

2021

## معوقات الرقابة على الوحدات الادارية المحلية ومتطلبات توازنها في العراق بعد عام 2003م

أ.م.د. عمر جمعة عمران  
كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد

م.م. علاء عبيس راضي  
كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد

Follow this and additional works at: <https://digitalcommons.aaru.edu.jo/midad>

 Part of the [Arts and Humanities Commons](#), and the [Law Commons](#)

### Recommended Citation

راضي, م.م. علاء عبيس (2021) "معوقات الرقابة على الوحدات الادارية المحلية and عمران, أ.م.د. عمر جمعة  
Midad AL-Adab Refereed Quarterly Journal: Vol. 23: Iss. 1, ومتطلبات توازنها في العراق بعد عام 2003م  
Article 14.

Available at: <https://digitalcommons.aaru.edu.jo/midad/vol23/iss1/14>

This Article is brought to you for free and open access by Arab Journals Platform. It has been accepted for inclusion in Midad AL-Adab Refereed Quarterly Journal by an authorized editor. The journal is hosted on [Digital Commons](#), an Elsevier platform. For more information, please contact [rakan@aarj.edu.jo](mailto:rakan@aarj.edu.jo), [marah@aarj.edu.jo](mailto:marah@aarj.edu.jo), [u.murad@aarj.edu.jo](mailto:u.murad@aarj.edu.jo).



### ملخص البحث

تعد العملية الرقابية أحد أركان النظام السياسي في الإدارة ، وتختلف أساليب العملية الرقابية وتنظيمها ومجالات اختصاصها ومستوياتها من دولة لأخرى ، لتأثرها بجملة من العوامل المجتمعية. ونظرا للظروف المتعلقة بطبيعة إعادة بناء الدولة العراقية بعد عام 2003م وإعادة تنظيمها سياسياً وإدارياً ، فقد واجهت التجربة إشكاليات في تطبيقات اللامركزية ، مما سبب خلل وتشويه للتجربة وللغاية الأساس لايجاد نظام اللامركزية، وقد تجسدت أهم تلك الإشكاليات في مسألة الرقابة، مما جعل النظام الإداري في العراق مشوه بسبب عدم النص صراحة على رقابة السلطة التنفيذية ، فضلاً عن تداخل عوامل أخرى متداخلة بين حزبية وثقافية ومفاهيمية، أثرت على العملية الرقابية التي تمارسها الحكومة المركزية على المحافظات غير المنتظمة بإقليم، كذلك أثارت العديد من المشاكل بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم منذ عام 2003م . لذلك يتناول البحث تحليل أسس الاختلال في مسألة الرقابة وبيان مستويات معوقات وأهم البات المعالجة فيما يتعلق بممارسة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية في العراق.

### Abstract

*The supervisory process is one of the pillars of the political system in administration, and the methods of the control process, its organization, its areas of competence and its levels differ from one country to another, because it is affected by a number of societal factors. In view of the circumstances related to the nature of rebuilding the Iraqi state after 2003 and its political and administrative reorganization, the experience faced problems in the applications of decentralization, which caused a defect and distortion of the experience and the main purpose of creating a decentralization system. The most important of these problems were embodied in the issue of control, which made the administrative system in Iraq Distorted by the lack of an explicit provision on the monitoring of the executive authority, as well as the overlap of other intertwined factors between partisan, cultural and conceptual, that affected the monitoring process practiced by the central government on governorates that are not organized in a region, as well as raised many problems between the center and the governorates that are not organized in a region since 2003 AD. Therefore, the research deals with analyzing the foundations of the imbalance in the issue of oversight, showing the levels of its obstacles, and the most important mechanisms for dealing with the practice of the central government over local units in Iraq.*

