

صلاحيات المحافظين

وفق دستور العراق لعام 2005

وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008

الدكتور علي هادي حميدي الشكراوي

جامعة بابل - كلية القانون

المقدمة :

أكدت المادة (116) من الدستور العراقي لعام 2005 على إن النظام الاتحادي في

العراق ، يتكون مما يأتي :

أ-العاصمة

ب-أقاليم اتحادية (حالياً فقط إقليم كردستان م 117)

ج-محافظات

د-إدارات محلية (*)

وتتكون المحافظة مما يأتي :

أ-الأقضية

ب-النواحي

ج-القرى

ويعتبر المحافظ بمثابة الرئيس التنفيذي في المحافظة (م 122 ثالثاً) . و في سبيل أن

يؤدي مهامه بصورة أفضل ، لابد له وأن يتمتع بصلاحيات إدارية و مالية و رقابية وغيرها .

ومن الضروري القول إن الواقع العملي يشير إلى المحافظ في أدائه لتلك الصلاحيات ، ربما

يواجه العديد من الإشكاليات أو التحديات التي ينبغي إيجاد الحلول أو البدائل الناجعة لمواجهةها

بصورة مؤسسية .

وعليه ، تكمن **أهمية هذا الموضوع** مما يأتي :

1- معرفة صلاحيات المحافظين ، خاصة وإن العراق يخوض تجربة حقيقية في هذه الممارسة

الإدارية – السياسية .

2-ملاحظة مدى كون صلاحيات المحافظين متوافقة مع الدستور النافذ للدولة ، ومع قانون

المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 ، وبيان مدى كفايتها .

(*) -جاء متن المادة (125) من الدستور على مضمون ليس له علاقة بالإدارة المحلية ، وإنما تعلق

بالحقوق القومية والثقافية للأقليات .

3-بيان أهم التحديات والمشكلات التي يواجهها المحافظ في ممارسته لصلاحيته في أداء واجبه . ومن ثم إيجاد الحلول اللازمة أو الوسائل الناجعة لتجاوزها .

وتتحدد **إشكالية هذا الموضوع** في إن صلاحيات المحافظين تختلف من ناحية القوة والتأثير من نظام دستوري لآخر ، فضلاً عن خضوعها لتأثيرات العوامل المساعدة أو المعيقة لممارستها على أرض الواقع .

ويفترض بحث هذا الموضوع ، إن صلاحيات المحافظين تكون أوسع نطاقاً في الدول الاتحادية الفيدرالية مما هو الحال في الدول الموحدة ، خاصة عندما يتكامل تطبيقات كل من اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية الإقليمية .

وتعتبر الإدارة اللامركزية الإقليمية أسلوب يتم فيه توزيع الاختصاصات الإدارية ، على أساس تخويل وحدات أو هيئات إقليمية سلطة صنع واتخاذ القرارات الإدارية اللازمة الملبيّة لحاجاتها ، والمحقة لمصالحها ، مع الأخذ بنظر الاعتبار رقابة الحكومة المركزية ، الذي يتعين ألا يتخطى استقلال تلك الوحدات أو الهيئات الإقليمية الإداري والمالي .

وبالمحصلة العملية يؤدي تطبيق الإدارة اللامركزية الإقليمية إلى تولي الوحدات الإقليمية إدارة شؤونها بقدر كبير من الاستقلال عن الحكومة المركزية .

ولابد من القول ، إن توزيع الاختصاصات الإدارية يكون ضمن إطار الوظيفة الإدارية للدولة ، والاختصاصات غير الإدارية (السياسية أو وظيفة الحكم) في الدول الاتحادية بين الوحدات المكونة للإتحاد يكون وفقاً للدستور الاتحادي ، وبالتالي تكون أكثر رسوخاً كونها صعبة التعديل أو الإلغاء ، وذلك على العكس من التحويل الممنوح للوحدات الإقليمية في حالة الدول البسيطة .

