جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

معهد العلمين للدراسات العليا –النجف الاشرف

قسم العلوم السياسية

إشكالية العلاقة بين السلطات الاتحادية والهيآت المحلية دراسة في نقل الصلاحيات بعد عام ٢٠١٣

رسالة تقدم بها الطالب

علي حسن غضبان

إلى معهد العلمين للدراسات العليا – قسم العلوم السياسية

وهي كجزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم السياسية

باشراف

أ.د.طه حميد حسن العنبكي

١٤٤١هـ ٢٠١٩م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿. . . وَإِنَّ كَثِيرًا مِنَ الْخُلَطَاءِ لَيَبْغِي بَعْضُهُمْ عَلَى بَعْضٍ إِلَّا الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ وَقَلِيلٌ مَا هُمْ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة (ص): الآية (٢٤)

الإهداء

إلى من أضاء بعلمه عقل غيره . . .

وأهدى بالجواب الصحيح حيرة سائليه . . .

فأظهر بسماحته تواضع العلماء . . .

وبرحابته سماحة العارفين . . .

إلى مرجعي . . .

شكر وعرفان...

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد (صلى الله عليه وأله الطاهرين).

أمّا بعد...

أتوجه بالشكر إلى من دعاني طالباً في دراسة الماجستير، ومعداً هذا البحث أستاذي ومشرفي الفاضل الاستاذ الدكتور (طه حميد حسن العنبكي)، الذي له الفضل الكبير على البحث والباحث، مذ كان الموضوع عنواناً وفكرة، حتى صار رسالةً وبحثاً، فله مني الشكر والتقدير والعرفان كله.

وأتقدم بخالص الشكر إلى أساتذتي في قسم الفكر والنظم السياسية في معهد العلمين، وأخص منهم، صاحب الخلق الرفيع الأستاذ الدكتور (سمير جسام) والدكتور (عامر الفياض)، وأيضاً أتقدم بالشكر إلى المستشار القانوني (حسين منصور الخفاجي)؛ لبذله الجهود القيمة في تقديم العون والمساعدة، وكذلك الأستاذ (مؤيد عبد الحسين) مدير إدارة دائرة نقل الصلاحيات (الدائرة الإدارية والمالية)، لما قدمه لي من تسهيلات بوثائق قيمة أثناء مقابلاتي له.

الباحث

الملخص

إن ظاهرة الصراع على السلطة تشكل ظاهرة اجتماعية ذات مجال معقد ومتشابك، إلا أننا نريد خصوص الصراع والتنازع في حدود السلطة العامة للدولة أي السلطة السياسية؛ ولأن السلطة في الدولة المعاصرة كثيراً ما تكون بيد عدة قابضين على السلطة وليست بيد قابض واحد، فمن الطبيعي أن تعلو حالة التقاطع والتداخل على مجال التكامل والانسجام.

فتناول بحثنا الإشكالية في العلاقة إدارياً ومالياً وقانونياً بين السلطة الاتحادية والهيآت المحلية المتمثلة بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم، توزعت على ثلاثة فصول، وقد تناول الفصل الأول ماهية اللامركزية الإدارية ومتطلباتها، وما يمكن تصنيف اللامركزية في التجربة العراقية وخصائصها الدستورية، وأيضاً احتوى هذا الفصل على التعريف بالسلطة السياسية وخصائصها؛ لأنها مصدر الإشكالية في العلاقة بين السلطة الاتحادية والمحافظات.

أما الفصل الثاني فقد تضمن نقل الصلاحيات ومدى تعاطي المؤسسات الاتحادية مع مهمة النقل، وكذلك عدم خضوع تجربة نقل الصلاحيات في القانون مع مبدأ سمو الدستور، وأنواع الصلاحيات المنقولة.

أما الفصل الثالث فكان بعنوان واقع ومستقبل تجربة نقل الصلاحيات، وقد تضمن مشهدين كان الأول بعنوان استمرار الحال وفشل التجربة استناداً إلى التجربة التي افرزها الواقع العملي الإداري أثناء عملية نقل الصلاحيات، أما المشهد الثاني فقد بين رأي الباحث وتصوراته حول تغير ونجاح التجربة.

