الحكومات المحلية هي بالنسبة للديمقراطية بمثابة الاسس التي تقوم عليها. ومجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم اليوم تمثل قناة لتجسيد التعاون والتضامن، بدءاً من الاتصال المباشر بالمجتمع، وكذلك مع المنظمات والجمعيات الأهلية والأحزاب السياسية، عبر أطر تضمن الديمقراطية والمشاركة في آن واحد. فالمشاركة الشعبية ضرورية لإيجاد المساءلة داخل المؤسسات المحلية والتجاوب مع حاجات المجتمع المحلي لكن تطبيق سياسة اللامركزية ليس حلاً سحرياً لكل المشاكل التنموية وتقديم الخدمات وتوفير المشاركة الفعالة على المستوى المحلي، وإنما تواجهه جملة من التحديات التي تقف عائق في تحقيق الاهداف التي تتشدها سياسيه اللامركزية. وبذلك تكمن الفكرة الأساسية لنظام اللامركزية في أن القرارات العامة يجب اتخاذها إذا أمكن على مستوى السلطة الأقرب إلى الناس، إذ يملك قاطنو منطقة معينة الحق والمسؤولية في اتخاذ قرارات بشأن المسائل التي تؤثر فيهم مباشرة ويستطيعون اتخاذ قرارات في شأنها وفي مقدور أجهزة الحكم المحلي أن تكون أكثر تجاوباً وتكيفاً مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر، فالإداريين المحليين يوفرون مجالاً أفضل وأكثر راحة، ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.

وبعد تقديم تقييماً مالياً لأداء مجلس محافظة النجف الأشرف من خلال التأكيد أو الاجابة بتساؤلين هما:-

- هل إن الموازنة المحلية لمحافظة النجف الأشرف كافية ؟
- هل تم تحقيقها وتنفيذها بشكل دقيق ومتوازن بحيث أنها عكست أداء فاعل أو ضعيف لمجلس محافظة النجف الأشرف؟

ومن خلال تحليل الجانب المالي لمحافظة النجف الأشرف برزت الحاجة الماسة لتحليل واقع تأثير هذا الجانب على المستوى المحلي للمحافظة بالاعتماد على المنهج الميداني في التحليل، إن الغرض الرئيس من الدراسة الميدانية هو جمع البيانات والمعلومات والحقائق عن مختلف الجوانب المتعلقة بموضوع الدراسة، والتي لم يتسنى الحصول عليها من مصادر احصائية

ودراسات سابقة لعدم توفرها مضافاً إليه ما تم عرضه في الجانب العملي من الدراسة حول النمط المتبع في إدارة وتمويل المشاريع المحلية للوصول إلى نظام ملائم يخدم الحكومات المحلية، وكل ذلك لا يمكن الحصول عليه إلا عن طريق الدراسة الميدانية، وباستخدام أسلوب الاستبانة، وذلك للوقوف على نحو واقعي على آراء المجتمع المحلي في تقييمهم لمستوى أداء مجلس المحافظة.

● مجتمع البحث وعينته

تمثل محافظة النجف الأشرف مجتمع (دراسة الحالة) التي تم تناولها بالتحليل ومن ثم اختيرت عينة عشوائية من مواطني محافظة النجف الأشرف ونظراً لاعتماد على استمارة الاستبانة كأداة رئيسية لجمع المعلومات، وفقد تم اختيار (٣٠٠ شخص) تم إجراء المقابلات معهم، واشتمل المحور الأول من الاستبيان على المعلومات الشخصية، وفيما يلي وصف عينة الدراسة بحسب الجنس، والعمر، التحصيل العلمي، (انظر الملحق رقم (٩) نموذج استمارة الاستبيان الخاصة بتحليل المؤشرات الاجتماعية).

- توزيع عينة الدراسة بحسب الجنس:-

تم اختيار (٢٠٠) شخص من جنس الذكور بنسبة (٦٧%)، في حين تم اختيار (١٠٠) منه جنس الاناث فبلغت النسبة (٣٣%) وكانت نسبة الذكور مرتفعة مقارنة مع نسبة الاناث كون إن مجتمع محافظة النجف الأشرف يعدّ من المجتمعات المحافظة وهذا إما انعكس على نسبة الذكور إلى نسبة الاناث. والجدول رقم (٢٣) يوضحها وكالاتي:-

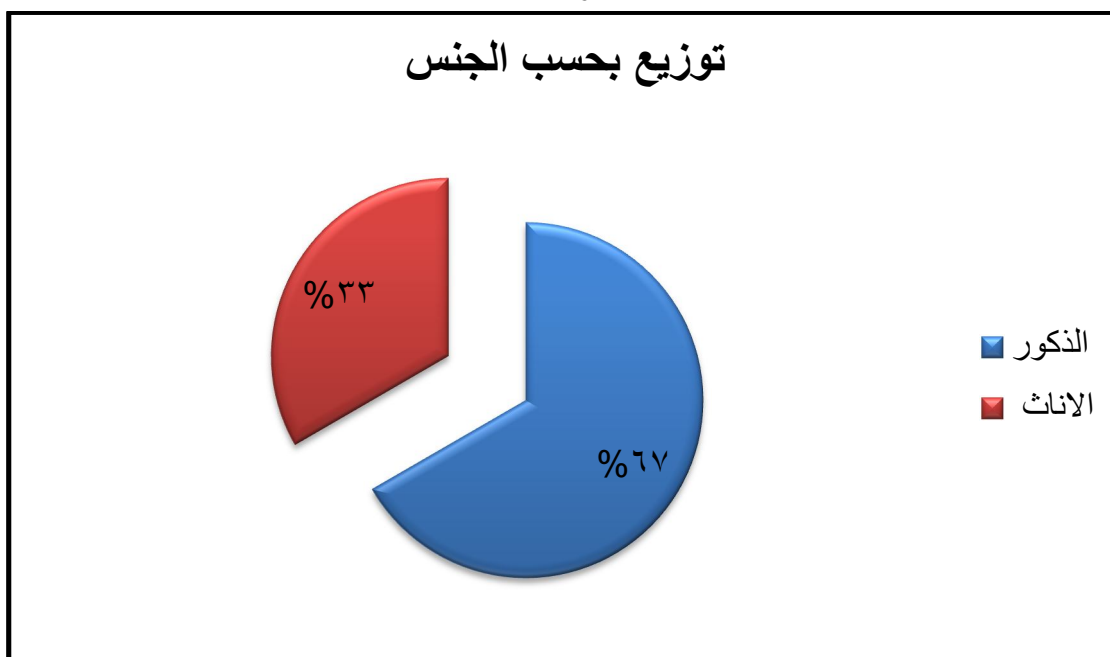
جدول رقم (٢٣)

جنس العينة

النسبة المئوية	ذكر	النسبة المئوية	انثى	النسبة المئوية
٢٠٠	٦٧%	١٠٠	٣٣%	

الشكل رقم (٨)

عينة الدراسة بحسب الجنس



- توزيع عينة الدراسة بحسب العمر:-

تم توزيع عينة الدراسة على الفئات العمرية المختلف فكانت أعلى نسبة للفئة العمرية (من ١٨-٢٦ سنة) فبلغت (١٥٠ استمارة). فحين كانت الفئة العمرية (من ٢٦-٣٥ سنة) فبلغت (٤٥ استمارة)، إما الفئة العمرية من (٣٦-٤٥ سنة) فبلغت (٣٥ استمارة) وكذلك (٤٦-٥٥ سنة) فبلغت (٣٠ استمارة) والفئة العمرية (٥٥-فاكثر) فبلغت (٤٠ استمارة) كما يوضحها الجدول رقم (٢٤) وكالاتي:-

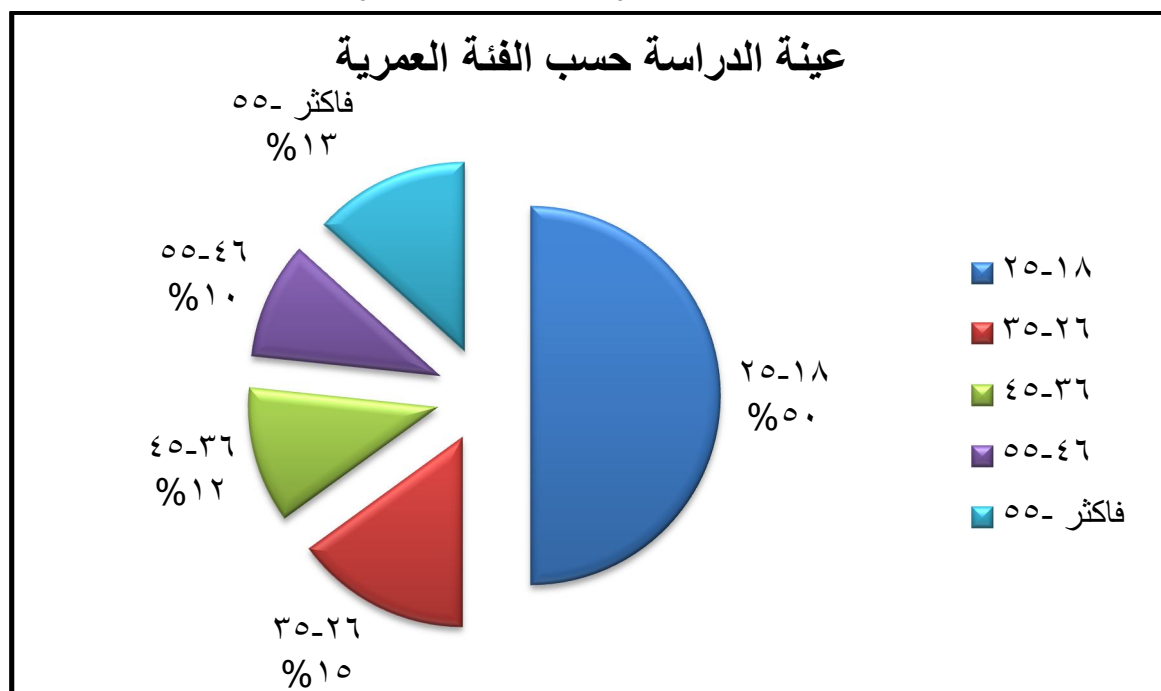
الجدول رقم (٢٤)

توزيع عينة الدراسة بحسب الفئات العمرية

العمر	عدد العينة	النسبة المئوية
١٨ - ٢٥ سنة	١٥٠	٥٠ %
من ٢٦ - ٣٥ سنة	٤٥	١٥ %
من ٣٦ - ٤٥ سنة	٣٥	١٢ %
من ٤٦ - ٥٥ سنة	٣٠	١٠ %
من ٥٥ سنة - فاكثر	٤٠	١٣ %

شكل رقم (٩)

عينة الدراسة بحسب الفئة العمرية



- توزيع عينة الدراسة بحسب التحصيل العلمي:-

تم اختيار عينات مختلفة من التحصيل العلمي أبتداءً من تحصيل الدراسة الابتدائية وانتهاءً بالتحصيل العلمي الدكتوراه وما بعدها، والجدول رقم (٢٥) يوضحها كالآتي:-

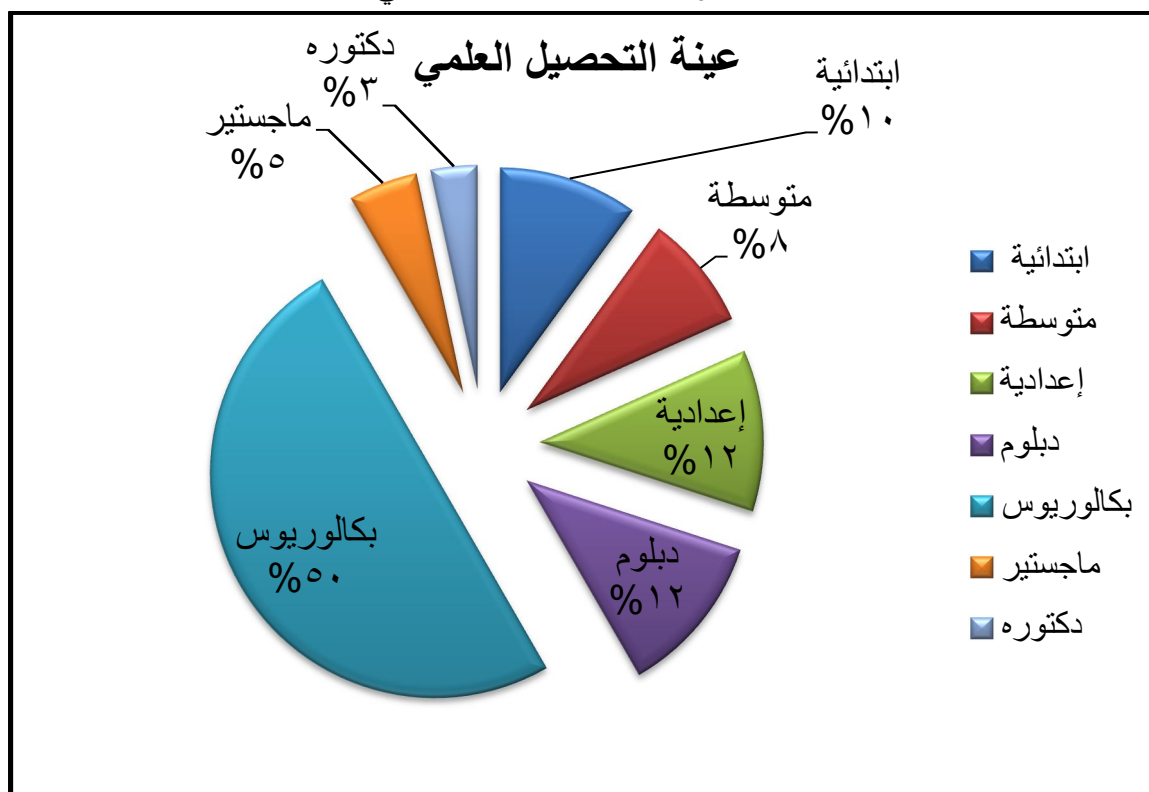
جدول رقم (٢٥)

توزيع العينة حسب التحصيل العلمي

التحصيل العلمي	عدد الاستمارة	النسبة المئوية
ابتدائية	٣٠	١٠ %
متوسطة	٢٥	٨ %
إعدادية	٣٥	١٢ %
دبلوم	٣٥	١٢ %
بكالوريوس	١٥٠	٥٠ %
ماجستير	١٥	٥ %
دكتوراه	١٠	٣ %
المجموع	٣٠٠ استمارة	١٠٠ %

شكل رقم (١٠)

عينة الدراسة حسب التحصيل العلمي



• نتائج الدراسة الميدانية وتحليلها

في هذا المحور سيتم تحليل اجابات العينة (٣٠٠) لتشخيص واقع أداء المجلس المحلي في محافظة النجف الأشرف، من خلال تشخيص مدى رضا المواطنين عن ادوار ونشاطات مجلس المحافظة من خلال تقديم الخدمات للمواطن المحلي وحل مشكلاته، وقدم الباحث مجموعة اسئلة كما في الجداول والاشكال الآتية:-

١. مدى نسبة المشاركة في انتخابات أعضاء مجلس المحافظة لسنة ٢٠٠٩.

جدول رقم (٢٦)

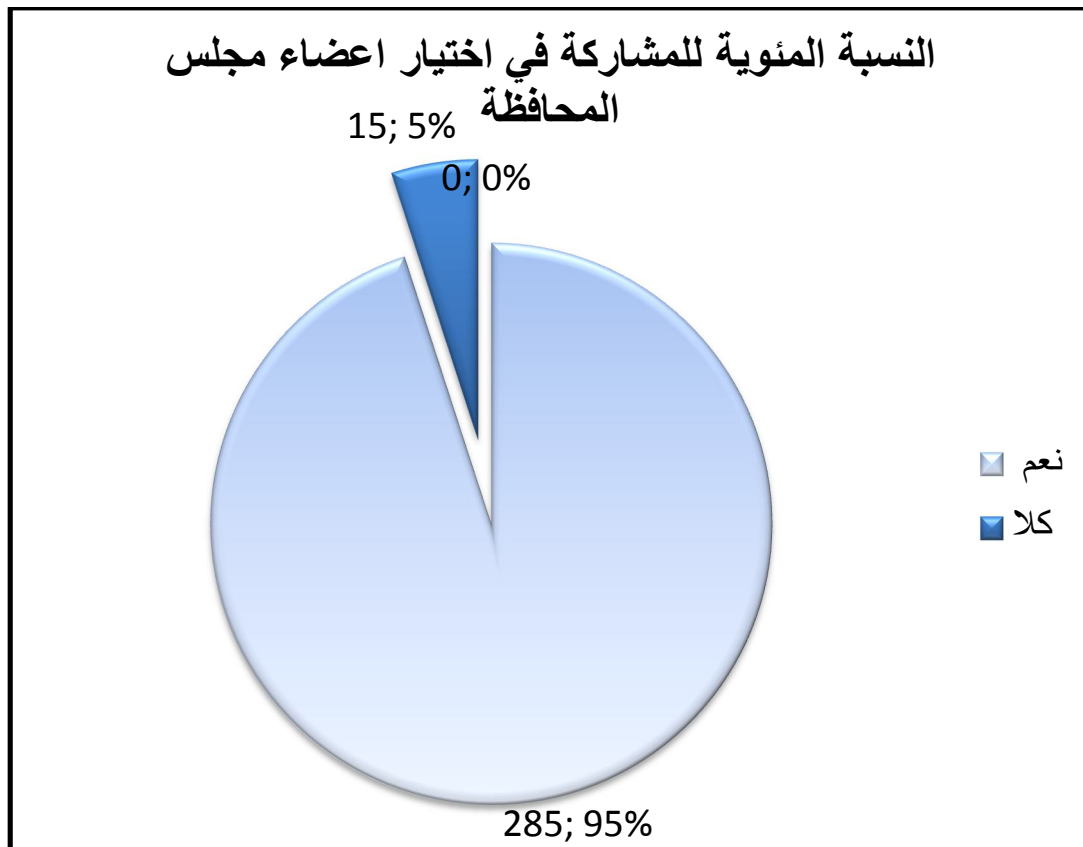
مدى المشاركة في آخر انتخابات لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩

النسبة المئوية	كلا	النسبة المئوية	نعم	الفقرة
٥	١٥	٩٥	٢٨٥	هل شاركت في آخر انتخابات أجريت لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩؟

يلاحظ من الجدول رقم (٢٦) المتعلق بمشاركة المواطن المحلي في آخر انتخابات (انتخابات ٢٠٠٣) أجريت لاختيار أعضاء مجلس محافظة النجف الأشرف، إذ اظهرت اجابات العينة في محافظة النجف الأشرف حصول نسبة المشاركة على درجة عالية بلغت نسبتها (٩٥%)، علما إن هناك نسبة قليلة جداً لم تشارك بلغت (٥%) من قبل مواطنين في العينة لم تشارك في انتخاب أعضاء مجلس المحافظة، وهذا يمثل مدى ادراك المواطن المحلي لأهمية المشاركة في عملية اختيار أعضاء الحكومات المحلية، هادفين الى تحقيق الشراكة الفعلية للمواطنين أصحاب المصلحة الأساسية في إدارة شؤونهم المحلية، وتحمل المسؤولية في ذلك.

الشكل رقم (١١)

النسبة المئوية للمشاركة للمواطنين لاختيار أعضاء مجلس المحافظة



ورغم إن نسبة مشاركة العينة قيد الدراسة كانت مرتفعة في انتخابات مجالس المحافظات لسنة ٢٠٠٩، إلا إن ذلك لا يعني بالضرورة تعميم هذه النسبة على مجمل محافظة النجف الأشرف.

٢. كان لمجلس محافظة النجف الأشرف دور مهم في معالجة مشكلات المجتمع المحلي في النجف وتقديم الخدمات له.

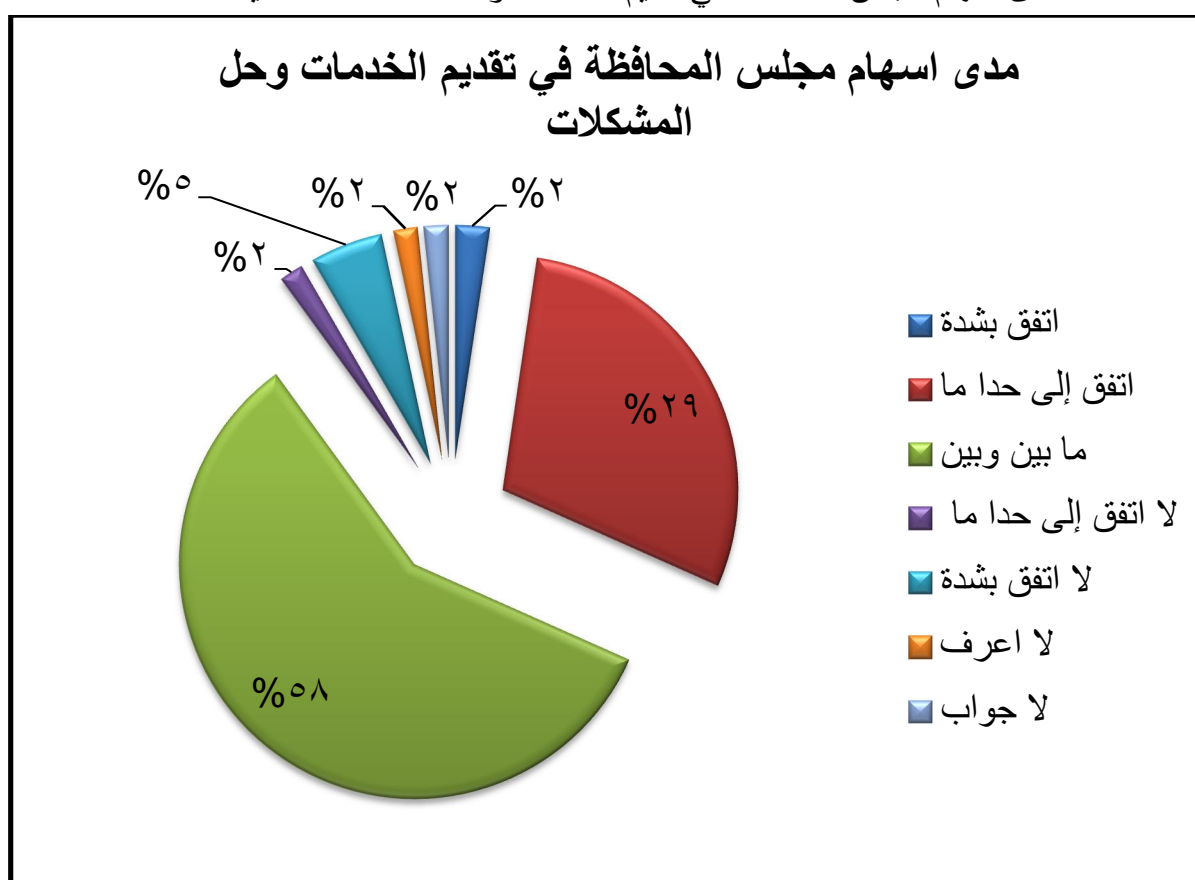
جدول رقم (٢٧)

مدى اسهام مجلس المحافظة في معالجة مشكلات المجتمع المحلي وتقديمه الخدمات.

كان لمجلس محافظة النجف الأشرف دور مهم في معالجة مشكلات المجتمع المحلي في النجف وتقديم الخدمات له.						
اتفق بشدة	اتفق إلى حد ما	ما بين وبين	لا اتفق إلى حد ما	لا اتفق بشدة	لا اعرف	لا جواب
٧	٨٨	١٧٥	٥	١٥	٥	٥
%٢	%٢٩	%٥٨	%٢	%٥	%٢	%٢

الشكل (١٢)

مدى اسهام مجلس المحافظة في تقديم الخدمات وحل المشكلات المحلية



يلاحظ من خلال الشكل (١٢) المتعلق بقياس مدى اسهام مجلس محافظة النجف الأشرف في تقديم الخدمات المختلفة وحل المشكلات المحلية، انه قد تباينت الاجابات وقد استخدم مقياس ليكرث الذي يتكون من (اتفق بشدة، اتفق إلى حد ما، ما بين وبين، لا اتفق إلى حد ما، لا اتفق بشدة، لا اعرف، لا جواب)، إذ بينت اجابات العينة إن المقياس (ما بين وبين)، جاء في المرتبة الأولى في مدى اسهام مجلس المحافظة في قيامه بتقديم الخدمات وكذلك اتباعها الحلول لمعالجة المشكلات، وذلك لحصوله على أعلى درجة بنسبة (٥٨ %)، وجاء بعدها وبالمرتبة الثانية (اتفق إلى حد ما) بنسبة (٢٩ %)، وهي نسبة مقارنة للإجابة السابقة لذا يجب التأكيد على إن مجلس محافظة النجف الأشرف يحظى بدرجة قبول وان ادائه يلاقي رضى ما بين المتوسط الى الجيدة وفقاً لتقسيمات المجتمع المحلي في النجف الأشرف لدى المواطن المحلي في قدرته على معالجة المشكلات وكذلك تقديمه الخدمات، والاعمال التي لها صفة محلية. فحين نجد إن الاجابات الاخرى قد تباينت عن سابقتها من الاجابات وهي لا تمتلك نسبة مهمة للمقارنة معها، فجاءت (لا اتفق بشدة) بنسبة (٥٠%)، إما الاجابات (اتفق بشدة، لا اتفق إلى حد ما، لا اعرف، لا جواب) فهي حصلت على نسب متقاربة في الاجابة بنسبة (٢ %).

٣. مدى اسهام مجلس محافظة النجف الأشرف في معالجة الملفات الخدمية

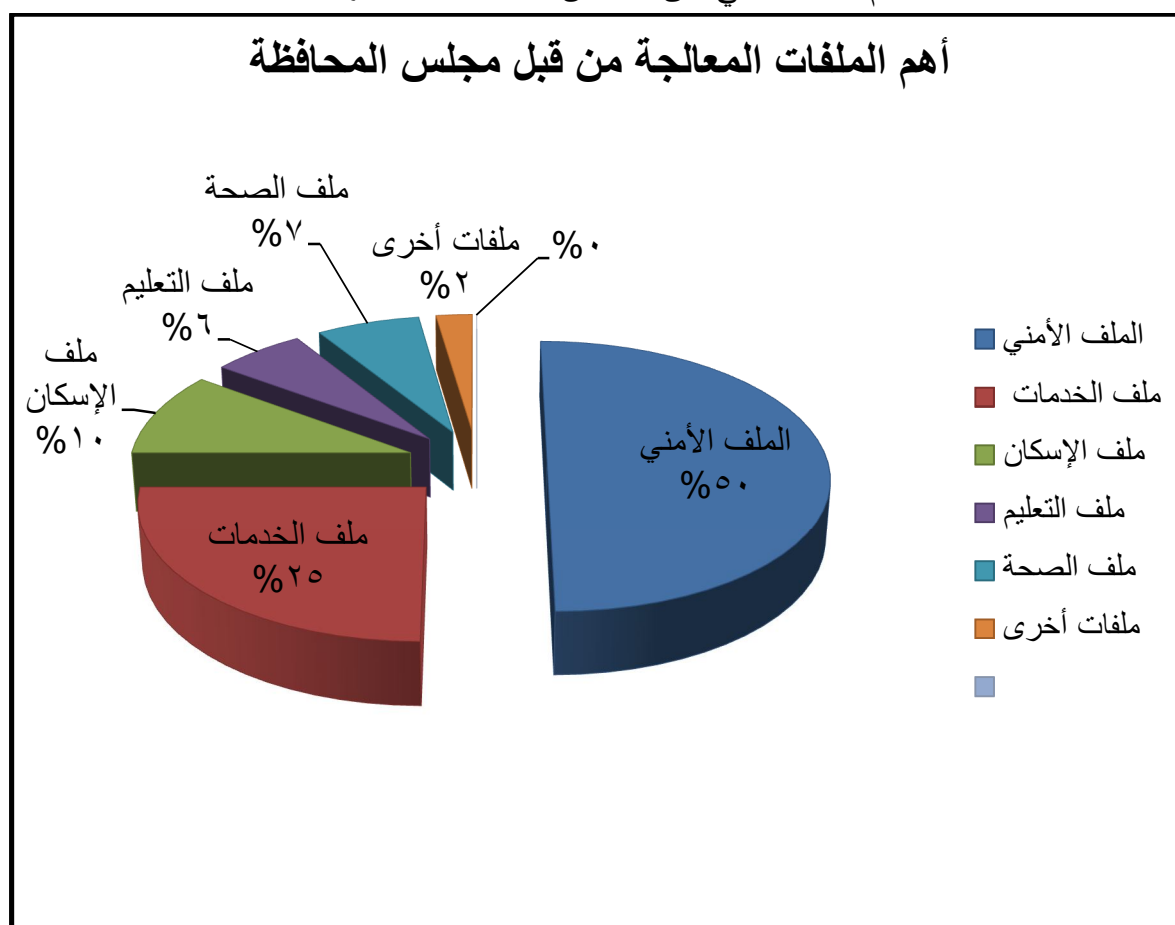
جدول رقم (٢٨)

أهم الملفات التي كان لمجلس محافظة النجف دوراً مهماً في معالجتها

كان لمجلس محافظة النجف الأشرف دوراً مهماً في معالجة ملف ؟					
الملف الأمني	ملف الخدمات	ملف الإسكان	ملف التعليم	ملف الصحة	ملفات اخرى
١٥٠	٧٥	٣٠	١٨	٢٠	٧
% ٥٠	% ٢٥	% ١٠	% ٦	% ٧	% ٢

شكل رقم (١٣)

اهم الملفات التي كان لمجالس المحافظة معالجتها



يلاحظ من خلال الشكل رقم (١٣) المتعلق بمساهمة مجلس المحافظة في الملفات المختلفة والتي كان له الدور المهم في معالجتها، إذ اظهرت اجابات العينة، إن هناك تركيز على الملف الامني وبالمرتبة الأولى وبدرجة (٥٠ %) وجاء في المرتبة الثانية ملف الخدمات ونسبة بلغت (٢٥ %)، ثم جاء بعدها ملف الإسكان ونسبة اضعف من سابقتها وهي (١٠ %)، فحين إن الملفات الاخرى جاءت ونسب اقل بكثير من ما كان متوقع كملف التعليم (٦ %) والصحة بنسبة (٧ %).

وحصول الملف الامني على أعلى نسبة من بين الملفات الاخرى، هذا وان يدلل على الاهتمام العالي الذي يوليه مجلس المحافظة على الجانب الأمني ووضع الواقع الأمني في المحافظة على سلم اولويات المجلس وتشكيل لجان وتحديد برامج وخطط في الاستقرار وضمان الامن، ويمكن الإشارة إلى إن (المحافظ) له أيضاً دوراً مهماً في الملف الأمني كونه يمتلك (السلطة المباشرة على الاجهزة الامنية المحلية، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الامن والنظام ، العاملة في المحافظة)^(١). كما إن للمحافظ دور تنسيقي بين مجمل الاجهزة الأمنية والعسكرية.

إن الاستقرار الامني الذي تشهد محافظة النجف الأشرف ساعدها في تشجيع في العمل على تحقيق التقدم في هذا الشأن فان الارقام الواردة في العديد من الابحاث الميدانية والتقارير العديدة تشير وبوضوح إلى نجاح مجلس المحافظة والحكومة المحلية في انجاز مشاريع وخطط مهمة وحيوية في مجالات البناء والأعمار، وفي المجالات الخدمية الحياتية وكان الدافع الاساس لذلك هو الاستقرار الأمني.

(١) المادة (تاسعاً)، من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

٤. معوقات عدم قيام مجلس المحافظة بتقديم الخدمات وحل مشكلات المجتمع المحلي

جدول رقم (٢٩)

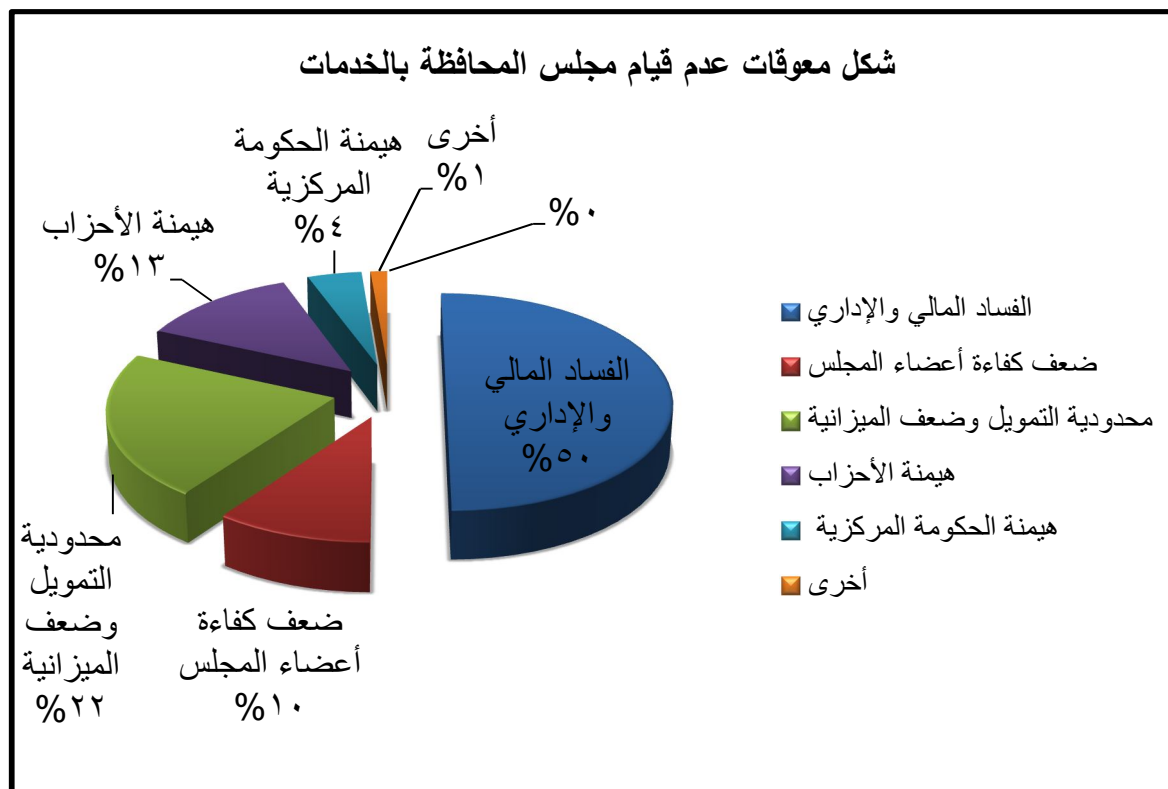
اسباب أو معوقات عدم قيام مجلس المحافظة بتقديم الخدمات وحل المشكلات بشكل

أفضل

ما هي برأيك أهم معوقات قيام مجلس محافظة النجف الأشرف بتقديم الخدمات وحل مشكلات المجتمع المحلي لمحافظة النجف الأشرف؟					
الفساد المالي والاداري	ضعف كفاءة الأعضاء	محدودية التمويل وضعف الميزانية	هيمنة الأحزاب	هيمنة الحكومة المركزية	أخرى
١٥٠	٣٠	٦٥	٣٨	١٣	٤
%٥٠	%١٠	%٢٢	%١٣	%٤	%١

شكل رقم (١٤)

أهم معوقات عدم قيام مجلس المحافظة بتقديم الخدمات وحل المشكلات



يشير الشكل رقم (١٤) الى إن الاسباب التي تعيق قيام مجلس المحافظة في تقديم الخدمات وكذلك ايجاد الحلول المناسبة لتوفير الخدمات والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والمتضمنة (الفساد المالي والاداري، ضعف كفاءة اعضاء مجلس المحافظة، محدودية التمويل وضعف الميزانية، هيمنة الأحزاب، هيمنة الحكومة المركزية)، إذ بينت اجابات العينة على حصول معيار (الفساد المالي والاداري) على أعلى درجة ونسبة (٥٠%) وهي تشكل نسبة (١/٢) من مجموع الاجابات وهذا يدل على إن مؤشر الفساد المالي والإداري ليس مستشيري في الحكومة المركزية حصراً بل أيضاً على المستوى المحلي، وبذلك يعدّ هذا العامل المعوق الرئيسي في اخفاق اعضاء مجلس المحافظة في أداء المهام والواجبات التي تتاط به بشكل أكثر فعالية، لذا يجب الزام الحكومات المحلية المختلفة بتحقيق اقصى درجة من الإفصاح والشفافية في كافة المسائل الإدارية والمالية.

جاء في المرتبة الثانية عامل (محدودية التمويل وضعف الميزانية) ونسبة (٢٢%) وهي الاخرى نسبة تشكل عائق حقيقي في قيام الكثير من مجالس المحافظات بتقديم الخدمات وحل العديد من المشكلات الخاصة في المجتمعات المحلية، إن بقاء التمويل المحلي مركزياً بسبب عدم قدرة الحكومات المحلية على ايجاد البديل من الإيرادات المناسبة، مما جعل من الحكومات المحلية عاجزة في تلبية حاجة العديد من المشاريع المهمة كمشاريع الإسكان وانتاج الكهرباء وغيرها. وبالتالي يلعب حجم التمويل وضعفه عقبة اساسية في طريق معالجة الخدمات المختلفة والتي تعاني على العموم من الانهيار.

إما اجابات العينة على معياري عامل (ضعف كفاءة أعضاء المجلس، هيمنة الاحزاب) حصلت على نسبة متقاربة (١٠%)، (١٣%) وربما هذا يعود إلى كون إن أعضاء المجلس لا يمتلكون مؤهلات علمية وإدارية تجعلهم أكثر قدرة على تحسين الواقع الخدمي والحياتي في النجف الأشرف وحل مشكلات أبناء النجف الأشرف بشكل أكثر فعالية .

إما عامل (هيمنة الحكومة المركزية) حصل على نسبة (٤%)، وهي نسبة ضعيفة و لا يمكن إن تكون عائقاً كبيراً بالمقارنة مع مؤشر الفساد الاداري والمالي على سبيل المثال. مع كل ذلك فان التحليل الموضوعي يقتضي عدم التوقف عند عامل أو عاملين واهمال العوامل الاخرى المؤثرة أو المحركة لجملة من الظواهر والمظاهر السلبية على الاصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن ذلك، فانه إلى جانب عوامل النقص والقصور والخلل، هناك متغيرات وتحولات وانجازات على قدر كبير من الأهمية قد تحقق في العديد من الاصعدة.