ويتم في ظل اللامركزية الإقليمية الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة كالمحافظة ، بما يترتب على ذلك من استقلال في قيام برعاية المصالح المحلية التي يعترف بها المشرع لهذه المحافظة عن طريق إدارة مرافقه المحلية التي يحددها القانون في بيانه لاختصاصات الهيئات المحلية ومن أمثلتها مرافق المياه والكهرباء والمواصلات . وتدار هذه المرافق عادة عن طريق مجالس منتخبة من مواطنيها .

وتضطلع الهيئات اللامركزية الإقليمية المحلية بإدارة جميع المرافق المحلية التي تخص إدارتها طبقاً للقانون ، وهي مرافق متنوعة وغير متجانسة ، لأنها تشمل جميع الخدمات التي تقدم لسكان المحافظة من خدمات : صحية وتعليمية ومواصلات وكهرباء ومياه وغيرها من المصالح والمرافق التي تتبع حاجات ضرورية وهامة لسكان المحافظة و وحداتها الإدارية.

إضافة لما تقدم ، فإن اللامركزية الإدارية تسعى إلى تحقيق المصالح العامة ، حالها حال الحكومة الاتحادية ، ومن ثم فإن تحقيق الانسجام العملي يكون ضروريا بين الحكومات المحلية والحكومة الاتحادية ، ابتداءً من عملية توزيع وتحويل الاختصاصات فيما بينهما وحتى تنفيذها .

ويتطلب الأمر على امتداد مراحل تلك العملية تخصيص مالي كافي ، إضافة إلى الدعم الحكومي اللازم لجميع الهيئات أو السلطات اللامركزية الإدارية .
 إن ذلك التخصيص المالي ، وذلك الدعم الحكومي يمكّن السلطات اللامركزية من أداء وظائفها المختلفة من خلال الإنفاق المخطط والهادف إلى تحقيق تقدم في كافة المجالات المحلية .
 وعلى هذا الأساس سنبحث في صلاحيات المحافظين وفق دستور العراق لعام 2005 مع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 .
 وقد **قسم بحث موضوع** صلاحيات المحافظين ، كما يأتي :

المقدمة

المبحث الأول - الصلاحيات الإدارية

المبحث الثاني - الصلاحيات المالية

المبحث الثالث - الصلاحيات الرقابية

المبحث الرابع - الصلاحيات المتعلقة بالحكم المحلي

الخاتمة

المبحث الأول - الصلاحيات الإدارية

- إن من أبرز الصلاحيات الإدارية التي تقع على عاتق المحافظ بموجب القانون رقم (21) ، هي ما يأتي :
- 1- تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس (المادة 31- ابعاً- 1 من القانون).
 - 2- تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الرابعة باستثناء المناصب العليا [المدراء العامون و رؤساء الوحدات الإدارية والأجهزة الأمنية] وفقاً لضوابط المجلس (المادة 31- ابعاً- 2 من القانون).
 - 3- اتخاذ إجراءات إدارية وقانونية إزاء المدراء العامين والموظفين العاملين بالمحافظة شريطة مصادقة المجلس على تلك الإجراءات . وتتضمن الإجراءات الإدارية النقل وسحب اليد على سبيل المثال لا الحصر ، كما تتضمن الإجراءات القانونية تشكيل لجان تحقيق والإحالة إلى المحاكم المختصة (المادة 31-امناً من القانون)
 - 4- تعيين القائم مقام ومدير الناحية بأمر إداري يصدر منه (المادة 39 ثالثاً من القانون)
 - 5- يكلف المحافظ بأمر إداري أحد مدراء النواحي ليؤدي أعمال القائم مقام عند غيابه (المادة 40 من القانون)
- ولدى النظر إلى تلك الصلاحيات الإدارية للمحافظ ، نجد أنها لا تعدو أن تكون صلاحيات تقليدية [تعيين موظفين وتثبيتهم ومحاسبتهم وتكليف بديل ... الخ] .
- بينما يرأس المحافظ سلطة تنفيذية في المحافظة ، التي هي جزء من إقليم الدولة ، وتتمتع بالشخصية المعنوية ، ولها مصالح محلية خاصة بها . الأمر الذي يتعين أن يمنحه القانون دوراً أكبر في مجال إدارة المرافق العامة في المحافظة ، خاصة مرافق المياه والطاقة الكهربائية ، وقطاع المواصلات والاتصالات ، وغيرها من المرافق الخدمية .