الموضـــوع	الصفحة
الإهـــــــــــداء	-
شكر وعرفان	-
المحتويـــــــــات	-
المقدمـــــــــــة	١
الفـصل الأول: ماهية اللامركزية الإدارية	٦
المبحث الأَول: اللامركزية الإدارية والمصطلحات المقاربة	٧
المطلب الأول: ماهية المركزية الإدارية	٧
الفرع الأول: طبيعة النظام المركزي	٧
لفرع الثاني: مميزات المركزية وعيوبها	٩
الفرع الثالث: صور المركزية الإدارية	١١
المطلب الثاني: ماهية اللامركزية الإدارية	١٣
الفرع الأول: طبيعة نظام اللامركزية الإدارية	١٣
الفرع الثاني: متطلبات اللامركزية الإدارية	١٨
الفرع الثالث: المصطلحات المقاربة	٢٣
المبحث الثاني: التعريف بنقل الصلاحيات والمصطلحات ذات الصلة	٣٢
المطلب الأول: ماهية السلطة السياسية	٣٢

الموضـــوع	الصفحة
الفرع الأول: تعريف السلطة	٣٢
الفرع الثاني: خصائص السلطة السياسية	٣٦
المطلب الثاني: نقل الصلاحيات من السلطات الاتحادية إلى الهيآت المحلية والمصطلحات المقاربة	٤١
الفرع الأول: السلطات الاتحادية والهيآت المحلية	٤١
الفرع الثاني: نقل الصلاحيات والمصطلحات المقاربة	٥٣
الفصل الثاني: التنظيم التشريعي للامركزية الإدارية في العراق ومدى تعاطي المؤسسات الاتحادية مع مهمة نقل الصلاحيات	٦٧
المبحث الأول: اللامركزية الإدارية في تشريعات ما بعد ٢٠٠٣	٦٨
المطلب الأول: التأطير الدستوري لنظام اللامركزية الإدارية على وفق دستور ٢٠٠٥ وعلاقته بنقل الصلاحيات	٦٨
الفرع الأول: العلاقة بين الهيآت اللامركزية والسلطات الاتحادية وأثرها على نقل الصلاحيات:	٦٨
الفرع الثاني: المحافظات قوى منتصرة ذات سلطة دستورية	٧٣
الفرع الثالث: التحول للامركزية بالتفويض هل يتناسب مع ضمانات اللامركزية الدستورية	٧٧
المطلب الثاني: توزيع الإختصاص بين السلطات الاتحادية والمحلية وشكل العلاقة بينهما	٨٣
الفرع الأول: توزيع الإختصاص الدستوري بين السلطات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم	٨٣
الفرع الثاني: تأثير النظام السياسي على طبيعة الرقابة ونوع العلاقة بين السلطات	٩٠
الفرع الثالث: المحافظات غير المنتظمة في إقليم مكون من مكونات النظام الاتحادي	٩٤
المبحث الثاني: نقل الصلاحيات في القوانين ومدى انطباقه مع طبيعة النظام السياسي الدستوري	١٠١

الموضـــوع	الصفحة
المطلب الأول: نقل الصلاحيات وفق قانون المحافظات ومدى خضوعه للقواعد الدستورية	١٠١
الفرع الأول : توجه المشرع العادي نحو تعزيز الصلاحيات أو سحبها	١٠١
الفرع الثاني: السلطات الممنوحة للهيآت المحلية في صنع السياسة العامة	١١١
الفرع الثالث: المادة ٤٥ الخاصة بالبدء بنقل الصلاحيات	١٢٢
المطلب الثاني: النقل الإجرائي أو التطبيقي للصلاحيات من قبل الحكومة الاتحادية	١٣٨
الفرع الأول: إشكاليات قرار مجلس الوزراء (٣٠٤) الخاص بنقل الصلاحيات التطبيقي	١٣٨
الفرع الثاني: مدى ملاءمة النقل إلى المحافظين مع نوع اللامركزية الإقليمية –الجغرافية–	١٤٧
الفرع الثالث: إجراءات نقل الصلاحيات في ميزان التنظيم القانوني والإداري	١٥٧
الفصل الثالث: واقع ومستقبل تجربة نقل الصلاحيات	١٦٥
المبحث الأول: مشهد استمرار الحال وتعثر التجربة	١٦٦
المطب الأول:علاقة نقل الصلاحيات بالمؤسسات والظواهر خارج الإطار الحكومي –الاتحادي والمحلي–	١٦٦
الفرع الأول: دور مشروع تقدم في نقل الصلاحيات	١٦٦
الفرع الثاني: تأثر نقل الصلاحيات في قانون المحافظات بطبيعة الصراع السياسي	١٧٢
المطلب الثاني: عملية نقل الصلاحيات على وفق رؤية وإجراءات وزارة المالية والمحكمة الاتحادية العليا	١٨١
الفرع الأول: مدى تعاطي وزارة المالية مع نقل الصلاحيات	١٨١
الفرع الثاني: دور المحكمة الاتحادية العليا في حسم إشكالية التنازع	١٩١
المبحث الثاني: مشهد تغيير الحال ونجاح التجربة	٢٠٢
المطلب الأول: تحقيق التمكين المالي والاستقلال الإداري من أهم نتائج نقل الصلاحيات	٢٠٣
الفرع الأول: الاستقلال المالي بين الواقع التشريعي والتمكين الحكومي	٢٠٣