٥. ماهي الوسائل التي تستخدمها لإيصال مشكلاتك لمجلس محافظة النجف الأشرف

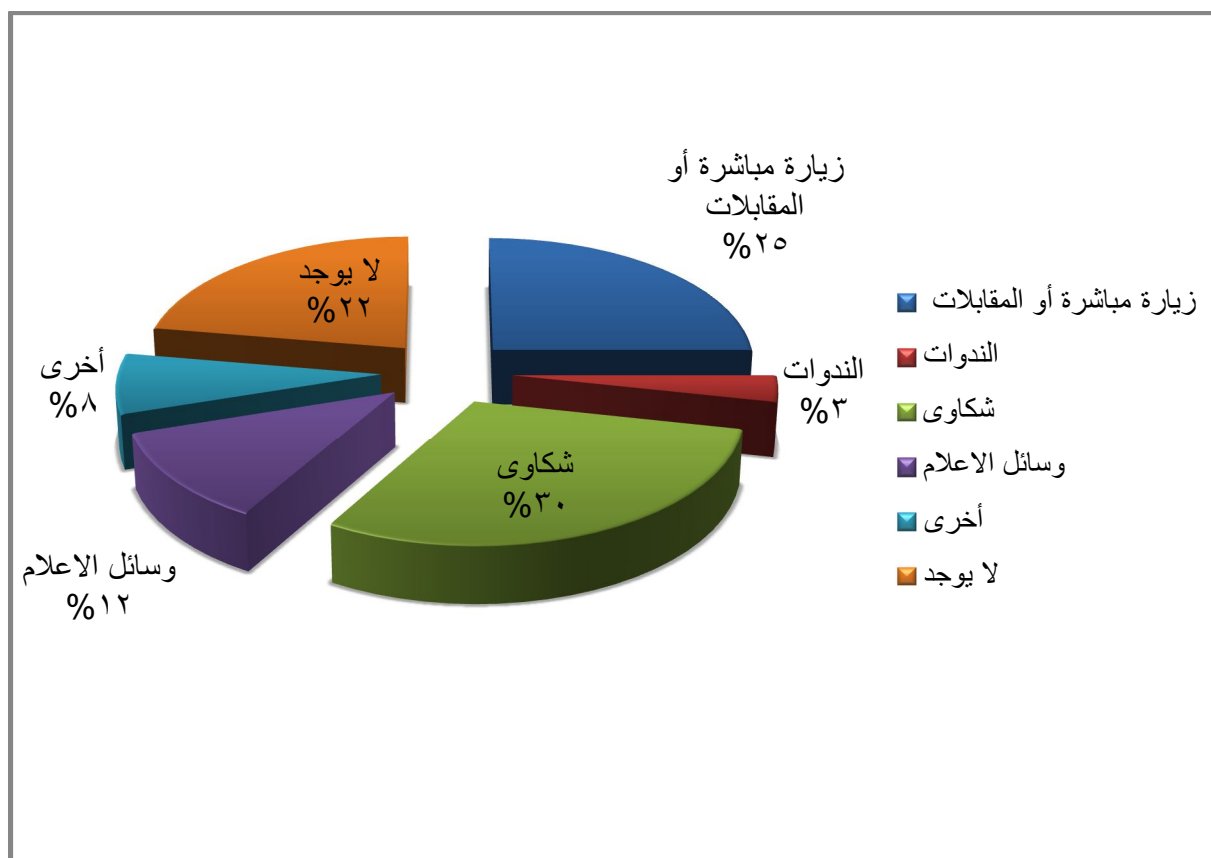
جدول رقم (٣٠)

الوسائل التي تستخدم من قبل المواطن المحلي لإيصال مشكلاته لمجلس المحافظة

ماهي الوسائل التي تستخدمها لإيصال مشكلاتك لمجلس محافظة النجف الأشرف؟					
زيارة مباشرة أو المقابلات	الندوات	شكاوى	وسائل الاعلام	أخرى	لا يوجد
٧٥	١٠	٩٠	٣٥	٢٣	٦٧
%٢٥	%٣	%٣٠	%١٢	%٨	%٢٢

شكل رقم (١٥)

اهم الوسائل التي يستخدمها المواطن لإيصال مشكلاتهم المحلية



يشير الشكل رقم (١٥) المتعلق بالوسائل الخاصة الي يستخدمها المواطن المحلي لإيصال مشكلاته ورغباته ومطالبه هي (الزيارة المباشرة أو المقابلات، الندوات، شكاوى، وسائل الاعلام، أخرى، لا توجد)، إذ بينت اجابات العينة إن (الشكاوى) جاءت بالمرتبة الأولى في إيصال المواطن لمشكلاته ومطالبة في تعريف أعضاء المجلس عليها ووضع الحلول المناسبة لها، وذلك لحصوله على أعلى درجة بنسبة (٣٠ %)، ويكاد يكون هذا الاسلوب هو الشائع في الكثير من الوزارات والحكومات المحلية. وكذلك الحال مع هواتف الشكاوى التي تخصصها الوزارات والدوائر الفرعية والجهات الرقابية المستقلة فقد أصبحت إسقاط فرض ليس إلا، ولو كان الأمر غير ذلك لكانت صناديق وهواتف الشكاوى الطريق الأسرع والأمن في حل الكثير من المشاكل.

وجاء بعدها بالمرتبة الثانية (زيارة مباشرة أو المقابلات) وبنسبة (٢٥ %)، كما وجاء بعدها وبالمرتبة الثالثة معيار عدم وجود إي وسيلة من الوسائل وبنسبة (٢٢ %)، ثم جاء معيار وسائل الاعلام بنسبة (١٢ %)، وكما معروف إن وسائل الاعلام تشمل (الصحف، المجلات، الاذاعة المرئية والمسموعة، الانترنت) وفي السنوات الأخيرة تم تخصيص بريد الكتروني لكل جهة من الجهات المذكورة يسمى (الخط الساخن Hotline) لتلقي الشكاوى من المواطنين، في حين إن معياري (الندوات، والوسائل الاخرى) بنسبة (٨ % ، ٣ %). وهي نسبة ضئيلة جداً مقارنة مع سابقتها من الوسائل. لذا يجب التأكيد على دور الوسائل الاعلامية في التعرف على احتياجات ومطالب المواطنين من قبل اعضاء مجلس المحافظة في الوقت الذي تعتبر فيه وسائل الاعلام من افضل الطرق للتعرف على احتياجات ورغبات ومطالب المواطنين، وان اهمال إي وسيلة من الوسائل السابقة أعلاه، يعني اهمال احتياجات ورغبات ومطالب المواطنين، في حين إن الغرض الأساسي لوجود المجالس المحلية هي لتقديم الخدمات وإيجاد الحلول المناسبة للمواطن المحلي.

من خلال تحليل هذه النتائج يتبين لنا إن اللجوء إلى الشكاوى أو محاولة الزيارة المباشرة أو المقابلات عن طريق القرابة أو النسب أو المحسوبية هذا يعبر عن إن قنوات الاتصال بين كجلس المحافظة في النجف الأشرف والمجتمع المحلي لاتزال ضعيفة نسبياً خاصة وسائل الاعلام أو الندوات والمؤتمرات التي تعرف من ابرز قنوات إيصال المطالب.

٦. مدى إمكانية مجلس المحافظة القادم في تحقيق معالجته لمشكلات المجتمع المحلي وتقديم الخدمات له.

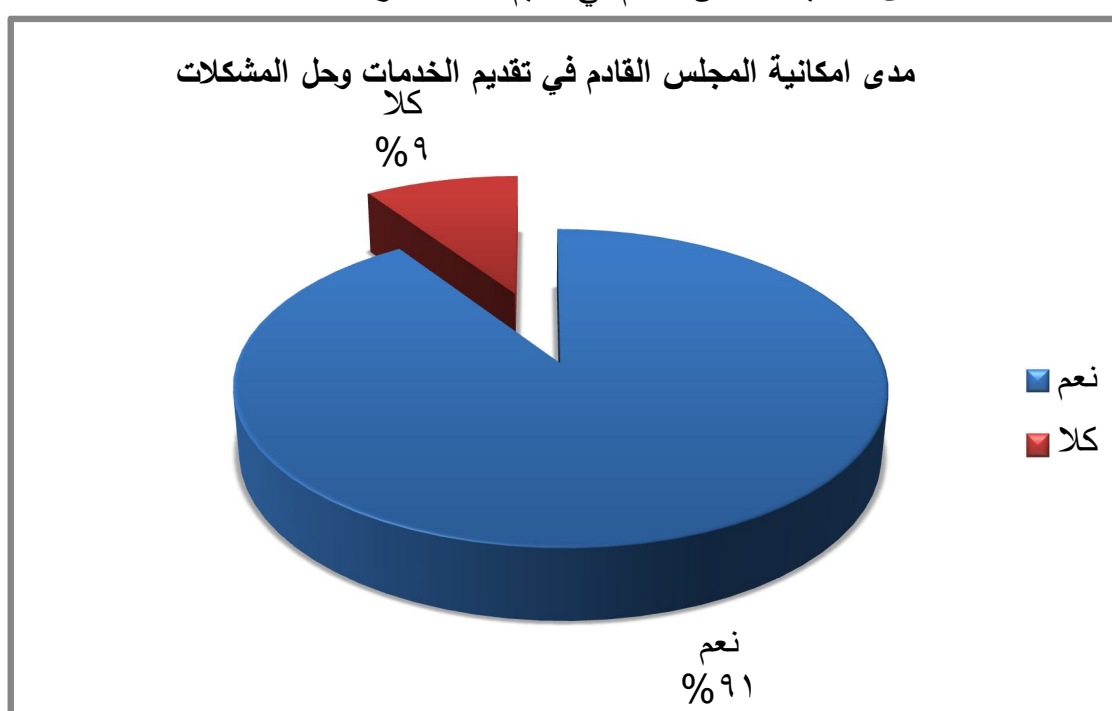
جدول رقم (٣١)

مدى إمكانية المجلس المحلي القادم في تقديم الخدمات وحل المشكلات

هل تعتقد إن مجلس المحافظة القادم لسنة ٢٠١٣ يمكنه عب دواً مهم في معالجة مشكلات المجتمع المحلي وتقديم الخدمات ؟	
نعم	كلا
٢٧٢	٢٨
٩١%	٩%

الشكل رقم (١٦)

مدى إمكانية المجلس القادم في تقديم الخدمات وحل المشكلات



يفسر الشكل رقم (١١٦) إن اجابات العينة حول الاعتقاد بإمكانية المجلس القادم من خلال انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ٢٠١٣ حول تقديمه الخدمات اليومية للمواطن المحلي والقدرة على حل المشكلات، إذ حصلت الاجابة بـ(نعم) على النسبة الاعلى فبلغت (٩١ %)، فحين إن الاجابة بـ(كلا) فأنها حصلت على نسبة ضئيلة مقارنة مع

الاجابة الاخرى فبلغت نسبتها (٩ ٪)، وهذا يدل على إن المواطن يؤمن بإمكانية حصول التغييرات التي تمكن مجلس المحافظة القادم من الاضطلاع بالمهام التي توكل إليها في تقديمه للخدمات وحل المشاكل التي يعاني منها المجتمع المحلي والقيام بالتنمية المحلي وعلى مختلف الاصعدة الاقتصادية والاجتماعية.

يتضح مما تقدم ومن خلال استمارة الاستبانة إن حاجات المحافظة سيتم تحديدها بوجه الدقة، كون أعضاء مجلس المحافظة الذين يتولون الإدارة ورسم السياسة العامة وتقديم الخدمات هم من أهل المحافظة نفسها ويملكون معلومات دقيقة عن احتياجات ومصالح المحافظة، وإن أعضاء مجلس المحافظة يكون لديهم ولاء وإخلاص وهم يسارعون في تطوير محافظتهم أكثر من الأشخاص الذين لا ينتمون إلى المحافظة فضلا عن خوف الأعضاء من الفشل العلني أمام أبناء محافظتهم كما إن للنجاح يكسبهم الرضا والقبول والتأييد مستقبلاً في ظل وجود عملية انتخابات تجري كل اربعة سنوات فهي تعتبر بمثابة المحك الحقيقي والاختبار للحكومة المحلي. إذ يمكن إن تكون مؤشرات اداء مجلس المحافظة التي تجاوزت الوسط إلى الجيد والاستقرار الامني في المحافظة وترسخ تجربة المشاركة المحلية كل ذلك زاد من الثقة بإمكانية تشكيل مجلس محافظة أكثر كفاءة من السابق.

هناك إشكالية تحليلية - منهجية يتعرض لها الباحث في دراسة السياسات العامة في بلدان الجنوب أو البلدان النامية ومنها الدولة العراقية، إلا وهي مشكلة التحليل الذي تغطي عليه الرؤية القانونية، وهذه الإشكالية مبررة في ميادين السياسات العامة وتعد طبيعية في ظل ظروف معينة وهذه الظروف يمكن إدراكها من خلال تحديد المدارس الفكرية للسياسات العامة، فللسياسة العامة ثلاثة مدارس فكرية إلا وهي (المدرسة الدستورية - القانونية) و (المدرسة السلوكية) والتي تبرز بعد استقراء الدستور والقوانين النافذة إذ يتجه السياسيون والإداريون لبحث عن أفضل الإجراءات والسلوكيات من بين مجموعة كبيرة من البدائل، بعد اختيار أفضل السلوكيات لبدء الاهتمام بتحليل الأثر والنتيجة التي تتركها إجراءات وسلوكيات الحكومة وعائدها المجتمعي. وهناك المدرسة مابعد السلوكية التي تهتم بالأثر والنتائج بعد إن يشهد النظام استقرار في القوانين والدستور واستقراراً في اليات صنع السياسات العامة.

ان الإشكالية التي تظهر في البلدان النامية ما تزال أسيرة المدرسة (الدستورية - القانونية)، وذلك بسبب عدم الاستقرار على دستور واحد، فكل تغير يجري سواء كان سياسي أو انقلاب أو ثورة يأتي بدستور جديد، وحتى فواصل النظام الواحد نجدها تعتبر تغير آلية إلغاء القوانين وتعديلها مسألة طبيعية.

لذلك يذهب باحث السياسات العامة في هذه البلدان إلى دراسة وتحليل المواد الدستورية والقوانين والكشف عن مضمونها ومقارنتها لتقديم رؤية متكاملة وهذا ما سيعتمده البحث في تحليل تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق في ظل عدم الاستقرار القانوني وتغير الدساتير من فترة إلى أخرى، وهنا تصبح عملية تحليل السلوكيات الحكومية في ظل هذه القوانين أمراً غير مجدي علمياً.

والدولة العراقية كسائر الدول التي عاشت العديد من التطورات المختلفة، إذ أنها مرت بمراحل مختلفة تتناسب وطبيعة الفترة التاريخية إذا تباينت تلك السلطات الإدارية فمن الحكم العثماني إلى الاحتلال الانكليزي ثم إلى نظام الحكم الملكي ما لبث أن تغير إلى نظام الحكم الجمهوري، وانتهاءً بالعهد الجديد ما بعد ٩/نيسان/٢٠٠٣، لكل مرحلة من هذه المراحل المختلفة

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

عرف نظام مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم خصائص تختلف تارة وتتشابه تارة أخرى مع سابقتها من التجارب غير إن وضع مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم كان لها ارتباط بالمرحلة التاريخية والسياسية التي مرت بها الدولة العراقية، ومن أجل بيان هذا الموضوع بصورة متكاملة ، سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين وعلى النحو الآتي : -

المبحث الأول: - نشأة وتطور مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق قبل عام ٢٠٠٣.

المبحث الثاني: - تطور مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بعد عام ٢٠٠٣.

المبحث الأول نشأة وتطور مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق قبل عام ٢٠٠٣

من اجل توضيح المرحلة التاريخية لنشأة وتطور مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم قبل عام ٢٠٠٣، والذي شهد فيها العراق المعاصر فترات حكم مختلفة، ملكية وجمهورية، ديمقراطية واستبدادية، مدنية وعسكرية، والتي سنحاول في هذا المبحث إن نلقي الضوء على هذه المرحلة التاريخية لنشأة وتطور مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم والتعرف عليها بصورة أكثر تفصيلاً"، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وعلى النحو الاتي :-

المطلب الأول :- مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العهد الملكي
(١٩٢٥ - ١٩٥٨).

المطلب الثاني :- مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العهد الجمهوري
(١٩٥٨ - ٢٠٠٣).

المطلب الأول

مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العهد الملكي (١٩٢٥ - ١٩٥٨)

تعود بدايات نظام مجالس المحافظات في ظل الدولة الإسلامية حيث كانت الأقطار الإسلامية تدار بنظام لامركزي في الشؤون الإدارية فالولاية كانت تمثل سلطة محلية مستقلة وتتكون من تشكيلات إدارية متكاملة وتتمتع باستقلال مالي (بيت المال)، وكان الوالي هو حاكم منطقته وكان يخول الكثير من الصلاحيات في إطار السياسة العامة للدولة الإسلامية^(١).

وبعد استيلاء الإمبراطورية العثمانية على العراق ولمدة قاربت الأربعة قرون (١٥٣٤ - ١٩١٨) حينه عملت على تطبيق النظم الإدارية العثمانية ، وهذه النظم قسمت أراضي الدولة العثمانية إلى ما يسمى (إياله)، وفي عام ١٨٦٥ صدر نظام الولايات الذي ألغى أصول إدارة (إياله)، وقسمت الدولة العثمانية بموجب هذا النظام إلى ولايات والولاية إلى سناجق (ألوية) (محافظات) والسناجق إلى أقضية والأقضية إلى نواح^(٢).

إلا أن هذا النظام لم يطبق في العراق إلا في عهد مدحت باشا (١٨٦٩ - ١٨٧٢) *، بعد صدور مرسوم عام ١٨٥٦ المتضمن إجراء إصلاحات إدارية وتشريعية ، فقد قسمت ولاية العراق في عهده والتي كانت تتألف من مقاطعتي بغداد و البصرة إلى مصرفيات (سناجق) وقسمت كل مصرفية إلى أقضية ثم إلى نواح، وكان يحكم المتصرفية (سناجق) متصرف وكان على رأس القضاء قائممقام وعلى رأس الناحية مدير^(٣). وفي سنة ١٨٨٠ قسمت ولاية بغداد إلى سبعة سناجق وهي (بغداد ، الحلة ، كربلاء ، العمارة ، المنتفك ، البصرة ، نجد) وفي سنة ١٨٨٤ تحول سنجق البصرة إلى ولاية وشملت أربع سناجق هي (البصرة ، العمارة ، المنتفك ، نجد) ثم استقلت عن ولاية بغداد عام ١٩١٤^(٤). وفي عام ١٨٨٧ صدر قانون بلديات الولايات

(١) سيد محمود الهوارى: الإدارة العامة المبادئ والنظريات، مطبعة الإنصاف، بيروت، ١٩٦٤، ص ٨٤.

(٢) منير محمود الوترى: القانون العام (المركزية واللامركزية)، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٦، ص ١٣.

وكذلك ينظر، حسين الرحال وعبد المجيد كمونه: الإدارة المركزية و لأداره المحلية في العراق، مطبعة عبد الكريم زاهد، بغداد، ١٩٥٣، ص ٥٤.

* مدحت باشا (١٨٢٢-١٨٨٤): -سياسي عثماني وإصلاحى، تولى العديد من المناصب كوزير للعدل ومنصب ولاية بغداد (١٨٦٩-١٨٧٢) ودخلت بغداد في عهده مرحلة جديدة تعد فترة تحول تاريخي، وقد شرع بإعادة تنظيم الإدارة الحكومية من خلال نظام الولايات ونظام البلديات.

(٣) شاب توما منصور: القانون الإداري، مطبعة دار العراق للطبع والنشر، بغداد، ١٩٨٠، ص ١٢٤.

(٤) علي مهدي حيدر : الإدارة العامة للألوية في الجمهورية العراقية ، ط٢، مطبعة الرشيد، بغداد، ١٩٦٢،

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

العثماني وتم بموجب هذا القانون إنشاء مجالس محلية في البلديات يختار أعضاؤها من السكان الذين تتوافر فيهم شروط معينة ويعد هذا التنظيم محاولة ترمي إلى إنشاء نظام الإدارة المحلية المعروفة في وقتنا الحاضر (المحافظة، القضاء، الناحية)* غير أنها لم تستكمل بسبب تدخلات الوالي ومجلس الولاية^(١).

وبعد انهيار الإمبراطورية العثمانية بعد الحرب العالمية الأولى احتلال العراق من القوات البريطانية اتجه الإنكليز بعد إن تمت السيطرة الفعلية على جميع أنحاء العراق وبعد عدة محاولات إلى تأسيس نظام إداري تكون السيطرة فيه للحكام السياسيين ومعاونيهم من البريطانيين وإشراك العراقيين بصورة تدريجية في بعض الوظائف الثانوية ، وبقيت الحال هكذا حتى إنشاء أول حكومة في ٢٧ تشرين الأول ١٩٢٠ برئاسة نقيب الإشراف ببغداد، وبذلك انطوت صفحة الحكم العسكري البريطاني في العراق .

بدأت ملامح الإدارة المحلية في العراق كدولة مستقلة تتضح من خلال الخطوط العريضة التي رسمها الدستور العراقي (القانون الأساسي) في ٢١ /آذار/ ١٩٢٥، بعد تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام ١٩٢١، إذ إن تولي الأمير فيصل بن الحسين عرش العراق في ٢٣ /أب/ ١٩٢١، بشرط إن تكون حكومته دستورية نيابية ديمقراطية مقيدة بالقانون واثراً ذلك صدور الدستور العراقي الأول (القانون الأساسي) بعد موافقة (المجلس التأسيسي)* في ٢١ /آذار/ ١٩٢٥.

* **المحافظة** :- أكبر الوحدات الإدارية الموجودة في العراق في الوقت الحاضر، وكانت تسمى في العهد العثماني باللواء ولا يختلف اللواء عن المحافظة، وهي تمتلك الشخصية المعنوية، والرئيس التنفيذي لها (المحافظ) حالياً في حين كان (المتصرف) هو رئيس السلطة التنفيذية .

القضاء :- هو الوحدة الإدارية الثانية بعد المحافظة، والرئيس التنفيذي لها (قائممقام) .
الناحية:- هي اصغر الوحدات الإدارية بعد كل من المحافظة والقضاء ولكل ناحية مجلس ناحية ومدير ناحية.
(١) عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون : **مبادئ وأحكام القانون الإداري** ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد، ١٩٩٣، ص ١٤٤ .

** **المجلس التأسيسي** :- صدرت الإرادة الملكية في ١٩ تشرين الأول ١٩٢٢ بالمباشرة في انتخابات المجلس التأسيسي العراقي والذي حددت أعماله بوضع قانون أساسي (دستور) للمملكة العراقية، وسن قانون انتخاب مجلس النواب وتصديق المعاهدة العراقية - البريطانية، واختيرت العديد من الشخصيات البارزة في عضوية المجلس أمثال: عبد الرحمن النقيب (نقيب بغداد) وعبد المحسن السعدون ، وبكر صدقي ، ورشيد عالي الكيلاني وآخرون ، وأجريت انتخابات المجلس في ٢٥ شباط ١٩٢٤، وانتخب عبد المحسن السعدون رئيساً له ، وحل المجلس التأسيسي ليحل محله مجلس النواب في ٢١ أيار ١٩٢٥. للمزيد ينظر، عبد الرزاق الحسني: **العراق في دوري الاحتلال والانتداب**، ج ٢، مطبعة العرفان، سوريا، ١٩٣٨، ص ٢٦.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

وقد خصص هذا الدستور الباب السابع لموضوع إدارة الأقاليم والذي أشارت المادة (١٠٩) منه (تعين المناطق الإدارية وأنواعها وأسمائها وكيفية تأسيسها واختصاصات موظفيها وألقابهم في العراق بقانون خاص)، كما نصت المادة (١١١) منه (تدار الشؤون البلدية في العراق بواسطة مجالس بلدية بموجب قانون خاص وفي المناطق الإدارية تقوم مجالس إدارية بالوظائف التي تتاط بها بموجب القانون)، وكذلك أشارت المادة (١١٢) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ على أنه (يحق لكل طائفة تأليف مجالس في المناطق الإدارية المهمة تختص بإدارة المسقفات والمستغلات الموقوفة والتركات للأغراض الخيرية وجمع إيرادها وصرفه وفقاً للقانون وتكون المجالس المذكورة تحت إشراف الحكومة).

إن الأساس الذي اعتمد عليه العهد الملكي في التقسيمات الإدارية للدولة العراقية يمثل امتداداً للتقسيمات الإدارية التي شملت العراق في العهد العثماني والانكليزي حتى بعد صدور القانون الأساسي العراقي، الذي أشارت المادة (١١٢) منه مايلي (إن العمل بالقوانين والأنظمة التي كانت تطبق قبل صدور القانون الأساسي بما فيها القوانين والأنظمة العثمانية تبقى نافذة، حتى صدور القوانين والأنظمة)، وتأسيساً على ذلك فقد صدر أول تنظيم لإدارة الألوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧، واستبدل بالقانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ استناداً لنص المادة (١١١) من القانون الأساسي، ليستبدل هو الآخر بقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥. لذا سنحاول تسليط الضوء على القوانين الثلاثة التي تم تشريعها في هذه الفترة حسب ترتيبها التاريخي وهي كالآتي:

أولاً : إدارة المحافظات في ظل قانون إدارة الألوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧.

ثانياً : إدارة المحافظات في ظل قانون إدارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١.

ثالثاً : إدارة المحافظات في ظل قانون إدارة الألوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥.

أولاً :- إدارة المحافظات في ظل قانون إدارة الألوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧

جاء صدور قانون إدارة الألوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧، استناداً للمادة (١٠٩) من القانون الأساسي العراقي ووضعت قيد التنفيذ بتاريخ ٣١ حزيران ١٩٢٧، وبموجب القانون قسم العراق إلى أربعة عشرة وحدة إدارية سميت كل واحدة منها لواء وقسمت كل لواء إلى عدة أقضية وكل قضاء إلى نواح أما القرى فتتبع الناحية في إدارتها، إما قبل هذه الفترة كان مجلس الوزراء هو المسؤول المسؤولية المباشرة عن إدارة شؤون الدولة والأوامر والتعليمات الصادرة منه هي المعمول بها في إدارة المناطق والألوية في العراق ، يمكن تحديد أهم ملامح إدارة المحافظات في ظل قانون إدارة الألوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ بالاتي^(١) :-

١- الأخذ بالتقسيم الثلاثي للوحدات الإدارية (الألوية ، الاقضية ، النواحي) والتي كان معمول بها في العهد العثماني وأعتبر المتصرف* المسؤول عن إدارة الألوية، والقائم مقام** بالنسبة للقضاء والمدير*** بالنسبة إلى الناحية^(٢)، فهم المسؤولون عن إدارة كل منها، مع إمكانية حضور كل من القائم مقام ومدير الناحية لجلسات مجلس إدارة اللواء لكن دون إمكانية التصويت عند مداولة الأمور الخاصة بدوائره، وحدد القانون تعيين وعزل

(١) حسين الدوري وآخرون : تطور الإدارة العامة في العراق ، مطبعة الشرق الأوسط، بغداد، ١٩٧٩، ص ٧٦-٧٧.

* **المتصرف:-** هو الموظف الإجرائي الأكبر في اللواء والمسؤول عن إدارته العامة وهو نائب عن كل وزارة وممثل لها وعليه إن ينفذ القوانين داخل لوائه تنفيذاً تاماً ويقوم بالوظائف ويستعمل السلطات التي خوله إياها القانون ويحافظ على حقوق الأهالي والحكومة معاً وينفذ الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من وزارة الدولة على اختلافهم واستبدال مصطلح المتصرف بالمحافظ في سنة ١٩٦٩ بموجب قانون المحتفظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩. ينظر للمزيد: المادة (٢٢)، من قانون إدارة الألوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧.

** **القائم مقام :-** أكبر موظف إجرائي في القضاء والمسؤول عن إدارته العامة وعليه تنفيذ جميع القوانين والأنظمة داخل قضائه تنفيذاً تاماً والقيام بجميع الوظائف واستعمال السلطات التي خوله إياها القانون وصيانة حقوق الحكومة والأهالي وإن ينفذ الأوامر الصادرة إليه من المتصرف ويرسل اللواء المرتبط به عن أمور القضاء إلا عند الضرورة فله إن يخبر المراجع الأخرى . للمزيد ينظر: المادة (٣٢)، من قانون إدارة الألوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧.

*** **مدير الناحية :-** هو الموظف الإجرائي في ناحيته وعليه القيام بكافة الوظائف المعنية له بمقتضى القوانين والأنظمة منها تنفيذ القوانين والأنظمة والأوامر التي يصدرها إليه القائم مقام والمتصرف والمحافظة على حقوق الملكية الأهالي معاً . للمزيد ينظر: المادة (٤٢)، من قانون إدارة الألوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧.

(٢) المادة (٢) الفقرة (١، ب)، من قانون إدارة الألوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

المتصرفين والقائممقلين ومدراء النواحي وإحالتهم على التقاعد وهم أكبر موظفي الوحدات الإدارية والمسؤولين عن الإدارة العامة للسلطة المركزية المتمثلة بوزير الداخلية^(١).

٢- الأخذ بنظام السلطة الرئاسية، فمدير الناحية يتبع القائم مقام وهذا الأخير يتبع المتصرف، والمتصرف يكون مسؤولاً أمام الوزير، إما القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية فقرارات مجلس إدارة القضاء يعترض عليها أمام مجلس إدارة اللواء وقرارات المجلس الأخير يعترض عليها لدى وزارة الداخلية، مما يشكل التبعية في المسؤولية .

٣- السلطة المركزية وحدها يحق لها إحداث الوحدات الإدارية وتغيير مراكز الأولوية أو الإقصية وحدودها أو فك ارتباط بعضها عن البعض الآخر أو تسميتها، فضلاً عن جميع الموظفين في الأولوية يتم تعيينهم بواسطة الحكومة المركزية، مع وجود رقابة شديدة تمارس على أعمال رئيس الوحدة الإدارية وقراراتهم في حالة تفويض بعض من هذه الأعمال مع ملاحظة إن وظائف هذه المجالس لا تتعدى الاستشارة وإبداء الرأي .

٤- مجالس المحافظات لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وإنما السلطة المركزية هي الجهة المسؤولة قانونياً عن الأعمال الإجرائية في تلك الوحدات بالرغم من وجود المجالس الإدارية المؤسسة في مركز كل لواء وفي كل قضاء، واقتضى القانون تشكيل مجلس إدارة المحافظة (اللواء) الذي يساعد المتصرف في إدارة شؤون لواءه ويعقد هذا المجلس برئاسته، ويتألف من أربعة أعضاء رسميين، وأربعة أعضاء أهليين، والأعضاء الرسميون هم (المحافظ، والمحاسب، وأكبر موظف مالي في اللواء ومدير الطابو و مدير التحريات)، من أعضاء معينين بحكم وظائفهم وأعضاء منتخبين.

يتضح من خلال ما تقدم إن قانون إدارة الأولوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧، قد اتجه بالتنظيم الإداري نحو المركزية من خلال الصلاحيات والآليات التي تناط بإدارة الأولوية وتقسيماتها، فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية وكذلك تفتقد للاستقلال المالي والإداري اللازم لمباشرة مهامها، فضلاً عن تعيين أعضائها من قبل السلطة المركزية وإن كانت تضم أعضاء منتخبين غير إن طريقة انتخابهم أقرب ما تكون إلى الاختيار وهي بذلك تفتقد لأهم مقومات مجالس المحافظات مما يؤكد إن مجالس المحافظات ومن خلال قانون الأولوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ كان نظاماً مركزياً ويتبع في بعض الأحيان آلية عدم التركيز الإداري، وربما تقف وراء اتجاه السلطة المركزية لأتباع هذه المركزية المتشددة ما يبررها هو حداثة نشوء الدولة وضرورة بسط السلطة المركزية لنفوذها في جميع أنحاء البلاد ضماناً لفرض سيطرتها على مختلف أوجه النشاط السياسي والإداري والاجتماعي.

(١) المواد (١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ١٣ ، ١٤ ، ١٥ ، ٢٢) ، من قانون إدارة الأولوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ .

ثانياً:- إدارة المحافظات في ظل قانون إدارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١

بعد إن أرسى القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ تنظيم الوحدات الإدارية في إطار المركزية وأرسى قواعدها على مبادئ التركيز الإداري، فقد أشارت المادة (١١١) منه على أن (تدار الشؤون البلدية في العراق بواسطة مجالس بلدية بموجب قانون خاص، وفي المناطق الإدارية تقوم مجالس إدارية بالوظائف التي تتاط بها بموجب قانون)، وتنفيذاً لهذه المادة فقد عمد المشرع لإصدار قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١، في ١٤ حزيران ١٩٣١، الذي عرف البلدية في الفقرة (أ) من المادة (١) بأنها (كل مؤسسة محلية ذات شخصية حكومية مكلفة بالقيام بالمصالح والخدمات المنصوص عليها في هذا القانون أو أي قانون آخر) وتنص الفقرة (ب) من المادة ذاتها أن المجلس البلدي هو (كل هيئة منصوبة بالانتخاب لأداء وظائف البلدية المعينة لها بهذا القانون)، وعلى وفق هذا القانون تتكون هيأت البلدية من رئيس البلدية والمجلس البلدي الذي يتكون من أعضاء منتخبين يتراوح عددهم من ستة إلى عشرة حسب صنف البلدية حيث يتم انتخاب أعضاء المجلس البلدي من قبل سكان البلدية بالاقتراع السري.

وقد نص كذلك على إن رئيس البلدية (أمين العاصمة كما يسمى بالنسبة لبلدية بغداد) يعين من قبل الحكومة المركزية المتمثلة بوزير الداخلية، على إن تعهد إدارة البلديات بأصنافها الأربعة^(١) إلى رؤساء من أصحاب الكفاءة والمقدرة.

إما رؤساء الصنف الأول والثانية والثالثة فيعينون عادة من أهالي منطقة بلديتهم، ولوزير الداخلية الحق في إناطة وظائف رئاسة بلديات الصنف الرابع إلى موظفي الإدارة علاوة على وظائفهم الأصلية، وتعتبر بلدية بغداد، من الدرجة العليا. في حين أن رئيس البلدية منذ صدور قانون بلديات الولايات العثمانية سنة ١٨٨٧ حتى احتلال البريطانيين للعراق سنة ١٩١٤ كان يتم اختياره عن طريق الانتخاب بدلاً من التعيين بواسطة الحكومة، وبهذا يعد هذا التنظيم تراجعاً لما كان عليه في العهد العثماني^(٢).

(١) المادة (٦)، من قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ عمدت إلى تقسم البلديات إلى أربعة أصناف هي:

١. بلديات الصنف الأول هي التي تكون وارداتها ٢٠٠ ألف ربيه سنوياً فأكثر.
٢. بلديات الصنف الثاني هي التي تتجاوز وارداتها (٥٠) ألف ربيه ولكنها تقل عن (٢٠٠) ألف ربيه سنوياً.
٣. بلديات الصنف الثالث هي التي تتجاوز وارداتها (١٠) آلاف ربيه ولكنها تقل عن (٥٠) ألف ربيه سنوياً.
٤. بلديات الصنف الرابع هي التي تقل وارداتها عن (١٠) ألف ربيه سنوياً ولوزير الداخلية عند حدوث ضرورة تعديل هذه الدرجات ببيان يصدره في الجريدة الرسمية.

(٢) شاب توما منصور: القانون الإداري ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٢٧.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

لقد خص المشرع مجالس البلدية بنوعين من الاختصاصات (وجائب البلدية)*، الاختصاصات الأولية و الاختصاصات الاختيارية لقيام بالواجبات والخدمات العامة على أحسن وأوفق وجه لتلبية الحاجات المحلية، وهي كالآتي:

- الاختصاصات الأولية، وهي التي تتعلق بللجنة الأكبر بتحسين وإصلاح وضع البلدية من الناحية العمرانية والتوسع في إنشاء الطرق والأسواق والمحال وغيرها والتي تدخل في المجال العمراني، وكذلك العمل على تحسين ومتابعة الوضع الصحي واتخاذ التدابير لازمة للرقى بالوضع الصحي للبلدة^(١).

- الاختصاصات الاختيارية، هي من النوع الذي أجاز المشرع للبلديات التوسع فيها، من قبيل القيام بالخدمات العامة التي يمكن للبلدية القيام بها على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر.

علاوة على هذه الخدمات الأولية أو الاختيارية المكلفة بها البلدية قانوناً أو مرتبة عليها باختيارها يمكن للحكومة إن تطلب من البلدية (القيام مؤقتاً أو دائماً) بأي خدمة أو وظيفة يمكن إن يكون القيام بها من قبل سلطة محلية أكثر ملائمة من إن تقوم بها سلطة مركزية على إن يكون إجراء تلك الخدمات كالآتي:

❖ لا يكبد للبلدية إي ضرر مالي.

❖ لا تؤدي إلى استياء الجمهور أو البلدية ويدخل ضمنها دائرة خدمات إدارة دائرة النفوس

أو إقامة الحفلات العامة أو المهرجانات أو القيام بخدمات يمكن أدائها من قبل البلدية

بموجب القانون أو بأمر إداري فيما يتعلق بالانتخابات.

على إن يكون لكل بلدية الصلاحية في^(٢):-

١ . جباية الضرائب ورسوم الإجازات والتسجيل وغيرها من الواردات المسموح بها قانوناً، ويجوز تطبيق كافة القوانين والأنظمة الخاصة بطريقة جباية واردات الدولة لأجل جباية الرسوم والضرائب وواردات البلدية القانونية.

٢ . التصرف بأموالها الغير منقولة كما تشاء وبشرط موافقة وزير الداخلية في كل قضية هامة كالبيع أو الإيجارات لأكثر من سنتين.

* وجائب البلدية، لم يتطرق قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١، بالكلام لاختصاصات المجلس البلدي بل أشار (وجائب البلدية)، وبما إن رئيس البلدية لديه اختصاصات يمارسها فان الوجائب يراد بها اختصاصات المجلس البلدي .

(١) المواد (٤٤ ، ٤٥ ، ٤٦)، من قانون أداره البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ .

(٢) المادة (٤٨)، من قانون إدارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

ومما تجدر ملاحظته هنا أن هذا القانون قد توسع في رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية ويتجلى ذلك في جعل رؤساء البلديات معينين بدلاً من انتخابهم كما كان مطبقاً في العهد العثماني، وحدّ من ناحية أخرى من حق الهيئات المحلية في الخدمات العامة وقصرها على الخدمات الخاصة ببعض المرافق، إضافة لذلك لوزير الداخلية صلاحية إصدار التعليمات فيما يخص إحضار ميزانيات البلديات والتصديق عليها وتعيين النماذج الواجب استعمالها في هذا الخصوص^(١)، وبرغم من إعطاء صفة الشخصية المعنوية للبلدية فقد ذكر أن الانتخاب هو المبدأ الذي يقوم عليه تكوين المجالس البلدية إلا أنه من ناحية أخرى أخذ بمبدأ تعيين رئيس البلدية من الحكومة المركزية . ولكن على الرغم مما يأخذ على قانون إدارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ من مسائل خلافية، ألا أنه يعد ركيزة مهمة من ركائز تثبيت تطبيق اللامركزية في إدارة المحافظات في العراق .

ظل وضع إدارة الهيئات المحلية مقتصرًا على مجالس البلديات حتى صدور قانون تشييد القرى رقم (٧٠) لسنة ١٩٣٦، وأشار القانون لكل قرية مجلساً يؤلف وفق نظام خاص، محاولة من المشرع إضافة مجلس القرية كتنظيم جديد يضاف للتنظيمات الإدارية غير إن هذا القانون جمد فور صدوره بسبب عدم صدور النظام الخاص بكيفية تشكيل مجلس القرية وذلك بسبب توالي الأحداث السياسية في العراق^(٢).

(١) عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٤٥ .
(٢) علي مهدي حيدر : الإدارة العامة للألوية في الجمهورية العراقية ، ط ٢، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٦٢، ص ٢١٩ .

ثالثاً:- إدارة المحافظات في ظل قانون إدارة الأولوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥

في عام ١٩٤٥ أصدرت الحكومة العراقية قانون إدارة الأولوية رقم (١٦) لعام ١٩٤٥ في ٧ / أيار / ١٩٤٥ ليحل محل قانون إدارة الأولوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧^(١)، وكان ذلك القانون نقله نوعية في التطور الإداري لإدارة الأولوية بما تضمن من أحكام غاية في الدقة كما انه أسس لأول مرة في العراق ما يعرف بـ(الإدارة اللامركزية)، في إدارة شؤون الأولوية من خلال الإعلان عن تأسيس الإدارة المحلية في الأولوية ، لقد كرس الباب الرابع منه لتنظيم إدارة شؤون الأولوية (المحافظات) من قبل المتصرف ومجلس اللواء العام وهما اللذان يمثلانه في ذلك، والذي أعطاهما الشخصية المعنوية وهي مسؤولية عن الإدارة وتنظيم المسائل والشؤون المحلية من قبل مجلس اللواء العام الذي يتألف برئاسة المتصرف ومن أعضاء دائمين ومنتخبين على الوجه التالي :-

١ - الأعضاء الدائمون :- اكبر موظف لوزارة المالية ومدير الطابو ومدير التحرير ويحضر جلسات المجلس الإداري رؤساء الدوائر الفرعية المركزية الأخرى وذلك عند النظر في القضايا التي تتعلق بدوائرها ليبسطوا آراءهم في هذه القضايا وليس لهم إن يصوتوا عليها.