## المقدمة

تشكل الرقابة التي تمارسها الحكومات على الوحدات الادارية، احد اركان النظام السياسي في الادارة ، وتختلف اساليب العملية الرقابية وتنظيمها ومجالات اختصاصها ومستوياتها من دولة لاخرى، لتأثرها بجملة من العوامل المجتمعية. ونظرا للظروف المتعلقة بطبيعة اعادة بناء الدولة العراقية بعد عام 2003م واعادة تنظيمها سياسياً وادارياً ، فقد وواجهت اشكاليات في تطبيقات اللامركزية ، مما سبب خلل وتشويه للتجربة وللغاية الاساس لنظام اللامركزية، وقد تجسدت اهم تلك الاشكاليات في مسألة الرقابة ، عندما حدد في الدستور العراقي النافذ لعام 2005م في المادة (122/خامسا) على عدم خضوعها لسيطرة واشراف أي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة ،ولها مالية مستقلة ,لكن تم تدارك ذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008م ليشير الى خضوع الوحدات الادارية لرقابة مجلس النواب في المادة(2/ثانيا) . وهذا الامر قد جعل النظام الاداري في العراق مشوه لعدم النص على رقابة السلطة التنفيذية , فضلا عن تداخل عوامل اخرى منها حزبية وثقافية ومفاهيمية اثرت على العملية الرقابية التي تمارسها الحكومة المركزية على المحافظات غير المنتظمة بإقليم، الامر الذي ثار ويثير العديد من المشاكل بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم منذ عام 2003م . وبالرغم من صدور القانون الذي ينظم عمل واختصاصات والعلاقة بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم والذي عدل اكثر من مرة ، الا ان العلاقة بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم مازالت تعاني من جملة من المعوقات التشريعية والثقافية والاجتماعية والمالية والمفاهيمية والحزبية , الامر الذي تطلب توافر جملة من المستلزمات التي تجعل العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية متوازنة وفق مبدأ اللامركزية الادارية التي تتعلق بتوزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وفق قانون 21 لسنة 2008م المعدل.

**تتجسد اهمية البحث:** في بيان فاعلية الرقابة على الوحدات المحلية في العراق ومتطلبات توافرها بين الاسس الدستورية والقانونية، سواء كانت من قبل الحكومة المركزية او الهيئات المستقلة المتمثلة بديوان الرقابة المالية او فروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب الدستور العراقي لسنة 2005م المنصوص عليها صراحة ممكن ان تبقى غير فعاله في حالة استمرار المعوقات التي تعاني منها بأنواعها المختلفة ، او ستزداد عدم فعاليتها في المستقبل في حال لم يتم توفير متطلبات نجاحها.

ومن هنا فإن المشكلة البحثية تتمحور حول تحليل اسس الاختلال في مسألة الرقابة وبيان مستويات معوقاتها واهم اليات المعالجة فيما يتعلق بممارسة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية في العراق، وتجسيد تلك المشكلة من خلال اسئلة فرعية تتناول: ماهية طبيعة معوقات الرقابة وماهي متطلبات تحقيق التوازن في العملية الرقابية؟ وهل تتعلق المتطلبات بالتشريع فقط دون المتطلبات الاخرى؟ ام انها تتعلق ذلك بالممارسة وطبيعة الحياة السياسية بصورة عامة؟.

وبناءً على تلك الاشكالية فان فرضية البحث: تستند على وجود علاقة سببية بين فاعلية الرقابة على الوحدات المحلية في العراق وفق المستويات المحددة دستورياً، وبين ضرورات معالجة مجموعة المعوقات التي تعاني منها العملية الرقابية على الوحدات المحلية، فضلاً عن ضرورة توفير جملة من المتطلبات التي تجعل العملية الرقابية التي تمارسها الحكومة المركزية متوازنة، اذ ان اختلال مبدأ الرقابة من قبل الحكومة المركزية يشوه النظام اللامركزي ومميزاته وغاياته ويفقده احد اركانه المهمة.

**ولاثبات فرضية البحث :** سوف يركز البحث الى اعتماد منهج التحليل النظمي وفق هيكلية بحثية متكونة من مقدمة ومبحثين نتناول فيها المعوقات التي تؤثر على العملية الرقابية في العراق في مبحث اول، والمبحث الثاني سيكون من اجل بيان متطلبات توازن عملية الرقابة على الوحدات المحلية في العراق. واخيراً الخاتمة تنهي البحث بمجموعة من النتائج والاستنتاجات التي توصل اليها.