المبحث الثاني – الصلاحيات المالية

إن من أبرز المهام المالية التي تقع على عاتق المحافظ بموجب القانون رقم (21) ، هي ما يأتي :

أولاً - إعداد مشروع الموازنة العامة للمحافظة (المادة 31 أولاً من القانون):
يقوم المحافظ بإعداد مشروع الموازنة العامة لمحافظةه مراعيًا ما يأتي :

1-الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الواردة في المادة (110 أولاً [سياسة الاقتراض] ، و ثالثا [وضع الميزانية العامة للدولة] ، و سابعاً [وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية]) من الدستور .

وعلى أساس ذلك تكون الموازنة العامة للمحافظة متضمنة الميزانيات المخصصة لمجلس المحافظة ومجالس الاقضية والنواحي ومكاتب كل من المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية .

ولا يدخل ضمن الموازنة المذكورة المؤسسات والمديريات والدوائر الاتحادية القضائية والعسكرية و التربوية والتعليمية والصحية والاتصالية وغيرها .

2-مضمون المادة (111) الذي يؤكد على إن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات .

3-تحديد الواردات المالية الناجمة عن الإدارة المشتركة [الحكومة الاتحادية و حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة] لحقول النفط والغاز ، وفق ما ورد في المادة (112 أولاً) .

4- تحديد الواردات المالية الناجمة عن الإدارة المشتركة للكمارك ، وفق ما ورد في متن المادة (114 أولاً) .

5-التنسيق مع مجلس المحافظة بشأن مشروع الموازنة الخاصة به ، وإدراجها ضمن إطار الموازنة العامة للمحافظة (المادة 7- امساً -1 من القانون).

ثانياً-إحالة مشروع الموازنة العامة للمحافظة إلى مجلس المحافظة للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة لأعضائه ، ومن ثم رفعها إلى وزارة المالية لتوحيدها في الموازنة الاتحادية (المادة 7- خامساً -2 من القانون). هذا مع العلم إن للمجلس حق المناقشة بين أبواب الموازنة العامة للمحافظة بنسبة محددة كانت 10% عام 2008 .

ويمكن إجمال مكونات الموارد المالية للمحافظة مما يأتي :

1-التخصيص المالي السنوي الذي تحصل عليه المحافظة ضمن إطار الموازنة العامة الاتحادية المصادق عليها من قبل مجلس النواب ، وهذا هو المورد الرئيس للمحافظة حالياً . (المادة 44- أولاً)

2-الإيرادات المحلية التي يمكن الحصول عليها من جراء الخدمات التي تقدمها المحافظة للمواطنين والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها (مراكز ترفيهية ، فنادق سياحية ، أسواق تجارية ، مصانع متنوعة ، شركات مختلفة... الخ) . (المادة 44ثانياً)

3-الإيرادات المحلية التي يمكن الحصول عليها من الرسوم التي تدفع مقابل خدمات محددة ذات نفع خاص للمواطن ، ومن الغرامات التي تفرض جراء مخالفة القانون والتعليمات . (المادة 44-الثا)

4-التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة والتي تحظى بموافقة الأغلبية المطلقة لمجلس المحافظة . (المادة 44رابعاً)

5-الإيرادات التي تتكون من خلال بيع أو إيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة والعائدة للمحافظة فقط . (المادة 44-امساً)

يشير الواقع العملي في الجانب المالي ، إلى ما يأتي :

1-تأخر مجلس النواب في المصادقة على الموازنة العامة للدولة ، ومن ثم تأخر حصول المحافظات على ميزانياتها في الوقت المناسب ، الأمر الذي سوف يعيق ويؤخر أعمالها ومشاريعها التنموية .

2-وجود اختلاف في الرؤى بين حكومات المحافظات المحلية وبين وزارة المالية بشأن تعليماتها ذات الصلة . ومن الجدير بالذكر إنه يمكن لوزارة المالية الاعتراض على الموازنة ومناقلة التخصيصات المالية وإعادة موازنة المحافظة العامة إلى مجلسها لإجراء التعديلات المطلوبة .