٢ - الأعضاء المنتخبون :- هم أربعة ويجري انتخابهم وفق أحكام هذا القانون على إن يكون اثنان منهم غير مسلمين في اللواء الذي توجد فيه طوائف غير مسلمة، ويشترط في العضو المنتخب لمجلس اللواء العام وفي العاصمة مجلس الأمانة إن يكون ساكناً في القضاء عادة لمدة سنة واحدة على الأقل قبل تاريخ انتخابه مباشرة ويكون حائزاً على نفس الشروط المطلوبة لعضوية المجلس النيابي، ومدة العضوية في مجلس اللواء للعضو المنتخب سنتان ويجوز انتخاب الأشخاص الذين أتموا مدتهم مرة أخرى .

إما طبيعة الاختصاصات التي منحت لمجلس اللواء العام فهي على نوعين^(٢):-

- اختصاصات رقابية، يمارسها مجلس اللواء من خلال مصادقته على ميزانيات البلديات في اللواء ومراقبته لكيفية تنفيذها، ويقدم المتصرف ميزانية إدارة اللواء المحلية المصادق عليها من مجلس اللواء العام إلى وزير الداخلية وإذ لم يعترض عليها الوزير خلال (٣٠) يوماً من تاريخ إرسالها فتعتبر مصدقة وتكون قابلة للتنفيذ .
- اختصاصات تتعلق بتقديم الخدمات وتحسين أوضاع اللواء في مختلف المجالات، مثل ذلك فتح وإنشاء الطرق والمعابر الكائنة داخل اللواء وصيانتها، والقيام بإدارة المؤسسات التي تنشأ

(١) المادة (١٠٢)، من قانون إدارة الأولوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ .

(٢) انظر المواد (٦١ ، ٤٥ ، ٧٨ ، ٧٩ ، ٦٣ ، ٦٨)، من قانون إدارة الأولوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

لمصلحة إدارة اللواء المحلية والإشراف عليها، وتأسيس مصالح للنقل في داخل اللواء وغيرها من الاختصاصات.

لا أن هذه الاختصاصات تمارس تحت رقابة الحكومة المركزية، فمقررات مجلس اللواء العام لا تكون قطعية إلا بعد مصادقة المتصرف عليها وعلى المتصرف إن يصادق على هذه المقررات أو إن يعترض عليها لدى وزير الداخلية خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ تبليغه بها ولذوي العلاقة إن يعترضوا على مقررات المجلس المذكور لدى وزير الداخلية أيضاً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغهم بها وعلى وزير الداخلية إن يصدر قراره في الاعتراض الواقع خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قراره نهائياً^(١). وللسلطة المركزية إن تحل هذا المجلس بناء على اقتراح يقدم من المتصرف لوزير الداخلية وبعد موافقة الوزير يصدر الحل بموافقة مجلس الوزراء على إن تجري الانتخابات للمجلس خلال (٣ اشهر) من تاريخ حل المجلس^(٢).

وبذلك كان هذا أول تنظيم أخذ بنظام اللامركزية الإدارية في العراق، وبالرغم من صدور هذا التنظيم سنة ١٩٤٥ إذا ما قورن بالقانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ فهو متقدم عليه، غير إن مجالس المحافظات لم تزاوُل أعمالها ووظائفها باعتبارها شخصية معنوية وممثلة للسكان المحليين إلا في سنة ١٩٥٠^(٣).

نلاحظ مما تقدم إن واقع تنظيم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العهد الملكي (١٩٢٥ - ١٩٥٨)، قد مر بعدة مراحل بدأت بتطبيق المركزية والرقابة الشديدة للحكومة المركزية ثم أخذت بعده وتيرة تطبيق المركزية تخف شيئاً فشيئاً مع تصاعد وتيرة نقل الصلاحيات والاختصاصات لهيئات محلية (مجلس اللواء العام) والتي بدأ معها يزداد الاتجاه نحو اللامركزية على صعيد اللواء، وهي بدورها تعد خطوه متقدمة آنذاك بالقياس مع مثيلتها من الدول المجاورة، غير انه وعلى الرغم من إقرار اللامركزية كنظام في العهد الملكي دستورياً وصدور العديد من القوانين والتشريعات التي نظمت ذلك، فحين كان دور الحكومة المركزية في بعض الصلاحيات بالغ التأثير في عمل الهيئات المحلية بالشكل الذي جعلها إلى حد ما خاضعة للإشراف بل ووصاية وكلاء تلك الحكومة، الأمر الذي أفرغ محتوى اللامركزية وجعلها في الأغلب شكلية أكثر مما هي واقعية، غير إن حداثة نشوء الدولة والظروف السياسية الداخلية التي مرت بها الدولة العراقية خلال تلك الفترة الزمنية اثر نشوب ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ لم تتيح الفرصة الكاملة لهذه التجربة إن تستمر وتشهد النجاح .

(١) المادة (١٠١)، من قانون إدارة الألوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥.

(٢) المادة (٨٤)، من قانون إدارة الألوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥.

(٣) شاب توما منصور: القانون الإداري ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٢٧ .

المطلب الثاني

مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العهد الجمهوري

(١٩٥٨-٢٠٠٣).

لقد شكلت ثورة ١٤ تموز ٩٥٨ تحولاً مهماً في تاريخ العراق الحديث، حيث تغير نظام الحكم السياسي من ملكي إلى جمهوري وانتهت بذلك فترة ٣٧ سنة من الحكم تعاقب عليها ثلاثة ملوك وتشكلت خلالها (٥٩) وزارة و(٦) مجلساً نيابياً^(١)، وحملت الظروف المختلفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها خلال العهد الجمهوري (١٩٥٨ - ٢٠٠٣)، معها أهم التطورات التي تتعلق بواقع نشأة وتطور تطبيق مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم من خلال إصدار العديد من الدساتير المؤقتة والتشريعات القانونية المختلفة ، لكل مرحلة من مراحل التغير التي بها العهد الجمهوري.

من اجل التعرف أكثر وبصورة أدق وأوضح على هذه المرحلة الممتدة من (١٩٥٨ - ٢٠٠٣) سنحاول تسليط الضوء على واقع نشأة وتطور تطبيق مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وعلى النحو الاتي:-

أولاً:- مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق خلال الفترة (١٩٥٨ - ١٩٦٣).

ثانياً:- مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق خلال الفترة (١٩٦٣ - ١٩٦٨).

ثالثاً:- مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق خلال الفترة (١٩٦٨ - ٢٠٠٣).

(١) أنظر، للمزيد، جيرالد دي غوري: ثلاثة ملوك في بغداد، ترجمة وتعليق سليم طه التكريتي، دار المثنى للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٣، ص ٢٠.

أولاً :- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق خلال الفترة (١٩٥٨ - ١٩٦٣)

بدأ العهد الجمهوري في العراق في ١٤ تموز ١٩٥٨ بتغيير النظام السياسي الملكي عن طريق الحركة التغييرية التي قادها الجيش، واسقط على أثرها النظام الملكي^(١)، وأعلن قيام النظام الجمهوري في العراق من خلال البيان الذي أذاعه رئيس الوزراء مساء ٢٧ تموز ١٩٥٨، الذي أكد فيه على إلغاء القانون الأساسي العراقي ١٩٢٥، وأشار فيه إن الثورة قررت إن تتخذ معها دستور مؤقت يعين أساس الحكم لحين الشروع بتشريع دستور دائم، بالفعل شرعت الحكومة بإعداد مشروع الدستور المؤقت الذي استغرق يومين فقط ، بعد ذلك تم مناقشة المشروع من قبل مجلس الوزراء وتم الموافقة عليه ونشر الدستور المؤقت بتاريخ ٢٨ تموز ١٩٥٨^(٢).

جاء الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ خالياً من أي نص دستوري بخصوص كيفية إدارة الأولوية إلا انه نص على سريان جميع التشريعات الصادرة قبل ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ ولم يتم إلغائها إلا من خلال الطريقة التي مبينه فيه^(٣)، وقد صدر في ظل هذا الدستور العديد من القوانين التي عمدت لتنظيم شؤون البلديات المحلية واهم هذه القوانين القانون رقم (٩) لسنة ١٩٥٨ الذي قضى بجواز حل أي مجلس بلدي إذا أصبح بقاءه مضرراً بالمصلحة العامة وتأليف مجلس مؤقت بدلاً عنه لحين إجراء الانتخابات^(٤)، وكذلك عمدت إلى إصدار قانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٥٩ الذي أشار إلى (وجوب حل جميع مجالس الأولوية العامة المشكلة بموجب قانون إدارة الأولوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ وتعديلاته)^(٥)، واقتصر العضوية فيها فقط على الأعضاء الدائمين المعيّنين بحكم وظائفهم بصورة وقتية حتى يتم الانتخاب، وبهذا تحولت هذه المجالس ومن أبرزها مجلس اللواء العام إلى أشبه ما تكون بهيئات استشارية لممثل السلطة المركزية في الوحدة الإدارية مع فقدانها أهم عنصر وهو عنصر الانتخاب لاختيار أعضاء مجالسها و استقلاليتها وصيرورتها وبذلك أصبحت تابعة للسلطة المركزية، على الرغم من احتفاظ اللواء

(١) رعد الجدة : التشريعات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، بغداد ، ١٩٩٨ ، ص ٤٠ .

(٢) جمال ناصر جبار الزيداوي : دراسات دستورية ، سلسلة كتب مركز العراق ، العدد (٣٥) ، مطبعة البيئة ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٥٦ .

(٣) المادة (٢٨)، من دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة ١٩٥٨ .

(٤) المادة (١)، من تعديل قانون إدارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ ، قانون رقم (٩) لسنة ١٩٥٨ .

(٥) المادة (٢)، من تعديل قانون إدارة الأولوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ ، قانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٥٩ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

بالشخصية المعنوية لكن ما معنى هذه لشخصية المعنوية إن لم تكن عاملاً مساعداً بتسيير الشؤون المحلية ، فالشخصية المعنوية في إطار المركزية لا تجدي نفعاً^(١).

بناءً على ذلك يمكن القول إن التنظيم المحلي الذي ساد الدولة العراقية في الفترة الممتدة من عام ١٩٥٨ ولغاية عام ١٩٦٣ ، على مستوى اللواء (المحافظة) يوصف بأنه نظام يدار إدارة مباشرة من السلطة المركزية أو ممثليها (المتصرف و مجلس اللواء العام) بحيث إن اللامركزية، أو نواتها تراجعت وبالتالي نكون إمام نظام مركزي بالمعنى الدقيق للكلمة وبعيدين كل البعد عن وصف النظام بأنه نظاماً لا مركزي

(١) منذر الشاوي: القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية، ط٢، مطبعة شفيق، بغداد، ١٩٦٦، ص٢٤٩.

ثانياً:- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق خلال الفترة (١٩٦٣-١٩٦٨)

في الثامن من شباط عام ١٩٦٣ أعلن القضاء على نظام عبد الكريم قاسم وتشكيل مجلس جديد سمي بـ (المجلس الوطني لقيادة الثورة) ليمارس السلطة العليا في العراق، ليصدر وبتاريخ ١٥ آذار ١٩٦٣ بياناً يؤكد فيه إتباع نظام اللامركزية الإدارية انطلاقاً من كون أهم أهداف الثورة إعادة العمل بهذا النظام لم يحققه من فوائد في نجاح الإدارة والحكم لذلك أخذاً بهذا الأسلوب وانطلاقاً كذلك من احترام حقوق الأقليات وتمكينها من المساهمة في الحياة الوطنية، وعلى أثر صدور هذا البيان تم تشكيل لجنة مختصة لوضع الخطوط العريضة لهذا النظام اللامركزي وبالفعل أعدت مشروعاً صادق عليه مجلس الوزراء في ١ حزيران ١٩٦٣ تضمن القول بأن نظام اللامركزية يقصد به (تقسيم العراق إدارياً إلى محافظات تتمتع كل منها بدرجة كافية من حرية العمل في إدارة شؤونها تحت إشراف الحكومة على إن يتم إدارة المحافظات على مختلف المستويات من قبل موظفين حكوميين ومجالس منتخبة وتشكيل مجلسين الأول (مجلس المحافظة) والثاني (مجلس تنفيذي) ^(١).

إما الاختصاصات التي يمارسها مجلس المحافظة فهي اختصاصات محددة في نطاق مسؤولية إدارة المحافظة ومراقبة الجهات الإدارية وله الحق بإصدار الأنظمة المحلية وفقاً لوظائفه المحددة في القانون شريطة إن تكون خاضعة لمصادقة الوزير المختص. في حين يمارس المجلس التنفيذي تنفيذ قرارات مجلس المحافظة والقوانين والأنظمة والأوامر الحكومية على إن يتألف المجلس التنفيذي من رؤساء الدوائر في مركز المحافظة والأعضاء المعيين بقرار من مجلس الوزراء وينتخب الأعضاء نائباً للرئيس المعين من مجلس الوزراء. غير إن هذا المشروع لم يكن مقدراً له إن يستمر طويلاً بسبب عدم الاستقرار السياسي والخلافات التي رافقت تشكيل حكومة ٨ شباط ١٩٦٣ آنذاك ^(٢). أما دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣ (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣) فقد جاء كسابقه خالياً من الإشارة إلى نظام الإدارة اللامركزية.

بعد ٩ أشهر قام نظام سياسي آخر على اثر انقلاب عسكري حدث في ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣ بإصدار مشروع (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤) فتمت

(١) حسين الدوري وآخرون : تطور الإدارة العامة في العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩٤ .

(٢) تشارلز تريب: صفحات من تاريخ العراق ، ترجمة زينه جابر إدريس ، مطابع الدار العربية للعلوم ، بيروت،

٢٠٠٦، ص ٢٣٦ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

المصادقة عليه من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وفي نفس الوقت تم تكليف وزير العدل بوضع مشروع دستور مؤقت إلا أنه رفض من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ليتم بعدها تشكيل لجنة جديدة برئاسة الرئيس وبعد مناقشات حادة وطويلة تمت المصادقة على دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت الذي ألغى بموجبه دستور ١٩٦٣ ومبادئه ونظمه الإدارية^(١).

كرس دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت الفصل الثالث للسلطة التنفيذية فأشارت المادتين (٨٣ و ٨٤) للإدارة المحلية فنصت المادة (٨٣) منه على أن (تقسم الجمهورية العراقية إلى وحدات إدارية تنظم وتدار وفقاً للقانون)، يستدل من نص المادة أعلاه الرغبة لدى واضع الدستور في إصدار قانونا ينظم التقسيمات الإدارية في العراق وعلى أسس جديدة مغايرة لما جاء به (قانون إدارة الأولوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥)، فحين نصت المادة (٨٤) منه على أن (تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها وتساهم في تنفيذ الخطة للدولة ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتربوية وذلك على الوجه المبين في القانون)، ما يمكن الاستدلال عليه مما نصت إليه المادة أعلاه هناك هيئات ممثلة للوحدات المحلية تقوم بكل ما يهتم بهذه الوحدات الممثلة لها، ومبدأ هذه الهيئات ينبغي أن يؤسس على أن تكون منتخبة من أهالي هذه الوحدات المحلية وان يتقلص دور وكلاء وممثلي الحكومة المركزية فيما يخص الشؤون المحلية لها، وبذلك يكون المشرع الدستوري قد خطى خطوة مهمة نحو وضع الأسس اللازمة لتحقيق اللامركزية في إطار الوحدات الإدارية الجديدة ينص عليها في أعلى وثيقة مكتوبة في الدولة^(٢).

وفي ظل هذا الدستور صدر وبتاريخ ٢٢ تشرين الثاني ١٩٦٤ قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ ليحل محل قانون البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١، وأشار في الأسباب الموجبة لتشريعه (نظرا لتمديد ظروف العراق السياسية والإدارية والاجتماعية بعد زوال النظام الملكي وتأسيس النظام الجمهوري نتيجة لقيام ثورة ١٤ تموز فقد وجدت حكومة ثورة ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣ ضرورة إبدال قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ بقانون آخر يتلاءم وظرف الثورة وأهدافها في إفراح المجال لمشاركة المواطنين في إدارة مؤسساتهم المحلية وتطويرها والنهوض بها ومنحهم الاستقلال والحرية في القيام بالإعمال والخدمات البلدية مما يعود بالنفع والخير على سكان المدن والقرى والأرياف وكذلك تسهيل وإنجاز معاملات المواطنين ومصالحهم المحلية وإعدادهم ومسؤولياتهم العامة ومنح المجالس البلدية الاستقلال الذاتي والسلطات الواسعة لإدارة شؤون البلديات، فقد شرع هذا القانون الذي روعي فيه أهم المبادئ التي

(١) جمال ناص جبار الزيداي : دراسات دستورية ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٥٨ .

(٢) طه حميد حسن العنبي : العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، مصدر سبق ذكره، ص ٤٣ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

تضمنتها التشريعات الحديثة في مختلف الدول الديمقراطية بمشاركة المواطنين بإدارة البلديات واقتصار إشراف السلطة المركزية على تنفيذ مقرراتها ومشاريعها).

عمد هذا القانون إلى الاعتراف بالبلدية كشخصية معنوية وعرفها بأنها (مؤسسة محلية لها شخصية معنوية تقوم بالإعمال والخدمات العامة المنصوص عليها في هذا القانون أو في أي قانون آخر)^(١). ومما يأخذ على التعريف بأنه جاء بصورة غير دقيقة ولا يمكن إن يكون جامع مانع وهو من السعة بحيث يسمح بدخول مؤسسات محلية لا تتمتع بصفة البلدية في نطاقه والخط ما بين مفهومي المؤسسة العامة والبلدية^(٢)، والتي تتكون هيئاتها من رئيس للبلدية ويعين بواسطة الحكومة المركزية^(٣)، و المجلس البلدي يتكون عدد أعضائه ما بين (خمسة أعضاء ولا يزيد عن احد وعشرون عضواً) بدلاً من العدد الذي كان يتراوح ما بين (أربعة أعضاء إلى عشرة أعضاء) حسب درجة البلدية^(٤)، وتم تصنيف البلديات إلى خمسة أصناف (الصنف الخاص والممتاز والصنف الأول والثاني والثالث والرابع) وبحسب النسبة السكانية لكل منها بالاعتماد على آخر إحصاء سكاني جرى في العراق^(٥)، ويجري انتخاب أعضاء المجلس من بين سكان منطقة البلدية بالانتخاب الحر المباشر وبالاقتراع السري التام وفق قانون انتخاب خاص^(٦). إلا إن هذا القانون الخاص لم يصدر.

جاء القانون كسابقه قانون (٨٤) لسنة ١٩٣١ المعدل في تحديد اختصاصات البلدية وحددها بنوعين من الوظائف الإلزامية والوظائف الاختيارية، وقد أسهب القانون إسهاباً موسعاً في تحديد هذه الاختصاصات التي تتعلق بتحسين وضع البلدية من النواحي العمرانية والنظافة ولها اختصاصات أخرى تتعلق بتقديم الخدمات للأفراد^(٧)، اخذ قانون البلديات بمبدأ جديد يطبق لأول مرة في العراق، وهو تأليف لجان مشتركة لإدارة المشاريع ذات التمويل الضخم والمقدرة الفنية والكفاءة الإدارية العالية ، وتحتاج لتعاون أكثر من البلدية للقيام بهذه المشاريع وبالفعل وفي سنة ١٩٧٣ قامت أول لجنة مشتركة ما بين بلديات كل من (الناصرية – الشطرة – العراف) لإدارة مشاريع تتعلق بقطاعات الكهرباء والماء تنتفع منها هذه البلديات، ومن جهة

(١) المادة (١)، الفقرة (٣)، من قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤.

(٢) علي محمد بدير وآخرون : مبادئ وأحكام القانون الإداري، مصدر سبق ذكره ، ص ١٤٦.

(٣) المادة (٢٢)، الفقرة (١)، من قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤.

(٤) المادة (٣)، الفقرة (٨)، من قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤.

(٥) المادة (١١)، من قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤.

(٦) المادة (٢١)، من قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤.

(٧) ينظر، للمزيد: المواد (٤٣، ٤٤، ٤٧، ٤٨، ٤٩، ٥٠، ٥١)، من قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

أخرى اخذ القانون بمبدأ عقد المؤتمرات المشتركة للبلديات على مستوى اللواء برئاسة المتصرف، ثم مؤتمر سنوي يعقد في العاصمة بغداد مرة كل سنة برئاسة وزير الشؤون البلدية وبحضور أمين العاصمة ورؤساء بلديات الصنف الأول والثاني وممثلي الوزارات ذات العلاقة بالمشاكل التي تبحث في المؤتمر^(١).

في الوقت الذي منح فيه قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ الاستقلال الذاتي وسلطات واسعة لإدارة شؤونها غير انه عمد ومن جهة أخرى لإخضاع القرارات الصادرة عن المجلس البلدي للنقص أو الشلل في حالة تضمن القرار صرف مالي أو عدم تضمن القرار الصرف المالي فهي تحتاج للمصادقة عليها من قبل السلطة المركزية، هذا المبدأ يكفي لان يقضي تماما على كل (استقلال ذاتي) للمجالس في إدارة شؤونها، فضلا عن تنظيم ومصادقة الميزانية بعد إقرارها من المجلس البلدي، كما توسع القانون في رقابة السلطة المركزية على مجالس البلدية سواء من ناحية إصدار التعليمات والانظمة التي تتعلق بكيفية القيام بالواجبات المترتبة عليها، ولها إيقاف سريان القرارات لمدة (شهر واحد) بغية تمكنها من دراستها واتخاذ القرار المناسب بشأن الاعتراض عليها من عدمه، والأمر لا يقف عند هذا الحد بل للسلطة المركزية حل أو إلغاء مجالس البلدية أو البلدية لمجرد إن أمر بقاءها أصبح يضر بالأمن أو المصلحة العامة أو بزوال شروط قيامها، ولها الحق في إحالة رئيس البلدية للتقاعد. يمكن القول وبناءاً على ما تقدم، بالرغم مما أشارت إليه الأسباب الموجبة لهذا القانون تلك (.....) روعي فيه أهم المبادئ التي تضمنتها التشريعات الحديثة في مختلف الدول الديمقراطية بمشاركة المواطنين بإدارة البلديات واقتصار إشراف السلطة المركزية على تنفيذ مقرراتها ومشاريعه)، غير إن مواده وما تضمنته من عدم الإسهام في إفساح المجال للمشاركة الفعلية للمواطن في إدارة وتطوير شؤونهم المحلية وممارستها للرقابة الشديدة على مجالس البلديات وإسنادها لسيطرة الحكام العسكر من الضباط في أداره شؤون الهيئات المحلية فالمعروف عن الإدارة العسكرية ميلها للعمل المركزية الأمر الذي قضى وبصورة نهائية على فكرة اللامركزية.

(١) حسين الدوري وآخرون : تطور الإدارة العامة في العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩٤ .

ثالثاً:- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق خلال الفترة (١٩٦٨-٢٠٠٣)

كلف المسيطرون على السلطة في ١٧ تموز ١٩٦٨ بعض قضاة محكمة التمييز وبعض كبار موظفي رئاسة الجمهورية بإعداد مشروع دستور لنظام سياسي جديد وبالفعل فقد اصدر (مجلس قيادة الثورة)* ، دستور ٢١ أيلول لسنة ١٩٦٨ وبعد (٦٥ يوما) وتأسيسا على ذلك، أشار الدستور للتنظيم الإداري المحلي من خلال المادتين (٧٧ و ٨٧) واحتفظ دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ بنص المادتين (٨٣ ، ٨٤) السابقتين الذكر من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤، وهو لم يتضمن شيئاً جديداً بشأن النظام اللامركزي .

أقدمت الجمهورية العراقية الرابعة التي جاءت بعد انقلاب ١٧ تموز ١٩٦٨ على إجراء عدة تعديلات على قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤، واهم تلك التعديلات صدور قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ في ١ تشرين ١٩٦٩^(١)، الذي جاء لتطوير النظم الإدارية في العراق بإجراء إصلاحات جذرية في مجال التنظيم الإداري بشقيه المركزي واللامركزي بما يلائم روح العصر وتيسير إيصال الخدمات للمواطنين بأسهل الطرق وأفضلها^(٢)، إذ ألغيت الوحدات المحلية السابقة المتمثلة بـ (مجلس اللواء والمجلس البلدي ومجلس القرية) واستبدلت بـ (مجلس المحافظة والقضاء والناحية)، حيث نصت المادة (٢) منه (تقسم الجمهورية العراقية إلى محافظات والمحافظات إلى أقضية والأقضية إلى نواحي ويكون كل منها الشخصية المعنوية في نطاق الوظائف التي تمارسها الإدارات المحلية). ويكون لكل وحدة إدارية مجلس للإدارة المحلية يجرى تشكيله وفقاً لأحكام هذا القانون ويستثنى من ذلك الوحدات الإدارية المركزية حيث يمثلها في المحافظة مجلس المحافظة وفي القضاء مجلس القضاء، وتتكون المجالس المحلية من أعضاء دائمين ومنتخبين يتراوح عددهم ما بين (٣٠ عضواً إلى ٨ أعضاء بحسب نوع الوحدة الإدارية) ويتم انتخابهم لمدة ثلاثة سنوات على أن يكون عدد الأعضاء المنتخبين في المجلس ضعف عدد الأعضاء الدائمين وإذ لم تتوافر هذه النسبة في احد المجالس وفقاً للتوزيع

* مجلس قيادة الثورة : عرفه دستور ٢١ لسنة ١٩٦٨ بأنه الهيئة العليا في الدولة الذي اخذ على عاتقه في ١٧ تموز ١٩٦٨ مسؤولية تحقيق الإلزام الشعبية العامة بانتزاع السلطة من النظام الرجعي الفردي وإعادته إلى الشعب . ينظر ، للمزيد: ماهر صالح علاوي الجبوري : مبادئ القانون الإداري ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٢ .

(١) عبد الجبار منديل: المركزية واللامركزية في حكم العراق، جريدة الزمان ، العدد (١٦٨٩)، ٢٠٠٣، شبكة المعلومات الدولية، الأنترنت:-

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

فعلى المحافظ أن يزيد عدد الأعضاء المنتخبين في ذلك المجلس بما يؤمن هذه الأغلبية وذلك ببيان يصدره، إلا أن مبدأ الانتخاب لم يطبق منذ أن صدر هذا القانون، فلم تشهد الدولة العراقية إي انتخابات على مستوى مجالس المحافظات أو الاقضية وكذلك النواحي^(١).

حدد كذلك قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ اختصاصات ووظائف مجالس المحافظات وهي تتعلق بتوفير الخدمات المحلية للمواطنين وإدارة المرافق العامة (إنشاء الطرق والمراكز الصحية وإنشاء الابنية للدوائر والمدارس الخ)، كما وتمارس جميع مهام ووظائف وخدمات مجالس البلدية التي نص عليها قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل، وأنطالق القانون ممارسة اختصاصات حسب مستوياتها بعد نقلها من الوزارات والدوائر المركزية بقرار من الهيئة العليا للإدارة المحلية بناء على اقتراح من الوزير، واستحدثت لأول مرة هيئة عليا للإدارة المحلية تعقد برئاسة رئيس الجمهورية ووزراء الخدمات وممن لهم علاقة بشؤون الإدارة المحلية للمحافظات، وتختص برسم السياسة العامة لنشاط مجالس المحافظات في نطاق السياسة العامة للدولة، وبهدف الإسراع في عملية التنمية المحلية وبكافة إشكالها المختلفة أشار القانون (يجوز لمجالس الوحدات الإدارية في المحافظة الاشتراك في القيام بالمشاريع التي تعود بالمنفعة عليها وفي هذه الحالة يقرر مجلس المحافظة تشكيل هيئة لإدارة هذه المشاريع يحدد مجلس المحافظة عدد الأعضاء الذين ينتخبهم كل مجلس في هذه الهيئة بالإضافة إلى الأعضاء الدائمين في هذه المجالس والذين لهم صلة بالمشروع وتكون رئاسة الهيئة للعضو الذي يختاره مجلس المحافظة)^(٢).

هذا وقد اخضع قانون إدارة المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ مجالس المحافظات للرقابة كسابقاته من القوانين، فقد بالغ في مداها ونوعها، فالزم المحافظ بعرض قوائم المرشحين لعضوية مجلس المحافظة بعد عملية التحقق من توفر الشروط القانونية فيهم، فأجاز لوزير الداخلية المصادقة عليها كما وأجاز للوزير تأجيل اجتماعات مجلس المحافظة لمدة لا تتجاوز (٦٠ يوما)، مع إمكانية حلها (لمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير حل مجالس الوحدات الإدارية إذا خالفت هذه المجالس واجباتها أو أصبح بقاؤها مضرا بالمصلحة العامة أو فقدت أكثرية أعضائها المنتخبين)، إما الرقابة المفروضة على أعمال مجالس المحافظات فهي من السعة بحيث جاءت لتشمل كافة الأعمال والصلاحيات والوظائف الإدارية، فهي اشترطت اقتران قرارات السلطة المحلية بموافقة السلطة المركزية، فمثلا "أجاز لمجالس المحافظات إن يقر زيادة

(١) انظر المواد (٨، ١٣، ٩، ٤، ٥، ٦، ٥٤، ٦٠، ٥٦، ٦٢، ٦٤)، من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.

(٢) انظر المواد (٨٦، ٨٧، ٨٨، ٩٠، ١٠١، ١٠٢)، من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

في نسبة الرسوم والأجور التي تستوفيها البلدية أو تنقصها أو إلغائها بموجب قانون واردات البلديات، غير إن القانون أقر بان لأتكون قراراتها نافذة إلا بعد مصادقتها من السلطة المركزية، إما إذا كانت المحافظة مدينة فتصادق من قبل وزارة المالية أيضاً^(١).

وبناءً على ما تقدم ويبدو أن المشرع العراقي قد أسرف في مدى ممارسة الرقابة المفروضة على اختصاصات وصلاحيات مجالس المحافظات، وهو بذلك أقدم على طمس معالم نظام اللامركزية في الوقت الذي تكون فيه الرقابة مستمدة من فكرة استقلال الهيئات اللامركزية.

وبعد سنتين من صدور دستور عام ١٩٦٨ اتبين انه لم يفرّج بالغرّض إذ سرعان ما الغي، ويادر مجلس قيادة الثورة إلى وضع دستور جديد للبلاد يتماشى مع المرحلة الجديدة للبلاد ومع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي صاحبت النظام خلال هذه المسيرة، تم إعداد مشروع الدستور من قبل لجنة فنية انتهت من أعمالها في ٩ حزيران ١٩٧٠، ليقر مشروع الدستور بصيغته النهائية، الذي وافق عليه مجلس قيادة الثورة بعد إجراء بعض التعديلات الطفيفة عليه، بالقرار المرقم ٧٩٢ والمتخذ بجلسته المنعقدة في ١٦ تموز ١٩٧٠، احتوى الدستور عند إصداره على (٦٧ مادة) وأصبح فيما بعد يحتوي على (٧٠ مادة) نتيجة التعديلات التي طرأت عليه موزعة بين خمسة أبواب وبقي معمولاً به لغاية ٩ نيسان ٢٠٠٣.

أشار دستور ١٩٧٠ في المادة (٨) من الفقرة (ب) على (تقسيم جمهورية العراق إلى وحدات إدارية وتنظم على أساس الإدارة اللامركزية)، كما ونصت المادة (١٣) منه (الثروات الطبيعية ووسائل الإنتاج الأساسية ملك الشعب، تستثمرها السلطة المركزية في الجمهورية العراقية استثماراً مباشراً وفقاً لمقتضيات التخطيط العام للاقتصاد الوطني) وبذلك جعل الدستور من حصر عملية الاستثمار واستقلالها مناه بالسلطة المركزية، وعملية حصر كافة الإيرادات وعدم إشراك المحافظات من هذه الامتيازات سواء على مستوى التخطيط أو الاستثمار، فرض على المحافظات التبعية للمركز (السلطة المركزية)، وفي عام ١٩٧٠ صدر بيان ١١ آذار الذي تضمن منح الشعب الكردي الحكم الذاتي ضمن الجمهورية العراقية وتطبيقاً لما ورد في هذا البيان أصدر مجلس قيادة الثورة المنحل قراراً^(٢). تم بموجبه تعديل دستور عام ١٩٧٠. وذلك بإضافة الفقرة (ج) إلى المادة الثامنة منه والتي نصت على أن (... تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الأكراد بالحكم الذاتي وفقاً لما يحدده القانون) ، وبالفعل صدر قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان ذي الرقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ والذي بين هيئات الحكم الذاتي وهي المجلس التشريعي والمجلس التنفيذي، وخلال عام ١٩٧١ أعلن رئيس الجمهورية ميثاق العمل الوطني

(١) انظر المواد (٦٤، ١٣٠، ١٢٩، ١٠٩)، من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.

(٢) قراره المرقم (٢٤٧) الصادر في ١١ آذار ١٩٧٤.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

الذي أكد على ضرورة تطبيق صيغة المجلس الشعبية في العراق وإعطائها حق الإشراف والنقد والمراقبة على أجهزة الدولة وفقاً للقانون وتم بالفعل تشكيل أول مجلس شعب عام ١٩٧٢ في قضاء الرصافة .

بعد ذلك تم تشكيل مجالس الشعب في جميع الوحدات الإدارية في العراق ولكن مع ذلك وبالرغم ما حققته هذه المجالس من بعض الانجازات في أماكن عملها إلا أنها بقيت تقوم بمهام محدودة لعدم وجود قانون ينظمها ويبين اختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة المركزية، وفي عام ١٩٧٧ صدر قانون إصلاح النظام القانوني رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٧ الذي عدّ هذه المجالس مؤسسة جديدة من مؤسسات المجتمع الثوري والصيغة العملية للديمقراطية الشعبية وضرورة تشكيلها عن طريق الانتخاب إلا أن صدور هذا القانون لم يغير شيئاً من الواقع الذي كان قبل صدور هذا القانون، وبعد مرور أربع سنوات على صدور القانون المذكور وتجسيده لما ورد فيه بخصوص مجالس الشعب أي عام ١٩٨١ تم إعداد مشروع قانون مجالس الشعب الذي تضمن (٥٤) مادة توزعت على خمسة أبواب إلا أنه لم يرى النور^(١)، وفي عام ١٩٩٥ صدر قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ وكانت الأسس القانونية لتشكيل مجالس الشعب وقيامها بأنشطتها مستنداً على قانون إصلاح النظام القانوني رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧ وقانون إدارة البلديات رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٩ والذي استمر المشرع العراقي فيه بالاتجاه ذاته الذي سار عليه في قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ بالجمع بين الانتخاب والتعيين ولم يكتف المشرع بذلك بل أنه أجاز للسلطة المركزية صلاحية زيادة عدد الأعضاء الدائمين المعيّنين بشكل يفوق عدد الأعضاء المنتخبين^(٢)، هذا ويمارس مجلس الشعب المحلي اختصاصاته المقررة وهي على ثلاثة أنواع : اختصاصات تنفيذية واختصاصات استشارية واختصاصات رقابية، والاختصاصات التنفيذية نصت عليها المواد (٤٧ - ٤٨ - ٥٠) من القانون وهي الاختصاصات التي كانت موكلة للمجالس البلدية مع التوسع في المجالات التي أسندت إلى مجالس الشعب والمتعلقة بالشؤون الاجتماعية والاقتصادية والإدارية، أما الاختصاصات الاستشارية فقد بينتها المادة (٤٩) وتتعلق بمجال التربية والثقافة والشباب حيث تقوم المجالس الشعبية بدور استشاري، أما الدور الرقابي فقد بينتها المادة (٤٥) والذي تمارسه مجالس الشعب فيتمثل بمراقبة مشاريع الدولة المخصصة لخدمات الوحدة الإدارية والمشاريع التي يقرر المجلس إنشاؤها وإعلام الجهات المختصة عن سير العمل فيها.

(١) سعيد فروري غافل: مجالس الشعب المحلية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير (غير منشورة)

كلية القانون، جامعة بابل، بابل، ١٩٩٨، ص ٢٠.

(٢) المادة (٢) الفقرة (٢) ثانياً ، ثالثاً)، من القانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

وكذلك نص على أن (يكون رئيس الوحدة الإدارية رئيساً لمجلس الشعب المحلي)^(١)، وقد أصاب هذه المجالس حينذاك الشلل والعجز عن تحقيق أهدافها إذ كان الاعتبار الأول هو الولاء السياسي للسلطة المركزية وليس الكفاءة اللازمة لأداء الوظائف المحلية.

وفي سنة ١٩٧٩ أسست ولأول مرة وزارة للحكم المحلي في العراق تمارس مسؤولية إدارة المحافظات كافة عدا محافظة بغداد، إلا أنها ألغيت بقرار من مجلس قيادة الثورة المنحل في ١٥ آذار ١٩٩١^(٢)، وكانت أهم الاختصاصات التي تمارسها وزارة الحكم المحلي هي الآتي :-

١- تجميع وتنسيق خطط الإدارات المحلية في المحافظات ومناقشتها وإجراء الموزونات المطلوبة والعمل على صياغتها بشكل خطة موحدة للإدارات المحلية كافة .

٢- رقابة ومتابعة تنفيذ خطط الإدارات المحلية بعد إقرارها ورفع التقارير بذلك إلى دائرة التخطيط والمتابعة.

٣- الوقوف على مدى التزام مجالس المحافظات بالأنظمة الداخلية والتأكد من مدى مطابقتها للقوانين والقرارات من خلال دراسة محاضر اجتماعات مجالس المحافظات.

نخلص مما سبق إن الاهتمام بواقع مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق خلال العهد الجمهوري للفترة الممتدة ١٩٦٨ ولغاية ٢٠٠٤، ورغم كونها تطورت بالنصوص عن القوانين السابقة لكنها بقيت حبيسة المركزية ولم تستطع الارتقاء إلى مستوى النصوص التي كتبت بها، فكانت هذه المجالس مجرد أدوات تنفيذية للسلطة المركزية، وكما شخصنا الوضع في العهدين العثماني و الملكي فإن العهد الجمهوري لم تشهد فيه تغير إن لم نقل أنها تراجعت كثيرا عما كانت عليه في العهود السابقة، ولم ترتقي بالمشاركة الجماهيرية في مجالسها المحلية إلى مستوى تمكين المواطنين من انتخاب رؤساء الوحدات الإدارية بل اكتفى بإصدار قوانين تتيح تشكيل مجالس مختلطة بين الموظفين الحكوميين و أعضاء منتخبين أعطاهم بعض الصلاحيات المحدودة في النشاطات البلدية و سلم زمام هذه المجالس إلى رؤساء الوحدات الإدارية المعيّنين مركزيا، هذا يواكب النزعة المركزية للحكم في ذلك الزمن الذي اتسم بالسمة العسكرية لكون الحاكمين كلهم تقريبا من العسكر، كما وأضافت الحزبية بعدا آخر وهو البعد الشمولي واحتكار السلطة وإفرادها بإدارة الدولة ومؤسساتها المركزية والمحلية على حد سواء، في الوقت الذي ترتبط فيه اللامركزية بدرجة كبيرة بديمقراطية النظام السياسي، فإن كلما وجدت الديمقراطية كأساس لبناء مؤسسات النظام السياسي كلما انعكس ذلك بصورة ايجابية على

(١) المادة (٦٧)، من القانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥.