الموضـــوع	الصفحة
الفرع الثاني: التحول من مركزية الجهاز الحكومي إلى مركزية المستوى المحلي الأول بشقه التنفيذي(المحافظ)	٢١٣
المطلب الثاني: تحقيق المختصات الدستورية للتجربة اللامركزية في العراق وعلاقتها بنقل الصلاحيات	٢١٩
الفرع الأول: السياسة العامة المحلية في الدستور	٢١٩
الفرع الثاني: الإطار الفلسفي للتشريعات العادية	٢٣٣
الخاتمة	٢٤٩
ABSTRACT	

المقدمة

إن اللامركزية الإدارية وما ينتج عنها من توزيع الإختصاص في الدستور، أو نقل الصلاحيات أو تفويضها من قبل المؤسسات في المركز إلى الهيآت المحلية، ضرورة تفرضها إعادة النظر في التنظيم، ويتخذ الأخير صور متعددة منها إعادة الهيكلة –إعادة البناء– أو الاندماج أو الترشيق.

ويندرج هذا الاندفاع نحو سياسات جديدة في التنظيم كثيراً تحت مفهوم الإصلاح الإداري، وإن منح الهيآت المحلية هذه الصلاحيات والمسؤوليات والمهام، التي هي من جنس المهام المحلية لتقديم الخدمات لجمهور ناخبي المناطق المحلية، يجنب هذه الهياكل المحلية التجربة الشكلية، ويجعل منها مؤسسات حقيقية تعبر عن الواقع السليم للامركزية الإدارية، وبعكسه تحسب هذه التشكيلات المحلية على تضخم الجهاز الإداري؛ لأن هذا الجهاز مصمم على وفق توزيع الإختصاص، وعدم قيام هذه المؤسسات بمهامها الدستورية أو الواردة بالقوانين بسبب عدم كفاءتها وقدرتها، سيفقد هذه الهيآت المحلية أسباب وجودها، وقد يؤدي إلى حلها أو إلغائها من سلطة المركز لمختلف الدواعي، ومنها –أي الدواعي– أن تكون أجهزة إدارية غير منتجة رغم تمتعها بالمميزات المالية من خزينة الدولة العامة، وكذلك تمتعها بالصلاحيات الدستورية أو القانونية، ومن ثم تحسب على تضخم الجهاز الإداري، فبدل من سياسة الترشيق، التي يلزم أن تتبعها الدولة بقمة المستوى الحكومي (الوزارات) المتضخم عادةً بسبب الأنظمة المركزية الشمولية، تميل في بعض الأحيان إلى إلغاء قاعدة المستوى الإداري المحلي القريب من الحاجات المحلية، وأحياناً تميل السلطة في المركز (العاصمة) إلى الامتناع أو التأخر في نقل الصلاحيات، وهذا يخالف فلسفة النظام اللامركزي القائمة على توسيع الفئة، التي تمارس الإختصاص الشخصي الأصيل في المستويات الأخرى، غير المستوى الحكومي في قمة الهرم.

إلا إن اللامركزية وهي إدارة الذات وصولاً إلى ديمقراطية الإدارة لا تتعزز بتطبيقها الحقيقي بعيداً عن التجارب اللامركزية الصورية الشكلية، إلا بتفعيل كل عناصرها وصولاً إلى مرحلة تمكين هذه الهيآت من ممارسة إختصاصاتها الدستورية أو المنصوص عليها بالقوانين، بمنحها السلطة المناسبة، التي تمكنها من ممارسة هذا الإختصاص، ومن ثم تنشأ المسؤولية، التي تكون على قدر الإختصاص الممنوح.

ومن منطلق المسؤولية وهي إلتزام هذه الهيآت بأداء واجباتها، تتولد عليها مجموعة من أعمال الرقابة، لعل أهمها الرقابة الشعبية لجمهور المجتمع المحلي على أداء ممثليهم المحليين، كذلك إن اللامركزية كأداة للتنوع يلزم أن تكون متبناة من نظام الحكم كثقافة سياسية لما لإدارة التنوع من قيمة لاستقرار النظام السياسي، إذ تشكل اللامركزية مجالاً واسعاً لفتح باب المشاركة السياسية، التي يسبب عدم توافرها –أي المشاركة– أهم مشاكل النظم السياسية.

