

علاقة السلطة الاتحادية بالسلطات المحلية

وفق دستور العراق لعام 2005 و قانون المحافظات رقم (21) لعام 2008

أ.د. علي هادي حميدي الشكرابي

جامعة بابل- كلية القانون

مقدمة

إن البحث في موضوع علاقة السلطة الاتحادية بالسلطات المحلية ، يدفعنا إلى الإقرار بالحقائق الآتية :

1-إن صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) في 14 / 3 / 2008 من مجلس الرئاسة (1) ، كان قد استند إلى ما أقره مجلس النواب وفقاً للمادة (61 / أولاً) من الدستور (2) ، ولمضي المدة القانونية المنصوص عليها في المادة (138 / خامساً / أ) من الدستور (3) ، وهذه الحقيقة تؤكد ما يأتي :

أ-إن مجلس النواب / الدورة الأولى هو مرجعية هذا القانون ، ومن ثم جسدت صياغات نصوصه مصالح الكيانات السياسية المهيمنة في ذلك المجلس .

(1) - المنشور في الوقائع العراقية ، العدد (4070) ، بتاريخ : 2008/03/03 .

(2) - " يختص مجلس النواب بما يأتي: أولاً . تشريع القوانين الاتحادية . "

(3) - المادة (138 / خامساً / أ) : " ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب، إلى مجلس الرئاسة، لغرض الموافقة عليها بالإجماع، وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، باستثناء ما ورد في المادتين (118) و(119) من هذا الدستور، والمتعلقتين بتكوين الأقاليم. "

-المادة (118) : يُسَن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز سنة اشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين . "

-المادة (119) : " يحق لكل محافظة أو أكثر، تكوين إقليماً على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين: أولاً :. طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. ثانياً :. طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم. " .

ب- كان سن هذا القانون قد استمد مشروعيته من نصوص الدستور العراقي لعام 2005 ، لذا لا بد من الرجوع إلى تلك النصوص لاستكمال مضامين ذلك القانون (4).

ج- إن مجلس الرئاسة لم يكن قد وافق بالإجماع على هذا القانون ضمن فترة العشرة أيام المحتسبة منذ وصول القانون إليه من مجلس النواب . ويعكس هذا الأمر بلا شك خلافا سياسيا بين أعضاء مجلس الرئاسة .

2- ارتباط قوانين أخرى من الناحية العملية والواقعية بهذا القانون خاصة تلك التي تكرر أسس النظام الاتحادي في العراق الجديد ، على سبيل المثال لا الحصر : قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) الصادر في 10 / 8 / 2008 (1) . و قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008 (2) ، وقوانين الموازنة السنوية ، والقرار الذي اتفقت عليه الكتل البرلمانية (27 تشرين الثاني 2008) استنادا للمادتين (2/59) و (109) من دستور العراق لعام 2005 (3).

3- ألغى هذا القانون بعد سريانه ، قوانين أخرى كانت نافذة ، وهي : قانون المحافظات رقم (159) لسنة (1969) وتعديلاته . و قانون مجالس الشعب المحلية رقم (25) لسنة (1995) وتعديلاته . و ما ورد في قانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة (1964) المعدل حول تشكيلات وصلاحيات المجالس البلدية . وأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (71) الصادر في (6 - نيسان - 2004) وتعديلاته . و القوانين والقرارات والأنظمة التي تتعارض مع أحكام هذا القانون (4).

(4) -الفصل الثاني / المادة (122) من الدستور العراقي لعام 2005 .

(1) - منشور في الوقائع العراقية العدد (4095) ، بتاريخ : 3 / 11 / 2008 .

(2) - المنشور في الوقائع العراقية ، العدد (4060) ، بتاريخ : 1 شباط 2008 ، السنة التاسعة والأربعون .

(3) - أكد القرار الذي اتفقت عليه الكتل البرلمانية (27 تشرين الثاني 2008) على احترام اختصاصات وسلطات الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم والحكومات المحلية على حد سواء وفق الدستور .

(4) - المادة (53) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) الصادر في 14 / 3 / 2008 .

4- تجسد هدف القانون رقم (21) في تنظيم اختصاصات المحافظات وإدارتها ، بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد ، الاتحادي (الفيدرالي) ، واعتماد تطبيق أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية.