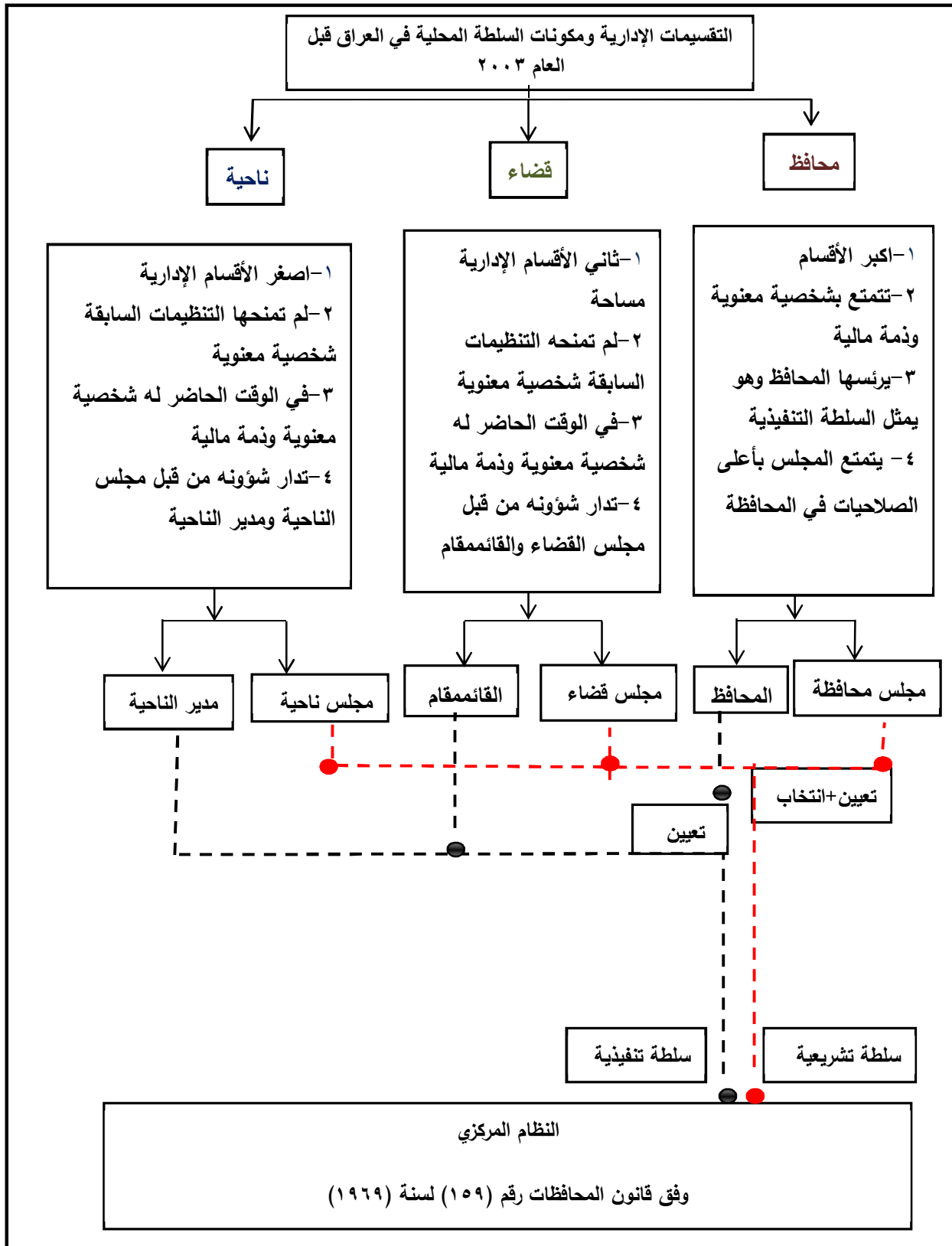
(٢) جريدة الوقائع العراقية : قرار إلغاء وزارة الحكم المحلي ، بالعدد ٣٣٤٥ ، بتاريخ : ١٨ / ٣ / ١٩٩١.

بناء مؤسساتها المحلية وعندها تتحقق اللامركزية، وان انعدام الديمقراطية على مستوى النظام السياسي ككل فأنها تتعدم على المستوى المحلي أيضا ومعها تختفي اللامركزية، ولما كانت الديمقراطية في العهد الملكي شكلية على صعيد النظام السياسي فقد كانت كذلك على مستواها المحلي أيضاً، بحيث كان من الصعب الكلام عن وجود نظاماً لامركزية في العهد الملكي، فأنها كانت غائبة تماماً على صعيد النظام السياسي ككل ومؤسساته المحلية في العهد الجمهوري على مختلف مراحلها .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

مخطط رقم (٢)

التقسيمات الإدارية ومكونات السلطة المحلية في العراق قبل العام ٢٠٠٣.



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩، المادة (٢).

المبحث الثاني

تطور مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بعد عام ٢٠٠٣.

لا خلاف على ان التشريعات القانونية والدستورية السابقة كانت تحرص على النص في توزيع الاختصاصات والصلاحيات ما بين الوحدات الادارية المحافظات والمركز (العاصمة)، بالمعنى الذي يوحي ومن الناحية النظرية بوجود حكومات محلية تتمتع بنظام اللامركزية الادارية.

الا ان الحقيقة كانت تجري على العكس من ذلك فان تلك القوانين والتشريعات الدستورية لم تبلغ مقاصدها الكاملة بسبب اصطدامها بالوضع السياسي بشكل عام ، وبالتالي فالمركية كانت هي السائدة والطاغية على نظام الحكم والادارة في الدولة العراقية.

الا ان التحولات التي شهدتها العراق في (٩ نيسان ٢٠٠٣)، والتي احدثت تغييرات عدة وبمختلف الاصعدة اذ تم الاخذ بالنظام البرلماني الاتحادي (الفيدرالي)، الى جانب النظام اللامركزي الإداري، وبدأ العمل بتطبيق هذا النظام في ظل سلطة الائتلاف المؤقتة وبعدها تم التأكيد عليه في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ليتبعه قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الذي جاء لتنظيم الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق للمحافظات وادارتها.

ومن اجل بيان هذا الموضوع بصورة متكاملة سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث الى ثلاث مطالب و على النحو الآتي :

المطلب الاول:- مقدمات المشروع الفيدرالي في العراق .

المطلب الثاني:- الظروف السياسية التي رافقت نشأة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بعد ٢٠٠٣ .

المطلب الثالث:- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بين عام ٢٠٠٣ - ٢٠٠٥.

المطلب الاول

مقدمات المشروع الفيدرالي في العراق

لمّا كان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد اخذ بالنظام البرلماني الاتحادي (الفيدرالي)، انطلاقاً مما نصت عليه المادة (١١٦) منه (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية). ومنها على العكس من ذلك لم تتضمن الدساتير العراقية السابقة لعام ٢٠٠٣ أية إشارة صريحة وواضحة للفيدرالية كذلك التي أشار إليها قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤ ودستور العراق لعام ٢٠٠٥ الذي صيغ لدولة اتحادية فيدرالية، ولا سيما وعلى الصعيد الواقعي لم يتشكل أي إقليم آخر في العراق عدا إقليم كردستان .

والسؤال المطروح هنا، ما السبب الذي دعا مشروع الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، بأن يؤسس العراق من محافظات منتظمة في إقليم (محافظات كردستان العراق) وتتمتع حكومة الإقليم باستقلال مطلق في إدارة شؤونها المحلية بعيداً عن سيطرة الحكومة الاتحادية، ومحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي تتمتع باستقلالية نسبية (إدارية ومالية) والتفوق فيها للحكومة الاتحادية ؟ ان الإجابة عن هذا التساؤل يتطلب منا وقفة عند فكرة نشأت الفيدرالية (إقليم كردستان) في العراق بصفة عامه، ثم التطور نحو فكرة انشاء النظام الاتحادي (الفيدرالي) وفقاً ما نص عليه دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥، ومن أجل توضيح هذا الأمر تم تقسيم هذا المطلب كالآتي:-

أولاً :- الخلفية التاريخية للنظام الفيدرالي في العراق .

ثانياً :- هيكليّة البناء الاتحادي (الفيدرالي) في دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

أولاً:- الخلفية التاريخية للنظام الفيدرالي في العراق

تميزت منطقة كردستان العراق بخصوصية قومية لم تتمكن الانظمة التي حكمت العراق قبل عام ١٩٦٨ من التوصل الى صيغة عملية للتعاطي مع هذه المسألة^(١). وعندما جاءت سلطة ١٧ تموز ١٩٦٨ حاولت تفهم المسألة الكردية في العراق التي كانت في مقدمة بل من اهم المشكلات التي واجهت الحكومات العراقية المتعاقبة منذ عام ١٩٢١ وواجهت الحكومة الجديدة ، اتجهت الحكومة العراقية لايجاد صيغة عملية تحقق المطامح المشروعة لا أهالي منطقة كردستان، قرر حزب البعث المنحل في مؤتمره القطري السابع الذي انعقد في اواخر عام ١٩٦٨ ومطلع عام ١٩٦٩ وضع حل سلمي لهذه المسألة بإقرار حق الاكراد في التمتع بحقوقهم وتطوير خصائصهم القومية في اطار وحدة الشعب والوطن والنظام الدستوري^(٢)، فأصدر مجلس قيادة الثورة في ضوء ذلك بيان (الحادي عشر من اذار عام ١٩٧٠) الذي نص على حل القضية الكردية حلاً سلمياً وديمقراطياً من خلال صيغة الحكم الذاتي لكردستان في اطار وحدة جمهورية العراق^(٣).

كان اعلان هذا البيان بمثابة نقطة تحول مهم في تاريخ المسألة الكردية في العراق^(٤)، وأحد منجزاتها الكبيرة اذ تعهدت الحكومة بالاعتراف بالحقوق الكردية على نحو فاق أياً من التنازلات التي اعطيت من قبل ، فتم الاعتراف بالهوية القومية المميزة للأكراد كما حصلوا على وعد بالمشاركة في الحكومة وبأن تكون لهم الاغلبية في الوظائف الادارية المحلية، واعطى وعد بإنشاء منطقة ادارية موحدة خاصة تطبق فيها اجراءات مميزة وتشتمل على جميع المناطق الكردية. وشكلت لجنة مشتركة من ممثلين حكوميين واكراد لمناقشة التطبيق لمبادئ البيان ضمن فترة تمتد حتى عام ١٩٧٤^(٥).

لذلك فقد شهدت هذه المدة الانتقالية (١٩٧٠ - ١٩٧٤) تصدعاً كبيراً وتوتراً في العلاقات بين الحكومة العراقية من جهة والحركة الكردية من جهة اخرى، مما حدى بالحكومة العراقية ان تعلن من طرف واحد وتصدر في الحادي عشر من اذار (مارس) سنة ١٩٧٤، قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم (٣٣ لسنة ١٩٧٤)، تطبيقاً لبيان (١١ اذار (مارس) لسنة ١٩٧٠)

(١) سعد اسكندر: الجذور التاريخية لمشروع الفيدرالية، ترجمة فاضل جكتر، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٥.

(٢) احمد ابراهيم علي الورتي: النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢٣.

(٣) تشارلز تريب: صفحات من تاريخ العراق المعاصر، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٩.

(٤) احمد ابراهيم علي الورتي: النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢٤.

(٥) تشارلز تريب: صفحات من تاريخ العراق المعاصر، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٦٩.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

الذي طبق بموجبه نظام الحكم الذاتي في منطقة كردستان العراق حيث نصت المادة الاولى منه على ان (تمتع منطقة كردستان بالاستقلال الذاتي وتسمى المنطقة حيثما وردت في هذا القانون). واستمر العمل بقانون الحكم الذاتي لغاية عام ١٩٩١^(١).

شكل القانون مدخلاً صحيحاً في تنظيم العلاقة بين الشعب الكردي والحكومة العراقية في اطار الدولة الواحدة لولا اخطاء النظام^(٢)، وفي التسعينات من القرن المنصرم وبالتحديد بعد غزو الكويت وانتفاضة اذار ١٩٩١ التي شملت جميع المحافظات الجنوبية، تحررت منطقة الشمال ذات الاغلبية الكردية من قبضة السلطة المركزية في بغداد^(٣)، بدعم من قوات التحالف الدولية، بموجب قرار ٦٨٨^(٤)، وما ترتب عليه من اقامة منطقة ملاذ آمن (مشروع توفير الراحة provide comfort)* محمي بحظر بري وجوي مما فرض وصفاً جديداً في شمال العراق^(٥). العراق^(٥). وقد ادى انسحاب المؤسسات الادارية والسياسية والعسكرية العراقية في شهر تشرين الثاني من العام ١٩٩١، الى اتخاذ قرار من جانب القيادة الكردية ببناء مؤسسات تشريعية وتنفيذية ادارية

خاصة بكردستان العراق، لذلك اصدرت القيادة السياسية للجهة الكردستانية، في ٨/نيسان/١٩٩٢ قانون اعدته سلطة أمر الواقع وهو قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٢ قانون المجلس الوطني لكردستان - العراق، وقانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٢ قانون انتخاب قائد الحركة التحررية الكردية، مما ادى الى انفصال فعلي للأراضي الواقعة تحت سيطرة القيادة الكردية المتمثلة

(١) احمد ابراهيم علي الورتي : النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢٣.

(٢) منذر الفضل : الصيغة الفيدرالية للحكم ضمان لوحدة الدولة العراقية، شبكة المعلومات الدولية ،الانترنت:
<http://www.home.bip.net/alfadhak>

(٣) Michal M.Gunter: **The Kurds of Iraq**- Tragedy and hope ,New York ، st.maetin spress, 1992, p 49

(٤) عبد الحسين شعبان، **السيادة ومبدأ التدخل الانساني**، اربيل، مطبعة جامعة صلاح الدين ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٦.

* يشير غابريل ادموند في كتابه (The Kurdish Question in Iraq) وتحت عنوان (الحكم الذاتي واستئناف القتال) الى هذه الحقيقة بأن الحكومة لم تكن لديها النية الصادقة تجاه المسألة الكردية حيث فضلت استئناف القتال مجدداً والتخلي عن جزء من الوطن من اجل القضاء على الثورة الكردية، لذلك يمكن القول بان ولادة قانون الحكم الذاتي لم تكن ولادة طبيعية في بدايته، مما ادى به بالفشل في نهاية الامر، نقلاً عن ، احمد ابراهيم علي الورتي: **النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق**، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣١.

(٥) غسان العربي: **سياسة القوى - مستقبل النظام الدولي والقوى العظمى**، بيروت ، مركز دراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق، ٢٠٠٠، ص ٦٢.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

بالجبهة الكردستانية في العراق^(١)، وفي اثر ذلك اتخذ البرلمان الكردستاني في (٤/تشرين الأول/ ١٩٩٢) قراراً بالأجماع يتبنى فيه مبدأ الفيدرالية. الامر الذي اثار جدلاً واسعاً من الناحيتين السياسية والفكرية حول الآثار المستقبلية المترتبة على العلاقات الاجتماعية للمكونات العراقية ودول الجوار، ثم بدأ مبدأ الفيدرالية يطرح بين الحين والآخر من قبل القوى الكردية ولاسيما الحزبين (الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني)، في المؤتمرات واللقاءات التي عقدتها المعارضة والتي جعلت من الفيدرالية محوراً رئيسياً وكان ابرز المؤتمرات التي عقدت (مؤتمر فينا - مؤتمر صلاح الدين - مؤتمر لندن)^(٢).

شهد شهر حزيران ١٩٩٢ انعقاد اول مؤتمر والذي كان في فينا وبحضور العديد من الاحزاب والتنظيمات السياسية والاتجاهات الفكرية والاشخاص المستقلين والذي اطلق عليه تسمية (المؤتمر الوطني العراقي)، وما يمكن ملاحظته في مؤتمر فينا هو مطالبة القوى الحزبية الكردية فيه^(٣)، (بحق تقرير المصير) مما ادى في نهاية المؤتمر الى اعتراف المجتمعين بحق الاكراد في ذلك بالشكل الذي يرون انه متلائماً مع مصالحهم، في المقابل قيد المؤتمرين هذا الحق بشرط البقاء ضمن الدولة العراقية^(٤)، وفي شهر تشرين الاول لعام ١٩٩٢، انعقد مؤتمر صلاح الدين الاجتماع السياسي لقوى المعارضة العراقية، الذي يعتبر الاول لها على ارض العراق. وقد اشترك فيه اعداد كبيرة من قوى المعارضة^(٥). ومن ابرز المسائل التي تناولها المؤتمرين مسألة الفيدرالية الفيدرالية من قبل القوى الكردية، والذي كان قد اعلن عنه من قبل البرلمان والحكومة في كردستان العراق قبل بضعة اسابيع من تاريخ عقد مؤتمر صلاح الدين^(٦).

لم يكن كل من مؤتمر فينا ومؤتمر صلاح الدين هي المؤتمرات واللقاءات الوحيدة في تلك الفترة بل كانت هناك العديد من المؤتمرات كان ابرزها مؤتمر نيويورك لعام ١٩٩٩ والذي خرج فيه المؤتمرين بالاعتراف بالفيدرالية في شمال العراق^(٧).

(١) رشيد عماره ، عماد المرسومي: تقويم اداء الحكومة ، التقرير الاستراتيجي العراقي ٢٠١٠ - ٢٠١١ ، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، بغداد، ٢٠١١، ص ١٠٢.

(٢) رشيد عماره: اشكالية الفيدرالية في الدستور العراقي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد (٦٢٥)، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١١٢.

(٣) محمد هاوندي: الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥٢ .

(٤) علي الشمراي: صراع الاضداد المعارضة العراقية بعد حرب الخليج ، دار الحكمة ، بغداد، ٢٠٠٣، ص ١١.

(٥) هادي حسن عليوي: احزاب المعارضة في العراق ١٩٦٨ - ٢٠٠٣، دار الكتب العلمية للنشر والطباعة، بيروت، بلا، ص ١٢.

(٦) سعد سكندر: كردستان العراق جذور التاريخ النظام الفيدرالي، مصدر سبق ذكره، ص ٤ .

(٧) هادي حسن عليوي: احزاب المعارضة في العراق ١٩٦٨ - ٢٠٠٣، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٢.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

واستمر مبدأ الفيدرالية يطرح في المحافل والمؤتمرات التي كانت تجريها المعارضة العراقية خارج العراق وكان اخرها مؤتمر لندن في شهر ايلول/ ٢٠٠٢^(١)، وبرز ما تم مناقشته هو مسألة تحديد مستقبل العراق والنص على ان العراق دولة ديمقراطية برلمانية تعددية فيدرالية^(٢).

واخيراً يجب ان ندرك بأن الظروف التي مر بها العراق وكذلك اقليم كردستان ما بعد عام ١٩٩٠ قد ساعدت إلى حداً كبير الاحزاب العراقية الكردية في المضي قدماً باتجاه تطبيق نظام الفيدرالية، فمناطق حظر الطيران (منطقة الملاذ آمن) التي منعت الحكومة العراقية من الوصول الى اقليم كردستان، وكذلك قرار الحكومة العراقية بسحب مؤسسات الدولة الادارية والسياسية والعسكرية من المحافظات الثلاث (اربيل، دهوك، السليمانية) نتيجة الحكم الذاتي ١٩٧٤، بالإضافة الى قيام الاحزاب العراقية الكردية بأجراء انتخابات تشريعية وتشكيل برلمان وانبثاق السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، وفي اثر ذلك وبتاريخ ٤/١٩٩٢/١ اقر البرلمان الفيدرالية كأساس للحكم والادارة في اقليم كردستان. كل هذه الاسباب والمتغيرات هي التي دعت القوى الكردية بأن تكون اول من دعا الى تطبيق هذا اللون من الحكم والادارة، وهو ما منح محافظات كردستان العراق حرية واسعة في ادارة شؤونها المحلية من قبل سكانها المحليين بعيداً عن سيطرة الحكومة المركزية في بغداد، كما استطاعت تلك القوى اقناع معظم- ان لم نقل كل القوى الاخرى على اختلاف انتماءاتها^(٣).

إما بعد ٩ /نيسان/ ٢٠٠٣ سارعت تلك القوى الى تجسيد ما تم الاتفاق عليه سابقاً على ارض الواقع، فأقر قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤ النظام الاتحادي (الفيدرالي) كخيار لبناء الدولة العراقية الجديدة. فأشار في المادة (٤) منه بأن (نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية، والفصل بين السلطات، وليس على اساس الاصل أو العرق أو الوثنية أو القومية أو المذهب)^(٤). وقد فصل القانون المسائل المتعلقة بالنظام الاتحادي الاتحادي (الفيدرالي) ولاسيما تأكيده ان الحكومة العراقية الانتقالية هي الحكومة الاتحادية وتتألف

(١) عبد الله الرشيد : الفيدرالية الخطر القادم ، شبكة المعلومات الدولية ، الانترنت:

<http://www.islamport.com>

(٢) هادي حسن عليوي : احزاب المعارضة في العراق ١٩٦٨ ، ٢٠٠٣، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٠٢ .

(٣) طه حميد حسن العنبيكي : العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٠-٥١ .

(٤) باسم العوادي : جنوب العراق والفيدرالية (تقرير مصير ام ترف جغرافي)، مركز الدراسات الاستراتيجية ،

العدد (٢) ، بغداد ، ص ١٢٦ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

من الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء والسلطة القضائية^(١)، وجاء الباب الثامن لينظم الاقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية فقد اجاز القانون لمجموعة من المحافظات خارج اقليم كردستان لا تتجاوز الثلاث فيما عدا بغداد وكركوك تشكيل اقليم فيما بينها^(٢).

ونصت المادة (٥٢) من القانون المذكور ما يأتي (يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية، لذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق. ان هذا النظام سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل اقليم ومحافظة ما يخلف عراقاً موحداً يشارك فيه المواطن مشاركة فاعله في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويجعله متحرراً من التسلط)، فكان الغرض من صدور هذا القانون - كما ورد في ديباجته - هو (رسم الملامح لمستقبل العراق الجديد اولاً، ووضع آلية تهدف - فيما تهدف اليه - الى ازالة آثار السياسات والممارسات العنصرية والطائفية، ومعالجة المشكلات المرحلية ثانياً). وعلى الرغم مما جاء في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤، من اقرار للنظام الاتحادي (الفيدرالية) كطريقة لإدارة الدولة ومؤسساتها في العهد الجديد، فانه لم يتحقق على ارض الواقع، باستثناء ما تم العمل به في اقليم كردستان العراق، وهو بذلك يعتبر بمثابة عملية تكريس لأمر واقع ومع ذلك استمرت الاقوال الداعية الى تطبيق النظام الاتحادي (الفيدرالية) ومنهم القوى الكردية^(٣). فالقوى الكردية وفي سعيهم المتواصل ومنذ سنوات طويلة اكدوا على تنفيذ مطلبهم في تطبيق النظام الفيدرالي الذي يوفر لهم بصورة قانونية ودستورية الحفاظ على حقوقهم ويلبي مطالبهم، بعد ان تخلوا عن مطلب الاستقلال عن الدولة الاتحادية، وادك تمسكهم بوحدة العراق وأشار رئيس إقليم كردستان العراق مسعود برزاني (نقول باعتزاز ان كردستان هي جزء من العراق الفيدرالي ولا مجال للانفصال)^(٤). وربما كان مرد ذلك يرجع الى الآتي^(٥):

- وجود تجربة اقليم كردستان التي استمرت لأكثر من عشر سنوات بشكل أو بآخر عن السلطة المركزية والتمتع بالاستقلال.
- تمسك الكرد بالتجربة والاصرار عليها.

(١) المادة (٢٤) ، من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤ .

(٢) المادة (٥٣ - ج) ، من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤ .

(٣) طه حميد حسن العنبيكي : العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٢ .

(٤) قحطان احمد سليمان : الفيدرالية في العراق بين الدستور والتطبيق العملي ، مجلة المستقبل العربي ،

مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت، العدد (٣٦٠)، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٤ .

(٥) علي حسين العيساوي : مصدر سبق ذكره ، ص ١٥١ .

- ربما يعود ذلك الى الاستشارة التي قدمها السفير الامريكي المتقاعد الذي كان في كردستان الجيك(غالبريت) وتعاقبت معه القوى الكردية التي كانت تدير المناقشات حول مسودة الدستور. لتقديم النصح في الحصول على امتيازات واستقلالية اكثر للإقليم.
- الخوف من قيام حكومة مركزية قوية ذات سمات شموليه تسلطيه.

ثانياً :- هيكليّة البناء الاتحادي (الفيدرالي) في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

ان الحكم الفيدرالي الفعال يجب ان يركز على اساس دستور مدون وسيادة القانون، يضع الدستور الاطار والمبادئ الاساسية للنظام الفيدرالي ويكون للدستور أهمية رمزية في تعزيز الوحدة أو الخلاف والشقاق داخل البلاد. كما ويجب على الدستور كحد ادنى انشاء مؤسسات مهمة معنية وتحديد المسؤوليات داخل النظام الفيدرالي^(١).

وجاءت الخطوة الاهم في اطار ترسيخ فكرة النظام الاتحادي (الفيدرالي) وتبنيها كنظام حكم وادارة للدولة العراقية الجديدة، عقب صدور الدستور العراقي الجديد لعام ٢٠٠٥^(٢)، والذي تم اعداده من قبل لجنة صياغة الدستور* ، وقد نصت المادة الاولى منه على ما يأتي (جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي - برلماني - ديمقراطي اتحادي)^(٣).

وأقر الدستور العراقي النظام الاتحادي الذي يقوم على الفيدرالية كما مبين في الباب الخامس منه الذي جاء تحت عنوان (سلطات الاقاليم) وبين في الفصل الاول منه الذي جاء تحت عنوان (الاقاليم) ما يأتي (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية)^(٤)، وفي هاتين المادتين إشارة صريحة إلى ان النظام الفيدرالي بات حقيقة سياسية ودستورية في واقع العراق ومستقبله السياسي، وان النظام المركزي قد اصبح من مخلفات الماضي^(٥).

(١) نغم محمد صالح : الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ (الواقع والطموح)، مركز الدراسات الدولية ،

مجلة دراسات دولية ، العدد (٤١) ، بغداد، تموز ٢٠٠٩ ، ص ٥٤ .

(٢) طه حميد حسن العنبيكي : العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، مصدر سبق ذكره ، ص .

* الملاحظ في الدساتير العراقية انها قد صيغت عن طريق لجنة، فان دستور عام ١٩٥٨ قد اقامه مجلس الوزراء الذي تالف من ١٣ عضواً، اما دستور ١٩٦٣ والذي اصدره المجلس الوطني لقيادة الثورة المكون من (٢٠ عضواً)، اما دستور عام ١٩٦٨ فقد اصدره مجلس قيادة الثورة المكون من (٥ اعضاء)، ودستور ١٩٧٠ اصدره مجلس قيادة الثورة المكون من (١٥ عضواً).

(٣) الباب الاول، المادة (١)، من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ .

(٤) الباب الخامس، المادة (١١٦)، من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ .

(٥) دهام محمد العزاوي: الاحتلال الأمريكي للعراق وابعاد الفيدرالية الكردية، الدار العربية للعلوم، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٦٦.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

وقد أقر الدستور للوضع الذي يتمتع به إقليم كردستان واعترف به اقليمياً اتحادياً وهذا الاعتراف ينصرف الى أي إقليم ينشأ على وفق نصوص الدستور وقد نصت المادة (١١٧) منه على ما يأتي:

اولاً : يقر هذا الدستور عند نفاذ إقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً .

ثانياً : يقر هذا الدستور الاقاليم الجديدة التي تؤسس على وفق احكامه^(١).

وعلى وفق الفقرة الاولى من المادة نفسها فقد اشار الدستور في مادته (١٤١) على الاتي (يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كردستان منذ عام ١٩٩٢، وتعد القرارات المتخذة من حكومة إقليم كردستان - بما فيها قرارات المحاكم والعقود - نافذة المفعول، ما لم يتم تعديلها أو الغائها حسب قوانين إقليم كردستان، من قبل الجهة المختصة فيها وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور)^(٢).

وفقاً لما شارحت إليه الفقرة الثانية من المادة نفسها، فإن الدستور يقر تشكيل الاقاليم الجديدة، فقد ذهبت قوى سياسية أخرى غير القوى الكردية والتي ترى ايضاً ان استقرار العراق سياسياً لا يكون الا بإعطاء المزيد من الصلاحيات للسكان المحليين ليتمكنوا من ادارة شؤونهم بعيداً عن الاشراف المباشر للسلطة المركزية، ويدعم التقسيم الجغرافي^(٣). وهذه الدعوات جعلت الكثير من القوى السياسية على الساحة العراقية في ان تنادي بالنظام الفيدرالي وتعميمه على العراق لتشكيل اقاليم جديدة^(٤)، ومن هذه الدعوات^(٥):

١- الدعوة لتشكيل اقليم البصرة.

٢- الدعوة لتشكيل اقليم وسط وجنوب العراق.

٣- الدعوة لإنشاء اقليم غرب العراق.

(١) الباب الخامس، المادة (١١٧)، من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٢) الباب السادس، الفصل الثاني، المادة (١٤١)، من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٣) صباح العريض : نحو نظرة مستقبلية للنظام الفيدرالي في العراق (الفيدرالية في العراق بين الاشكالات الداخلية والتحديات الخارجية)، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية ، النجف الاشرف ، ٢٠٠٨، ص ١٣١ .

(٤) جاسم هداد : لا لفيدراليات الطوائف نعم لعراق ديمقراطي موحد، الحوار المتمدن، العدد (١٢٨٧)، ٢٠٠٥، شبكة المعلومات الدولية، الانترنت:

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=43157>

(٥) سعدي ابراهيم : النظام الاتحادي والهوية الوطنية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير (منشورة)، جامع النهرين ، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠١١، ص ٩٣- وما بعدها.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

اما عن الكيفية في تكوين الاقاليم فأن سكان المحافظات الراغبين في تكوين اقليم عليهم ان يتبعوا آلية التكوين الواردة في المادة (١١٩) والتي تنص على (يحق لكل محافظة أو أكثر، تكوين اقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه)، يقدم بإحدى الطريقتين:

• طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.

• طلب من ع شر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم^(١).
كذلك نص الدستور وفي مادته (١٢٠) على الاتي (يقوم الاقليم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطات الاقليم وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات على ان لا يتعارض مع هذا الدستور)^(٢)، وغيرها من المواد والفقرات التي وضحت صلاحيات واختصاصات الاقاليم التي من الممكن ان تنشأ في العراق مستقبلاً.

اما بخصوص المراحل اللازمة لتكوين الاقاليم المقبلة في العراق سواء اكان محافظة واحدة أم أكثر لابد ان يراعي فيها المراحل الاربعة الآتية:

المرحلة الأولى: ^{لبنّي} (يشرّع) مجلس النواب في الستة اشهر الاولى لانعقاد اول جلسة له

قانون ينظم تكوين الاقاليم، وقد شرّع هذا القانون وسمي (قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨). (انظر ملحق رقم (١) الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨).

المرحلة الثانية: الحق المندرج لمحافظة أو أكثر في تكوين اقليم ويتم ذلك بإحدى الطريقتين المذكورتين سابقاً.

المرحلة الثالثة: مرحلة الاستفتاء، فبعد ان يقدم الطلب يجري الاستفتاء عليه من قبل الناخبين في كل محافظة على حدة (في حالة تكوين أكثر من اقليم) لمعرفة رأيها في تكوين الاقليم.

المرحلة الرابعة: مرحلة النتائج وعلان تكوين الاقليم، فاذا كانت نسبة الـ (نعم) تعادل (٥٠% + ١) تعلن المفوضية العليا تكوين الاقليم، اما اذا كانت النسبة غير ذلك فهذا يعني ان السكان غير راغبين في تكوين الاقليم، سواء اكان هذا التكوين من محافظة واحدة أم أكثر، وبالتالي تبقى المحافظة غير الراغبة في تكوين الاقليم تتمتع بالسلطات المالية والادارية على وفق مبدأ اللامركزية الادارية كما نص عليه الدستور^(٣).

(١) الباب الخامس، المادة (١١٥)، من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٢) الباب الخامس، المادة (١٢٠)، من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٣) وائل عبد اللطيف حسين الفضل : المحافظة = الاقليم (قراءة معاصرة للبناء الفيدرالي في العراق) ، المجلة العراقية للعلوم السياسية ، العدد (١) ، السنة الثانية ، اذار ٢٠٠٨ ، الجمعية السياسية ، بغداد، ص ٤٨ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

ومن جانب آخر كان الدستور قد أقر لكل اقليم، حين تأسيسه الحق في وضع دستور له يحدد هيكل سلطات الاقليم وصلاحياته وآليات ممارسته تلك الصلاحيات، على الا يتعارض مع دستور الدولة، كما واعطى الاخير الاقاليم الحق في ممارسة السلطات الثلاثة (التشريعية، التنفيذية، القضائية) وفقاً لأحكامه، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصريه للسلطات الاتحادية، وافر الدستور تخصيص حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحادياً للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الاخذ في الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها^(١)، واكثر من كل ذلك فقد اعطى الدستور سلطة الاقليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية^(٢).

كان الاولى بالمشرع العراقي ان يعطي هذا الحق المطلق لسلطة الاتحاد بناءً على توصيات بالتعديل تقدم لها من قبل سلطة الاقاليم، فكيف لسلطة الاقليم التي هي بالأساس ادنى من سلطة الاتحاد ان تستطيع تعديل قانون اتحادي اعلى سموً من قانون الاقاليم^(٣).

من خلال ما تقدم يبدو ان النظام الاتحادي في العراق يراد له ان لا يكون نظام اتحادي (فيدرالي) كما هو شأن الاتحادات الفيدرالية في العالم، التي تقوي البلاد وتحافظ على وحدتها وسلامتها وانما اتحاداً مختلطاً يجمع بين الفيدرالية والكونفدرالية، وهذا ما تؤكد مسأله منح صلاحيات واسعه للأقاليم والتي قد تؤدي الى الغاء سلطة الدولة الاتحادية لتنتج دولة لا مركزية الى حد بعيد، وهو على خلاف المألوف للدول الفيدرالية التي نشأت من دول بسيطة وموحدة، والحقيقة ان النظام الفيدرالي من الناحية المبدئية يعد خياراً مثالياً، لكن هذا الخيار لا يتم بمعزل عن مظاهر الواقع المحلي بكل تفاصيله، وليس باستطاعة بلد عاش ومنذ ولادته بوصفه دولة مستقلة في ظل حكومات قوية مركزية ان ينتقل مباشرة الى الفيدرالية مع منح الاقاليم أو المحافظات سلطات أوسع من سلطات المركز، وعليه فيجب ان يتم ذلك على شكل مراحل اي البدء بنظام لامركزي. ومن ثم الانتقال تدريجياً الى الدولة الفيدرالية مادام الدستور يكفل حق قيام النظام اللامركزي في العراق.

(١) الباب الخامس، المادة (١١٩)، من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٢) الباب الخامس، المادة (١٢٠)، من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٣) مالك منسي صالح : قراءة قانونية وتحليلية لدستور العراق الدائم ، مجلة المستقل العراقي ، العدد (٩)

السنة (٢)، مركز العراق للأبحاث ، بغداد، ٢٠٠٧ ، ص ١١١.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

من خلال ما تقدم يتبين لنا على الرغم من ان الدولة العراقية قد جربت تطبيق نظام اللامركزية الادارية، لكن تلك التجارب كانت تفتقر للتطبيق الفعلي والحقيقي والذي قضي عليها تماماً خلال فترة حكم النظام السابق الذي اعتمد النظام المركزي كنظام للحكم والادارة. وتبين لنا ايضاً وبعد سقوط النظام السابق في ٩/ نيسان/ ٢٠٠٣ دخل العراق بعدها في مرحلة جديدة من التنظيم السياسي والاداري حين تحول باتجاه الاخذ بالنظام البرلماني الاتحادي(الفيدرالي) الذي تأخذ به الدول المركبة، وما تمخض عن تطبيق الدولة العراقية لهذا النظام الاتحادي الذي أقره دستورياً من خلال الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ النافذ واتباعه اربع مستويات من الادارات المحلية وهي (العاصمة، الاقاليم، محافظات لا مركزية، ادارات محلية) في حين ان الواقع العملي للدولة العراقية لا توجد فيها الا مستويين من الاداره والحكم الى يومنا هذا وهما كالآتي:-

١- علاقة الحكومة الاتحادية مع الحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في اقليم وهي تتمتع باستقلالية نسبية والتفوق فيها الى الحكومة الاتحادية وتأخذ بعض الاحيان شكل الادارة المركزية الذي تصل الى حد التجاوز على الصلاحيات الممنوحة للمحافظات بموجب الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

٢- علاقة الحكومة الاتحادية في اقليم كردستان العراق وهي علاقة على درجة من الاستقلالية التي تعطي التفوق والاولوية لحكومة الإقليم على حساب الحكومة الاتحادية، وهذا من خلال الصلاحيات والاختصاصات التي اناطها الدستور بالأقاليم واعطائها الاولوية في التطبيق حتى باتت العلاقة اقرب الى الكونفدرالية منها الى الفيدرالية.

المطلب الثاني

الظروف السياسية التي رافقت نشأة مجالس المحافظات في العراق بعد ٢٠٠٣

يتفق الكل على ان التغيير السياسي الذي حصل في العراق بتاريخ ٩ نيسان ٢٠٠٣، كان بفعل الاحتلال العسكري المباشر، اذ لم يتم بمبادرة من داخل النظام السياسي نفسه، ولا عن طريق مبادرة مشتركة بين النظام السياسي والمعارضة العراقية، اذ جاءت عملية احتلال العراق في سياق الصراعات الدولية على مناطق النفوذ والهيمنة^(١)، وبدخول قوات التحالف الدولية الى بغداد، وسقوط النظام السياسي فسقطت معه كافة المؤسسات الدستورية الاستثنائية وتبعاً لذلك فقد حلت غالبية اجهزة الدولة ومؤسساتها العسكرية والامنية^(٢).

والعراق في ظل هذا الحدث عاش فترات صعبة انعكست بصورة سلبية على البناء السياسي والاجتماعي وحتى الاقتصادي فيها. وتناوبت في ظل تلك الظروف هياكل ادارية عديدة في ادارته، وضعته على عتبة سياسية جديدة^(٣)، لذلك بدأت الادارة الامريكية بتطبيق خططها لإدارة العراق في المرحلة الانتقالية - التي سبقت تشكيل الحكومة العراقية. وشكلت الادارة الامريكية في ٢٠/كانون الثاني/٢٠٠٣ مكتباً لإدارة العراق سمي (مكتب اعادة التعمير والمساعدات الانسانية)*. (Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance) ^(٤) (ORHA)

(١) عبد العظيم جبر حافظ: التحول الديمقراطي في العراق - الواقع والمستقبل، رسالة ماجستير (منشورة)، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ١٥٠.

(٢) وائل عبد اللطيف حسين الفضل: امكانية تطبيق الفيدرالية في العراق ، بلا ، ٢٠٠٧، ص ١٣٩ .

(٣) حازم الشمري: الاستحقاق الانتخابي للمرحلة المؤقتة للعراق ، مجلة العلوم السياسية، عدد (٣٢)، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص ٩٥.

* مكتب اعادة المساعدات الانسانية : انشأ في وزارة الدفاع الامريكية عام ٢٠٠٣ ، كان الغرض منه القيام بعملية الاشراف على اصلاح البنى التحتية العراقية بعد الاحتلال ، مثل حقول النفط والمستنقعات والطرق وشبكات الاتصالات ، ولتجنب حدوث كارثة انسانية وكان يضم مهندسين مدنيين وخبراء سياسيين واداريين في فوق الحكم الاداري بقيادة ((رايان كروكيت)) ولم يكن مؤهلاً لتشكيل حكومة عراقية ، لمعلومات اكثر انظر : سحر حربي عبد الامير : انتخابات الجمعية الوطنية التأسيسية العراقية ، ٣٠/٣/٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، بغداد، ٢٠٠٨ ، ص ٧٤.

(٤) بيتر . غالبريث : نهاية العراق ، ترجمة اياد احمد ، الدار العربية للعلوم - ناشرون ، بيروت، ٢٠٠٧ ، ص ٩٦ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

عين الجنرال المتقاعد (جي غارنر) حاكماً مدنياً للعراق ومديراً لمكتب إعادة التعمير والمساعدات الانسانية. وكانت هذه الادارة بناءً على خطة وضعت من قبل هيئة الاركان الامريكية المشتركة لما بعد الاطاحة بنظام حزب البعث تقوم على انشاء مقر عسكري يتولى ادارة العراق ويشرف على ادارة المقر العسكري جنرال امريكي يعاونه خبراء حكوميين في (٢١) مجال^(١). وبالفعل فان ادارة الجنرال العسكري (جي غارنر) استمرت لأكثر من شهر، محاولته منها تشكيل حكومة عراقية مقبولة من الشعب العراقي، لكن باءت جهود هذا الفريق بالفشل^(٢). حتى وصلت البلاد الى حالة من الفوضى وانعدام الامن والقانون في البلاد فضلاً عن توقف مؤسسات الدولة والخدمات مع انهيار البنى التحتية^(٣).