## المبحث الاول

### معوقات الرقابة على الوحدات المحلية في العراق

تعاني العملية الرقابية التي يمارسها مجلس النواب والهيئات المستقلة المنصوص عليها صراحة في القانون النافذ والرقابة الادارية التي يقوم رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ضمناً (الرقابة العليا) جملة من المعوقات التي تختلف حسب النوع فمنها معوقات تشريعية واخرى ادارية وثالثة مالية ورابعة تمثلت في الظاهرة الحزبية .. وسنتناول تلك المعوقات تباعاً.

#### اولاً: المعوقات التشريعية والقانونية :

عند مطالعة نصوص الدستور العراقي النافذ لسنة 2005م نجد عدم الوضوح في مسألة تحديد الطبيعة القانونية للمحافظة من قبل المشرع العراقي ، ولا سيما في موضوع العلاقة بين السلطة المركزية (الحكومة الاتحادية) والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ففي اغلب نصوص الدستور العراقي لسنة 2005م تحظى المحافظات بنفس الوضع والاختصاصات الذي تتمتع به الاقاليم حيث يمنح الدستور المحافظات كما منح الاقاليم الحق بممارسة الاختصاصات التي لم يحددها الدستور على انها من ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية، والاختصاصات المشتركة بين مستويي الحكم مع اعطاء الاولوية لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم في حالة الخلاف بينها وبين القانون الاتحادي في مجال الاختصاصات المشتركة<sup>(1)</sup>، كما ينص الدستور على اجازة تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات وبالعكس باتفاق الطرفين<sup>(2)</sup>، وبذلك يمنح الدستور العراقي النافذ لسنة 2005م المحافظة غير المنتظمة بإقليم مركزاً قانونياً اكبر من كونها وحدات ادارية ويجعلها اقرب الى كونها كيانات سياسية بمنحها استقلالاً على الصعيد الداخلي ، واعطائها الحرية الكاملة لممارسة شؤونها الداخلية بنصه صراحة على انتفاء الرقابة على مجالس المحافظات ومنع الحكومة المركزية من ممارسة حقها في الرقابة والتوجيه حيث اغفل المشرع الدستوري بذلك مراعاة اهم الاسس الثابتة في نظام اللامركزية الإدارية في الدستور ذاته<sup>(3)</sup>، مع ان رقابة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية تعد من اهم مقومات اللامركزية الإدارية، لذلك لا يمكن اعتبار العلاقة بين الوحدات المحلية في العراق والحكومة الاتحادية (السلطة التنفيذية) ضمن نظام اللامركزية الادارية وانما الجمع بين اللامركزية الادارية والسياسية . كما ان معوقات الرقابة استمرت كذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008م المعدل، رغم انه اناط مجلس النواب بمهمة الرقابة على الوحدات المحلية في العراق حسب نص المادة (2\ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008م والتي نصت على (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس

النواب) مما أدى الى تعطيل الاختصاص الرقابي للحكومة المركزية(4)، تداخل الصلاحيات بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم كان واضحاً في الدستور عندما منح المشرع العراقي بعد تحديد اختصاصات المركز والاختصاصات المشتركة بينه وبين المحافظات غير المنتظمة بإقليم عاد لترك كل ما سواها الى الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، فالمشرع العراقي وقع في خلط كبير بين مفهومي اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية عندما ابقى الباب مفتوحاً لاستقبال المريد من الاختصاصات بمرور الزمن من قبل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وبالتالي تعطيل الدور الرقابي للحكومة الاتحادية(5)، الامر الاخر هو تعدد جهات الرقابة من قبل المشرع العراقي من خلال اناطة الرقابة لمجلس النواب(6) والهيئات المستقلة والهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات(7).

### ثانياً. المعوقات الادارية :

جملة من المعوقات التي تعترض العمل الرقابية منها عدم وجود اجهزة تنفيذية محلية ترتبط بالوحدات المحلية وارتباطها ادارياً بالوزارات المركزية وفقدانها للكثير من امكانياتها البشرية والفنية نتيجة الاحداث التي غيرت معالم النظام السياسي في العراق في نيسان عام 2003م الامر الذي جعل السلطات المحلية تنفذ مشاريعها عن طريق اشخاص لا يملكون مقومات العمل الصحيح (8)، اضافة الى ذلك الفساد والبيروقراطية والتي تعد من المشاكل المعرقة لعمل الوحدات المحلية او الحكومة المركزية التي تؤدي بدورها الى عدم القيام بالواجب الرقابي على الوجه الامثل(9).