القسم الأول :جوانب علاقة السلطة الاتحادية بالسلطات المحلية

يمكن أجمال أبرز جوانب العلاقة فيما بين السلطة الاتحادية والسلطات المحلية ، بالاستناد على تحديد وظائف السلطات المحلية عمليا سواء أكانت تلك المتجسدة في مجلس المحافظة أو في المحافظ ، ومن ثم تحديد المصادر القانونية والشعبية التي تمنح تلك السلطات المحلية صلاحية تنفيذ وظائفها وتهيئة الموارد المادية والبشرية اللازمة لذلك ، بما يأتي :

أولا – العلاقة في مجال التشريع

ثانيا – العلاقة في مجال التخطيط

ثالثا – العلاقة المالية (إعداد الموازنة)

رابعا – العلاقة في مجال الرقابة

أولا – العلاقة في مجال التشريع :

1-صلاحية مجلس المحافظة بالتشريع :

يتمتع مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم ، بصلاحية التشريع المحلي . وقد أعتبره القانون رقم (21) بمثابة أعلى سلطة تشريعية في المحافظة .

ومن الجدير بالذكر إن تلك التشريعات المحلية التي يصدرها المجلس لا بد وان تتعلق بإدارة الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة .

ومن أمثلة ذلك : تحديد التصميم الأساسي للمحافظة ، وللأبنية ، وفرز الأراضي السكنية ، ومنح رخص المهن المختلفة ، ووضع الأسماء التجارية ، وغيرها .

2-مصادر مجلس المحافظة بالتشريع:

أ-الدستور العراقي لعام 2005 : منح الدستور العراقي لعام 2005 المحافظات التي لم تنتظم في إقليم ، وفق المادة (122 / ثانيا) صلاحيات إدارية ومالية واسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية⁽¹⁾.

كما أجاز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية لها أو بالعكس وبموافقة الطرفين قانونيا وفق المادة (123) .

ب- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 :

جاء في المادة (2 / أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) ، إن : " مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية " .

كما تضمنت المادة (7) اختصاصات مجلس المحافظة ، حيث جاءت الفقرة (ثالثا) من تلك المادة ، لتؤكد على صلاحية مجلس المحافظة في : " إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية " .

3-تقييم العلاقة في مجال التشريع :

إن صلاحية مجلس المحافظة في إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات والأوامر ، مشروط ، بما يأتي :

أ-أن لا تكون مخالفة للدستور نصا وروحا .

(1) - نصت المادة (122) من دستور العراق لعام 2005 على ما يأتي : أولا: تتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى. ثانيا: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون. ثالثا: يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس. رابعا: ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيتهما. خامسا: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة.

ب-أن لا تكون متعارضة مع منظومة القوانين الاتحادية .

ج- أن لا تكون متجاوزة لاختصاصات مجلس المحافظة السياسية .

د- أن لا تكون متجاوزة لصلاحيات مجلس المحافظة الدستورية والقانونية .

هـ-ان لا يتجاوز نطاق التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات الصادرة للحدود الإدارية / الجغرافية للمحافظة .

وهكذا نخلص بسمو التشريعات الاتحادية على التشريعات المحلية ، خاصة وان مجالس المحافظات تكون خاضعة لرقابة مجلس النواب وفق المادة (2 / ثانيا) من قانون المحافظات رقم (21) .

فضلا عن تأكيد المادة (13) من الدستور على سموه وعلوه وعلى قوته الملزمة للكافة ، وعدم جواز سن أي قانون يتعارض معه (1) .

ثانيا - العلاقة في مجال التخطيط :

1-صلاحية مجلس المحافظة بالتخطيط :

يمارس مجلس المحافظة صلاحية رسم السياسات العامة لتنمية المحافظة بالتنسيق مع الوزارات الأخرى ذات العلاقة .

ومن الجدير بالذكر انه من المهم أن يكون مجلس المحافظة مسؤولا عن تحديد أولويات تنمية المحافظة ، كما يكون عارفا بالوسائل المتاحة له في إيصال قراراته إلى الجهات المعنية ، فضلا عن أهمية تحديد علاقاته مع الدوائر الخدمية في المحافظة .

إن تحديد الأولويات وخطط التنمية الاستراتيجية في المحافظة من قبل مجلسها ، لا بد وأن يراعي الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية ، وأن يكون منسجما مع خطط التنمية الوطنية التي ترسمها وزارة التخطيط فيها .