ووصل السفير (بول بريمر) الى بغداد كحاكم مدني بدلاً من الحاكم العسكري (جي غارنر)، فقد باشر بريمر بعمله سريعاً كمديراً ادارياً لسلطة الائتلاف المؤقتة في العراق (CPA)^(٤).

* **جي مونتغمري غارنر**:- هو متقاعد عسكري امريكي من مواليد ١٩٣٨/٤/١٥ ، عين من قبل قوات الاحتلال مشرفاً على مكتب إعادة اعمار العراق والمساعدات الانسانية في العراق بتاريخ ٢٠٠٣/٤/٦ وقد وصل إلى بغداد وعمل سابقاً نائباً لرئيس اركان القوات المسلحة البرية ومسؤول عن انظمة صواريخ باتريوت ، للمزيد من المعلومات راجع : ابراهيم خليل العلاف : **هياكل صنع القرار السياسي في العراق ومصادر الياته** ، سلسلة اوراق عراقية ، عدد (١١) ، ٢٠٠٧ ، مركز الدراسات الاقليمية ، جامعة الموصل ، ص ٤ .

(١) حسن لطيف الزبيدي وآخرون : **العراق والبحث عن المستقبل** ، المركز العراقي للبحوث والدراسات ، شركة جاردينا للطباعة والتوزيع ، ط ١ ، لبنان ، ٢٠٠٨ ، ص ١٨٤ .

(٢) رياض عزيز هادي : **البرلمان في العراق ، الواقع والمستقبل** ، بغداد ، بلا ، ٢٠٠٥ ، ص ٩ .

(٣) علي غسان احمد : **انتهاك قوات التحالف حقوق الانسان في العراق** ، مجلة اوراق عراقية ، عدد (٣) ، ٢٠٠٥ ، ص ١٣ .

** **بول بريمر**:- هو دبلوماسي امريكي ، انضم الى السلك الدبلوماسي عام ١٩٦٦ ، وقضى اكثر من (٢٧) سنة في وزارة الخارجية الامريكية . وتم تعيينه كمسؤول سياسي واقتصادي وتجاري في سفارتي افغانستان وملاوي ، وتوالى كذلك منصب السفير المفوض في مواجهة الارهاب في حقبة الرئيس الاسبق (ريغان) . وعمل في مجلس الامن القومي الامريكي في مدة رئاسة بوش الاولى ، ثم عينه الرئيس الامريكي (جورج بوش) رئيساً لسلطة الائتلاف المؤقتة في العراق ، انظر ، علي عبد الامير علاوي : **ريح الحرب وخسارة السلام** ، ترجمة عطا عبد الوهاب ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، ط ١ ، بيروت ٢٠٠٩ ، ص ١٦٠ .

(٤) كارين دي يونغ : **الولايات المتحدة تسرع في ارسال بريمر الى منصبه في العراق** ، صحيفة الواشنطن بوست ، العدد (٢) ، ٢٤ أيار ٢٠٠٣ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

وفي ١٢ / أيار / ٢٠٠٣ ابلغ (مجلس القيادة العراقي)* بأنه لن تكون هناك حكومة انتقالية، ولا اعادة تسليم مبكر للسلطة^(١)، وبعد مدة أعلن السفير بول بريمر مدير سلطة الائتلاف المؤقتة عن ممارسة السلطة لكافة سلطات الحكومة (مؤقتاً) بما فيها السلطات التنفيذية والتشريعية القضائية اللازمة لتحقيق اهدافها^(٢).

وفي ٢٢ / أيار / ٢٠٠٣ تبني مجلس الامن الدولي بالإجماع القرار المرقم (١٤٨٣) والذي تم بموجبه اعطاء الشرعية للاحتلال العسكري - الاجنبي واعلان العراق دولة محتلة من قبل كل من الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا كدولتي احتلال، بكونهما يتحملان " التزامات ملموسة وصلاحيات تتناسب ومعايير القانون الدولي المعمول بها" وأعيد تأكيده في قرار اخر له رقم (١٥١١) في ١٦ / ١ / ٢٠٠٣^(٣)، اذ تم بموجبه تفويض قوات التحالف (الاحتلال) ادارة السلطات في العراق (التشريعية، التنفيذية، القضائية). وفق قوانين الحرب والاحتلال العسكري المتفق عليها في الامم المتحدة. وبذلك منح القرار (١٤٨٣) رئيس سلطة الائتلاف المؤقتة سلطة أداء جميع الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية في العراق^(٤).

وبالتالي فان سلطة الائتلاف المؤقتة (CPA) اصدرت مجموعة كبيرة من القوانين والقرارات والاورام والانظمة الخطيرة في مختلف المجالات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والامنية، والعسكرية العرقية وجاءت اغلب هذه القرارات والقوانين في جريدة الوقائع العراقية وفي اكثر من مجلد وباللغتين العربية والانكليزية، وما كانت لتلك القوانين والقرارات والانظمة آثارها على مستقبل العراق فيما بعد^(٥).

* **مجلس القيادة العراقي :-** وهو المجلس الذي مثل القوى السبع في البلاد ، وشكل المجلس اول سلطة تنفيذية عراقية منذ سقوط النظام السابق ، وهذا المجلس تم تشكيله في اثناء مؤتمر عقد في لندن في (١ / ٢٠٠٢) وهو بدوره نتاج قانون تحرير العراق الذي وقعه الرئيس الامريكي (بيل كلنتون) ١٩٩٨، اما اعضاء المجلس فهم (احمد الجلي ، اياد علاوي ، مسعود البارزاني ، جلال الطالباني ، نصير الجادرجي ، ابراهيم الجعفري ، عادل عبد المهدي ، حامد البياتي) .

(١) بول بريمر : **عام قضيته في العراق ، النضال من اجل بناء غير موجود** ، ترجمة عمر الايوبي ، بيروت، دار الكتاب العربي ، ٢٠٠٦ ، ص ٦٥ .

(٢) ابراهيم خليل العلاف : **هياكل صنع السياسي في العراق ومصادر الياته**، مصدر سبق ذكره ، ص ١١ .

(٣) آدم روبرتس : **نهاية الاحتلال في العراق** ، مجلة المستقبل العربي ، العدد (٣٠٧)، مركز دراسات الوحدة العربية ، السنة (٢٧)، بيروت، ٢٠٠٤ ، ص ٣٥ . للمزيد ينظر، مارينا سبرونفا: **التحولات الدستورية في العراق**، ترجمة فالح الحمراي، بغداد، مكتبة عدنان للطباعة والنشر، ٢٠١٢، ص ٧٢ .

(٤) مجلس النواب العراقي : **العملية التشريعية في العراق (٢٠٠٣ - ٢٠٠٧)**، إصدار الدائرة الاعلامية، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٨ .

(٥) ابراهيم خليل العلاف: **هياكل صنع السياسي في العراق ومصادر الياته**، مصدر سبق ذكره ، ص ١٩ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

فأصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة توجيهاتها الى قوات الائتلاف المتواجدة في المحافظات التنسيق مع الاحزاب والقوى الوطنية في تلك المحافظات لتشكيل مجالس المحافظات وقد استطاعت الجهتين المذكورتين التوصل الى عملية انجاز تشكيل المجالس والتي استطاعت بدورها ان تسمي محافظاً لها ونائباً للمحافظ ورئيساً لمجلس المحافظة^(١).

لقد كان من واجبات سلطة الائتلاف المؤقتة، وانسجاماً مع قرارات مجلس الامن الدولي وبما فيها القرار رقم (١٤٨٣) وبموجب النظام رقم (١) لسنة ٢٠٠٣ (العمل من اجل ادارة شؤون العراق بفعالية خلال مدة الادارة الانتقالية بغية استعادة اوضاع الامن والاستقرار ويجاد الاوضاع التي تمكن شعب العراق من تحديد مستقبله السياسي بحرية، كما تقوم بتحسين وتعزيز الجهود المبذولة لإعادة بناء وتأسيس المؤسسات الوطنية والمحلية (المحافظات) الرامية لتمثيل فئات الشعب وتسهيل الجهود المبذولة لانعاش النظام الاقتصادي واعادة البناء وتحقيق التنمية القابلة للاستمرار)^(٢).

في حين اصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة بأن كافة القوانين والانظمة والتعليمات الصادرة قبل ٩ نيسان ٢٠٠٣ تبقى نافذه الا اذا قررت سلطة الائتلاف المؤقتة غير ذلك بشرط عدم تعارضها مع نظام سلطة الائتلاف المؤقتة. واكدت كذلك بأن القوانين التي اصدرت في العراق ابتداءً من تاريخ ١٦ نيسان ٢٠٠٣ والذي اصدره الحاكم المدني بريمر تبقى سارية المفعول وقابلة للتطبيق بعد هذا التاريخ. الا اذا قررت سلطة الائتلاف المؤقتة تعليقها أو استبدالها بغيرها أو تم الغاءها واقرار تشريعات أخرى تحل محلها واقدرها المؤسسات الديمقراطية في العراق^(٣). وهكذا باتت الاوامر والقوانين والقرارات تتولى من قبل سلطة الائتلاف في العراق، فقد اصدرت منها ابتداءً من تاريخ ١٢ أيار ٢٠٠٣ وحتى ٢٨ حزيران ٢٠٠٤ ما يقارب (١٢) لائحة تنظيمية، و(١٠٠) أمر(١٧) مذكرة، و(٣) بيانات^(٤).

(١) وائل عبد اللطيف حسن الفضل: امكانية تطبيق الفيدرالية في العراق، مصدر سبق ذكره ، ص ١٤١ .
(٢) القسم (١)، الفقرة (١)، من نص النظام سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (١)، جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٧٧) ، ١٧/٦/٢٠٠٣ .

(٣) نص نظام سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (١)، جريدة الوقائع العراقية، المصدر نفسه.

(٤) صباح صادق جعفر الانباري: دليل التشريع العراقي، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٢.

أولاً:- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤

بعد اكتمال قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية. وبناءً على اتفاق سبق توقيعه بين كل من الادارة المدنية لسلطة الائتلاف المؤقتة من جانب ومجلس الحكم من جانب آخر، فقد اقر واصدر مجلس الحكم العراقي في ٨/اذار/٢٠٠٤ قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية. وضمن ديباجة القانون عبارة تقول بأنه قد (اقر هذا القانون لإدارة شؤون العراق خلال المرحلة الانتقالية الى حين قيام حكومة منتخبة تعمل في ظل دستور شرعي دائم سعياً لتحقيق ديمقراطية كاملة). ينظر ملحق رقم (٢) قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤.

وحددت مدة المرحلة الانتقالية ب(المرحلة التي تبدأ في ٣٠/حزيران/٢٠٠٤ ، حتى موعد اقصاه ٣١/كانون الثاني/٢٠٠٥) الا في حالة تطبيق المادة (٦١) من هذا القانون، اما الفقرة (ب) فقد حددت طبيعة المرحلة الانتقالية والتي تتألف من مرحلتين:

أ- تبدأ الفترة الاولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في ٣٠/حزيران/٢٠٠٤ .

ب- تبدأ الفترة الثانية بعد تأليف الحكومة العراقية الانتقالية التي تمت بعد اجراء الانتخابات للجمعية الوطنية وتنتهي عند تأليف حكومة عراقية وفقاً للدستور الدائم. واعتبر هذا القانون بمثابة القانون ((الاعلى في الدولة)) ويكون ملزماً في انحاء العراق كافة وبدون استثناء، وتكون إدارة العراق وفق قانون الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية نافذاً الى حين تشكيل حكومة منتخبة وفقاً للدستور دائم لعام ٢٠٠٥^(١).

وقد بين القانون في المادة (٤) منه إن (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي(فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية ويقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على اساس الاصل أو العرق أو الوثنية أو القومية أو المذهب).

ونلاحظ في الفقرة اعلاه انه تم تحديد الهيكل الاداري الذي ستقوم عليه الدولة العراقية، والتأكيد على شكله المستقبلي المتجسد في اللامركزية، وتبيان طريقة توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والوحدات الادارية المكونة للدولة العراقية^(٢). فالسلطة في العراق يجري

(١) المواد (٢ ، ٣ ، ٦٢)، من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤.

(٢) حيدر مثني محمد : دور البرلمان في تعزيز اللامركزية في العراق ، مجلس النواب العراقي ، دائرة البحوث، بغداد، ٢٠٠٧ ، ص ١٠.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

تقاسمها مما يعني ممارستها من قبل الحكومة لاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات، فالمحافظات غير المنتظمة في إقليم ينالها جزء من السلطة بموجب التقاسيم كما ينال الاقاليم، وقد عاد المشرع ليؤكد على هذا المبدأ من خلال نصه على ان (يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية... ان هذا النظام يشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل اقليم ومحافظة)^(١).

كما ونصت مادة القانون (١٠) منه على (تعبيراً عن سيادة العراق وارادته الحرة يقوم ممثلوه بتشكيل الهياكل الحكومية لدولة العراق، وعلى الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. ان تحترم حقوق الشعب العراقي.... الخ)^(٢).

نرى من خلال المادة اعلاه ان المشرع العراقي قد اكد على مايلي:

- ١ - البناء المستقبلي للنظام للعراقي هو (النظام اللامركزي و النظام الفيدرالي).
 - ٢ - التأكيد على ان من اهم اعمال هذه الهياكل السياسية هي ضمان احترام حقوق الشعب العراقي كافة بضمنها الحقوق المشار اليها في هذا القانون^(٣).
- كما و أقر القانون التشكيلات المؤسسة في المحافظات كما كانت عليه قبل صدوره لحين اجراء انتخابات حرة مباشرة كاملة بموجب قانون، وأشار الى توقع اصدار قانون (الحكم المحلي). كما انه اشار في الباب الثامن الى بعض الصلاحيات لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لتنظيم النظام الاداري الجديد والذي يقوم على الفيدرالية واللامركزية التي لم تتضوي تحت اقليم والبلديات والهيئات المحلية (المجالس المحلية)^(٤).
- فقد ذكر في المادة (٥٦ - أ) (تساعد مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم الحكومة الاتحادية في تنسيق عمليات الوزارة داخل المحافظة... الخ، لهذه المجالس الصلاحية كذلك بزيادة ايراداتها بشكل مستقل في طريق فرض الضرائب و الرسوم... الخ).
- على الرغم من نصه في المادة (١٨) على عدم جواز فرض الضريبة أو الرسم الا بقانون) كذلك منح مجالس المحافظات صلاحيات تنظيم عمليات الادارة في المحافظات، وانشطة اخرى).

(١) المادة (٥٢)، من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤.

(٢) المادة (١٠)، من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤.

(٣) حيدر مثني محمد : دور البرلمان في تعزيز اللامركزية في العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٢ .

(٤) المادة (٥٢)، من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

كما واعترف القانون بحكومة اقليم كردستان، وحظر تبديل حدود المحافظات غير المنتظمة في إقليم خلال المرحلة الانتقالية. ومنح الحق للمحافظات الاخرى في ان تشكل اقاليم فيما بينها، مع استثناء بغداد وكركوك لأسباب عديدة^(١).

(١) المادة (٢)، من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤ .

ثانياً :- مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل الامر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ (سلطة الائتلاف المؤقت)

في ظل نفاذ قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، صدر أمر سلطة الائتلاف رقم (٧١ لسنة ٢٠٠٤) الخاص بالسلطات المحلية والاقليمية من قبل المدير الاداري لسلطة الائتلاف المؤقتة^(١)، انظر ملحق رقم (٣) الأمر رقم (٧١) لسلطة الائتلاف المؤقت الخاص بالحكومات المحلية، ولغرض بيان موقف هذا القانون من مدى دعم الحكومة الاتحادية في العراق سوف نقسمه كالآتي:-

١- كيفية تشكيل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفق الامر ٧١ لسنة ٢٠٠٤.

يقتضي الإشارة هنا الى إن الامر الاداري التنظيمي المرقم (٧١ لسنة ٢٠٠٤) يعد بمثابة القانون المنظم لهذه المجالس وقد جاء بعنوان ((السلطات الحكومية المحلية)). محاولة منه على التشجيع على ممارسة السلطة من قبل الموظفين المحليين في كل اقليم ومحافظة^(٢). واخذ الامر رقم (٧١ لسنة ٢٠٠٤) بنظر الاعتبار ان نظام الحكم في العراق سيكون جمهورياً ، اتحادياً ، ديمقراطياً وتعددياً وان تنقسم فيه السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية... الخ وان الاقاليم والمحافظات ستنتظم على أساس مبدأ اللامركزية وتفويض السلطات للحكومات المحلية والبلدية^(٣). ويؤكد هذه الحقيقة ما جاء فيه من ان الغرض ان (يصف هذا الامر الاداري صلاحيات ومسؤوليات حكومة المحافظات، والبلديات المحلية، وتطبيق مبدأ اللامركزية في سلطات الحكم التي ينظمها قانون ادارة الدولة...)).

وقد ورد في القسم (٢) منه بأن (لكل محافظة تشكيل مجلس محافظة، ويمول من الميزانية الوطنية، وحصته منفصلة عن ميزانيات الوزارات والمؤسسات الوطنية الاخرى)^(٤)، ويأتي هذا النص في اطار التشجيع في جعل لكل محافظة استقلالها المالي وحصولها على التمويل الكافي

(١) Coalition provisional Authority ,order Number (7), **Local Governmental power**
CPA / ORD / 6 APR 2004 / 7.

(٢) إسماعيل صمصاع غيدان ، رفاة كريم كريل: الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، العدد (١) ، القادسية ، ٢٠٠٨ ، ص ١٨ .

(٣) القسم (١)، من الامر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة.

(٤) القسم (١ ، ٢)، من الامر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

لمجالسها بعيداً عن هيمنة الحكومة المركزية، وعزز المشدّد ذلك من خلال النص على ان تكون مجالس المحافظات في ادائها لمسؤولياتها (مستقلة عن سيطرة أو اشراف اي وزارة)^(١).

وبشأن اختيار اعضاء مجالس المحافظات نص الامر الاداري (٧١ لسنة ٢٠٠٤) على ان يتم اختيار اعضاء كل مجلس للمحافظة طبقاً للمعايير المتفق عليها من قبل مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة...^(٢).

واكد على ان يتم اجراء انتخابات مجالس المحافظات في نفس تاريخ انتخابات الجمعية الوطنية وفي موعد اقصاه ٣١/١/٢٠٠٥، ووفقاً للانتخابات التي جرت في التاريخ ١٥/١٢/٢٠٠٥ فقد تم الاعتماد على نظام القوائم المغلقة طبقاً لما رسمه قانون الانتخابات العراقية.

وتجدر الملاحظة هنا ان القوانين التي نظمت انتخابات مجالس المحافظات قبل صدور هذا الامر قد اعتمدت على مبدأي الانتخابات والتعيين لاختيار اعضاء مجالس الادارات المحلية، غير ان هذا الامر اعتبر سابقة من نوعه في القوانين من خلال اعتماده على مبدأ الانتخابات لكل الاعضاء وبذلك يكون قد اتفق مع الركن الاساس لقيام الادارة اللامركزية القائم على الانتخابات^(٣).

اما بشأن المجالس المحلية داخل المحافظات فقد نضمها في القسم (٤) منه (يجوز لأية محافظة... تشكيل مجالس اقليمية فرعية، مجالس البلديات ومجالس محلية اخرى ذات الصلة لتي تنظم جغرافياً كالقضاء والناحية مجالس المدن، مجالس البلديات، مجالس الاحياء...)^(٤). وجاء ايضاً بخصوص آلية اختيار اعضاء هذه المجالس بأن (يتم اختيار اعضاء كل مجلس محلي بضمنهم الرئيس وفق التعليمات المصادق عليها بالأغلبية من قبل مجلس المحافظة..^(٥)).

وفي هذا الشأن نلاحظ غموض هذا النص من حيث العمل على تقييد حرية الافراد في الانتخابات والترشيح، كذلك في الوقت ذاته ان منح مجالس المحافظات صلاحية تشكيل المجالس الفرعية أو البلدية أو المحلية، هو عمل من الصلاحيات التي تقرر شكل التنظيم الاداري، والتي عادةً ما تمنح للسلطات المركزية، انما هي صلاحيات تشريعية وهي بالتالي

(١) القسم (٢)، الفقرة (٣)، من الامر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة .

(٢) القسم (٢)، الفقرة (٤)، من الامر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة .

(٣) إسماعيل صمصاع البديري، رفاة كريم كربل : الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره ، ص ١٩ .

(٤) القسم (٤)، الفقرة (١)، من الامر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة .

(٥) القسم (٤)، الفقرة (٢)، من الامر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

اصيلة طالما عمل على تنظيمها القانون الاعلى في البلاد((قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية))^(١).

وكذلك ان الامر (٧١ لسنة ٢٠٠٤) قد نص على تكوين مجالس محلية متعددة وقد يفضي هذا النوع من الاتجاه الى عدم الاستقرار لذلك كان من الاحرى به (حصر تشكيل المجالس المحلية على الوحدات الادارية ذات ((الشخصية المعنوية))^(٢). اما فيما يخص الجانب الرقابي فان موقف الامر الاداري (٧١ لسنة ٢٠٠٤) وفي نصه على انه (يجوز اعفاء مجالس المحافظات، المحافظين ووكلائهم واعفاء المجالس المحلية....) بذلك فان المشرع اناط مهمة الرقابة على اعمال المجالس المحلية الى القضاء الاداري وغيرها أو الجهة المخولة بذلك^(٣).

٢- تحديد اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقاً للامر ٧١ لسنة ٢٠٠٤

فيما يخص اختصاصات مجالس المحافظات نص الامر الإداري (٧١ لسنة ٢٠٠٤) على انه (يجوز لمجالس المحافظات تحديد أولويات المحافظة وتعديل اي مشروع محلي محدد يرد في خطة الموازنة السنوية للوزارة من خلال تصويت ثلثي اعضاء هذه المجالس على ان لا يؤدي هذا التعديل لزيادة حدود الصرف المذكورة في خطط الوزارة أو يتعارض مع فاعلية تنفيذ الاهداف الوطنية...)^(٤).

ويفهم من هذا النص ان الحكم المدني (بول بريمر) اناط بمجالس المحافظات تحديد اولويات حاجة سكان المحافظة للمشاريع اياً كان نوعها، وصلاحيات واختصاصات اخرى منها تقديم ومراقبة التوصية من اجل تحسين الخدمات داخل المحافظة، والعمل على تحسين اوصول الخدمات العامة الى الشعب العراقي وجعل الحكومة اكثر تجاوباً مع احتياجاتها^(٥).

(١) المادة (٥٥ - أ)، من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤ .

(٢) إسماعيل صمصاع البديري ، رفاه كريم كريل: الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره ، ص ١٩ .

(٣) القسم (٧)، الفقرة (١)، من الامر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة.

(٤) القسم (٢)، الفقرة (٢)، من الامر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة .

(٥) عدنان الصالحي : مجالس المحافظات في العراق بين النجاح والافاق ، شبكة المعلومات الدولية ، الانترنت :-
<http://www.shrsc.com>

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

ان الامر الإداري (٧١ لسنة ٢٠٠٤) قد نص على صلاحية مجلس المحافظة في الحصول على العائدات المالية سواء من خلال الضرائب او الرسوم بشكل مستقل (توليد وتحصيل العائدات بشكل مستقل عن طريق فرض الضرائب والرسوم)^(١).

لقد اثار هذا النص اشكالية كبيرة على مستوى التطبيق، ففي الوقت الذي لا يمكن فرض الضريبة أو الرسم الا بموجب قانون وان مجالس المحافظات لا تمتلك مثل هذه السلطة، كما افترى بذلك مجلس شورى الدولة، فقد ذهب قسم من مجالس المحافظات الى فرض الضرائب والرسوم اعتماداً على النصوص الواردة في كل من القانونين الامر الاداري رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ وقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية)^(٢).

(١) القسم (٢)، الفقرة (٢)، من الامر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة .

(٢) قراري مجلس الشورى للدولة المرقمين ٢٠٠٥/٥٩ في ٢٩/١٠/٢٠٠٥، ٢٠٠٥/٦١ في ١/١/٢٠٠٥.

المطلب الثالث

مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بين عام ٢٠٠٣ - ٢٠٠٥.

يمكن القول ان ملامح النظام السياسي ومؤسساته بعد التغيير في ٩ نيسان ٢٠٠٣ ارتسمت من خلال قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية التي امتدت من ٣٠ حزيران ٢٠٠٤ حتى قيام حكومة عراقية منتخبة في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

ان عملية صياغة الدستور من اهم الاعمال التي تحصل في اي عملية دستورية سليمة. لذلك كانت عملية صياغة الدستور العراقي من اعسر العمليات التي تكبد مشاقها واضعي الدستور، وبعد جهود مكثفة قامت بها هيئة المفوضية واللجان المختصة وبدعم من الحكومة الانتقالية تم انجاز الدستور من قبل (الجمعية التأسيسية) وطرحه على الشعب للاطلاع عليه قبل عملية التصويت والتي تمت في (١٥ / ١ / ٢٠٠٥)^(١)، وكانت نسبة التصويت بنعم للدستور بلغت (٧٨%)، فيما رفض حوالي (٢١%) من الناخبين، وعلى اثر هذه النتائج التي اعلنتها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقية تم اقرار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥^(٢). (انظر للمزيد ملحق رقم (١٠) حول النتائج النهائية للاستفتاء على الدستور حسب المحافظات العراقية لسنة ٢٠٠٥).

ووضحت ديباجة دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ الاتجاه السياسي الجديد لجمهورية العراق وهو الاتجاه نحو الشكل الاتحادي والذي يشكل المظهر الجديد للدولة العراقية التي لم تعرف مسبقاً. فحتى عام ٢٠٠٣ كان العراق ومنذ تأسيسه في عام ١٩٢١ يتخذ من الشكل البسيط الموحد للدولة مظهر للدولة القائمة على انقاض انهيار الدولة العثمانية^(٣).

ولغرض الاجابة على هذه التساؤلات وما يرتبط بها من جوانب تفصيلية سنحاول تسليط الضوء على اهم الاختصاصات الدستورية الممنوحة للحكومات المحلية وفق كل من الدستور

(١) فائز عزيز اسعد: دراسة ناقد لدستور العراق، دار البستان ، بغداد، ٢٠٠٥ ، ص ٦ .

(٢) للمزيد عن نتائج الاستفتاء على الدستور العراقي راجع الموقع الالكتروني على شبكة المعلومات الدولية ، الانترنت : <http://www.assabil.com>

(٣) مهدي ضياء عبد القادر : نظرة دستورية على سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم (في دستور العراق ٢٠٠٥)، جامعة النهرين ، مجلة قضايا سياسية ، كلية العلوم السياسية ، العددان (٢١ ، ٢٢)، بغداد، ٢٠١٠ ، ص ٢٢٩ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥، وكذلك اهم الاختصاصات للحكومات المحلية في ظل ما نص عليه قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، لذلك سوف نتناول اهم تلك الاختصاصات وعلى النحو الآتي:

أولاً:" اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

ثانياً:" اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل قانون المحافظات ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

اولاً :- اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

في البدء يجب ان نشير الى ان الدستور العراقي النافذ وان كان قد افرد باب خاص للاختصاصات المحلية من موقف المشدّد العراقي هذا لا يُعد من قبيل المواقف الغامضة أو الناقصة أو القابلة للنقد بقدر ما هو تكريس للتوجه الدستوري نحو تفصيل السلطات المحلية على السلطات الاتحادية، عن طريق عدم تقيدها بنصوص دستورية تحدد من صلاحياتها^(١)، ويمكن الاستدلال على ذلك التوجه من خلال نص المادة (١١٥) منه عندما نصت على ما يأتي (كل ما لم ينص عليه من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم...) ^(٢). وفي هذا النص يظهر وبوضوح التوجه الدستوري نحو عدم وضع حد معين للاختصاصات المحلية واذا ما وجد مثل هذا الحد فانه لا يلغي التوجه العام للدستور في هذا الخصوص^(٣). وفي الوقت الذي اقر الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ للمحافظات غير المنتظمة في إقليم التحول الى اقاليم كوحدات مكونة للدولة الاتحادية (الفيدرالية) اذا ما توفرت الشروط الواجبة لتأسيس تلك الاقاليم، اقر في الوقت ذاته للمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي لا تتحقق فيها تلك الشروط حقها في ادارة شؤونها بنفسها^(٤). قد أشارت المادة (١٢٢) من الدستور ما يأتي:-

- ١- تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى.
- ٢- تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون.
- ٣- يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.
- ٤- ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، المحافظ، وصلاحياتها.

(١) مهند ضياء عبد القادر : نظرة دستورية على سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم (في دستور العراق ٢٠٠٥)، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٣٠ .

(٢) الباب الرابع ، المادة (١١٥)، من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ .

(٣) مهند ضياء عبد القادر : نظرة دستورية على سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم (في دستور العراق ٢٠٠٥)، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٣٢ .

(٤) جاسم العبودي : الفيدرالية بين الاتحاد والولاية ، مجلة العراق الفيدرالي ، العدد (١) ، بغداد، ٢٠٠٥ ، ص ٤٧ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

٥- لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو اية جهة غير مرتبطة بوزارة. وله مالية مستقلة^(١).

وبذلك اقر الدستور العراقي لمجالس المحافظات ممارسة صلاحياتها واختصاصاتها وفق مبدأ اللامركزية، وقراره بالوحدات المحلية الموجودة اصلاً في العراق قبل عام ٢٠٠٣ وهي المحافظات وبين انها تتكون من الاقضية والنواحي والقرى كوحدات ادارية فرعية تابعة لها. وكان اهم ماورده المشرع الدستوري في الدستور هو التأكيد على ضرورة ان تمنح المجالس المحلية الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها المحلية^(٢).

واكد الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ على تأسيس حكومات محلية على ضوء نظام (اللامركزية الادارية) وفي تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية وبين المحافظات غير منظمة في اقليم، مع استناده الى اسس النظام الفيدرالي لتنظيم العلاقات مع الاقاليم^(٣).

فان الدستور العراقي اتجه نحو تخصيص سلطات حصرية للسلطات الاتحادية واخرى مشتركة تمارسها بجانب السلطات المحلية وهي الاقاليم والمحافظات غير المرتبطة في اقليم حسب الوصف الدستوري، اذ ان الدستور العراقي ابتدع لنفسه طريقاً جديداً عندما عمل على منح سلطات واسعة للحكومات المحلية قياساً بالصلاحيات الحصرية الممنوحة للسلطة الاتحادية، بل ذهب المشرع العراقي الى ابعد من ذلك عندما وهب الحكومات المحلية اي اختصاص آخر يمكن ان يظهر مستقبلاً وهذا يتضح من نص المادة (١١٥) والتي اناطت جميع الاختصاصات غير الواردة فيما ورد من اختصاصات حصرية للسلطة الاتحادية^(٤).

ولم يتوقف المشرع عند هذا الحد بل ان الدستور اعطى الافضلية للسلطات المحلية بما تملكه من خصائص على السلطة الاتحادية عندما جعل من قانون المحافظات والاقاليم المرجع الرئيسي في حل اي نزاع أو اختلاف بين اختصاصات السلطات المحلية والسلطة الاتحادية، وهو القانون الذي اعطى وبلا شك على تفصيل اختصاص الاقليم على حساب الحكومة الاتحادية^(٥).

(١) الباب الخامس ، المادة (١٢٢)، من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ .

(٢) طه حميد العنبيكي : العراق بين اللامركزية الادارية والفيدرالية ، مصدر سبق ذكره ، ص ٦٨ .

(٣) ميثم حنظل شريف، علي هادي عطية : التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق ، مجلة جامعة ذي قار، العدد (٤) ، ٢٠٠٧ ، ص ١٩٠ .

(٤) المادة (١١٥)، من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

(٥) مهدي ضياء عبد القادر : نظرة دستورية على سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم (في دستور العراق ٢٠٠٥)، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٣٠ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

وقد افضى هذا الاسلوب في التنظيم الى طرح تساؤلات على قدر كبير من الاهمية في البحث عن الاطار التنظيمي الذي يحكم علاقة الحكومات المحلية مع السلطة الاتحادية؟ فهل تبني الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نظام اللامركزية الادارية بكل اركانه؟ وهل ان للسلطات المحلية اختصاصات أو حقوق تتماثل مع ما أقره المشرع الدستوري للأقاليم في الدولة الاتحادية؟

الدستور العراقي وبالرغم من حصر الاختصاصات الخاصة لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالوظيفة الادارية والمالية، الا انه اختط لنفسه مساراً جديداً قد خلط ما بين الاسلوبين (الانكلوسكسوني والاسلوب الفرنسي)*. اذ انه حدد اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر. كما وحدد الاختصاصات المشتركة ما بين الحكومات المحلية (مجالس المحافظات) والاقاليم على سبيل الحصر ايضاً. وتدل ما سواها من الاختصاصات للسلطات المحلية والاقاليم^(١). ولم يكتفي المشرع عن هذا التوجه الموسع لهذه الصلاحيات والاختصاصات بل حاول التأكيد على هذا الاتجاه عندما نص على (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون)^(٢).

ان عملية تفويض السلطات التي نصت عليها المادة الدستورية اعلاه تشير لوجود ملاحظتين هما كالآتي:-

١- ان تفويض الاختصاص في مجال القانون العام، جائز بناءً على نص صريح وهو يتحدد من الاعلى الى الاسفل، اما عملية التفويض للاختصاص بناءً على اتفاق بين جهتين اداريتين فهو نادر الحصول في الحياة العملية.

٢- ان الدستور وفي المادة (١١٠) منه قد حدد على وجه الحصر الاختصاصات الممنوحة للسلطة الاتحادية وما عداها يدخل ضمن صلاحيات الاقاليم فكيف تقوم السلطة

* الوظيفة الادارية تتوزع بأحد الاسلوبين : الاول الانكلوسكسوني وهو الاسلوب الذي يحدد فيه اختصاصات المحافظات على سبيل الحصر وتترك باقي الاختصاصات لإدارة المركز . اما الثاني الاسلوب الفرنسي وفيه تحدد الاختصاصات لإدارة المركزية على سبيل الحصر ويوضع معيار عام يترك تحديد مضمونه وتفاصيله للمحافظات ذاتها ولكن تحت اشراف ورقابة ادارة الحكومة المركزية . للمزيد انظر، خالد خليل الظاهر: القانون الاداري ، دار الميرة للنشر والطباعة ، عمان، ١٩٩٨ ، ص ١٣٣ .

(١) مهدي ضياء عبد القادر : نظرة دستورية على سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم (في دستور العراق ٢٠٠٥)، مصدر سبق ذكره ، ص ١٦٣ .

(٢) الباب الخامس، المادة (١٢٣)، من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

الاتحادية بتفويض اختصاصاتها الحصرية الى مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وهي تخضع لنظام اللامركزية الادارية^(١).

وبالعودة الى ما ورد في نص المادة (١٢٢) الفقرة (الخامسة) من الدستور عندما ض المشرع الدستوري على ما يأتي (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو اية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة).

نجد بذلك بأن المشرع الدستوري قد اتجه نحو نفي كل رقابة من الحكومة الاتحادية باتجاه مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم، والذي اسس له كذلك من قبل قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، عندما اشار إلى أنها (تتمتع مجالس المحافظات باستقلال مطلق عن الحكومة الاتحادية)^(٢). وعزز هذا الاتجاه ايضاً صدور امر سلطه الائتلاف المؤقتة رقم (٧١ لسنة ٢٠٠٤) عندما اكد فكرة الاستقلال لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم مع الغاء كل سيطرة أو اشراف عليها من اية وزارة^(٣).

إذا كانت مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم تتمتع باستقلالية تامة في مزاوله أعمالها ومهامها الإدارية والمالية في المحافظة، وهي غير خاضعة للحكومة الاتحادية لأنها منتخبة من قبل سكان المحافظة ، ولأتمارس الحكومة الاتحادية أية وصايا على مجالس المحافظات غير المنتظم في إقليم، فان ذلك يؤدي إلى إن طرح السؤال الاتي، هل ان مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم مستقلة تماماً في ممارسة صلاحياتها واختصاصاتها وهي غير مراقبة أو محاسبة من اي جهة؟

ان الاستقلالية التي منحها المشرع الدستوري لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم هي لطبيعة الحال جاءت من اجل نجاح عملها واعطاءها قدر من الحرية بالقدر الذي يلبي متطلبات العمل في تقديم الخدمات لسكان المحافظات. ولكن هذا لا يعني في الوقت ذاته العدول عن المحاسبة أو المراقبة في حالة مخالفة المجالس لواجباتها أو ارتكابها مخالفات ادارية أو مالية تضر بسكان المحافظة^(٤).

كما ويرى البعض ان المشرع الدستوري عندما نفى السيطرة والاشراف على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم عندما نص عليه في الدستور الا انه في ذات الوقت لم ينفي الرقابة على مجالس المحافظات، على اساس ان النص الدستوري لم ينص على نفي الرقابة بلفظ

(١) جمال ناصر الزيداوي : اختصاصات الاقاليم والمحافظات في العراق ، شبكة المعلومات الدولية ، الانترنت:

<http://www.hamoudi.org>

(٢) المادة (٥٥)، الفقرة (أ)، من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .

(٣) القسم (٢)، الفقرة (٣)، من أمر رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة.

(٤) عدنان الصالحي : مجالس المحافظات في العراق بين النجاح والافقار ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

صريح. ول السيطرة والاشراف لا تعني الرقابة وبالتالي فقد يصل هذا الرأي الى نتيجة ان ما معناه ان الدستور هو السيطرة والاشراف ولم يمنع الرقابة، وبذلك ابقى المشرع الدستوري مجالس المحافظات خاضعة لصور متعددة من الرقابة مستندين في ذلك على ان الاستقلال الذي اراده الدستور ومنع الرقابة ما هو الا وسيلة لتحقيق غاية وهي رفع مستوى الخدمات العامة في المحافظة^(١).

ولكن هذا لا يعني عدم محاسبة أو مراقبة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة مخالفتها لواجباتها أو ارتكابها مخالفات إدارية أو مالية تضر بسكان المحافظة، إي أنها لن تكون بمنأى عن المحاسبة القانونية أو الرقابية في حالة اذا ما انحرفت مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم عن مسارها فأنها سوف تخضع لرقابة وهذه الرقابة تكون صمام امان إمام تعسف مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم اضرارها بالمحافظة وسكانها بأية صورة.

والرقابة التي نراها هي مجموع السلطات المحددة التي يقررها القانون لسلطة عليا على اشخاص و أعمال الحكومات المحلية بقصد تحقيق المصلحة العامة واحترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون. ولهذه الرقابة اهداف عديدة اهمها :-

- هدف سياسي يتمثل في تحقيق وصيانة وحدة الكيان السياسي للدولة .
- ضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في جميع أنحاء الدولة .
- ضمان حسن سير المرافق العامة التابعة للأشخاص المركزية.
- حماية مصالح سكان الوحدة المحلية.
- حماية مصالح الغير.

وعلى ضوء ما تقدم تخضع السلطات المحلية للرقابة من جهات ثلاثة هي (البرلمان والحكومة والقضاء) إذ ان الرقابة التي تمارس على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم هي كالاتي^(٢):

١. الرقابة القضائية

وتتمثل رقابة القضاء على افعال وتصرفات اعضاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تعد جرائم في نظر القانون كالرشوة والاختلاس وغيرها. كما تتمثل الرقابة القضائية برقابة القضاء الاداري وهو يمارس على صحة الاوامر

(١) ميثم حنظل شريف ، علي هادي عطية : التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق، مصدر سبق ذكره ، ص ١٩٣ .