<u>أولاً: أهمية الدراسة:</u>

١– إن تجربة نقل الصلاحيات من المركز إلى الهيآت المحلية التي تبناها دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) في المادة (١٢٢/ثانياً) ونظمها بعد ذلك قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل عَدَّت المادة (٤٥) منه تاريخ ٢٠١٥/٨/٥ تاريخاً لنقل الصلاحيات بحكم القانون، ما يعد هذا الموضوع جديراً بالبحث لحداثته.

٢– تُعدّ هذه الدراسة محاولة لفهم ومقارنة صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في إقليم الوارد بالدستور النافذ وقانون المحافظات، وهل تضمن الأخير كل الصلاحيات التي منحها الدستور إلى المحافظات، والوقوف على ثغرات قانون المحافظات وتعديلاته.

٣– تُعدّ عملية نقل الصلاحيات من أنواع توزيع السلطة وتذريتها بين مؤسسات النظام السياسي والذي أبرز –أي النقل– إشكالية في العلاقة بين السلطات الاتحادية والهيآت المحلية.

٤– إن عملية نقل الصلاحيات شكلت مرحلة مفصلية في تاريخ التنظيم الإداري في العراق الذي امتاز بالمركزية الشمولية منذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١.

٥– يمثل نقل الصلاحيات والتحول صوب اللامركزية من أهم مبادرات الإصلاح الإداري، كما ويسهم في التنمية المحلية ورفع مؤشر الخدمة.

٦- تُفرق الدراسة بين نقل الصلاحيات الوارد في المادة (١٢٢/ثانياً) وتفويض الصلاحيات الوارد في المادة (١٢٣) من الدستور.

٧- إن نقل الصلاحيات يُسهم في تمكين الإدارات المحلية بإشباع حاجات المجتمع المحلي مما يعزز الثقة بينهما هذا من جهة، ومن جهة أخرى يؤكد بأن التجربة اللامركزية قد استوفت شروطها.

ثانياً: إشكالية الدراسة:-

تكمن إشكالية الدراسة في وجود العديد من العراقيل والمشاكل التي تحول دون التحول صوب اللامركزية الحقيقية أثناء إجراء نقل الصلاحيات من المركز إلى الفروع (المحافظات) لما يكتنف هذه العملية من انحراف أثناء مرحلة التطبيق، ومن تلك العراقيل والقيود:-

١- التباين بين النقل الوارد بالقانون والذي تضمن نقل الصلاحيات إلى المحافظات عن النقل، الذي اصطلحنا عليه بالنقل التطبيقي، الذي قامت به الوزارات منقولة الصلاحيات، إذ تضمن نقل الصلاحيات إلى المحافظين، وما ترتب على ذلك من إختلاف بالآثار القانونية.

٢- إن مفهوم النقل تضمن نقل الصلاحيات إلى المحافظات كإختصاص ذاتي أصيل، تمارسه المحافظات على نحو الإختصاص الشخصي الأصيل، إلا أن النقل من الناحية الواقعية جرى على نحو تفويض صلاحيات الوزارات إلى المحافظين يمارسونها نيابةً عن صاحب الإختصاص الأصيل -أي الوزير-، وما ينتج ذلك من اختلاف بالآثار بين المفهومين، ومنها:-

أ- في النقل يمارس المستوى المحلي الإختصاص استناداً إلى القانون، بينما ممارسة الإختصاص في التفويض يكون مستمد من صاحب الإختصاص الأصلي.

ب-في النقل تتحقق المشاركة المجتمعية -السياسية- وخلق الثقة المتبادلة، أمّا ممارسة الإختصاص في التفويض، فأقصى ما يحققه هو تخفيف الأعباء عن الرئيس الأعلى- الوزير-.

ت-إلى آخره من اختلاف الآثار بين المفهومين- النقل والتفويض- كما سوف يأتي.