جملة من العوامل الاخرى تترك اثرها على الدور الرقابي الذي تقوم به الجهات المكلفة منها عدم وجود ضوابط موضوعية في الشروط المطلوبة في الترشيح للمجالس المحلية التي جاء بها القانون النافذ فإهمال المشرع العراقي للجانب المهني والخبرة العلمية والعملية كانت واضحة (10) لذا نجد ان اغلب موظفو الوحدات المحلية يعانون من ضعف مستوى الخبرة الفنية والادارية وانخفاض المستوى العلمي والثقافي وقلة وجود التكنوقراط، فهذه مشكلة متأصلة في الوحدات المحلية منذ القدم ولا زالت على الرغم من اعمال المؤسسات المحلية تتطلب الكثير من الدراسات الفنية والاحصاءات الواقعية(11)، المشكلة الاخرى التي القت بظلالها على العمل الرقابي في الوحدات المحلية هو عدم معرفة طبيعة الدور الرقابي من قبل اغلب اعضاء السلطات المحلية الامر الذي ادري الى تدخلهم في عمل الاجهزة الادارية يرجع ذلك الى عدم توفر الدراية بالقانون الاداري ومعرفتهم للتدرج الهرمي للسلطة الامر الذي سبب ارباك في المواقع بين السلطات المركزية والبرلمان والقضاء والمستويات الادنى المتمثلة بالاجهزة التنفيذية في

المحافظة , اسباب ذلك كثيرة منها عدم المعرفة القانونية وقلة الثقافة في هذا الجانب وقلة الدورات الداخلية المعدة لهذا الغرض او عدم الاستفادة من الدورات الخارجية من خلال استغلالها من اجل الترفيه والاستفادة المالية فقد وبالتالي تجدهم يعودون كما كانوا من ذي قبل<sup>(12)</sup> , في ظل زيادة التقدم التكنولوجي والاقتصادي زادت اعباء السلطات المحلية الامر الذي ترك اثره على المستوى الرقابي الذي تقوم به تلك المجالس على الاجهزة التنفيذية<sup>(13)</sup>.

### ثالثاً. المعوقات المالية:

توفر الموارد المالية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم يمكنها من اداء اختصاصاتها ومنا الرقابة على الاجهزة التنفيذية داخل المحافظة , اما في حالة عدم توفره فإن الدور الرقابي يكون مقتصر على التشخيص دون العلاج الامر الذي يعني تحكم المركز في المحليات والذي يتوجب ان تكون صادرة من مصادر محلية بالتالي فالاختصاص الرقابي للوحدات المحلية يكون مقيدا بالإعانات التي تحصل عليها من المركز والتي تصل الى نسبة كبيرة , فالوحدات المحلية في العراق تعاني من مشاكل مالية متعددة كمثلتها في الدول النامية, فالموارد فيها لم تعد كافية لسد الحاجات التي يتطلبها السكان المحليين, مما يعني ضعف الجباية والرقابة من قبل السلطات المحلية<sup>(14)</sup>.

### رابعاً. المعوقات المجتمعية :

أ. التدخلات الحزبية: تختلف طبيعة النظام الحزبي من حيث تشكيلاته وتطبيقاته في النظم السياسية, فأما ان يكون هناك حزبا واحدا يتسلم دفة الحكم في الدولة والذي تتبناه الكثير من الدول النامية (دول عالم الجنوب) , مع اختلاف التبريرات بين هذه الدول بشأن التنبني , فتكون أحيانا مستندة بحجة الرغبة في الحفاظ على الوحدة الوطنية مبرره ذلك بأن تعدد الأحزاب يهدد بانقسامات قبلية محلية , كذلك إن جهود التنمية السياسية والاقتصادية يجب أن تركز بيد واحد حتى لا تسمح بتفريق الجهود بصورة أحزاب مما يؤثر سلبا على جهود التنمية السياسية<sup>(15)</sup> , او يكون هناك حزبان او اكثر يتنافسان من اجل الوصول الى السلطة لذلك تتأثر الرقابة بهذا النمط او ذلك من الانظمة الحزبية , ففي نظام الحزب الواحد تكون السلطة التشريعية أداة بيد الحزب تنفذ ما يمليه عليها الحزب الواحد وبهذا تكون الرقابة في ظل هذا النظام صورية غير حقيقية<sup>(16)</sup>. اما نظام التعددية الحزبية والذي اعتمدته العراق بعد التاسع من نيسان لعام 2003م لتبدأ محنة الدولة الجديدة في عملية ملئ المناصب متخذة في ذلك طريقة التوافقات السياسية والمحاصصة الحزبية من اجل ترضية كل الاطراف التي تشارك في العملية السياسية<sup>(17)</sup> بالتالي فإن