(٢) حنان محمد القيسي : نظام اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، مجلة الملتقى، العدد (١١)، مؤسسة آفاق الأبحاث ،النجف الاشرف ،٢٠٠٨، ص ١٦٧ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

والقرارات الادارية التي قد تصدرها مجالس المحافظات وهي تخالف الدستور أو القانون، فضلاً عن رقابة المحكمة الاتحادية العليا^(١). إما الرقابة القضائية التي فرضت من قبل المشرع العراقي فهي تمارس من قبل الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، حيث أشار كل من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وكذلك قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى نوعين من الرقابة وهي كالآتي:

❖ رقابة المحكمة الاتحادية العليا :

وهي تمارس رقابتها في مجالين اثنين وفقاً لما أشارت إليه المادة (٩٣) من الدستور وذلك من خلال:

- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية ، وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية .
- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم أو المحافظات .
- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي ، والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
- الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

كما وتمارس ذات المحكمة دوراً رقابياً فيما يتعلق بالأمور التنظيمية لمجالس لمحافظات غير المنتظمة في إقليم من قبيل ما أشارت إليه المادة (٧ / الفقرة ثامناً - ٤) منه (للمحافظ إن يعترض على قرار الاقالة، إمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار وعلى المحكمة إن تبت في الاعتراض خلال شهر من تاريخ تسجيله لديها وعليه في هذه الحالة إن يقوم بتصريف أعمال المحافظة اليومية لحين البت في الاعتراض) . ومن التطبيقات العملية على حالة إقالة المحافظ من قبل مجلس المحافظة واعتراضه أمام المحكمة الاتحادية العليا إقالة محافظ محافظة صلاح الدين من قبل مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه لارتكابه أفعالاً في الكثير من الأمور الإدارية والمالية مخالفة للقانون ولسلوكه المرفوض مع أهالي الشرقاط ومساسه بسمعة الحكومة العراقية في محفل دولي عند زيارته إلى تركيا على رأس وفد رسمي، ولهذه الأسباب ولأسباب أخرى واردة في القرار المعترض عليه، وعند التمعن والتدقيق في القرار المذكور وفي اعتراضات المعارض عليه وإجابة رئيس مجلس محافظة صلاح الدين على الاعتراضات المقدمة من وكيل المعارض بموجب لائحته الجوابية المؤرخة في

(١) الباب الثاني ، المادة (١٩ / ثالثاً) ، والباب الثالث ، المادة (١٠٠) ، من الدستور العراقي الدائم لعام

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

٢٩ / ٩ / ٢٠٠٩ ولما جاء في اللائحة الجوابية للمعترض عليه رئيس الوزراء وجدت المحكمة الاتحادية العليا أن القرار المعترض عليه صحيح وموافق للقانون ولذلك قررت المحكمة الاتحادية العليا التصديق على قرار إقالة محافظ محافظة صلاح الدين عندما اعترض على قرار إقالته أمامها^(١). كما وللمحكمة النظر وفقا لما أشارت اليه المادة (٢٠ / ثالثا" - ٢) منه) للمجلس المنحل أو لثلث أعضائه إن يعترض على قرار الحل إمام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر من تاريخ صدوره وعلى المحكمة إن تبث في الاعتراض خلال ثلاثون يوما من تاريخ تسجيله لديها) .

❖ رقابة القضاء العادي والإداري :

تتمثل رقابة القضاء على أفعال وتصرفات أعضاء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم التي تعد جرائم في نظر القانون كالرشوة والاختلاس وخيانة الامه وغير ذلك، كما تتمثل برقابة القضاء الإداري، إذ يختص الأخير بالنظر في جميع المنازعات الخاصة بإعمال الهيئات اللامركزية، ويقوم بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، إي دوره في الرقابة على صحة الاوامر والقرارات الإدارية التي قد تصدر وهي تخالف القانون، كما جعل المشرع من محكمة القضاء الإداري مرجعاً للطعن في أمور عدة منها ما نص عليه القانون في مادته (٦/ ثالثا") منه (لعضو المجلس الطعن بقرار إنهاء العضوية إمام محكمة القضاء الإداري خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار).

٢. رقابة الهيئات والمنظمات المستقلة

بدلا من رقابة الحكومة التي تأخذ بها اغلب الدول اخذ المشرع العراقي برقابة الهيئات والمنظمات المستقلة إذ منع الدستور إي نوع من انواع الرقابة والتبعية من قبل الحكومة المركزية على المجالس وبالمقابل نص الدستور على إنشاء هيئات مستقلة وأناط بها مهمة الرقابة على أمور الصرف العام والحفاظ على المال العام من التلف والضياع والتبذير والفساد الإداري والمالي، ومن امثله هيئة النزاهة* وديوان الرقابة المالية^(٢).

(١) ينظر في ذلك رأي المحكمة الاتحادية العليا العدد ٥٨ / اتحادية / ٢٠٠٧ بتاريخ ١٢ / ١٠ / ٢٠٠٩ والمنشور على شبكة المعلومات الدولية، الانترنت: [http : \ www. iraqja . org](http://www.iraqja.org)

* هيئة النزاهة تم تأسيسها بموجب الامر (٥٥) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة والذي شكل مفوضية النزاهة العامة ، الوقائع العراقية بالعدد (٣٨٩١) ، لسنة ٢٠٠٤ ، والذي ابقى على تشكيلها الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥ ، الباب الثالث ، المادة (١٠٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) الباب الثالث، المادة (١٠٣)، من الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥ .

٣. الرقابة الشعبية

تأخذ اغلب الدول بالرقابة السياسية بشكليها، رقابة البرلمان ورقابة الرأي العام (الرقابة الشعبية)، وتعد الرقابة الشعبية شكل آخر من اشكال الرقابة على مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم البديلة عن رقابة الحكومة الاتحادية على الحكومات المحلية وهي رقابة أبناء المحافظة ، فالجهة التي انتخبت المجلس مباشرة لها صلاحية محاسبته، إذ يجب إن تفهم العلاقة بين مجلس المحافظة والسكان المحليين على أنها المصدر الشرعي للمجلس وإن استمرارية عمله وديموميه بقاءه تعتمد على قوة دعمه وتأييده للمجلس^(١)، وتأخذ الرقابة الشعبية صور منها، رقابة منظمات المجتمع المدني، الاعلام والصحافة، التظاهرات السلمية، الاعتصامات، اضافة الى ذلك انشاء مكاتب شكاوى المواطنين داخل المحافظة، على اساس ان الشعب مصدر السلطات وشرعيتها^(٢).

ومن جانب آخر لقد نظم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مسألة توزيع الاختصاصات في الباب الرابع والخامس منه، ومن استقراء النصوص الواردة في المجال نجد ان الدستور قد ذكر ثلاثة انواع من الاختصاصات تم توزيعها ما بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

أ- الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وسلطات الاقاليم

بين الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، على غرار المعمول به في الكثير من دساتير الدول التي تأخذ بالنظام الاتحادي (الفيدرالي) الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم كما جاء في نص المادة (١١٤) على ما يأتي: (تكون الاختصاصات الاتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم)^(٣).

الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطة الاقاليم التي أشار إليها الدستور العراقي هي كالآتي:

اولاً : ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقاليم، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً : تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية.

ثالثاً : رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقاليم.

(١) حنان محمد القيسي : : نظام اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، مصدر سبق ذكره ، ص ١٦٨ .

(٢) الباب الاول ، المادة (٥)، من الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥ .

(٣) الباب الرابع ، المادة (١١٤)، من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامساً: رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

سادساً: رسم السياسية التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

سابعاً: رسم سياسية الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وتنظيم ذلك بقانون.

وما يلاحظ في الفقرة أولاً من المادة (١٤) ان المشرع الدستوري قد اشرك الاقاليم في ادارة الكمارك والمحافظات مع الحكومة الاتحادية في حين ان هذا الاختصاص يتعارض مع اختصاص حصري ممنوح للسلطة الاتحادية في رسم السياسية الكمركية وهذا ما يتوضح من نص المادة (١١٠/ثالثاً) من الدستور^(١).

وبالإضافة الى هذه الاختصاصات المشتركة، نجد ان المادة (١١٣) قد جعلت ادارة المواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الامور التي تتم بالتعاون بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم^(٢).

كان من المفروض ان تكون جزءاً من هذه الاختصاصات بيد الحكومة الاتحادية حصراً، وخصوصاً ما ورد في الفقرة ثانياً ورابعاً وسابعاً) فهذه الاختصاصات من اساسيات النظم الاتحادية(الفيدرالية)، لان هذه الاختصاصات تعد بطبيعتها احدى مصادر الدخل التي تعتمد عليها الحكومات الاتحادية ولا يجوز ان تتدخل فيها سلطات الاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم^(٣).

ب- اختصاصات سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وفقاً للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

بين الدستور بأن كل ما لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية والتي حددتها المادة (١١٠) فانه يكون من اختصاص الاقاليم ومجالس المحافظات وذلك حين ما نصت عليه المادة (١١٤) وكالاتي ((كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات

(١) مهند ضياء عبد القادر: نظرة دستورية على سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم (في

دستور العراق ٢٠٠٥)، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٣١ .

(٢) الباب الرابع ، المادة (١١٣)، من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ .

(٣) غازي فيصل مهدي: نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ، بغداد ، موسوعة الثقافة القانونية ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٧ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

الآخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينها^(١).

ونرى مما تقدم من نص المادة (١١٤) أن هذه المادة من الناحية القانونية والدستورية فيها تجوز على المبادئ المتعارف عليها وهي سمو القاعدة القانونية الأعلى على القاعدة القانونية الأدنى، في حين أن نص المادة (١١٤) أعطت للقاعدة القانونية الأدنى قوة تجعلها تعلو القاعدة القانونية الأعلى ومن حيث الأولوية في عملية التطبيق، وهنا ستكون الغلبة والسمو للتشريعات المحلية التي تصدر من مجالس المحافظات وكذلك الأقاليم، بينما ومن الناحية القانونية لا بد أن تكون الأولوية في التطبيق للدستور والقانون الاتحادي. لتحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الدولة لا لتجزئة الدولة وانقسامها^(٢).

ومن جانب آخر فإن المادة (١١٤) وبالرغم من إعطاء الأولوية للصلاحيات المشتركة ما بين الحكومة الاتحادية والأقاليم... في حالة الخلاف بينها.

إلا أن هذه الصلاحيات التي منحتها المادة (١١٤) للمحافظات غير المنتظمة في إقليم يكشف لنا وبوضوح تام أن المشرع الدستوري قد ساوى بينها وبين الأقاليم في الاختصاصات والصلاحيات وأعطى لقانونها الأولوية عند الخلاف مما يعني أن الدستور قد منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم كل الشروط الخاصة بالأقاليم (الفيدرالية) على الرغم من نص المادة (١٢٢) منه على اعتماد مبدأ (اللامركزية الإدارية)، مما جعل القول بأن الدستور العراقي النافذ قد خلط بين من هو في الفيدرالية واللامركزية الإدارية، وكان الاجدر بالمشرع العراقي أن يكون أكثر وضوحاً في عملية تحديد مفهوم اللامركزية الإدارية ومنح المحافظات الاختصاصات التي تتناسب وهذا المفهوم^(٣).

(١) الباب الرابع ، المادة (١١٤)، من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

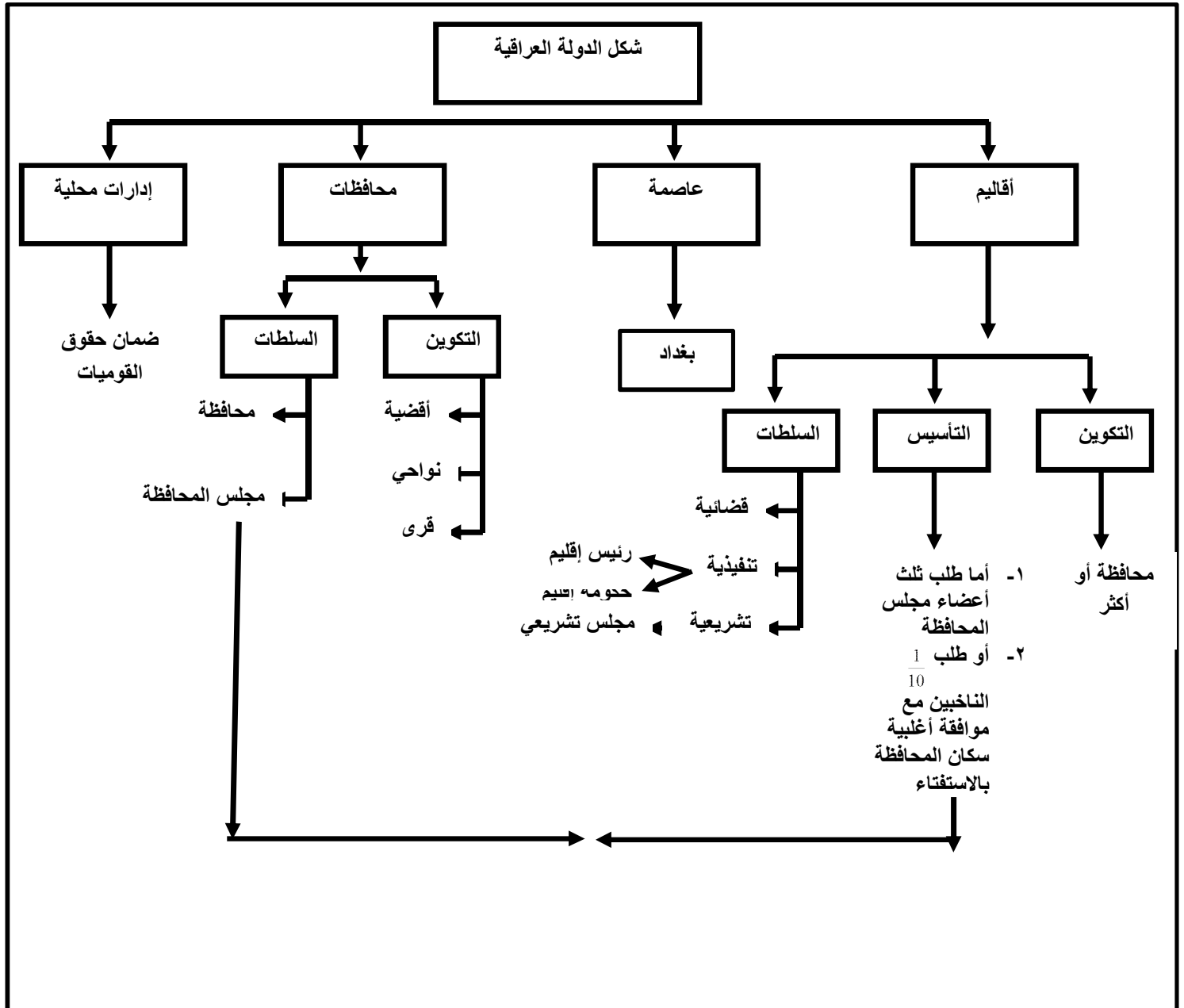
(٢) اريج طالب كاظم : اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور العراقي وقانون المحافظات ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد (٣) ، الانبار ، ٢٠١١ ، ص ١٤١ .

(٣) جمال ناصر الزيداوي : اختصاصات الأقاليم والمحافظات في العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٣ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

مخطط رقم (٣)

شكل الدولة العراقية وفقاً للدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥



المصدر :- من اعداد الباحث بالاعتماد على تفسيرات الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

ثانياً :- اختصاصات مجالس المحافظات في ظل قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

تولى مجلس النواب مشروع القانون الجديد للمحافظات الذي تم اقراره، وجاء هذا القانون ليحل محل امر سلطة الائتلاف المؤقتة قانون رقم (٧١ لسنة ٢٠٠٤) الصادر بتاريخ ٦/نيسان/٢٠٠٤ والمهم في الامر ان قانون مجالس المحافظات رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨) قد بين في الاسباب الموجبة لصدور انه (بالنظر لسعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق للمحافظات وادارتها، ولغرض تنظيم هذه الاختصاصات واصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديدة القائم على اساس النظام الاتحادي(الفيدرالي) والنظام اللامركزي، ولافتقار التشريعات الحالية لمثل هذا الوضع - اي وضع تحول الدولة من بسيطة الى دولة مركبة اتحادية فيدرالية شرّع هذا القانون).

اذ توزع المشروع بين (٥٢ مادة) وبابين وكان الفصل الاول منه للمجالس المحلية للمحافظة والقضاء والناحية، حيث نص على ان هذه المجالس هي السلطة التشريعية والتنفيذية والرقابية التي يتم انتخابها وهي لا تخضع لأية سيطرة وعدد اعضاء هذه المجالس وشروط العضوية فيها وصلاحياتها والحصانات والحقوق المقررة لأعضائها وتقاعدهم، وخصص الفصل الثاني لإجراءات تشكيل تلك المجالس من حيث الترشيح وانتهاء العضوية وجلساتها. اما الباب الثاني من المشروع فقد بحث في صلاحيات المحافظة وشروط المحافظ وانتخابه ونائبه والموارد المائية واختصاصات المحافظ وقائم مقام القضاء ومدير الناحية، اما الاحكام الختامية فكانت في تشكيل الهيئة العليا للإدارة المحلية واجراء الانتخابات خلال ستين يوم من تاريخ نفاذ القانون. (ينظر ملحق رقم (٤) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨).

١- اختصاصات مجلس المحافظة (السلطة التشريعية)

ان نظام الادارة اللامركزية قائم على وجود مصالح محلية تتولى ادارتها هيئات محلية وتشرف عليها بصورة مباشرة^(١)، على الرغم من الصلاحيات والاختصاصات التي منحتها التشريعات والقوانين السابقة لمجلس المحافظة الا انها لم تؤدي دورها بالصورة المطلوبة، الا انه وبعد تغيير النظام السياسي والاداري في العراق عام ٢٠٠٣ تغيرت مكونات السلطات التشريعية

(١) أم سرحان : القانون الدستوري والنظم السياسية ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت، ٢٠٠٣ ، ص ١٠١ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

على المستوى المحلي كما تغيرت بعض اختصاصاتها وصلاحياتها الادارية، وقد منح قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم (مجالس المحافظات) سلطة واسعة ليتمكنها من ادارة المحافظة وتسيير مصالحها بما يطابق الدستور والقانون وبما لا يتعارض مع طبيعة الدولة الاتحادية^(١).

حيث جاء في الباب الاول منه وتحت عنوان ((المجالس واجراءات تكوينها)) ونصت المادة (٢) منه على ما يأتي:

- مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.
- يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب.

اما المادة (٤) من الفقرة (٤) فقد نصت على (ان يتم انتخاب اعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس) وكان القانون المذكور قد فسد ل على نحو واضح اختصاصات مجالس المحافظات المنتخبة، اشارت اليها المادة (٧) من الفصل الثاني، كالآتي:

أ - انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في اول جلسة يعقدها المجلس ويدعو اليها المحافظ خلال (١٥) يوماً من تاريخ التصديق على نتائج الانتخابات، وتتعدد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سناً.

ب- اقالة رئيس المجلس أو نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في حالة تحقق احد الاسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة بناءً على طلب ثلث الاعضاء.

ج- اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

د- رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة.

هـ- (١) اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لأدراجها في الموازنة العامة للمحافظة.

(٢) التصديق على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من قبل المحافظ، واجراء

المناقلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على ان تراعى المعايير الدستورية

(١) اريج طالب كاظم : اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور العراقي وقانون

المحافظات، مصدر سبق ذكره ، ص ١٤٧ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

في التوزيع لمراكز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية.

و- الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية، باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكيانات والمعاهد لضمان حسن اداء اعمالها، عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي.

ز: (١) انتخاب المحافظ ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له.

(٢) اذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات. وينتخب من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني.

ح: استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناءً على طلب ثلث اعضاءه، وعند عدم اقتناع الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت لى الاقالة في جلسة ثانية ويعتبر مُقالاً بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، ويكون طلب الاقالة أو التوصية بها مستنداً الى احد الاسباب الحصرية الآتية:

* عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي .

* التسبب في هدر المال العام.

* فقدان احد شروط العضوية.

* الاهمال أو التقصير المتعمدين في اداء الواجب والمسؤولية.

- لمجلس النواب اقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء للأسباب المذكورة اعلاه نفسها.

- يُعد المحافظ مقالاً عند فقدانه احد الشروط المنصوص عليها في المادة(٥) من هذا القانون.

- للمحافظ ان يعترض على قرار الاقالة، امام المحكمة الاتحادية العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار وعلى المحكمة ان تبت في الاعتراض خلال شهر من تاريخ تسجيله لديها، وعليه في هذه الحالة ان يقوم بتصريف اعمال المحافظة اليومية لحين البت في الاعتراض.

- يقوم مجلس المحافظة بعد نهاية مدة الطعن المشار اليه في الفقرة(٤) اعلاه أو تصديق قرار الاقالة من قبل المحكمة الاتحادية العليا في حالة وقوع اعتراض عليه. بانتخاب محافظ جديد وفقاً لأحكام البند(٧) من هذه المادة خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التصديق أو انتهاء مدة الطعن. وهذا يعني ان لمجلس المحافظة رقابة ادارية على رؤساء الهيئات الادارية المحلية وتكون هذه الرقابة في صورة استجواب المحافظ، واقالته بالطريقة التي بينها الفقرات اعلاه.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

ط - لمجلس المحافظة حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناءً على طلب من القائم مقام بالنسبة لمجلس القضاء أو مدير الناحية بالنسبة لمجلس الناحية أو ثلث اعضاء المجلس المحلي في حالة تحقق احد الاسباب: (الاخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة اليها، مخالفة الدستور والقوانين، فقدان ثلث الاعضاء لشروط العضوية). والذي يلاحظ هنا ان لمجلس المحافظة سلطة متمثلة بالرقابة الادارية على المجالس المحلية في المحافظة.

ي- (١) التصديق على ترشيح ثلاثة اشخاص لأشغال المناصب في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، وبناءً على اقتراح من المحافظة بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين احدهم.

(٢) اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على طلب ذو مس عدد اعضاء المجلس، أو بناءً على اقتراح من المحافظ، وللمجلس الوزراء كذلك حق الاقالة باقتراح من الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة.

ن- التصديق على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الامنية الاتحادية مع مراعاة خططها الامنية.

ق- التصديق بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ أو ثلث اعضاء المجلس.

وهناك نصوص اخرى تتعلق بحق المجلس في اصدار جريدة، واختيار شعار للمحافظة وقرار نظام داخلي لعمل المجلس، وتحديد اولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتبنيها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية، والتصديق بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة، وممارسة اية اختصاصات اخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة^(١)، والذي نلاحظه ان هذه الفقرة تحيل مجلس المحافظة لممارسة اية اختصاصات اخرى منصوص عليها في القوانين النافذة في حين تحيل المادة (١٢٢) من الدستور- المذكور انفاً - كيفية ممارسة المحافظات صلاحياتها الادارية والمالية الواسعة الى القانون فهذه الاحالة وكذلك الاحالة المقابلة

(١) طه حميد حسن العنبيكي : العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، مصدر سبق ذكره ، ص ١٣.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

لها تفقد هذين النصين تنسيقهما القانوني، وهو احدى العيوب التي وقع فيها المشرع القانوني عند الصياغة^(١).

فيما يخص السلطة التشريعية التي تختص بها مجالس المحافظات. اعطى قانون (٢١ لسنة ٢٠٠٨) الحق لمجلس المحافظة سلطة اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية. وفي الوقت ذاته نجد ان الدستور العراقي لم يعمل على اعطاء سلطة التشريع الى المحافظات في مواده، بل عمل المشرع الدستوري على منحها صلاحيات ادارية ومالية واسعة^(٢)، وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية، دون النص على صلاحيات تشريعية الامر الذي يستوجب علينا الوقوف عنده كون قانون رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨) اعطى وفي نص المادة (٧/ثالثاً) منه ((اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)).

الامر الذي جعل من نص المادة اعلاه يتعارض والدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ الذي لم ينص في مواده على اعطاء سلطة التشريع للمحافظات دون الاقليم^(٣) وقد رتب المشرع العراقي مستويات التشريع في العراق على ثلاث مستويات وهي على التوالي:

المستوى الاول : التشريعات الاتحادية التي تصدر عن السلطات الاتحادية لتنظم الشؤون الاتحادية وهذه التشريعات منها القديم الذي صدر قبل الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥ (سلطة الائتلاف الموقته) وما زال نافذاً ومنها التشريعات الحديثة التي صدرت بعد الدستور لعام ٢٠٠٥.

المستوى الثاني : التشريعات الاقليمية(في الاقليم) لتنظيم شؤون ذلك الاقليم ولا يتعدى نفاذ تلك القوانين الى خارج حدود الاقليم، ويجب ان لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية المنظمة للاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية^(٤).

(١) زهير الحسيني : اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنظم في اقليم ، الانترنت الموقع : [http:// www.ar.jurispedia-org](http://www.ar.jurispedia-org)

(٢) المادة (١٢٢) ، الفقرة (٢) ، من الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥ .

(٣) حيدر مثني محمد : علاقة المركز بالأطراف القسم الاداري والسلطة التشريعية ، مجلس النواب العراقي ، دائرة البحوث ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ١٦

(٤) المادة (١٢١) ، الفقرة (١) ، من الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

المستوى الثالث : التشريعات المحلية وهي التشريعات التي ستصدرها مجالس المحافظات لتنظيم شؤون المحافظة الادارية والمالية، ولا يتعدى نفاذها خارج حدود تلك المحافظة ويجب ان لا تتعارض مع الدستور أو مع القوانين الاتحادية^(١).

وفيما يخص المستوى الثالث التشريعات المحلية التي ستصدرها مجالس المحافظات غير ان مجالس المحافظات وطيلة السنوات التي اعقبت التغير السياسي في العراق ما بعد ٢٠٠٣، لم تشهد اصدار اي تشريع من مجالس المحافظات وذلك بسبب عدم توفر اي نص قانوني واضح وصريح يجيز لها ذلك قبل صدور القانون رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨) وفي الوقت الذي كانت مجالس المحافظات تستند في عملها على الدستور العراقي ٢٠٠٥ وأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (٧١ لسنة ٢٠٠٧) الملغي، لذلك لا نجد اي نص صريح يمنح مجالس المحافظات الصلاحيات التشريعية وهذا الذي يبرر عدم صدور اي تشريع منها^(٢).

الا ان قانون (٢١ لسنة ٢٠٠٨) نص وفي مادة (٧/ ثالثاً) على منحها صلاحيات واصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات، ومن خلال نص المادة المذكورة وما أثارته من مجموعة تساؤلات لابد ان نطرحها:

- ما نوع التشريعات التي خول مجالس المحافظات اصدارها؟
- حدود سريان ونفاذ تلك التشريعات من حيث المكان(الرقعة الجغرافية)؟
- من هي الجهة الرقابية التي تتولى عملية الرقابة على دستورية التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات؟
- ما هي العلاقة بين التشريعات المحلية التي تصدر عن مجالس المحافظات والتشريعات للمحافظات؟

من حيث نوع التشريعات التي خول القانون تلك المجالس اصدارها فهي تتعلق بالتشريعات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية والذي يفهم من النص ان التشريعات يجب ان تكون ذات طبيعة تنظيمية بالجانبين الاداري والمالي في المحافظة، فمثلاً التشريعات التي تنظم الجانب الاداري من قبيل(استحداث وحدة ادارية كأن يكون استحداث ناحية أو قضاء...الخ)، وهذه كلها تصدر بقانون صادر عن مجلس المحافظة لتنظيم اداري فيها.

اما التشريعات التي تنظم الجانب المالي ومن ابرز صورها هي(التشريعات لفرض رسوم معينة أو تشريعات يصدر بموجبها طوابع مالية أو بريدية خاصة بالمحافظة...الخ)، لذا فيمكن القول

(١) المادة (٧) ، الفقرة (٣)، من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

(٢) حسن العكيلي : الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، مجلة التشريع والقضاء ،

العدد(٤)، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ١٥٢ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

ان التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات يجب ان لا يتعدى هذين الشكليين من التشريعات، فلا يجوز مثلاً ان تصدر مجالس المحافظات التشريعات العقابية أو الجزائية التي تجرم افعالاً مثلاً أو تحدد عقوبات على افعال غير مجرمة في قانون العقوبات الاتحادي كما لا يجوز لها ان تصدر تشريعات مدنية تنظم العلاقات التعاقدية بين افراد المجتمع في المحافظة كون القانون الاتحادي كفل تنظيم ذلك وكونها غير مختصة وغير مخولة بإصدار هذا النوع من التشريعات^(١).

اما التساؤل الاخر بشأن حدود سريان تلك التشريعات من حيث المكان، فان التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات لا تسري الا على تلك المحافظات ولا تنفذ في حدود ادارية لمحافظة اخرى، فلا يجوز مثلاً لمجلس محافظة النجف ان يصدر تشريعاً ليغير اسم قضاء تابع ادارياً لمحافظة بابل، كون ان تلك المجالس انتخبها شعب المحافظة فلا تسري تشريعاتها الا على تلك المحافظات^(٢).

اما التساؤل بشأن الجهة المختصة بالنظر في دستورية تلك التشريعات فقد اجاب عن هذا التساؤل الدستور العراقي ٢٠٠٥ من خلال نص المادة (٩٣) منه الى اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وقد ورد ضمن تلك الاختصاصات اولاً الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة، ورد كذلك (ابعاً) من نفس المادة (٩٣) الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. وبذلك ومن خلال النصوص تلك تبين لنا ان المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة المختصة في النظر في مدى دستورية التشريعات القانونية والانظمة ايضاً، وتكون قرارات هذه المحكمة ملزمة للسلطات كافة، وهذا ما ذهبت اليه المادة (٩٤) من الدستور النافذ ٢٠٠٥. اما بالنسبة لطبيعة العلاقة بين التشريعات المحلية والتشريعات الاتحادية فان العلاقة بينها لها صفتين وهما كما يأتي:

- علوية القانون الاتحادي على القانون المحلي

حيث نصت المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم بأن لا تتعارض التشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات مع الدستور والقوانين الاتحادية، وبذلك فان للقوانين الاتحادية علوية على التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات

(١) حسن العكيلي: الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥٣ .

(٢) جمال ناصر الزيداوي : دراسات دستورية، مصدر سبق ذكره ، ص ١٧.

- التكاملية بين القانون المحلي والقانون الاتحادي

ومعنى ذلك ان المساحة التي منحها القانون لمجالس المحافظات لممارسة الدور التشريعي مساحة محدودة فأى تشريع يتعدى هذه الممارسة يكون باطلاً ومخالفاً للدستور والقوانين، ولابد ان يكون هذا التشريع متكاملًا مع القوانين الاتحادية ويتفق معها^(١). من خلال قراءة النصوص الدستورية لعام ٢٠٠٥ وما سبقه من أوامر وقوانين صدرت بعد ٢٠٠٣ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ يظهر لدينا بان المجالس المحلية في العراق تتمتع باستقلال تام في مزاولة أعمالها، ومهامها الإدارية، والمالية فهي لا تخضع للحكومة المركزية، لأنها تقوم على أساس الانتخاب من قبل السكان المحليين، فلا تمارس الحكومة المركزية أي وصاية عليها، ولكن لا يعني ذلك عدم خضوعها لأي إشراف أو رقابة من قبل أي جهة كما يتضح انفاً وإنما هذه الاستقلالية منحت لهذه المجالس لتفعيل دورها لممارسة صلاحياتها والاستجابة لاحتياجات السكان المحليين الحقيقية، لذا في حال تجاوزها لصلاحياتها أو إهمالها في ممارسة دورها ملحقه ضرر للسكان المحليين فأنها تتعرض للمسائلة والمحاسبة القانونية.

وتتضح هذه العلاقة من خلال المسائل الآتية :-

- ١- أن القوانين المنظمة لعمل مجالس المحافظات تسن من قبل أجهزة الإدارة المركزية.
- ٢- سلطة الحلول التي تتمتع بها الإدارة المركزية في حالة عدم قيام مجلس المحافظة بدوره المحدد قانوناً أو في حالة تجاوزه الصلاحيات المحددة له بموجب الدستور الاتحادي والقوانين النافذة.
- ٣- الدور الرقابي التي يمارسه مجلس المحافظة على الدوائر كافة سواءً (المحلية أو المركزية) العاملة داخل المحافظة من خلال صلاحياته في المصادقة على ميزانية وخطط هذه الدوائر داخل المحافظة بالإضافة إلى حقه في الاعتراض على تعيين الموظفين المركزيين أصحاب الدرجات الخاصة داخل المحافظة إذا لم تكن تتسجم مع مصلحة المحافظة .
- ٤- مصادقة الإدارة المركزية على ميزانية مجلس المحافظة بعد أن يتم أعدادها من قبله بالاشتراك مع المجالس البلدية.

(١) حسن العكيلي : الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥٤ .

٥- تمويل مجلس المحافظة يكون مركزياً ، ولكن بشكل مستقل وغير مرتبط بأي وزارة أو جهة مركزية. رقابة السلطة المركزية عن طريق أجهزتها وهيئاتها المستقلة على أشخاص وأعمال مجلس المحافظة.

٢ - اختصاصات المحافظ (السلطة التنفيذية)

لكل وحدة ادارية شخصية معنوية واستقلال مالي واداري^(١) ولكي تقوم المحافظة بأعمالها الموكلة لها بموجب القانون اتجاه المواطنين للوحدات الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور فيجب ان يكون لها شخص طبيعي يدير هذه الشخصية المعنوية^(٢)، وهذا الشخص يتمثل بـ(المحافظ) الذي بدوره عرفه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم(٢١ لسنة ٢٠٠٤) عندما نص على(يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة)^(٣). ويتم انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة وهذا ما اشارت اليه المادة(٢٦/أ) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم عندما نصت(يصدر امر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه)، ومن نص المادة اعلاه نستنتج ان المحافظ لا يستطيع المباشرة بعمله كرئيس للوحدة الادارية قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه، واذا لم يتم ذلك فان على مجلس المحافظة انتخاب آخر بديل عنه، حيث تملك الرئاسة سلطة تقديرية في هذا المجال^(٤).

وبينت المادة(٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وبشكل مفصل الصلاحيات التي يمارسها المحافظ باعتباره الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، وهي صلاحيات واسعة جداً ومتعددة تمتد داخل حدود المحافظة. وأشارت المادة (٣١) يمارس المحافظ الصلاحيات والاختصاصات الآتية^(٥):

يقوم المحافظ بأعداد الموازنة العامة للمحافظة وتكون على وفق المعايير الدستورية كما يقوم المحافظ بتنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة وبما لا يتعارض مع كل من الدستور والقوانين النافذة، والعمل بتنفيذ السياسة العامة التي توضع من قبل الحكومة الاتحادية وفي

(١) المادة (٢٢)، من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ .

(٢) اريج طالب كاظم : اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور العراقي وقانون

المحافظات ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥٥ .

(٣) المادة (٢٤) ، من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

(٤) زهير الحسيني: الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٤ .

(٥) الباب الثاني ، المادة (٣١)، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

الحدود الجغرافية للمحافظة والاشراف على عملية سير المرافق العامة في المحافظة وتعيينها مع عدم امكانية الاشراف على كل من المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد .
وبذلك فان القانون قد جمع ما بين الاختصاصات الخاصة بحماية المصالح المحلية والوطنية. والعمل على تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى اليها والخاصة بشؤون المحافظة، وصلاحيات استحداث كل من الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة والعمل في نفس الوقت بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي في حدود الموازنة. وللمحافظ اصدار الاوامر بتعيين الموظفين المحليين وتنصيب الموظفين المحليين واتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية للمدراء، وللمحافظ ان يأمر الشرطة بأجراء التحقيقات في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الجغرافية والادارية للمحافظة والعمل على استحداث والغاء مراكز الشرطة ولها السلطة المباشرة على الاجهزة الامنية المحلية وجميع الجهات التي تكلف بحماية وحفظ الامن والنظام والتي تعمل في المحافظة واستثناء القانون للقوات المسلحة (قطعات الجيش) من صلاحيات المحافظ.

وللمحافظ كذلك الحق في الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في الحالات الآتية:-

- أ- اذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة .
 - ب- اذا لم تكن من اختصاص المجلس.
 - ج- اذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة.
- على ان يعيد المحافظ القرار للمجلس المعني وخلال مدة اقصاها (٥ ايوماً) من تاريخ تبليغه به، مع عرضه للأسباب المعارضة عليها والملاحظات بذلك. وفي حالة ما اذا أصر المجلس المعني على قرارها واذا عدل فيه دون ازالة المخالفة التي بينها المحافظ يحال الى المحكمة الاتحادية العليا للفصل في البت فيه، من الملاحظ على هذه الصلاحية انها مخالفة للمنطق القانوني، فكيف يكون المحافظ منتخب من قبل مجلس المحافظة، وهو في نفس الوقت خاضع لرقابة المجلس الذي بإمكانه مسأئلته وأقالته وفي نفس الوقت رقيباً على مجلس المحافظة وله صلاحية الاعتراض على قراراته^(١).

وبالتالي فان المحافظ ومع كل الصلاحيات التي يتمتع بها في حدود المحافظة بين ان البعض منها من اختصاصات المحافظ المباشرة فبإمكانه اتخاذها مباشرة دون الرجوع لدولة

(١) زهير الحسيني : الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق، مصدر سبق ذكره ، ص ١٤ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

المركز (السلطة الاتحادية)، اما النصف الاخر منها فلا يمكنه ممارستها الا بالرجوع الى الدولة الاتحادية لان قرار اتخاذها لا يكون الا بالتعاون معها^(١).

ويمكن القول بان سلطات المحافظ التنفيذية تتجه نحو تنفيذ السياسات العامة على مستويين هما:

- المستوى الاتحادي، فالمحافظ ملزم بتنفيذ السياسات العامة المناطة به من قبل الحكومة الاتحادية بشكل عام.
- المستوى المحلي، فالمحافظ ملزم بتنفيذ السياسات والعامة التي ترسم من قبل مجلس المحافظة بشكل خاص.

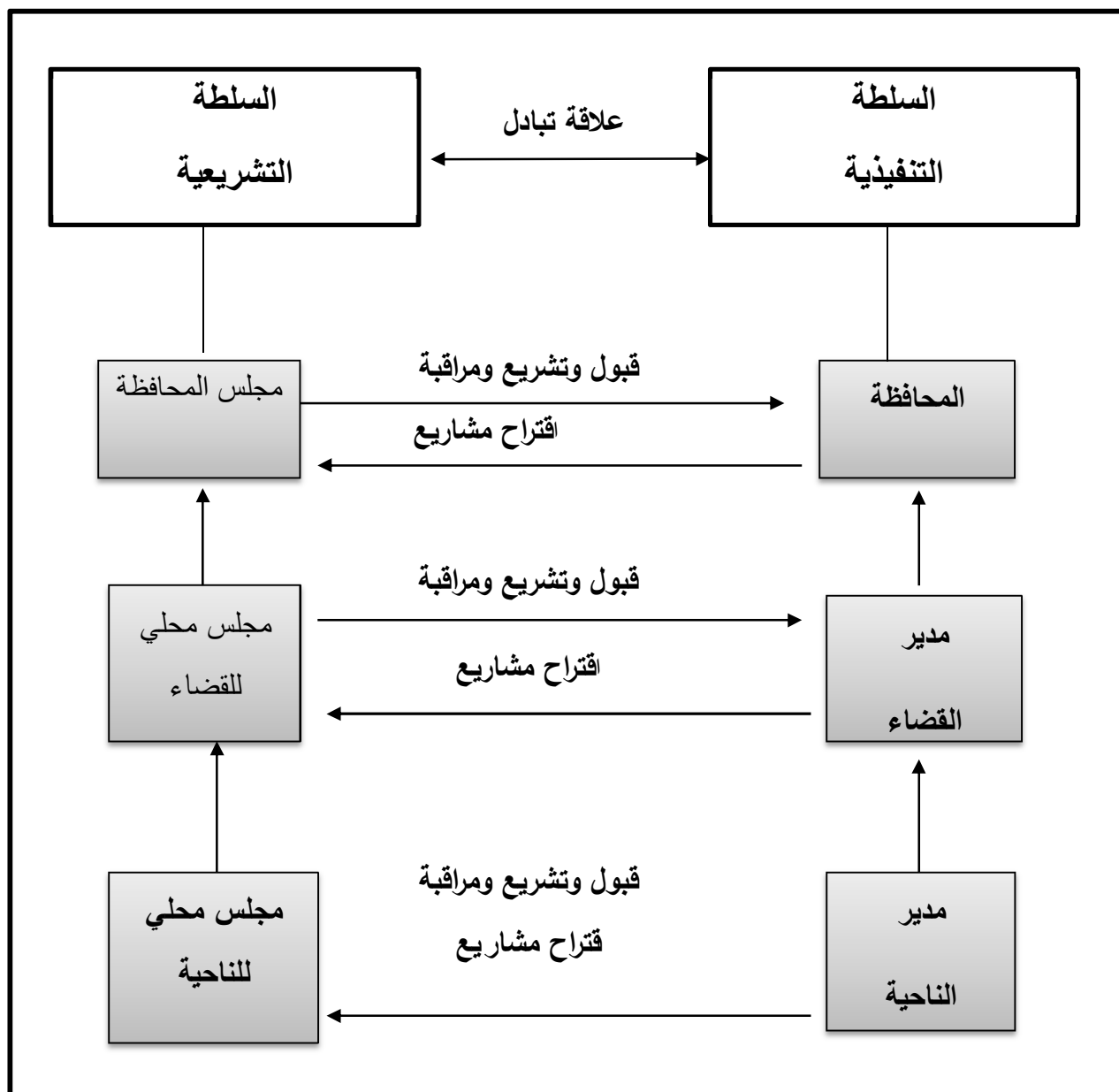
ومن الملاحظ على قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) في اناطة الصلاحيات للمحافظ وفق المادة (٣) منه فأنها جاءت متكررة لسابقتها من القوانين وبالأخص قانون رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ مع اضافة عدة فقرات اليها والعمل على توسيعها.