ثالثاً: فرضية الدراسة:-

إن إنجاز مهمة نقل الصلاحيات من المركز إلى الفروع (المحافظات) يستدعي تعزيز الثقة من الطرفين الأمر الذي يتوقف على جدية المركز للشروع في تلك العملية، وانجاز نقل الصلاحيات المحلية إلى المحافظات بطريقة منح سلطة البت النهائي إليها، مع التزامها -أي سلطة المركز- بالتوقيتات الزمنية للنقل الواردة بالقانون والعمل على حسم التداخل والتشابك بينها

وبين المحافظات بإصدار القوانين والتعديلات على منظومة التشريعات النافذة للأنظمة المركزية السابقة، التي من شأنها أن تعيق عملية التحول صوب تحقيق متطلبات النظام السياسي الجديد القائم على النظام اللامركزي هذا من جهة، ومن جهة أخرى إثبات القائمين على إدارة الفروع (الهيآت المحلية في المحافظات) على استعدادها وقدرتها على الاضطلاع بالمهام والمسؤوليات المحلية الملقاة على عاتقهم؛ -بسبب نقل الصلاحيات- على أتم وجه.

رابعاً:أهداف الدراسة:-

تبرز للدراسة أهداف في جوانب متعددة منها:-

١- وضعت الدراسة طبيعة التحول من النظام المركزي إلى نظام تعدد المستويات الحكومية المستقلة بحكم الدستور بعضها من بعض.

٢- تسليط الضوء على طبيعة اللامركزية الإدارية في دستور ٢٠٠٥ .

٣- بيان طبيعة عملية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية -الوزارة- إلى المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٤- مقارنة مصطلح نقل الصلاحيات مع المصطلحات المقاربة.

٥- التركيز على الإشكاليات التي رافقت عملية النقل وبيان انواع الصلاحيات وأحكامها بين المستوى الاتحادي والمستويات المحلية.

٦- تقييم قانون المحافظات -الذي تضمن واد نقل الصلاحيات- ومدى خضوعه لمبدأ سمو الدستور، وهل تضمن كل صلاحيات المحافظات الواردة دستورياً، وهل عالج تشريعات النظام الشمولي - المتدخل- المركزي التي تعيق عملية نقل الصلاحيات من الوزارة البيروقراطية.

خامساً: مناهج الدراسة:-

تستدعي هذه الدراسة منا الاسترشاد بالمنهج البنيوي -الوظيفي-؛ وذلك لتوظيفه في تشخيص الخلل البنيوي الذي طغى على سلطات المركز - كمؤسسات بيروقراطية- وبنسبة أقل على الهيآت المحلية، لاسيما فيما يتعلق بالمبادئ الدستورية الخاصة برسم العلاقة بينهما، ومدى استقلال الأخير وتوزيع الإختصاص، وأسس ومبادئ النظام السياسي الاتحادي الجديد القائم على ثنائية المستويات، فإن العمل على معالجة هذا الخلل ستكون مخرجاته تحسين الأداء الوظيفي لمؤسسات الدولة مما سيصب في إطار إنجاح تجربة نقل الصلاحيات، وبغية الإحاطة بكل

تفصيلات الموضوع كون الدراسة تستدعي الخوض في النصوص القانونية، نجد أنفسنا بحاجة إلى توظيف المنهج المؤسسي (القانوني).

سادساً: هيكلية الدراسة:-

نرى من المناسب تقسيم هذه الدراسة – فضلاً عن المقدمة والخاتمة- على الفصول الآتية، الفصل الأول يكون بعنوان: ماهية اللامركزية الإدارية، الذي تضمن الإطار النظري والخطوط العامة للامركزية وأنواعها ومؤسساتها، التي تشكل الهيآت المحلية غير المنقولة الصلاحية، وهذا ما تناوله المبحث الأول، أما المبحث الثاني فقد عالج مصطلح السلطة؛ لأنها مصدر الإشكالية في العلاقة بين المركز والهيآت المحلية، أما الفصل الثاني فيكون بعنوان: التنظيم التشريعي للامركزية الإدارية في العراق، ومدى تعاطي المؤسسات الاتحادية مع مهمة نقل الصلاحيات، الذي احتوى القوانين التي عالجت مسائل التحول صوب متطلبات النظام السياسي الجديد القائم على اللامركزية، وأهمها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، بالإضافة إلى التعديلات القانونية الثلاثة على هذا القانون وبعض التشريعات الأخرى ومدى خضوعها لمبدأ سمو الدستور، متمثلاً بالجزء التطبيقي العملي لواقع تجربة نقل الصلاحيات في العراق، أما الفصل الثالث فسنتناوله بعنوان: واقع ومستقبل تجربة نقل الصلاحيات مبين رأي الباحث وتصوراته –بالاستناد إلى التجربة التي افرزها الواقع العملي الإداري أثناء عملية نقل الصلاحيات- فأحتوى المبحث الأول مشهد استمرار الحال وفشل التجربة، وتضمن المبحث الثاني مشهد تغير الحال ونجاح التجربة.