وجود مجموعة من الأحزاب التي تتنافس من أجل الوصول إلى الحكم مع غياب حصول أحد من هذه الأحزاب على الأغلبية التي تتطلبها عملية تشكيل الحكومة لذلك نجد أمامنا نموذج الحكومة الائتلافية المشكلة من خلال التكتلات الحزبية ، بالتالي فعملية الرقابة تكون بيد الأحزاب المؤتلفة الأمر الذي يجعل من الانسجام والتوافق مبعثراً (18) فالمثالب التي تحتسب على التعددية الحزبية تشكل عقبات أمام الاختصاص الرقابي ، فالمأخذ على نظام تعدد الأحزاب هو عدم الحصول على الأغلبية في البرلمان من قبل أحد الأحزاب وبالتالي يترك أثراً على تجانس السلطة التنفيذية لذلك نجد الصورة الائتلافية بين الأحزاب الفائزة مما يضعف السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان (19) . ومن ثم فإن نظام تعدد الأحزاب يعبر عن الانقسامات الاجتماعية في المجتمع (20) ، لذلك فإن الحكومة المنبثقة عن هذه التعددية تكون حكومة ائتلافية توافقية قائمة على أساس التوافقات السياسية لا على أساس الاستحقاق الانتخابي ، لذلك فإن الرقابة البرلمانية تخضع للتوافقات السياسية قوة وضعفاً (21) .

ولما كان النظام الحزبي هو ثمن الديمقراطية بأبعادها الثلاث السياسية والاجتماعية والاقتصادية ليس على مستوى الدولة فقط بل يمتد إلى مستوى الوحدات المحلية فأجمع الفقهاء على أن الديمقراطية هي نظام أجوف إذا لم تلازمه إدارة محلية (22) . فالعراق شأنه شأن أي بلد نامي يعتمد نظام التعددية الحزبية وفق تجربة ديمقراطية ناشئة بعد عقود من الدكتاتورية فهو يعاني من مسألة التوزيع الحزبي والسياسي للمناصب الإدارية والسياسية على مستوى الدولة أو على المستوى المحلي فالكثير من المناصب السياسية والوظائف الإدارية منحت على أساس الانتماء الحزبي والطائفي دون التأكيد على توفر الخبرة الفنية أو مستوى الكفاءة لموظفي الوحدات المحلية الأمر الذي جعل تشكيل المجالس المحلية في تلك الوحدات المحلية وفق قوائم حزبية قامت على المحاصصة الطائفية لا على البرامج الانتخابية (23) ، فاختيار الرئيس التنفيذي في الوحدات المحلية كان عرضة دائماً للمزايدات الحزبية والتوافقات بين الكتل والتي جعلت من عملية انتخابه تتأخر أحياناً حتى تتضح خارطة الأحزاب السياسية المؤتلفة ، التأثير الحزبي لا يقف عند ذلك بل يمتد ليشمل أصحاب الأجهزة التنفيذية الأخرى في المحافظة لذلك نلاحظ عند التغييرات في المقاعد لمجالس المحافظات في كل فترة انتخابية تغييرات مماثلة في الجهاز الإداري فعملية توزيع الوظائف الإدارية بين الأحزاب الفائزة المؤتلفة من أجل أمرين هما ضمان تنفيذ سياسته ومجازاة من ساهم بفوزه الأمر الذي يفضي إلى عدم الاستقرار في الجهاز الإداري (24) . كذلك مسألة ارتباط الأعضاء في المجالس المحلية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم بأعضاء البرلمان من نفس الكتلة وتأثرهم بالقرارات

الصادرة منهم امر ولد حدود عازلة بين الاعضاء داخل المجالس المحلية وانعكس ذلك على الاداء الرقابي داخل الوحدة المحلية(25).