3-قيام حكومات المحافظات المحلية بالصرف أكثر مما هو مقرر في موازنتها ومن ثم جعل الحكومات اللاحقة لها تعاني من الديون الثقيلة في أول يوم تمارس فيه اختصاصاتها .

ولابد من القول ، أن ما تحصل عليه المحافظة من مورد مالي محتسب في الموازنة العامة الاتحادية ، يعد المورد المالي الرئيسي لها في الوقت الحاضر بسبب غياب المشاريع الاستثمارية الضخمة فيها وأسباب أخرى ، وبما إن مجمل الموازنة مصاغة على أساس مورد اقتصادي واحد تقريباً وهو النفط ، و إن أسعاره تتغير دائماً ، الأمر الذي يلقي بضلاله على حصة المحافظة من الموازنة الاتحادية ، وغالبا ما يكون ذلك الأثر سلبياً . لذا يستدعي الأمر ضرورة التنسيق بين المحافظات في إطار الآلية التي ذكرناها آنفاً بغية تفادي تلك الانعكاسات السلبية الناجمة عن تذبذب أسعار النفط على موازنتها المالية .

المبحث الثالث – الصلاحيات الرقابية

- إن من أبرز الصلاحيات الرقابية التي تقع على عاتق المحافظ بموجب القانون رقم (21) ، هي ما يأتي :
- 1-الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها كالوحدات الإدارية ودوائر الوزارات والأجهزة الأمنية في المحافظة ، و لا يشمل الإشراف والتفتيش المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد لأن ذلك من الاختصاصات الاتحادية (المادة 31 – رابعاً) .
 - 2-إصدار الأمر إلى الشرطة بإجراء تحقيق في جرائم تقع في المحافظة ، على أن تقدم أوراق التحقيق إلى القضاء ، ومن ثم يتم إعلامه بنتيجة التحقيق (المادة 31 – اسعاً) .
 - 3-للمحافظ سلطة مباشرة في الإشراف والتوجيه على الأجهزة الأمنية المحلية ، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام ، العاملة في المحافظة، باستثناء القوات المسلحة . وإذا وجد إن الأجهزة الأمنية في المحافظة غير قادرة على انجاز واجباتها في حفظ الأمن والنظام ، إن يعرض الأمر فوراً على وزير الداخلية ليطلع به بعجز تلك القوات عن أداء واجبها ، و طالباً منه أعداد القوة اللازمة لانجاز تلك الواجبات المادة (31 – عاشراً -1و2) .
 - 4-للمحافظ حق الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي وإعادته إليه خلال مدة خمسة عشر يوماً ، في الحالات الآتية المادة (31 – احد عشر-1و2) :
 - أ-إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة.
 - ب-إذا لم تكن من الاختصاصات المحددة للمجلس.
 - ج-إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة أو سياساتها .
 - 5-نصت المادة (32) من القانون على إن تقوم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بإشعار المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة، لاطلاعه عليها، ومراقبة تنفيذها وعلى رؤساء الدوائر والمرافق العامة في نطاق المحافظة الالتزام بما يلي:
 - أ-إعلامه بمخاطباتهم الرسمية، مع دوائرهم في مركز الدائرة.
 - ب-رفع التقارير إليه بخصوص الأمور التي يحيلها إليهم.
 - ج-إحاطته علماً بأعمالهم التي لها مساس بالأمن أو الأمور المهمة أو القضايا التي تتعلق بأكثر من دائرة واحدة في المحافظة أو سلوك موظفيهم.
 - د-إعلامه بمباشرتهم الوظيفية وانفكاكهم منها وتركهم العمل.
 - هـ-انجاز المهام وأعمال اللجان التي يكلفهم بها.