(1) نصت المادة (13) من دستور العراق لعام 2005 ، على :

" أولا -يعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق ، ويكون ملزما في أنحائه كافة ، وبدون استثناء . ثانيا -لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور . ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه . "

2-مصادر مجلس المحافظة بالتخطيط :

أ-الدستور العراقي لعام 2005 :

لقد ورد في (المادة 114) اختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية ، وحكومات الأقاليم ، والمحافظات غير المنتظمة بإقليم .

ولعل من ابرز مواضيع تلك الاختصاصات تتعلق بقضايا التخطيط ، كما في : إدارة الجمارك ، وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية، ورسم السياسة البيئية ،ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام ، ورسم السياسة الصحية العامة ،ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة ،ورسم سياسة الموارد المائية الرئيسية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً .

إضافة لما تقدم ، فإن الدستور قد نص في المادة (112) أيضاً ، على أن تشترك الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة بإدارة النفط والغاز ، و في رسم السياسات الإستراتيجية الهادفة إلى تطوير الثروة النفطية والغازية (1) .

ب- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 :

أكدت الفقرة رابعاً من المادة (7) من قانون المحافظات رقم (21) على أن : يقوم مجلس المحافظة برسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة.

كما نصت الفقرة الخامسة عشر من ذات المادة على أن : يقوم المجلس بتحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية.

(1) – نصت المادة (110) ، من دستور العراق لعام 2005 على ما يأتي :

” أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لفترة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منه بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون. ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار “ .

3-تقييم العلاقة في مجال التخطيط :

يتعين على مجلس المحافظة عندما يقوم بوضع السياسة العامة وخطط التنمية المحلية ، أن يقوم بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية لضمان الانسجام مع الخطط الموضوعة على المستوى الاتحادي .

وهذا يعني انه على تلك المجالس أن تضع خططها ومشاريعها المحلية على النحو الذي لا يتعارض مع الخطط والمشاريع الاتحادية .

ومن الجدير بالذكر إن المشاريع المخصصة للمحافظة والمنفذة من قبل دوائر الوزارات ، هي بمثابة مشاريع اتحادية وليست محلية .

ثالثا - العلاقة المالية (إعداد الموازنات السنوية) :

1-صلاحية مجلس المحافظة المالية :

يقوم مجلس المحافظة بإعداد الموازنة السنوية الخاصة بالتشغيل والصيانة وتقديمها إلى وزارة المالية الاتحادية . وتستخدم هذه الموازنة للمصاريف الدورية مثل : الرواتب ومصاريف الوقود والتجهيزات المكتبية .

ويصادق مجلس المحافظة على مسودة ميزانية مشاريع التنمية وإعادة الأعمار التي يعدها المحافظ ، ومن ثم يتم رفعها إلى وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي الاتحادية ليتم تضمينها في الموازنة الاتحادية العامة .

2-مصادر صلاحية مجلس المحافظة المالية :

أ-الدستور العراقي لعام 2005 :

نصت الفقرة (ثانيا) من المادة (122) من الدستور على منح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية . كما نصت الفقرة (خامسا) من نفس المادة على أن لمجلس المحافظة مالية مستقلة.

أما بالنسبة لتمويل الحكومة المحلية فقد نصت المادة (106) من الدستور على أن : ” تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية وتتكون الهيئة من خبراء

الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات الآتية: أولاً: التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ثانياً: التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها. ثالثاً: ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وفق النسب المقررة “ .

كما نصت الفقرة (ثالثاً) من المادة (121) على حق المحافظات في استلام حصة عادلة من الإيرادات المحصلة الاتحادية ، تكون كافية للقيام بأعبائها ومسؤولياتها .

ب- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 :

منحت المادة (7 / امساً -1) من القانون رقم (21) مجلس المحافظة صلاحية إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة . وهذه الموازنة هي موازنة تشغيلية وتشمل مكافئات أعضاء المجلس والكوادر البشرية والنثرية .

كما منحته نفس المادة صلاحية المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحالة إليه من المحافظ .

وله حق إجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية .

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): حيث يقوم المحافظ بإعداد مشروع الموازنة العامة الخاصة بالمحافظة مراعيًا ما يأتي :

1-الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الواردة في المادة (110 -أولاً] سياسة الاقتراض [، و ثالثاً [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 لُولاً) .

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

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- امساً -2 من القانون). هذا مع العلم إن للمجلس حق المناقلة بين أبواب الموازنة العامة للمحافظة بنسبة محددة تذكر في قانون الموازنة السنوية .

وتشمل الموازنة العامة كلا من الموازنة التشغيلية والاستثمارية . حيث تغطي الموازنة التشغيلية كافة النفقات اللازمة لتسيير العمليات الحكومية كالرواتب والإعانات الحكومية والخدمات والتجهيزات وأموال الصيانة ومصاريف التشغيل الأخرى .

أما الموازنة الاستثمارية فتتضمن الأموال الاستثمارية لوزارات الحكومية الاتحادية على المستويين الاتحادي والمحلي (المحافظات) .

أما أموال تنمية الأقاليم وتسريع الأعمار تكون مقتصرة على المحافظات فقط وتدون في فئة منفصلة وتخصص لإنشاء مشاريع لها تأثير مباشر على صحة المواطنين وسلامتهم ورفاهيتهم .

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-الثالثاً)

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)

3-تقييم العلاقة في مجال المالية :

يتعين على مجلس المحافظة ان يراعي المعايير الدستورية عندما يقوم المحافظ بإعداد الموازنة الخاصة بالمحافظة .

كما انه لوزارة المالية الاتحادية لها حق الاعتراض على الموازنة ومناقلة التخصيصات المالية وإعادة كامل الموازنة إلى المجلس لإجراء التعديلات اللازمة لضمان المعايير الدستورية وتحقيق الانسجام مع الموازنة الاتحادية .

إن جميع الموازنات المخصصة للمحافظات ترفع إلى وزارة المالية الاتحادية التي تنظم موازنة اتحادية التي لا بد وان يتم استحصال موافقة مجلس النواب عليها .

وفيما يتعلق بجباية الإيرادات المحلية فأنها ترسل إلى وزارة المالية الاتحادية ، ولا يحق للمحافظة التصرف فيها .

ومن الجدير بالذكر إن تمويل الحكومات المحلية غالباً ما يكون مصدره بنسبة كبيرة جداً من الحكومة الاتحادية . وهذا يجعل مشاريع وأنشطة الحكومات المحلية مرهونة بوصول الأموال إليها من الحكومة المحلية .

ويزداد الأمر خطورة عندما تكون كمية الأموال المجهزة غير مساوية لكمية الأموال المحددة في الميزانية .

يشير الواقع العملي في الجانب المالي ، إلى ما يأتي :

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

2- 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 ، وغالباً 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 .

رابعاً - العلاقة في مجال الرقابة :

1-صلاحية مجلس المحافظة في مجال الرقابة :

منح مجلس المحافظة حق مراقبة الجهات التنفيذية ، عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد ، ويمكن للمجلس استجواب المحافظ أو نائبيه والتوصية بإقالته وإقالة كبار الموظفين في المحافظة .

كما يشرف المحافظ على حسن سير المرافق العامة في المحافظة ، ويحق له تفتيشها ، عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد .

2-مصادر صلاحية مجلس المحافظة في مجال الرقابة :

أ-الدستور العراقي لعام 2005 :

لقد جاء في المادة (122 ثانياً) من دستور العراق لعام 2005 ، تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية . لاشك في إن تلك الصلاحيات الواسعة لا بد وأن تتضمن صلاحية رقابية إدارية ومالية معينة . ولم يرد في الدستور أي نص صريح يتضمن صلاحية رقابية لمجلس المحافظة .

ب- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 :

نصت المادة (2) من القانون على إن : مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة .

ونظمت المادة (7) من القانون اختصاصات مجلس المحافظة وكان من بينها :

أ-الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكلية والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي المادة (7 -سادساً) .

ب-استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضائه المادة (7 -تاسعاً) .

أما أبرز الصلاحيات الرقابية التي تقع على عاتق المحافظ بموجب القانون رقم (21) ، فهي 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 ليطلععه بعجز تلك القوات عن أداء واجبها ، و طالباً منه أعداد القوة اللازمة لإنجاز 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) :
-إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة .

-إذا لم تكن من الاختصاصات المحددة للمجلس .