(١) اريج طالب كاظم : اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور العراقي وقانون المحافظات، مصدر سبق ذكره ، ص ١٥٧ .

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

مخطط رقم (٤)

السلسلة التشريعية والتنفيذية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم



المصدر:- من إعداد الباحث بالاعتماد على قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

تحليل مستوى مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

باعتتماد طريقة كارين (KARIN)*

بعد ان استعرضنا لمحة عن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق والهيكل التنظيمية له قبل التغير السياسي في ٢٠٠٣ وبعده، برزت الحاجة الماسة لتحليل واقع ومستوى الحكم المحلي (اللامركزية) على المستوى المحلي للمحافظات بجوانبها التنظيمية والتخطيطية والتنفيذية فقد اعتمد على افكار وفرضيات اسلوب (Karin) في التجربة الاردنيقي اطار اللامركزية ومسوّغات ذلك استندت الى شمولية هذا الاسلوب منهاجاً علمياً تخطيطياً لتقييم مستوى اللامركزية للمؤسسات التخطيطية رقمياً، من اجل معرفة هل ان الحكومات المحلية في هذه البلدان نابعة من مصادر تتمتع بقوة ام انها ليست بذات قوة في البلد صاحب الدراسة، استخدمت هذه الطريقة في العديد من الدراسات الخاصة بنظام (الحكم المحلي و اللامركزية الادارية)، مع الاخذ بنظر الاعتبار واقع الحال والخصوصية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، فضلاً عن البعد التاريخي، لذا لاحظنا انه من الممكن الاستفادة منها في معرفة مدى تمتع مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالقوة الكافية كونه تطبيق لنظام الحكم المحلي على مستوى الدولة العراقية، لذا قمنا بتقسيم مستوى الحكم المحلي في العراق إلى ثلاث مستويات رئيسيه حسب طريقة كارين :

- ١- حكومات محليه قوية.
- ٢- حكومات محلية متوسطة.
- ٣- حكومات محلية ضعيفة.

* التخطيط التنموي الإقليمي في إطار اللامركزية الإدارية - التجربة الأردنية، شبكة المعلومات الدولية ، الانترنت :-

<http://www.uqu.edu.sa/majalat/humanities/٢vol١٤/b٣.htm>

أما الأساس التي نعتمد عليه في هذا التقسيم يتمثل في تحديد الجوانب المختلفة السياسية والادارية التي يرتبط بها تطبيق نظام الحكم المحلي ارتباطا وثيقا، وننطلق في هذا التحليل من منظورين:

- المصدر التشريعي الذي صدرت منه تلك الجوانب سواءً من الدستور أم القوانين أم الأوامر الإدارية. ويعد الدستور أقوى المصادر التشريعية ولا تتغير بنوده إلا بعد إجراءات مشددة ومترابطة وبالنسبة للقوانين يمكن القيام بتعديلها بشكل أقل تشدداً من الدستور، وفي حالة الأوامر الإدارية فيمكن تغييرها بشكل أسهل من تغيير القوانين. لذا فقد حددت الدرجة القوية الأعلى للدستور والمتوسطة للقوانين والضعيفة للأوامر الإدارية حسب طريقة كارين.

- حسب نفس الطريقة يتم تحديد حجم ونوع الصلاحيات لكل من الجوانب السياسية والادارية وربطها بمستوى الحكم المحلي في تطبيق اللامركزية الذي تمثله وقد تمثلت تلك الجوانب بالاتي :

- **البعد المكاني:** ويقصد به تشكيل الوحدات الجغرافية للحكومات المحلية، فإذا تم ذلك بموجب للدستور تكون الحكومات المحلية قوية، وإذا حصل ذلك وفق للقانون تكون متوسطة، أما إذا شكلت هذه الوحدات بموجب قرار إداري فتكون ضعيفة.

- **البعد التنظيمي:** ويعني مدى استقلالية الحكومات المحلية في وضع نظامها الداخلي، فإذا كانت هذه الحكومات تتمتع بالاستقلال الكافي في وضع نظامها الداخلي تكون قوية، وإذا ما قامت الحكومة المركزية بتحديد إطار عام للنظام الداخلي للسلطات المحلية فتكون متوسطة، وإذا وضعت الحكومة المركزية النظام الداخلي للوحدات الإدارية المحلية أو حددت تعليمات تفصيلية لهذه الغاية فتكون الحكومات المحلية ضعيفة.

- **البعد المؤسسي:** إذا توفر للحكومات المحلية البناء المؤسسي المعتاد للحكومات من برلمان وقضاء مستقل فتكون قوية، وإذا توفرت جميع المؤسسات باستثناء القضاء وبعض المؤسسات الأخرى فتكون متوسطة، أما إذا كانت الحكومات المحلية مجرد سلطة إدارية عندئذ تكون ضعيفة.

- **تعيين المسؤولين:** إذا كان تعيين المسؤولين في الحكومات المحلية يتم بواسطة الانتخاب من قبل السكان تكون قوية، وإذا تم تعيين المسؤولين في هذه الحكومات بموافقة السلطة المركزية فتكون عندئذ متوسطة، وفي حالة تعيين المسؤولين من قبل الحكومة المركزية تكون ضعيفة .

- **تحديد الصلاحيات:** إذا حددت صلاحيات الحكومات المحلية بموجب الدستور تكون قوية، وإذا كان ذلك عن طريق القانون تكون متوسطة، أما إذا كان هذا التحديد قائم على أساس قرار إداري فتكون ضعيفة.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

- **صلاحية التشريع:** إذا تمتعت الحكومات المحلية بصلاحيات تشريع كاملة في جوانب معينة تكون قوية، وإذا كانت صلاحية التشريع في جوانب معينة موزعة ما بين الحكومة المحلية والسلطة المركزية فتكون متوسطة، وفي حالة عدم امتلاك الحكومات المحلية لأي سلطة تشريعية تكون ضعيفة.
 - **فرض وجمع الضرائب:** إذا كان من صلاحيات الحكومات المحلية استيفاء ضرائب الدولة المختلفة في المناطق التي تمارس فيها صلاحياتها تكون قوية، أما إذا اقتصر صلاحياتها في هذا المجال على استيفاء الضرائب المحلية فتكون متوسطة، وإذا لم تمتلك هذه الوحدات أي من صلاحيات استيفاء الضرائب تكون ضعيفة.
 - **صلاحية الإنفاق:** إذا تمتعت الحكومات المحلية باستقلالية في الصرف وبدون شروط تكون قوية، وإذا كان الصرف وفق شروط تحددها السلطة المركزية تكون متوسطة، أما إذا كان الصرف بموافقة السلطة المركزية فتكون ضعيفة.
 - **تمثيل المصالح المحلية على المستوى الوطني:** إذا كانت المصالح المحلية والإقليمية ممثلة بمؤسسات على المستوى الوطني مثلاً في مجالس برلمانية تكون قوية، وإذا اقتصر تمثيل المصالح المحلية على المستوى الوطني بشخص أو أكثر تكون متوسطة، وإذا غاب الشرطان السابقان تكون ضعيفة.
- ولتطبيق هذه المنهجية على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الدولة العراقية، فقد تم تطوير مقياس تراتبي تم بموجبه تحديد أوزان رقمية تتزايد قيمها حسابياً بمقدار ثابت كلما ارتفع مستوى تطبيق الحكم المحلي (اللامركزية)، أي كلما انتقلنا تصاعدياً من اللامركزية الضعيفة باتجاه اللامركزية القوية، وذلك لاستخدامه كمعيار لقياس درجة اللامركزية، ولعل هذا التناسب الحسابي والرقمي مع مستوى اللامركزية والتزايد الثابت في الأوزان كلما ارتفع مستوى اللامركزية هو الذي يؤكد ويضمن مصداقية هذا المقياس الذي يتكون مما يلي:

مستوى الحكومات المحلية (اللامركزية) الدرجة

٥	حكومات محلية قوية
٣	حكومات محلية متوسطة
١	حكومات محلية ضعيفة

طبقت طريقة كارين من قبل الباحث على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم قبل عام ٢٠٠٣ أي وفقاً لقانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ (الملغى) ، وكذلك على مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد التغير الساسي ٢٠٠٣ وفقاً للدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨).

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

جدول رقم (٢) مستوى اللامركزية في العراق وفقاً لطريقة (Karin)

الجوانب الإدارية	مستوى للامركزية قبل ٢٠٠٣	نوع التشريع وفقاً لقانون ١٥٩ لسنة ١٩٦٩	مستوى اللامركزية بعد ٢٠٠٣	نوع التشريع وفقاً لقانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨
البعد المكاني	٣	التقسيمات الادارية وجدت بموجب قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩	٣	التقسيمات الإدارية وجدت بموجب قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨
البعد التنظيمي	١	الحكومة المركزية تضع النظام الداخلي	٥	الحكومات المحلية تضع النظام الداخلي
البعد المؤسسي	١	عدم وجود مجالس محلية مستقلة في المحافظات	٥	وجود مجالس محلية مستقلة في المحافظات
تعيين المسؤولين	١	يعين بمرسوم جمهوري من قبل الحكومة المركزية	٥	تعين من قبل الحكومة المحلية
تحديد الصلاحيات	٣	صدرت بموجب قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩	٣	صدرت بموجب قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨
صلاحية التشريع	١	لا تمتلك صلاحيات لتشريع	٥	تمتلك صلاحيات تشريعية ومالية
فرض وجمع الضرائب	٣	صدرت بموجب قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩	٣	صدرت بموجب قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨
صلاحية الإنفاق	٣	صلاحياتها محددة بموجب قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩	٣	صلاحيات محدد بموجب قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨
تمثيل المصالح على المستوى الوطني	٥	ممثلة في البرلمان	٥	ممثلة في البرلمان
المجموع	٢١		٣٧	

المصدر:- من إعداد الباحث بالاعتماد على قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

الفصل الثاني مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة ، البنية)

من خلال هذه النتائج وتطبيق هذا المقياس حصلت الابعاد التنظيمية التخطيطية المحددة والمرتبطة باللامركزية وفقاً لقانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ على مجموع لأجمالي (٢١) درجة بمقياس (Karin) إذ تعطي مستوى اللامركزية (ضعيف) ونسبة (٢,٣)، لذا نرى ان التشريعات في العراق في فترة حكم النظام السابق لم تكن بالقوة المناسبة لكي نحكم على النظام بانه لامركزي في حكمه .

فحين إن النتائج التطبيقية لهذا المقياس وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١ لسنة ٢٠٠٨) حصلت على مجموع إجمالي (٣٧) درجة بمقياس (Karin) وهي تعطي مستوى من اللامركزية (فوق المتوسط) ونسبة (٤,٣)، لذا نستنتج من ذلك وجود الامكانية الكافية لتطبيق اللامركزية على مستوى المحافظات غير المنتظمة في إقليم وبمستوى لامركزية فوق المتوسط، كما يلاحظ من الجدول (٢)، ان الصلاحيات الممنوحة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم تمكن هذه الوحدات من اعداد وتنفيذ ومتابعة الخطط الاقليمية على المستوى المحلي بصورة فاعلة ومؤثرة، فهذه الوحدات مثلاً تمتلك مصادر تمويل محددة وثابتة بدرجة متوسطة، كذلك من ناحية الضرائب وصلاحيات الانفاق، ولها حق في تعيين المسؤولين بدرجة لامركزية قوية، وتستطيع تمثيل مصالحها المحلية على المستوى الوطني بدرجة لامركزية قوية.

الفصل الأول

إطار مفاهيمي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في
إقليم

الفصل الثاني

مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم في العراق
(النشأة ، البنية ، الإطار القانوني)

الفصل الثالث

تقييم أداء مجلس محافظة النجف الأشرف

المصادر

الملاحق

الخاتمة

المقدمة

فهرست المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
٧-١	المقدمة
٦٧ - ٨	الفصل الاول: إطار مفاهيمي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم
٢٥-١٠	المبحث الأول : الإطار النظري العام للنظام اللامركزي
١٥-١١	المطلب الأول: ماهية النظام اللامركزي
٢٥-١٦	المطلب الثاني: انواع النظام اللامركزي
٤٨-٢٦	المبحث الثاني: مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم
٣١-٢٧	المطلب الأول: مفهوم نظام مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم
٣٥-٣٢	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم
٤٨-٣٦	المطلب الثالث: مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والمفاهيم المقاربة
٦٧-٤٩	المبحث الثالث: مقومات وأهداف وجود مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم
٥٩-٥٠	المطلب الأول: مقومات وجود مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم
٦٧-٦٠	المطلب الثاني: أهداف مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم
١٤٩-٦٨	الفصل الثاني: مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (النشأة، البنية، الإطار القانوني)
٩٥-٧١	المبحث الأول: نشأة وتطور مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق قبل عام ٢٠٠٣
٨١-٧٢	المطلب الأول: مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العهد الملكي (١٩٥٨ - ١٩٢٥)
٩٥-٨٢	المطلب الثاني: مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العهد الجمهوري (٢٠٠٣ - ١٩٥٨)

رقم الصفحة	الموضوع
١٤٩-٩٦	المبحث الثاني: تطور مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد عام ٢٠٠٣
١٠٨-٩٧	المطلب الأول: مقدمات المشروع الفيدرالي في العراق
١١٩-١٠٩	المطلب الثاني: الظروف السياسية التي رافقت نشأة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد عام ٢٠٠٣
١٤٩-١٢٠	المطلب الثالث: مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بين عام ٢٠٠٣ - ٢٠٠٥
٢٤٧-١٥٠	الفصل الثالث: تقييم أداء مجلس محافظات النجف الأشرف
٢٠١-١٥١	المبحث الأول: نشأة وبنية مجلس محافظة النجف الأشرف بعد عام ٢٠٠٣
١٧٧-١٥٦	المطلب الأول: نشأة مجلس محافظة النجف الأشرف بعد عام ٢٠٠٣
٢٠١-١٧٨	المطلب الثاني: بنية مجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩
٢٤٧-٢٠٢	المبحث الثاني: مؤشرات تقييم أداء مجلس محافظة النجف الأشرف
٢٣١-٢٠٣	المطلب الأول: المؤشرات المالية
٢٤٧-٢٣٢	المطلب الثاني: المؤشرات الاجتماعية.
٢٥٥-٢٤٨	الخاتمة (الاستنتاجات والتوصيات)
٢٧٣-٢٥٦	قائمة المصادر
٣٥٠-٢٧٤	الملاحق

فهرست الأشكال

الاشكال	العنوان	رقم الصفحة
شكل رقم (١)	مدى درجة اللامركزية	١٣
شكل رقم (٢)	النظام المركزي والنظام اللامركزي	١٤
شكل رقم (٣)	اشكال اللامركزية الإدارية	٢١
شكل رقم (٤)	اشكال اللامركزية السياسية والادارية	٢٢
شكل رقم (٥)	نسبة المساحة للوحدات الإدارية لمحافظة النجف الأشرف	١٥٤
شكل رقم (٦)	توزيع الموازنة حسب للقطاعات في محافظة النجف الأشرف	٢١١
شكل رقم (٧)	الأهمية النسبية للمحافظات على المستوى الوطني بالاعتماد على عدد السكان	٢١٤
شكل رقم (٨)	عينة الدراسة بحسب الجنس	٢٣٤
شكل رقم (٩)	عينة الدراسة بحسب الفئة العمرية	٢٣٥
شكل رقم (١٠)	عينة الدراسة بحسب التحصيل العلمي	٢٣٦
شكل رقم (١١)	النسبة المئوية للمشاركة في اختيار أعضاء مجلس المحافظة	٢٣٧
شكل رقم (١٢)	مدى اسهام مجلس المحافظة في تقديم الخدمات وحل المشكلات المحلية	٢٣٨
شكل رقم (١٣)	أهم الملفات التي كان لمجلس المحافظة معالجتها	٢٤٠
شكل رقم (١٤)	أهم معوقات عدم قيام مجلس المحافظة بتقديم الخدمات وحل المشكلات	٢٤٢
شكل رقم (١٥)	أهم الوسائل التي يستخدمها المواطن لإيصال مشكلاتهم المحلية	٢٤٤
شكل رقم (١٦)	مدى إمكانية المجلس القادم في تقديم الخدمات وحل المشكلات	٢٤٦

فهرست الجداول

الجدول	العنوان	رقم الصفحة
جدول رقم (١)	معايير التميز بين مصطلحين الحكم المحلي والادارة المحلية	٤٢
جدول رقم (٢)	مستوى اللامركزية في العراق وفقاً لطريقة (Karin)	١٤٨
جدول رقم (٣)	أقضية ونواح سنجد كربلاء	١٥٢
جدول رقم (٤)	الوحدات الإدارية لمحافظة النجف الأشرف ومساحاتها	١٥٤
جدول رقم (٥)	اسماء القوائم وعدد المقاعد لكل قائمة فائزة في عضوية مجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٥	١٦٧
جدول رقم (٦)	مقاعد المرشحين والمرشحات في انتخابات مجالس المحافظات لسنة ٢٠٠٩	١٧٢
جدول رقم (٧)	نسبة التصويت لكل محافظة في انتخابات مجالس المحافظات لسنة ٢٠٠٩	١٧٤
جدول رقم (٨)	النتائج الأولية للقوائم الفائزة في مجلس محافظة النجف الأشرف ونسبة كل قائمة	١٧٥
جدول رقم (٩)	عدد المقاعد للقوائم الفائزة مع عدد الأصوات لكل قائمة لمحافظة النجف الأشرف	١٧٧
جدول رقم (١٠)	توزيع مبالغ الموازنة للأعوام ٢٠٠٧-٢٠٠٩	٢١٠
جدول رقم (١١)	الأهمية النسبية للمحافظات بالاعتماد على عدد السكان لعام ٢٠٠٩	٢١٤
جدول رقم (١٢)	نسبة المبالغ للأقضية والنواحي لموازنة تنمية الأقاليم ٢٠١٠	٢١٦
جدول رقم (١٣)	المبالغ المخصصة لتنمية الاقاليم لمحافظة النجف ٢٠١٠ حسب القطاعات	٢١٧
جدول رقم (١٤)	المبالغ المخصصة لكل قطاع والنسبة المئوية ٢٠١١	٢٢١

٢٢٢	تخصيصات الموازنة حسب النسبة السكانية لعام ٢٠١١	جدول رقم (١٥)
٢٢٥	موازنة تنمية الاقاليم لمحافظة النجف الأشرف لعام ٢٠١٢ مقارنة مع الاعوام ٢٠١١-٢٠١٣	جدول رقم (١٦)
٢٢٦	تخصيصات برنامج تنمية الاقاليم على المستوى الوطني للمدة ٢٠٠٦-٢٠١١	جدول رقم (١٧)
٢٢٦	المبالغ المخصصة والمصرفية لخطه تنمية المشاريع لمحافظة النجف الأشرف لسنوات ٢٠٠٦-٢٠١٠	جدول رقم (١٨)
٢٢٧	نسبة المبالغ المخصصة ونسب الانجاز لمشروعات تنمية الاقاليم الخاصة لسنة ٢٠١٠	جدول رقم (١٩)
٢٢٨	نسبة المبالغ المخصصة ونسب الانجاز لمشروعات تنمية الاقاليم الخاصة بالمحافظة لسنة ٢٠١١	جدول رقم (٢٠)
٢٢٩	الخلاصة لنسبة الانجاز المبالغ المخصصة ونسب الانجاز الفعلي لمشروعات تنمية الاعمار الاقاليم ٢٠١١	جدول رقم (٢١)
٢٣٠	نسبة المبالغ المخصصة لمشاريع التنمية والأعمار الخاصة	جدول رقم (٢٢)
٢٣٣	جنس عينة الدراسة	جدول رقم (٢٣)
٢٣٤	توزيع عينة الدراسة بحسب الفئات العمرية	جدول رقم (٢٤)
٢٣٥	توزيع عينة الدراسة حسب التحصيل العلمي	جدول رقم (٢٥)
٢٣٦	مدى المشاركة في آخر انتخابات لمجلس محافظة النجف الأشرف	جدول رقم (٢٦)
٢٣٨	مدى اسهام مجلس المحافظة في تقديم الخدمات وحل المشكلات المحلية	جدول رقم (٢٧)
٢٤٠	أهم الملفات التي كان لمجلس محافظة النجف الأشرف دورا في معالجتها	جدول رقم (٢٨)
٢٤٢	اسباب أو معوقات عدم قيام مجلس المحافظة بتقديم الخدمات وحل المشكلات بشكل أفضل	جدول رقم (٢٩)

٢٤٤	الوسائل التي تستخدم من قبل المواطن المحلي لإيصال مشكلاته لمجلس المحافظة	جدول رقم (٣٠)
٢٤٦	مدى إمكانية المجلس المحلي القادم في تقديم الخدمات وحل المشكلات	جدول رقم (٣١)

فهرست المخططات

رقم الصفحة	العنوان	المخططات
٢٥	تقسيمات النظم الإدارية السياسية لنظام اللامركزية	مخطط رقم (١)
٩٥	التقسيمات الإدارية ومكونات السلطة في العراق قبل العام ٢٠٠٣	مخطط رقم (٢)
١٣٢	شكل الدولة العراقية وفقاً للدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥	مخطط رقم (٣)
١٤٤	السلسلة التشريعية والتنفيذية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم	مخطط رقم (٤)
١٨٩	حقوق أعضاء مجلس المحافظة وفقاً للنظام الداخلي	مخطط رقم (٥)
٢٠١	انعقاد جلسات مجلس المحافظة حسب النظام الداخلي لمجالس محافظة النجف الأشرف	مخطط رقم (٦)

فهرست الملاحق

رقم الصفحة	العنوان	الملاحق
٢٧٥	الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨	ملحق رقم (١)
٢٧٩	قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية	ملحق رقم (٢)
٢٨٣	أمر (٧١) سلطة الائتلاف المؤقتة	ملحق رقم (٣)
٢٨٩	قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨	ملحق رقم (٤)
٢٩٩	النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩	ملحق رقم (٥)
٣١٨	توزيع المبالغ لموازنات لأعوام ٢٠٠٧-٢٠٠٩	ملحق رقم (٦)
٣١٩	خطة تنمية الاقاليم لعام ٢٠١٠ لمحافظة النجف الأشرف	ملحق رقم (٧)
٣٣٢	خطة تنمية الاقاليم لعام ٢٠١١ لمحافظة النجف الأشرف	ملحق رقم (٨)
٣٤٨	نموذج استمارة الاستبانة	ملحق رقم (٩)

Abstract:

This study is to evaluate the experience of the provincial councils in the governorates not incorporated into a region in Iraq after 2003, and to identify the factors of their success, and the reasons for their failure in public policy-making, delivery of basic services and overall development of the local communities that elected them, through the application of the system of decentralized policy and administration, taking the Provincial Council of Najaf as a practical example of the Law of Governorates Not Incorporated into a Region, No. 21 of 2008. Therefore, the researcher focused on the nature of the relationship between the local governments and the federal government, and identified their powers and functions as elected local governments enjoying legislative and regulatory status.

To achieve the objective of the study, the study included three chapters in which the researcher addressed the nature and types of the decentralized system, the concept of the provincial councils in the governorates not incorporated into a region as local governments, the extent of the legal nature granted by the legal personality, and the most important elements that support their existence as local governments with the aim of achieving the objectives that the local governments have been established to achieve. The study also dealt with the historical factors that have made the state of Iraq composed of the governorates not incorporated into a region

and others adopting the federal system after the political change in Iraq in 2003, and political circumstances that led to the adoption of a decentralized system beginning with Order (71) of 2004 issued by the Provisional Coalition Authority, passing through the permanent Iraqi constitution for the year 2005, and ending with the Law of Governorates Not Incorporated into a Region No. (21) of 2008, that described the provincial council as (the highest legislative and regulatory authority within the administrative boundary of the governorate). The third chapter is dedicated to evaluating the experience of the Provincial Council of Najaf, depending on its inception through the first provincial elections in 2005 and the second provincial elections in 2009, and analyzing the mechanisms of the Council's work, depending on its bylaw. Finally, the study analyzed the financial and social indicators and the practical information that have been drawn from the questionnaire form which included general information about the performance of the Provincial Council of Najaf, the level of services that the Council provides and information on the causes of the obstacles that greatly hindered the Provincial Council to play its role as a legislative and regulatory authority within the administrative boundary of the governorate. Additionally, the study covered a set of conclusions and proposals.

المستخلص:

يأتي هذا البحث لتقييم تجربة مجالس المحافظات غير المنتظم في إقليم في العراق بعد ٢٠٠٣، ومعرفة عوامل نجاحها، وأسباب فشلها في صنع السياسات العامة وتقديم الخدمات الأساسية والتنمية الشاملة للمجتمع المحلي الذي انتخبها، ضمن تطبيقها للنظام اللامركزي في السياسة والإدارة في محافظة النجف الاشراف كأنموذج تطبيقي وعملي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ولذا ركز الباحث على طبيعة العلاقة بين الحكومات المحلية وبين الحكومة الاتحادية، وتحديد الصلاحيات والمهام المناطة بها كحكومات محلية منتخبة ذات صفة تشريعية ورقابية.

وبغية تحقيق هدف البحث، فقد اشتمل البحث على ثلاثة فصول تناول فيها ماهية نظام اللامركزي وأنواعها، ومفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها حكومات محلية، ومدى الطبيعة القانونية التي تمنحها الشخصية المعنوية وأهم المقومات التي تدعم وجودها كحكومت محلية وصولاً للتحقيق أهدافها التي تسعى إليها والتي وجدت من أجل القيام بها، كما وتناولت العوامل التاريخية التي جعلت الدولة العراقية تتكون من محافظات غير المنتظمة في إقليم وأخرى تعتمد النظام الفيدرالي بعد التغير السياسي في العراق ٢٠٠٣ مروراً بالظروف السياسية التي أدت للاعتماد على النظام اللامركزي بدءاً بالأمر (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الصادر على سلطة الائتلاف المؤقتة ومرور بالدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ وانتهاءً بقانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، الذي وصف مجلس المحافظة بأنه (أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة)، إما الفصل الثالث فإنه اختص في تقييم تجربة مجلس محافظة النجف الاشراف بالاعتماد على نشأته من خلال انتخابات مجالس المحافظات الأولى لسنة ٢٠٠٥ وانتخابات مجالس المحافظات الثانية لسنة ٢٠٠٩، وتحليل اليات عمل المجلس بالاعتماد على النظام الداخلي، وأخيراً تناولت الدراسة تحليل المؤشرات المالية والاجتماعية والمعلومات العملية التي تم استخلاصها، من استمارة الاستبانة التي تضمنت معلومات عامة عن أداء مجلس محافظة النجف الاشراف، ومستوى الخدمات التي تقدمها ومعلومات عن اسباب المعوقات التي تشكل عقبة اساسية في عدم تمكنه من الاضطلاع بدورها كسلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة. مع مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات التي تضمنه البحث.

- القرآن الكريم

المصادر

- أولاً: الدساتير والقوانين والوثائق

أ- الدساتير

١. الدستور العراقي لعام ١٩٢٥.
٢. الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٥٨.
٣. الدستور العراقي لعام ١٩٦٤ المعدل.
٤. الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٧٠.
٥. الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

ب- القوانين

٦. قانون إدارة الالوية رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧.
٧. قانون إدارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١.
٨. قانون إدارة الالوية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥.
٩. قانون رقم (٩) لسنة ١٩٥٨.
١٠. قانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٥٩.
١١. قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤.
١٢. قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.
١٣. قانون مجلس الشعب المحلية (٢٥) لسنة ١٩٩٥.
١٤. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤.
١٥. الامر (٧١) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة.
١٦. قانون تنظيم الانتخابات لمجالس المحافظات رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨.
١٧. قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨.
١٨. قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

ج- الوثائق

١٩. الوقائع العراقية: الامر (٩٦)، العدد (٣٩٨٤)، حزيران ٢٠٠٤.
٢٠. قرار المحكمة الاتحادية العليا: العدد (٨٥)، ١٢/١٠/٢٠٠٩.

٢١. قراري مجلس الشورى الدولة المرقمين (٢٠٠٥ / ٥٩) و (٢٠٠٥ / ٦١) في ٢٩ / ١٠ / ٢٠٠٥ ، ٢٠٠٥ / ١ / ١ .
٢٢. الموازنة الفيدرالية لأعوام ٢٠٠٧ - ٢٠٠٩ لمحافظة النجف الأشرف.
٢٣. موازنة تنمية الاقاليم لعام ٢٠١٠ محافظة انجف الأشرف.
٢٤. موازنة تنمية الاقاليم لعام ٢٠١١ محافظة النجف الأشرف.
٢٥. موازنة تنمية الاقاليم لعام ٢٠١٢ محافظة النجف الأشرف.
٢٦. النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩.
٢٧. الوقائع العراقية: العدد (٣٩٧٧)، حزيران ٢٠٠٣.
٢٨. الوقائع العراقية: العدد (٣٣٤٥)، اذار ١٩٩١.
٢٩. الوقائع العراقية: العدد (٤٠٩١)، تشرين الأول ٢٠٠٨.
٣٠. الوقائع النجفية: العدد (١)، حزيران ٢٠٠٩.

- ثانياً: - المعاجم والقواميس

١. أحمد رضا: معجم متن اللغة، مج ٥، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٦٠.
٢. أحمد زكي البدوي: معجم المصطلحات العلوم الإدارية، ط ٢، دار الكتاب المصري، القاهرة، ١٩٩٤.
٣. بشير عباس العلاق : معجم مصطلحات العلوم الإدارية الموحدة (إنكليزي ، عربي) ، الدار العربية للموسوعات ، بيروت ، ١٩٨٣ .
٤. جبران مسعود : الرائد (معجم الفبائي في اللغة والإعلام) ، دار العلم للملايين، بلا، ٢٠٠٣.
٥. جماعة من كبار اللغويين العرب: المعجم العربي الأساسي، المنظمة العربية للتربية والثقافة والإعلام ، لاروس ، ١٩٨٩.
٦. عبد الواحد كرم : معجم المصطلحات القانونية (شريعة ، قانون ، عربي ، فرنسي ، إنكليزي)، دار الكتب القانونية، مصر، ١٩٩٥.
٧. الياس أنطوان وادوار الياس : القاموس العصري (عربي انكليزي) ، المطبعة العصرية ، القاهرة ، ١٩٥٤.

ثالثاً: - الكتب العربية

١. أحسان محمد الحسن، عبد المنعم الحسني: طرق البحث الاجتماع، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨١.
٢. إبراهيم عبد العزيز شيجا: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٧.
٣. أحمد إبراهيم علي الوتري : النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق ، مكتب التفسير للإعلان، اربيل، ٢٠٠٨.
٤. أحمد خليف العفيفي: التطور الإداري للدولة العراقية سنة ١٩٢٢-١٩٣٢، دار جرير للنشر والطباعة، بغداد، ٢٠٠٨.
٥. أحمد رشيد: نظرية الإدارة العامة - السياسة العامة والجهاز الإداري، دار المعارف، القاهرة، ١٩٨١.
٦. أحمد صقر عاشور : الإدارة العامة - مدخل بيئي مقارنة ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٧٩.
٧. أحمد عبد القادر الجمال: القانون الإداري المصري والمقارن، ج ٢، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٥٥.
٨. أحمد محمد قاسمي: الشأن المحلي في سياق اللامركزية وعدم التركيز، الملتقى للطباعة والنشر، بلا.
٩. أحمد مصطفى الحسين: مدخل إلى تحليل السياسات العامة، المركز العلمي للدراسات السياسية، الجامعة الاردنية، عمان، ٢٠٠٢.
١٠. أمم سرحان : القانون الدستوري والنظم السياسية ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت، ٢٠٠٣ .
١١. أيمن عودة المعاني : الإدارة المحلية ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ .
١٢. بول سالم وانطون مسرة : اللامركزية الإدارية في لبنان (الإشكالية والتطبيق)، المركز اللبناني للدراسات ، بيروت ، ١٩٩٦.
١٣. ثروت بدوي : النظم السياسية ، ج ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٤.
١٤. جاسم محمد الذهبي : مبادئ الإدارة الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية ، ج ٢ ، مطبعة العمال المركزية ، بغداد ، ١٩٨٨.

١٥. جمال ناصر جبار الزيداوي : دراسات دستورية ، سلسلة كتب مركز العراق ، العدد (٣٥) ، مطبعة البيئة بغداد ، ٢٠٠٩.
١٦. جورج سعد: القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦.
١٧. حسن لطيف الزبيدي وآخرون : العراق والبحث عن المستقبل ، المركز العراقي للبحوث والدراسات ، شركة جاردينا للطباعة والتوزيع، لبنان ، ٢٠٠٨.
١٨. حسن محمد عواضة : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية ، دراسة مقارنة ، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٨٣.
١٩. حسين الدوري وآخرون : تطور الإدارة العامة في العراق ، مطبعة الشرق الأوسط، بغداد، ١٩٧٩.
٢٠. حسين الرحال وعبد المجيد كمونه : الإدارة المركزية و لأداره المحلية في العراق ، مطبعة عبد الكريم زاهد، بغداد، ١٩٥٣.
٢١. حسين عثمان محمد عثمان: أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
٢٢. حيدر مثني محمد : دور البرلمان في تعزيز اللامركزية في العراق، مجلس النواب العراقي ، دائرة البحوث، بغداد، ٢٠٠٧.
٢٣. حيدر مثني محمد : علاقة المركز بالأطراف القسم الاداري والسلطة التشريعية ، مجلس النواب العراقي ، دائرة البحوث ، بغداد، ٢٠٠٧.
٢٤. خالد خليل الظاهر: القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مطبعة المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٨.
٢٥. خالد سمارة الزعبي : تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٤.
٢٦. خالد سمارة الزعبي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسي ، المركز العربي ، عمان ، ١٩٩٦.
٢٧. دهام محمد العزاوي: الاحتلال الأمريكي للعراق وابعاد الفيدرالية الكردية، الدار العربية للعلوم، بيروت، ٢٠٠٩.
٢٨. رعد الجدة : التشريعات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، بغداد ، ١٩٩٨.
٢٩. رفعت عبد السيد: مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣.
٣٠. رياض عزيز هادي : البرلمان في العراق ، الواقع والمستقبل ، بغداد ، بلا ، ٢٠٠٥.

٣١. زكي محمد النجار : الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥.
٣٢. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري ، ج ١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ط ٣ ، بيروت، ١٩٩٤.
٣٣. سامي جمال الدين : اصول القانون الإداري - تنظيم السلطة الادارية والادارة المحلية، منشأة المعارف، الاسكندرية ، ٢٠٠٤.
٣٤. سعيد جفري: التنظيم الاداري بالمغرب، مكتبة الرشاد للطباعة، الدار البيضاء، ٢٠٠٦.
٣٥. سليمان محمد الطماوي : شرح قانون الحكم المحلي الجديد ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٠ .
٣٦. سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة، ١٩٧٣.
٣٧. سيد محمود الهوا ري: الإدارة العامة المبادئ والنظريات، مطبعة الإنصاف، بيروت، ١٩٦٤.
٣٨. شاب توما منصور: القانون الإداري، مطبعة دار العراق للطبع والنشر، بغداد، ١٩٨٠.
٣٩. شريف علي: مذكرات في الإدارة العامة، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، ١٩٧٥.
٤٠. صباح صادق جعفر الانباري: دليل التشريع العراقي، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩.
٤١. طارق المجذوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والاصلاح الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
٤٢. طارق المجذوب: الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٠.
٤٣. طعيمه الجرف : القانون الإداري، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٤.
٤٤. طه حميد حسن العنبيكي : العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٠.
٤٥. ظريف بطرس :الإدارة المحلية مفهوماً وإيكولوجيتها، موسوعة الحكم المحلي، ج ١، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة ، ١٩٧٧.
٤٦. عامر الكبيسي : الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، ج ٢، ط ٥، المكتبة الوطنية، بغداد، ١٩٨٣.
٤٧. عبد الأمير عبد العظيم العكيلي: مذكرات في مبادئ الإدارة العامة (مدخل بيئي سياسي)، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ١٩٩٢.
٤٨. عبد الحسين شعبان، السيادة ومبدأ التدخل الانساني، مطبعة جامعة صلاح الدين، اربيل، ٢٠٠٠.

٤٩. عبد الحميد حشيش : المبادئ العامة للإدارة المحلية في النظام الفرنسي ، مديرية مطبعة الإدارة المحلية ، بلا ، ١٩٧٦.
٥٠. عبد الرزاق الحسني: العراق في دوري الاحتلال والانتداب، ج٢، مطبعة العرفان، سوريا، ١٩٣٨.
٥١. عبد الرزاق الشخيلي : الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠١.
٥٢. عبد الغني بسيوني عبد الله : التنظيم الإداري، الإسكندرية، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٥٣. عبد الغني بسيوني عبد الله : الوسيط في القانون الإداري، مطبعة سعيد كامل، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٥٤. عبد المجيد حسيب القيسي : الإدارة المحلية في انكلترا، (دراسة للنظام الإداري البريطاني) ، مطبعة الرابطة، بغداد ، ١٩٥٦.
٥٥. عدنان عمرو : الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية ، ط٢ ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
٥٦. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون : مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
٥٧. علي الشمراني : صراع الاضداد المعارضة العراقية بعد حرب الخليج، دار الحكمة، بغداد، ٢٠٠٣.
٥٨. علي عبد الرزاق الجلي: تصميم البحث الاجتماعي، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢.
٥٩. علي محمد بدير وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
٦٠. علي مهدي حيدر : الإدارة العامة للألوية في الجمهورية العراقية، ط٢، مطبعة الرشيد، بغداد، ١٩٦٢.
٦١. علي يوسف الشكري: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ايتراك للنشر والتوزيع، ط٢، القاهرة، ٢٠٠٧.
٦٢. غازي فيصل مهدي: نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان، بغداد، موسوعة الثقافة القانونية، ٢٠٠٨.