المبحث الرابع - الصلاحيات المتعلقة بالحكم المحلي

إن من أبرز الصلاحيات المتعلقة بالحكم المحلي التي تقع على عاتق المحافظ بموجب القانون رقم (21) ، هي ما يأتي :

1-تنفيذ قرارات مجلس المحافظة ضمن إطار الحدود الإدارية للمحافظة (المادة 31ثانياً من القانون).

2-تنفيذ السياسات الاتحادية الاقتصادية والسياسية والعلمية والصحية ... وغيرها ضمن إطار الحدود الإدارية للمحافظة (المادة 31ثالثاً من القانون).

3-تمثيل المحافظة في المحافل المحلية والدولية التي تبحث شؤون تهمها (المادة 31خامساً من القانون).

4-استحداث جامعة أو كلية أو معهد بعد أن يحقق المتطلبات الآتية : (المادة 31سادساً من القانون).

أ-التنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

ب-تهيئة الموازنة المالية للاستحداث المطلوب

ج-أن يوافق مجلس المحافظة على الاستحداث بالأغلبية المطلقة

5- استحداث أو إلغاء مراكز الشرطة ، بعد أن يحقق المتطلبات الآتية : (المادة 31تاسعاً 2- من القانون).

أ-أن يصادق مجلس المحافظة على الاستحداث أو الإلغاء بالأغلبية المطلقة

ب-أن يراعي الشروط الواردة في القوانين ذات العلاقة بوزارة الداخلية

ولكي يمارس المحافظ صلاحياته ضمن الحدود الجغرافية للمحافظة ، لابد من تعيين تلك الحدود الإدارية ، وفي هذه الحالة سوف نصطدم بمشكلة كبيرة تتعلق بالخلافات التي ظهرت بين المحافظات بشأن حدودها ، التي يمكن لسلطتها الإدارية أن تمتد إليها . وهذا النوع من المشاكل لا يمكن أن يحل إلا من خلال التنسيق المؤسساتي بين المحافظات ، هذا التنسيق الذي يتعين أن يكون أعضائه من المستوى الرسمي الأول في المحافظة ، وأن يكون برئاسة من المستوى الرسمي الأول في الحكومة الاتحادية ، ليكون تنسيقاً جدياً وفعالاً ومؤثراً ومنتجاً .

الخاتمة

يمكن تقديم بعض الاستنتاجات والتوصيات ، على أن تستكمل في ورش العمل التي ستناقش محاور الموضوع .

أولاً - الاستنتاجات :

1-إن للمحافظ صلاحيات متنوعة :إدارية ومالية ورقابية ، ويحق له تفويض بعض من تلك الصلاحيات إلى نوابه ومعاونيه . أما الصلاحيات التي تفوضها له السلطة الاتحادية فلا يحق له تفويضها (المادة 35) .

2-وجود عقبات سياسية ومالية تعيق أداء المحافظ لصلاحياته المتنوعة بصورة سليمة ومقبولة بما يضمن التطبيق السليم لأسلوبي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية في العراق الجديد.

3-لم يركز المشرع الدستوري العراقي على صلاحيات المحافظ عند صياغته دستور العراق لعام 2005 ، وقد عالج هذا الأمر قانون رقم (21) لسنة 2008 .

ثانياً - التوصيات :

1-توسيع الصلاحيات الممنوحة للمحافظين في الجوانب الإدارية والمالية ، بما يحقق التوازن بين مبدأ الاستقلالية ومبدأ المشاركة ، وتعزيز المرافق العامة ، ويساعد في تعزيز الأمن والنظام والوحدة الوطنية .

2-تأسيس هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات ، تكون برئاسة السيد رئيس الوزراء ، تعمل على المساعدة في حل المشكلات السياسية والإدارية والمالية للمحافظات من خلال التنسيق والعمل الجماعي ، فضلاً عن وضعها لقواسم ومشاريع مشتركة تساعد على تحقيق تقدمها .

3-يتعين أن يتم تحقيق تنظيم دستوري وقانوني أكثر دقة لأسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية ، مع وضع آلية إجراء انتخابات حرة ونزيهة لمجالس الوحدات الإدارية ، وتنظيم الاستقلال المالي والإداري لها ، وتنظيم الرقابة السياسية والقضائية عليها.