-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، لإطلاعها عليها، ومراقبة تنفيذها .

3-تقييم العلاقة في مجال الرقابة :

لم يرد في الدستور أي نص صريح يتضمن صلاحية رقابية لمجلس المحافظة . كما إن النص الوارد في المادة (122- خامسا) الذي يتضمن عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، لا يعني إلغاء الرقابة

على هذه المجالس ، وإنما يؤكد ضمنا رقابة مجلس النواب عليها باعتباره ممثلاً للشعب ، تجسيدا لروح المادة (5) من الدستور .

تهدف رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات إلى ضمان احترام تلك المجالس للشرعية ولحدود اختصاصاتها ، فضلاً عن ضمان احترام السياسة العامة للدولة وخططها الوطنية .

ورغم ذلك يتعين أن لا تصل تلك الرقابة إلى حد المساس باستقلال مجالس المحافظات أو إلغائه ، لأن هنالك ضوابط وحدود للرقابة البرلمانية .

القسم الثاني : آلية حل المنازعات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية

إن احترام الدستور والالتزام بكافة مواده وأسسها بدون انتقائية او تفسيرات واجتهادات خاصة ، تعتبر مسألة أساسية وبديهية بسبب كون الدستور يمثل أعلى قانون في الدولة وله السمو الموضوعي والشكلي .

فقد أكد الدستور في المادة (13) على ما يأتي : " أولاً: يُعدُّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحاءه كافة، ومن دون استثناء. ثانياً: لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم او أي نص قانوني آخر يتعارض معه" .

و جاء في المادة (91) على إن : " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:

أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة .

ثانياً: تفسير نصوص الدستور.

ثالثاً: الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

رابعاً: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

خامساً: الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم او المحافظات.

ثامناً:

أ. الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ب. الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية للأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في إقليم. "

و أكد الدستور أيضا في المادة (92) على إن : " قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة " .

القسم الثالث : أهم الاستنتاجات والتوصيات

أولا-أهم الاستنتاجات

1-يتمتع مجلس المحافظة غير المنتظمة في إقليم ، بصلاحيه التشريع المحلي المشروط الذي يتعلق بإدارة الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة .

2- يمارس مجلس المحافظة صلاحية رسم السياسات العامة لتنمية المحافظة بالتنسيق مع الوزارات الأخرى ذات العلاقة مع مراعاة الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية.

3-يقوم مجلس المحافظة بإعداد الموازنة السنوية الخاصة بالتشغيل والصيانة وتقديمها إلى وزارة المالية الاتحادية ، ويصادق مجلس المحافظة على مسودة ميزانية مشاريع التنمية وإعادة الأعمار التي يعدها المحافظ ، ويرفعها إلى وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي الاتحادية ليتم تضمينها في الموازنة الاتحادية العامة ، مراعي المعايير الدستورية .

4-منح مجلس المحافظة حق مراقبة الجهات التنفيذية ، عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد ، ويمكن للمجلس استجواب المحافظ أو نائبيه والتوصية بإقالته وإقالة كبار الموظفين في المحافظة .

5- تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، والفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم او المحافظات ، وقراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة .

ثانياً - أهم التوصيات

1- سن قانون مجلس الاتحاد تنفيذاً للمادة (65) من الدستور وأن يكون دوره الرقابي فاعلاً ، خاصة وأنه سيضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات ، أي أن تصاغ نصوص القانون الخاص به بما يضمن أن يقوم برقابة فاعلة لا تنتقص من استقلالية مجالس المحافظات بنفس الوقت الذي يضمن فيه ضمان المصالح العامة والسياسة العامة للدولة.

2- تطبيقاً للمادة (106) من الدستور ، ضرورة سن قانون (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) لما لهذه الهيئة من دور رقابي في مجال توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية ، و التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها ، و ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

3- تطوير العلاقة التشاركية والتفاعلية بين مجلس المحافظة ومؤسسات المجتمع المدني والمواطنين والقطاع الخاص ، وإيجاد صلات دائمة ومتواصلة، فيما بينها خاصة لما تشكله هذه الهيئات من قوة دعم وإسناد لعمل المجلس في أداء مهامه .

4- تأسيس هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات تطبيقاً للمادة (45) من قانون رقم (21) ، 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 .

5- 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.