٦٣. غازي كرم: مجالس الشعب آراء ومقترحات، مركز البحوث القانونية، وزارة العدل، بغداد، ١٩٨٥.
٦٤. غسان العربي: سياسة القوى - مستقبل النظام الدولي والقوى العظمى، بيروت، مركز دراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق، ٢٠٠٠.
٦٥. فائز عزيز اسعد: دراسة ناقد لدستور العراق، دار البستان، بغداد، ٢٠٠٥.
٦٦. فرانيسكا بنيدا، اندرواليس وآخرون: التحول نحو الديمقراطية (الخيارات الرئيسية في عملية التحول الديمقراطي في العراق)، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، بلا، ٢٠٠٥.
٦٧. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.
٦٨. فؤاد العطار: دور المجالس المحلية في مشروعات التنمية، الموسوعة المحلية، دار الجيل للطباعة، القاهرة، ١٩٧٧.
٦٩. فؤاد العطار: محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٥٦.
٧٠. فؤاد قاسم الأمير: مقالات سياسية اقتصادية في عراق مابعد الاحتلال، مؤسسة الغد للدراسات والنشر، بغداد، ٢٠٠٥.
٧١. فوزي حبيش: الدارة العامة والتنظيم الاداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩١.
٧٢. قاسم حسن العبودي: تأثير النظم الانتخابية في النظم السياسي (دراسة مقارنة بالتجربة العراقية)، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
٧٣. كريم كشاكش : التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية) دراسة مقارنة، مطبعة جامعة اليرموك، عمان، ١٩٩٧.
٧٤. كامل المغربي وآخرون: اساسيات في الإدارة، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان ، ١٩٩٥.
٧٥. لبنان هاتف الشامي، ماركو إبراهيم نيمو: الإدارة المبادئ الأساسية، المركز القومي للنشر، اريد، ٢٠٠١.
٧٦. ماهر صالح علاوي الجبوري : مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٦.
٧٧. مجلس النواب العراقي : العملية التشريعية في العراق (٢٠٠٣ - ٢٠٠٧)، إصدار الدائرة الاعلامية، بغداد، ٢٠٠٨.
٧٨. محمد عمر مولود :الفيدرالية وا مكانية تطبيقها كنظام سياسي -العراق انموذجاً، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، اربيل، ٢٠٠٩.

٧٩. محمد فتح الله الخطيب وصبحي محرم: اتجاهات معاصرة في نظم الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣.
٨٠. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري المقارن، دار شباب الجامعة، الاسكندرية، ١٩٧٣.
٨١. محمد كامل ليلة: النظم السياسية - الدولة والحكومة، دار النهضة للطباعة، بيروت، ١٩٦٩.
٨٢. محمد كامل ليلة: نظرية المؤسسات العامة، دار الأحد للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩١.
٨٣. محمد كمال القاضي: الدعاية الانتخابية والنظام البرلماني في مصر، مكتبة مدبولي، القاهرة، ١٩٨٧.
٨٤. محمد محمود الطعمنة وسمير محمد عبد الوهاب : الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ، ٢٠٠٥.
٨٥. محمد محمود الطعمنة : نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي ، عمان، جامعة الدول العربية ، القاهرة، ٢٠٠٣.
٨٦. محمد هاوند : الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، ط٢، اربيل، ٢٠٠١.
٨٧. محمود عاطف البنا: نظام الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٨.
٨٨. مليكة الصروخ: القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الشركة المغربية للتوزيع الكتاب، الدار البيضاء، ط٦، ٢٠٠٨.
٨٩. منذر الشاوي: القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية، ط٢، مطبعة شفيق، بغداد، ١٩٦٦.
٩٠. منذر الشاوي: القانون الدستوري (نظرية الدولة)، مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١.
٩١. منير إبراهيم الشبلي: المرفق المحلي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع والطباعة، القاهرة، ١٩٧٧.
٩٢. منير محمود الوتري : القانون العام (المركزية واللامركزية)، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٦.
٩٣. نبيل عبد الرحمن حياوي: اللامركزية والفيدرالية، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤.
٩٤. نجم عبد الله العزاوي: المدخل إلى الإدارة، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٥.
٩٥. نواف كنعان : القانون الإداري الأردني ، مطابع الدستور التجارية، عمان، ط٣، ١٩٩٦.

٩٦. هادي حسن عليوي: احزاب المعارضة في العراق ١٩٦٨ - ٢٠٠٣، دار الكتب العلمية للنشر والطباعة، بيروت، بلا.
٩٧. هاشم ناصر المحنك: فلسفة الإدارة والمجتمع، مطبعة القضاء، النجف الاشرف، ١٩٩٠.
٩٨. وائل عبد اللطيف الفضل: أصول العمل النيابي - البرلماني، ج ١، ط ١، دار بابل للطباعة، بغداد، ٢٠١٠.
٩٩. وائل عبد اللطيف الفضل: أصول العمل النيابي، ج ٢، ط ٢، دار بابل للطباعة، بغداد، ٢٠١٢.
١٠٠. وائل عبد اللطيف الفضل : امكانية تطبيق الفيدرالية في العراق، بلا، ٢٠٠٧.
١٠١. وسيم حرب وآخرون: إشكاليات الديمقراطية والتنمية العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
١٠٢. يوسف فواز الهيتي: اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم، ثائر جعفر العصامي للطباعة الفنية الحديثة، بغداد، ٢٠١١.

رابعاً: - الكتب المترجمة

١. بول بريمر : عام قضية في العراق ، النضال من اجل بناء غير موجود، ترجمة عمر الايوبي، بيروت، دار الكتاب العربي ، ٢٠٠٦.
٢. بيترو . غالبريث : نهاية العراق، ترجمة اياد أحمد، الدار العربية للعلوم - ناشرون، بيروت، ٢٠٠٧.
٣. تشارلز تريب: صفحات من تاريخ العراق، ترجمة زينه جابر إدريس، مطابع الدار العربية للعلوم، بيروت، ٢٠٠٦.
٤. جورج أندرسون: مقدمة عن الفيدرالية، ترجمة : مها تكلأ ، أوتاوا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٧.
٥. جيرالد دي غوري: ثلاثة ملوك في بغداد، ترجمة وتعليق سليم طه التكريتي، دار المثنى للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٣.
٦. ديويين لوكارد: الفيدرالية الأمريكية، ترجمة لجنة من الأساتذة الجامعيين، منشورات دار الأفاق الجديدة، بيروت، ١٩٦٩.
٧. ريموند كارفليد كيتيل: العلوم السياسية، ترجمة فاضل زكي محمد، مكتبة النهضة، بغداد، ١٩٩٠.

٨. سعد اسكندر: الجذور التاريخية لمشروع الفيدرالية، ترجمة فاضل جكتر، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٧.
٩. علي عبد الامير علاوي: ربح الحرب وخسارة السلام، ترجمة عطا عبد الوهاب، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٩.

خامساً: - الرسائل والاطاريح

١. سحر حربي عبد الامير: انتخابات الجمعية الوطنية التأسيسية العراقية - ٣٠/٢/٢٠٠٥، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، بغداد، ٢٠٠٨.
٢. اسراء علاء الدين: النظم الادارية وعملية صنع السياسة العامة، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٥.
٣. سعيد فروري غافل: مجالس الشعب المحلية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية القانون، جامعة بابل، بابل، ١٩٩٨.
٤. عبد المعطي محمد يوسف: تنظيم المجالس المحلية، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية القانون، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٧٤.
٥. عبد العظيم جبر حافظ: التحول الديمقراطي في العراق: الواقع والمستقبل، رسالة ماجستير (منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٧.
٦. سعدي ابراهيم: النظام الاتحادي والهوية الوطنية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير (منشورة)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١١.

سادساً: - المجلات والدوريات

١. ابراهيم خليل العلاف: هياكل صنع القرار السياسي في العراق ومصادر الياته، سلسلة اوراق عراقية، عدد (١١)، مركز الدراسات الاقليمية، جامعة الموصل، ٢٠٠٧.
٢. أحمد المختار: تجربة انتخابات مجالس المحافظات في العراق أفاق الممارسة الديمقراطية إنشاء الانتخابات وبعدها، مجلة الملتقى، العدد (١٣)، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الاشرف، ٢٠٠٩.

٣. آدم روبرتس : نهاية الاحتلال في العراق ، مجلة المستقبل العربي، العدد(٣٠٧)، مركز دراسات الوحدة العربية، السنة (٢٧)، بيروت، ٢٠٠٤ .
٤. اريج طالب كاظم : اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور العراقي وقانون المحافظات ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد (٣)، الانبار، ٢٠١١.
٥. إزهار محمد عيلان : تجربة اللامركزية الإدارية في مجالس المحافظات مجلس محافظة بغداد – أنموذجاً، مجلة شؤون عراقية، العدد (٣)، مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠٠٩.
٦. إسراء علاء الدين نوري: العملية السياسية في العراق مشاهدة الاستمرار والتغيير، مجلة المستقبل العراقي، العدد (٨)، مركز العراق للأبحاث، بغداد، ٢٠٠٦.
٧. إسماعيل صمصاع غيدان، رفاة كريم كريل: الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد (١)، القادسية، ٢٠٠٨.
٨. أنور سعيد الحيدري: المحافظات العراقية نحو انتخابات ثانية، مجلة شؤون عراقية، العدد(٢)، مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠٠٩.
٩. باسم العوادي : جنوب العراق والفيدرالية (تقرير مصير ام ترف جغرافي)، مركز الدراسات الاستراتيجية، العدد (٢)، بغداد.
١٠. برهان غليون، وآخرون: حقوق الإنسان - الرؤى العالمية والإسلامية والعربية، سلسلة كتب المستقبل العربي (٤١)، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٥.
١١. جاسم العبودي : الفيدرالية بين الاتحاد والولاية، مجلة العراق الفيدرالي، العدد(١)، بغداد، ٢٠٠٥ .
١٢. جمال ناصر الزيداوي : الأنظمة الانتخابية والانتخابات في العراق، مجلة حوار الفكر، العدد(٥)، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، بغداد، ٢٠١٠ .
١٣. حازم الشمري : الاستحقاق الانتخابي للمرحلة المؤقتة للعراق ، مجلة العلوم السياسية ، عدد (٣٢)، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠٠٦.
١٤. حسن العكيلي : الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، مجلة التشريع والقضاء، العدد(٤)، بغداد، ٢٠٠٩.
١٥. حنان محمد القيسي : نظرات في مجالس المحافظات في العراق (دراسة قانونية) ، مجلة المستقبل العراقي ، العدد (١٥)، مركز العراق للأبحاث، بغداد ، ٢٠٠٨ .
١٦. حنان محمد القيسي : نظام اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، مجلة الملتقى، العدد (١١)، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الأشرف، ٢٠٠٨.

١٧. رافع خضر صالح ، علي هادي حميدي ، علاء عبد الحسن العنزي : تطبيق الفيدرالية في العراق (دراسة الإشكاليات والمعالجات)، مجلة جامعة بابل، العلوم الإدارية والقانونية ، المجلد (١٠)، العدد (٦) ، ٢٠٠٥.
١٨. رشيد عماره: اشكالية الفيدرالية في الدستور العراقي، مجلة المستقبل العربي، العدد (٦٢٥)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٥ .
١٩. صباح العريض: نحو نظرة مستقبلية للنظام الفيدرالي في العراق (الفيدرالية في العراق بين الاشكالات الداخلية والتحديات الخارجية)مؤسسة آفاق للدراسات والابحاث العراقية، النجف الاشرف، ٢٠٠٨.
٢٠. عادل الجبوري: رؤية استشرافية لانتخابات مجالس المحافظات المقبلة، مجلة الملتقى، العدد (١١)، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الاشرف، ٢٠٠٨.
٢١. عبد الفتاح ماضي: الدعاية الانتخابية في انتخابات مجلس الشورى ٢٠١٠، في مجموعة باحثين، تحرير: عمرو هشام ربيع، انتخابات مجلس الشورى ٢٠١٠، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠١٠.
٢٢. عبد المنعم المشاط: العسكريون والتنمية السياسية في العالم الثالث، مجلة السياسية الدولية، العدد (٩٢)، القاهرة، ١٩٨٨.
٢٣. عبد علي الخفاف: تعريف بالتشكيل الإداري وتحليل للموقع المكاني، مجلة الملتقى، العدد(٣)، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الاشرف، ٢٠٠٩.
٢٤. عدنان بهية: الانتخابات للجمعية الوطنية دراسة في النظم الانتخابية للوصول إلى صيغة مثلى لانتخابات الجمعية الوطنية المقبلة في العراق، مجلة العراق للبحوث والدراسات الاستراتيجية، العدد (١)، ٢٠٠٥.
٢٥. حيدر الفرجي : تطبيق النظام اللامركزي في إدارة الحكومات المحلية - العراق انموذجاً، مجلة الملتقى، العدد(١١)، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الأشرف، ٢٠١١.
٢٦. علي غسان أحمد : انتهاك قوات التحالف حقوق الانسان في العراق ، مجلة اوراق عراقية، العدد (٣)، ٢٠٠٥.
٢٧. غازي فيصل مهدي : نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، مجلة الملتقى، العدد(١١)، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الاشرف، ٢٠٠٨ .

٢٨. غسان أبو طبيخ : السلطة التشريعية في العراق بعد ٢٠٠٣/٤/٩ ، المجلة البرلمانية، العدد (١)، بلا ، بغداد، ٢٠١٠.
٢٩. قحطان أحمد سليمان : الفيدرالية في العراق بين الدستور والتطبيق العملي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد (٣٦٠)، بيروت ، ٢٠٠٩.
٣٠. مالك منسي صالح : قراءة قانونية وتحليلية لدستور العراق الدائم ، مجلة المستقبل العراقي، العدد (٩) السنة (٢)، مركز العراق للأبحاث ، بغداد، ٢٠٠٧ .
٣١. محمد سعيد الأمجد: الأثر الاجتماعي والثقافي لتطبيق قانون مجالس المحافظات في العراق، مجلة الملتقى، العدد (١١)، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الاشرف، ٢٠٠٨.
٣٢. محمد سعيد الامجد: لمحة تاريخية عن تطور مفهوم الفيدرالية واثراها في تنظيم شكل الدولة العراقية الراهن، مجلة الملتقى، العدد (٢١)، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، النجف الاشرف، ٢٠١١.
٣٣. منار الشورجي :الكونغرس الأمريكي - المؤسسة المنسية عربيا، مركز الدراسات الاستراتيجية، القاهرة ، ٢٠٠١.
٣٤. منى حسين عبيد: التحول الديمقراطي في العراق بعد العام ٢٠٠٣ ، مجلة الجامعة المستنصرية ، العدد(٤)، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، بغداد، ٢٠١٠.
٣٥. مها عبد اللطيف الحديثي: العلاقة بين السياسية والادارة في دول العالم الثالث، مجلة قضايا سياسية، العدد(١)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠٠٠.
٣٦. مهند ضياء عبد القادر: نظرة دستورية على سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنظمة في اقليم (في دستور العراق ٢٠٠٥)، مجلة قضايا سياسية، العددان (٢١ ، ٢٢)، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٠.
٣٧. ميثم حنظل شريف ، علي هادي عطية : التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق، مجلة جامعة ذي قار، العدد (٤)، ٢٠٠٧.
٣٨. ناظم عبد الواحد الجاسور : انتخابات مجالس المحافظات - النتائج غير المتوقعة مقدمة للانتخابات التشريعية القادمة، المجلة السياسية والدولية، العدد (١٢)، كلية العلوم السياسية ، الجامعة المستنصرية، بغداد ، ٢٠٠٩ .
٣٩. نغم محمد صالح : الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ (الواقع والطموح)، مجلة دراسات دولية، العدد (٤١)، مركز الدراسات الدولية، بغداد، ٢٠٠٩.

٤٠. هشام حسن حسين الشهباني: قراءة في الانتخابات المحلية لمجالس المحافظات في العراق، الراصد الإقليمي، العدد (٢٧)، مركز الدراسات الإقليمية، جامعة الموصل، ٢٠٠٩.
٤١. وائل عبد اللطيف حسين الفضل : المحافظة = الاقليم (قراءة معاصرة للبناء الفيدرالي في العراق) ، المجلة العراقية للعلوم السياسية، العدد (١)، السنة الثانية، الجمعية السياسية، بغداد، ٢٠٠٨.
٤٢. وليد الزبيدي : تجربة الانتخابات العراقية بين المنجزات والتحديات، الملف السياسي، العدد (١١٣)، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، ٢٠١٢.

سابعاً: - الصحف

١. كارين دي يونغ : الولايات المتحدة تسرع في ارسال بريمر الى منصبه في العراق ، صحيفة الواشنطن بوست ، العدد (٢) ، ٢٤ أيار ٢٠٠٣.

ثامناً: - الندوات المؤتمرات

١. ستار جبار علاي : الانتخابات العامة وبناء الدولة في العراق، استراتيجية بناء الدولة بع الانسحاب الأمريكي ، من أعمال المؤتمر السنوي لقسم الدراسات السياسية، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١١.
٢. أنور سعيد الحيدري : النظم الانتخابية في العراق - قراءة نقدية، المؤتمر العلمي الأول للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ٢٠١١.
٣. جالا يونس أحمد: النظم الانتخابية في العراق، المؤتمر العلمي الأول للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، مطبعة الوقف الحديثة ، بغداد ، ٢٠١١ .
٤. خالد قباني: دعم القدرات المؤسسية والتنظيمية والبشرية لكل من اللاحصرية واللامركزية الإدارية، من أعمال مؤتمر دعم الديمقراطية واللامركزية بين الاقطاعات المحلية والاقطاعات المعولمة، المركز اللبناني للأبحاث المجتمعية، بيروت ، ٢٠٠٥.
٥. رشيد عماره ، عماد المرسومي : تقويم اداء الحكومة، التقرير الاستراتيجي العراقي ٢٠١٠ - ٢٠١١، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠١١.
٦. سريست مصطفى : النظم الانتخابية المطبقة في العراق، المؤتمر العلمي الأول للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ٢٠١١.

٧. وجيه قانصو: الديمقراطية واللامركزية وخطر عودة الاقطاعية المحلية، من أعمال مؤتمر دعم الديمقراطية واللامركزية بين الاقطاعات المحلية والاقطاعات المعولمة، المركز اللبناني للأبحاث المجتمعية، بيروت، ٢٠٠٥.

تاسعاً: - شبكة المعلومات الدولية

١. وائل عبد اللطيف الفضل: ولادة النظام الفيدرالي في العراق، جريدة المواطن، شبكة المعلومات الدولية، الأنترنت:-

<http://almowatennews.com/news.php?action=view&id=39560>

٢. ينظر في ذلك رأي المحكمة الاتحادية العليا العدد ٥٨ / اتحادية / ٢٠٠٧ بتاريخ ١٢ / ١٠ / ٢٠٠٩ والمنشور على شبكة المعلومات الدولية، الأنترنت:-

<http://www.iraqja.org>

٣. زهير الحسيني : اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنظم في اقليم شبكة المعلومات الدولية، الأنترنت :-

<http://www.ar.jurispedia.org>

٤. التخطيط التنموي الإقليمي في إطار اللامركزية الإدارية - التجربة الأردنية، شبكة المعلومات الدولية، الأنترنت :-

<http://www.uqu.edu.sa/majalat/humanities/vol14/b3.htm>

٥. للمزيد عن نتائج الاستفتاء على الدستور العراقي راجع الموقع الالكتروني على شبكة المعلومات الدولية، الأنترنت :-

<http://www.assabil.com>

٦. أكرم سالم: حقائق ومعايير عن الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، الحوار المتمدن - العدد: ٢٢٥٨ - ٢٠٠٨ / ٤ / ٢١، شبكة المعلومات الدولية، الأنترنت:-

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=132091>

٧. جوست هيلترمان وبيتر هارلينغ: الرهان على انتخابات مجالس المحافظات في العراق، مجلة الحياة، شبكة المعلومات الدولية، الأنترنت :-

<http://www.InternationalCrisisGroup.htm>

٨. دليل خاص ، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، شبكة المعلومات الدولية، الأنترنت:-

<http://www.lgp-iraq.org>

٩. منذر الفضل : الصيغة الفيدرالية للحكم ضمان لوحدة الدولة العراقية، شبكة المعلومات الدولية، الأنترنت:-
<http://www.home.bip.net/alfadhak>
١٠. عبد الجبار منديل: المركزية واللامركزية في حكم العراق، جريدة الزمان، العدد (١٦٨٩)، ٢٠٠٣، شبكة المعلومات الدولية ، الأنترنت:-
<http://www.azzaman.com>
١١. عبد الله الرشيد : الفيدرالية الخطر القادم ، شبكة المعلومات الدولية، الأنترنت:-
[http://www.islamport . com](http://www.islamport.com)
١٢. عدنان الصالحي : مجالس المحافظات في العراق بين النجاح والاختفاق ، شبكة المعلومات الدولية، الأنترنت:-
<http://www.shrsc.com>
١٣. المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق ،شبكة المعلومات الدولية، الانترنت :-
<Http://www.ihec.iq>
١٤. موازنة محافظة النجف الاشرف لعام ٢٠١٢، صحيفة دليل النجف الالكترونية، شبكة المعلومات الدولية، الانترنت:-
<http://daleelalnajaf.com/index.php.htm>
١٥. رئيس هيئة الاعمار في النجف الاشرف نفذنا نسبة ٦٠% ولدنا ١٠٦ مليار، شبكة المعلومات الدولية، الانترنت:-
<http://www.alnajafnews.net/najafnews/news.php?action=fullnews&id=70839>
١٦. سمير محمد عبد الوهاب: الحكم المحلي (الإطار المفاهيمي والبيئي والتنظيمي)، شبكة المعلومات الدولية، الأنترنت:-
[http://www.localgovernment.com/ArticlePrin.](http://www.localgovernment.com/ArticlePrin)

عاشراً: - الكتب الانكليزية

1. UNDP: A user's Guild to measuring local governance, Shipra Narang Marie Laberge, Luisa Moretto, 2008.
2. Andre de Laubadere: Traite elementaire de droit administrative, Libraries générale de droit et de jurisprudence, Paris.
3. Anwar Shah: **Balance Accountability and responsiveness**, Lessons about decentralization, World Bank, Washington, 1998.

4. David Osborn Tead : **Regimenting Government , who the cnterpreneur spirit is trans forming the public sector**, Addison Wesley publishing company, new York , 1972.
5. Ernest Thomas: Federal Government ,Oxford University press, London, New York, Toronto, 4th edition ,1967.
6. European Roma Information Office (ERIO),**Political Participation of Roma**, Traveller and Sinti communities, Fact Sheet no.32, Brussels – Belgium, 2007.
7. F.Mawhood: **local Government in the third world**, New York, Willey and Sons Ltd, 1983.
8. Freinkman lev : **Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia**, Trends and Links to Economic Performance, World Bank, Russia, 1999.
9. George Blair: Government At the Grassroots, California, palisades publishers, 1977.
10. J. Manor: the Political Economy Decentralization, Word Bank, Washington, DC, 1999.
11. UNDP, Decentralized Governance Programmer: Strengthening Capacity for People Centered Development, UNDP ,MDGD, N. Y, U. S.A, 1997.

المقدمة:-

نتيجةً لازدياد الأعباء على الحكومات المركزية في مجمل النظم السياسية ومنها النظم الاتحادية وارتفاع متطلبات المجتمع من الخدمات والبنى التحتية فضلاً عن ظهور وتنامي العديد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية مثل (البطالة، تنامي عدد السكان، الفقر، تلوث البيئة وغيرها)، أدى إلى بروز دور مجالس المحافظات (المنتظمة في إقليم وغير المنتظمة في إقليم) بوصفها حكومات محلية تسعى لتطبيق نظام اللامركزية في صنع السياسات العامة وتحقيق التنمية على الصعيد المحلي ولتلبية الكثير من الحاجات التي لم تستطيع الحكومة المركزية تلبيتها بسبب كثرة التزاماتها وصعوبة تدخلها في كل تفاصيل المجتمع المحلي، لقد أصبحت درجات التطور لمختلف الدول على صعيد العدالة الاجتماعية وبقية مؤشرات التنمية البشرية تقاس بدور الحكومات المحلية، إذ باتت الحكومات المحلية أكثر قدرة على تحديد ومعالجة مشكلات المجتمع المحلي، بشكل أكثر دقة، بما يحقق وينفس الوقت اداءاً أفضل للحكومات المحلية في ميادين أخرى.

بعد التغيير السياسي في العراق ٩/نيسان/٢٠٠٣ أصبح موضوع اللامركزية دوراً مهماً في بنية النظام السياسي الجديد. إذ ظهرت آراء وافكار تطالب بفدراليات متعددة وأخرى بلامركزية قوية وهنا يبقى الأساس في ذلك كله آلية إدارة المحافظات المنتظمة بإقليم أو المتبعة أسلوب ونظام اللامركزية في مدى وأهمية وجدوى تطبيق النظام اللامركزي بصورتها الإدارية والسياسية بعد ما كان العراق ولسنوات طويلة خاضعا لسلطة الحكومة المركزية مع عدم إعطاء صلاحيات مهمة للحكومات المحلية، فنجم عن تلك السياسة المركزية مشاكل وسلبيات في الأصعدة كافة خاصة من جهة خلق شعور لدى المجتمع المحلي بعدم الثقة بالحكومة المركزية وقد انعكس ذلك الشعور على الدولة ككل نتيجة لعدم قدرتها على القيام بالنشاطات كافة والاستجابة لطلبات واحتياجات السكان المحليين، بشكل منفرد، من دون مساعدة الحكومات المحلية ونظراً للمميزات الكبيرة التي يتمتع بها النظام اللامركزي، ولاسيما في صورتها السياسية والإدارية أصبحت محل نظر واهتمام كبير في توضيح مفاهيمها ومدى أهميتها، ودواعي الأخذ بها، ولكن في العراق نجد الاهتمام بتطبيق نظام الحكم المحلي حديث العهد، وأن كان له جذور تاريخية في العهد الملكي والعهد الجمهوري إلا إن تطبيق النظام اللامركزي تعرض للكثير من الهفافات والمشاكل التي كانت ناجمة وبشكل أساسي من ارتباطه بالنظام السياسي المتميز بعدم الاستقرار، مما كان له الأثر السلبي على عمل الحكومات المحلية، وعدم تطوره داخل المجتمعات المحلية.

إن اللامركزية أصبحت حاجة داخلية ملحة وضرورية في حفظ تماسك الدولة وقوتها في المجالات والأصعدة كافة ولاسيما في الجانب السياسي والاداري المحلي، وتطلب من مجالس

المحافظات غير المنتظمة في إقليم أن طلع بدور ها الشريك في عملية صنع السياسات العامة وتنفيذها والقيام بالتنمية الشاملة مع الحكومة الاتحادية وكيفية الحصول على مجالس فعالة ونشطة توازي بمسؤولياتها وكفاءاتها مثيلاتها في الدول المطبقة لنفس النظام. ولكي لا يبقى المجتمع المحلي كياناً مجرداً دون المشاركة في صنع القرار وتحقيق الديمقراطية التي تعد ممارسة لقوته من اجل أن تؤدي دورها بصورة فاعلة في كونها أصبحت أمراً واقعاً بموجب الدستور والقانون.

واستناداً الى ما سبق فإن هذه الدراسة سوف تنصب على تحليل واقع تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بعد عام ٢٠٠٣ من حيث الاسس الدستورية والبنوية والاجرائية والقانونية التي تستند اليها هذه التجربة في تطبيق نظام اللامركزية، والواقع التطبيقي لهذه الاسس، فضلاً عن اهم العوامل التي تشجع هذه التجربة في تطبيق النظام اللامركزي وتضعها في الطريق الصحيح، والمعوقات التي تقف في طريق هذه التجربة في ضوء هذا الواقع.

أهمية البحث:-

تزايد الاهتمام بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد التغير السياسي في العراق ٩/ نيسان / ٢٠٠٣، وتبني منهج اللامركزية كأسلوب في حكم وإدارة شؤون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لغرض توفير الخدمات الاساسية كالتعليم، والصحة، والمياه، والكهرباء وغيرها، وبالطريقة التي تحقق التوازن في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ولغرض معالجة بعض المشكلات في المجتمعات المحلية، بشكل مباشر وأكثر فاعلية، الامر الذي جعل المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفي كثير من الاحيان غير راضية عن قرارات الحكومة المركزية لأنها بعيدة عن احتياجات المجتمع المحلي ومطالبهم مما استوجب البحث على نظام للحكم والادارة في الدولة العراقية الجديدة أكثر فاعلية في تحقيق مطالب المجتمعات المحلية ويضمن التوازن في تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بين المحافظات، إذ أن تبني تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بعد عام ٢٠٠٣ كمحاولة لتعزيز المشاركة المحلية بشكل فاعل في إدارة المحافظات وباتجاه تحقيق التنمية المحلية القادرة على زيادة تطور المجتمعات، من هنا جاء هذا البحث لتأخذ اهميتها من المحاور الآتية:

١. أن هذا البحث هو محاولة لتقديم رؤية تقييمية لتجارب مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بعد ٢٠٠٣ عموماً وتجربة مجلس محافظة النجف الأشرف كنموذج والعمل

على تحليلها للوقوف على الواقع الخدمي والاجرائي لهذه المجالس ولكل الظروف التي رافقت نشأتها وتطورها.

٢. إن أهمية تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق تنبثق من كونها آلية جديدة للتعامل مع المجتمعات المحلية بما يضمن تطويرها وتنميتها.

٣. كما ويسعى البحث إلى معرفة طبيعة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ضمن نظام جمهورية العراق الاتحادي، والتطور التشريعي ولاسيما صدور قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨م وتطبيقه فعلياً، وبروز مجالس المحافظة كأعلى سلطة تشريعية ورقابية، ضمن الحدود الإدارية للمحافظة.

إذاً يأخذ البحث أهميته من أهمية مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وتجربتها في إدارة المجتمعات المحلية كأسلوب جديد بعيداً عن المركزية التي لم تستطع تحقيق تنمية شاملة تتلائم بدورها مع طبيعة الامكانيات المتاحة.

أهداف البحث:-

يهدف البحث إلى توضيح مدى امكانية تطبيق النظام اللامركزي في مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الدولة العراقية في ضوء التوجهات الجديدة للحكومة الاتحادية، والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مع التأكيد على خصوصية التجربة العراقية في مجال تطبيق اللامركزية على المستوى المحلي والاستعداد التام لتقبل هذا النظام الجديد بكل ما يحمله من مقومات شريطة الحفاظ على وحدة الدولة العراقية. لذلك فان البحث يهدف إلى الاتي:-

١. تحليل دور مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في مدى تطبيقها لنظام اللامركزية في تطوير المجتمعات المحلية وتنظيم العلاقة بين السلطة الاتحادية والسلطة المحلية وفقاً لاعتبارات ديمقراطية حديثة.

٢. مدى فاعلية مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في تحقيق غايات واهداف المجتمع المحلي الذي تتواجد فيه من خلال تحقيقها الخدمات الأساسية إلى جانب التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعدالة الاجتماعية، وتحليل مدى تأثير مستوى اللامركزية في اعداد وتنفيذ السياسات العامة.

٣. إجراء تقييم لتجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم كحكومات محلية في العراق لمعالجة السلبيات وتعزيز الايجابيات من خلال المقارنة بتجربة مجلس محافظة النجف

الأشرف في تطبيق هذا النظام، وتوظيف ما موجود من إيجابيات في هذه التجربة وتقادي السلبيات والعقبات التي تواجهه وإمكانية التغلب عليها. بالشكل الذي يؤدي إلى زيادة فاعلية مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في الدولة العراقية.

٤. اعطاء تقييم للإجراءات التي اتبعتها مجلس محافظة النجف الأشرف في السنوات الماضية وهل استطاع تحقيق تنمية محلية وماهي اهم الانجازات؟ وتحليل المعوقات التي احاطت بهذا الاداء والعمل على تحديد اهم المشكلات العامة التي يعاني منها المجتمع المحلي لمحافظة النجف الأشرف والتي فشل مجلس المحافظة بإيجاد الحلول الجذرية لها.

إشكالية البحث:-

تتمثل مشكلة البحث في ان الدولة العراقية على طول السنين الممتدة منذ تأسيسها عام ١٩٢١ وحتى الآن كان لنظام اللامركزي وجوده غير انه يتأثر سياسياً بسياسات الحكومات المركزية التي تولت زمام السلطة فيه، إما اليوم وبعد اقرار الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ والذي تبنى النظام الاتحادي (الفيدرالي) إلى جانب النظام اللامركزي في إدارة شؤون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وعزز هذا الاتجاه بصدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، هنا تثار عدة تساؤلات يمكن ان تمثل إشكالية البحث وهي كالآتي:

١. هل إن مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي نص عليه الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ يمكن ان تمثل لامركزية واقعية وفعالية في إطار تجربة السنوات الماضية؟
٢. هل إن نشأة وبنية وسلوكيات واليات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم استطاعت ان تنتقل محافظاتنا إلى مراحل تنموية مهمة في إطار تجربة العراق بعد عام ٢٠٠٣؟

٣. هل إن تقييم اداء مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومنها مجلس محافظة النجف الأشرف يمكن ان يعكس حقيقة نجاح التجربة؟ ام إن استمرارية وتفاقم المشكلات المحلية ومحدودية الخدمات قد تؤثر فشل هذه التجربة بعد وجود عراقيل ومحددات ادت إلى محدودية الاداء؟

فرضية البحث:-

إن التأكيد الدستوري على أهمية اللامركزية وورود مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم كجزء أساسي وبنوي في النظام السياسي للعراق بعد عام ٢٠٠٣ وتوزيع هذا الاهتمام بصور قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، هذا لا يعني نجاح التجربة إذ أن التحليل الواقعي والميداني يؤشر حقيقة وجود الكثير من المشكلات الأمنية والخدمية والاقتصادية في المجتمعات المحلية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم مما يؤكد حقيقة إن هناك معرقات ومحددات لدور مجالس المحافظات كان لها اثر واضح في عدم تحقيق درجة متقدمة من التنمية في المجتمعات المحلية في العراق.

منهجية البحث:-

تعدّ دراسات السياسية العامة وبكل مراحلها وخاصة التحليل والتقييم أكثر ارتباطاً مع منهج التحليل النظامي، وذلك لان دراسة أي مؤسسة سياسية أو حتى ادارية لا يمكن التركيز معه على جانب دون اخر، لذلك اتجهت أدبيات السياسات العامة إلى تبني منهج التحليل النظامي لأنه يركز على البنية والاداء والظروف أو البيئة، ومن اجل تحقيق تحليل موضوعي وعلمي ارتكزت الدراسة في تحليلها على المنهج النظامي إذ حلل البحث البيئة التي اكتتفت مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وماهي طبيعة العوامل التي تؤثر فيها (مدخلات)، ومن ثم تم الانتقال لتحليل بنية وهيكلية هذه المجالس وكل مايتعلق بدراسة الية صنع القرار وماهي اهم المؤسسات الفرعية (عمليات)، ثم انتقل البحث لتحليل آليات عمل سلوكيات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حل مشكلات المجتمع المحلي وخاصة المجتمع المحلي في محافظة النجف الأشرف واهم معرقات ومحددات هذا السلوك (مخرجات)، ثم ركز البحث على تحليل اثر هذه السلوكيات في تحقيق أو عدم تحقيق معالجات فعالة للمشكلات المحلية (التغذية العكسية) وهل تم تحقيق رضى أو قبول المجتمعات المحلية.

هيكلية البحث:-

ولأجل التعامل مع كل من الاشكالية و الفرضية التي تذكرها مسبقاً وما تم اعتماده من اسئلة محورية حول موضوع الدراسة الاشكالات العديدة التي قد تثار او تطرح جرّاء تلك الاسئلة فقد تم اعتماد هيكلية علمية هدفت الى تقسيم البحث الى فصول ومباحث اساسية استأثر كل منها بجزء اساس من اجزاء الموضوع لغرض التعامل معه علمياً. على وفق رؤيا استقرائية. ادراكاً لكافة جوانب وتفاصيل كل قضية او مسألة منه، ولذلك جاء البحث على وفق الهيكلية الآتية:

- الفصل الأول: واحتوى الإطار النظري للدراسة والذي تم تقسيمه الى ثلاثة مباحث، تناول المبحث الاول فيها الإطار النظري العام للنظام اللامركزي وانواعه، في حين تناول المبحث الثاني مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم وذاتيتها من الناحية القانونية في حين تناول المبحث الثالث مقومات وأهداف وجود مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكان هدف هذا الفصل تقديم إطار نظري وتحديد تغيرات الدراسة وفق الالتباس حول المفاهيم وتحديد تعريف اجرائي.
- الفصل الثاني: فقد تناول مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق من حيث (النشأة، والبنية ، الإطار القانوني) الذي قسم الى مبحثين، فالمبحث الاول تناول نشأة مجالس المحافظة غير المنتظمة في إقليم في العراق قبل عام ٢٠٠٣، وجاء في القسم الاول فيه مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العهد الملكي (١٩٢٥-١٩٥٨)، اما القسم الاخر فقد تناول مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العهد الجمهوري (١٩٥٨-٢٠٠٣)، اما المبحث الثاني فقد تناول تطور مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بعد عام ٢٠٠٣، اما القسم الاول فقد تناول مقدمات المشروع الفيدرالي في العراق، اما القسم الثاني فقد تناول الظروف السياسية التي رافقت نشأة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بعد ٢٠٠٣، والقسم الأخير منه تناول مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ما بين عام ٢٠٠٣ - ٢٠٠٥، وهدف هذا الفصل هو تقديم رؤية حول مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بما يضمن الاحاطة الفكرية وهياكل نقاط الجدول والنقاش التي اثرت حولها.
- اما الفصل الثالث فقد تناول تقييم أداء مجلس النجف الأشرف وقد قسم الى مبحثين، تناول الاول نشأة وبنية مجلس محافظة النجف الأشرف بعد عام ٢٠٠٣، والذي قسم

بدوره الى قسمين، تناول القسم الاول نشأة وبنية مجلس محافظة النجف الأشرف بعد عام ٢٠٠٤ اما القسم الثاني فتناول بنية مجلس محافظة النجف الأشرف لسنة ٢٠٠٩، اما المبحث الثاني، فقد تناول تقييم أداء مجلس محافظة النجف الأشرف وقسم إلى قسمين تناول القسم الأول أهم المؤشرات المالية لمجلس المحافظة، فحين تناول القسم الآخر المؤشر الاجتماعي لتقييم أداء مجلس محافظة النجف الأشرف، وهدف الفصل الأخير في تقديمه رؤية حول تقييم أداء مجلس المحافظة النجف الأشرف معتمداً على أهم المؤشرات المالية والاجتماعية والامكانيات المتاحة له.

- تلت ذلك خاتمة بقدر تعلق الأمر بأنموذجها وموضوعها الرئيس.

حدود الدراسة الزمانية والمكانية:-

نظراً للتحويلات التي شهدتها العراق بعد ٩ / نيسان / ٢٠٠٣، على صعيد بنية وهيكل النظام السياسي والاداري فيه، كان التطور الالهم هو تنامي دور الحكومات المحلية بعد إن اكدت عليها العديد من النصوص الدستورية والقانونية، لذا اهتمت الدراسة بتحليل التجربة العراقية في ميدان مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ابتداءً من عام ٢٠٠٣ وحتى عام ٢٠١٢ مع الاخذ بعين الاعتبار التطور التاريخي لهذه المجالس.

إما على الصعيد المكاني فالبحث تتناول بالتحليل واقع مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم مستثنية المحافظات التي تتصوي تحت إقليم في اشارة واضحة لمحافظات إقليم كردستان العراق .

على الرغم من تعدد واختلاف المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق إلا إن البنية السياسية والدستورية والإدارية لها اعطت امكانية تناولها بالدراسة والتحليل مع التركيز على دراسة حالة مجلس محافظة النجف الأشرف لدورة الانتخابية الثانية التي جرت في ٣١ / كانون الثاني / ٢٠٠٩، والسبب في تحديدها بهذه الدورة الانتخابية، كونها ومن الناحية التشريعية اسس عملها على قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، إما من الناحية العملية فأنها شهدت الوضوح في المهام من جهة واكتساب الخبرة في التصدي للعمل في هذه المجالس من جهة أخرى.