ب. المعوقات الامنية : معوق اخر اثر بشكل سلبي ومازال يؤثر على العمل الرقابي يتمثل في الواقع الامني فتدهور الوضع الامني والعمليات الارهابية التي لا تخلو منها المحافظات العراقية تقف عائقا امام الدور الرقابي سواء للمستوى المركزي او المحلي (26) , الا انه وفي اغلب الاحيان كان الوضع الامني يتخذ شماعة من قبل الجهات الرقابية من اجل عدم القيام بواجبها بالصورة الصحيحة والمطلوبة, معوق اخر يضاف الى المعوقات الحزبية السابقة ان البرلمان العراقي ولدوتين متتاليتين كان يخلو من المعارضة السياسية اذ ان الجميع مشاركين في السلطة التنفيذية تبعا لسياسة التوافق والمحاصصة التي اضعفت الدور الرقابي للبرلمان وغيبت محاسبة السلطة التنفيذية واستجوابها لذلك نجد ان السلطة التشريعية لم تستطع وخلال تلك الفترة من توجيه السؤال او الاستجواب او اجراء التحقيق الا في نطاق محدود جدا(27). فاذا كان ذلك على المستوى الوطني فلنا ان نتصور كيف هو الحال بالنسبة للمستوى المحلي فاذا كانت العملية الرقابية على المستوى الوطني مصابة بمرض التوافقات والمحاصصة فان اصابتها بمرض الشلل التام كان على المستوى المحلي.

## المبحث الثاني

### متطلبات تحقيق التوازن في الرقابة على الوحدات المحلية في العراق

تعد الرقابة مجموعة من السلطات المحددة التي يقررها القانون لسلطة عليا على اشخاص واعمال الوحدات المحلية يكون الغرض منها سيادة القانون واحترام مبدأ المشروعية تحقيق المصلحة العامة، فالعملية الرقابية المفروضة على الوحدات المحلية في اي بلد تهدف تحقيق مجموعة من الاهداف تتمثل في (28) :

1. هدف سياسي يتمثل في تحقيق وصيانة وحدة كيان الدولة السياسي.

2. ضمان وحدة اتجاه الجهاز الاداري في كل انحاء الدولة.

3. ضمان حسن سير المرافق العامة التابعة للحكومة المركزية.

4. حماية سكان الوحدة المحلية.

5. حماية مصالح الغير.

6. تعزيز القيم المؤسسية .

فالرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الوحدات المحلية امر لا بد منه وهو خصيصة من خصائص النظام اللامركزي الذي تتبناه الدولة والا تحولت هذه الوحدات الى دويلات داخل الدولة الامم، فأجماع الفقهاء على ان الرقابة على الوحدات المحلية ضرورية بل هي حتمية من اجل حفاظ الدولة على وحدتها السياسية , حيث يوجد هناك اسلوبين من الرقابة حيث الاسلوب الانجليزي والاسلوب الفرنسي(\*) , لذلك تتطلب عملية الرقابة على تلك الوحدات مجموعة من المتطلبات التي تساعد على بقاء النظام اللامركزي يسير بصورته الصحيحة ومساره المعتاد , فلا يمكن احكام الرقابة بشكل مطلق حتى لا تخرج عن دائرة اللامركزية ولا ترك الوحدات المحلية بدون رقابة او تكون بمستوى ضعيف حتى لا تتحول الوحدات المحلية داخل الدولة الواحدة الى دويلات وبالتالي الخروج عن دائرة اللامركزية الادارية ايضا. لذلك سوف نتناول اهم متطلبات الرقابة في العراق من اجل ضبطها وفق مسارها الصحيح وكذلك في مصر وهي على العكس من الاولى حيث التخفيف من الرقابة المشددة حتى تكون اللامركزية الادارية حقيقة واقعية وليست مجرد حبر على اروقة الدستور والقانون. فمن اجل توازن الرقابة على الوحدات المحلية المتمثلة بالمحافظات والاقضية والنواحي حسب الدستور النافذ وقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم 21 لسنة 2008 وحتى لا تكون الوحدات المحلية

دويلات مستقلة تماما عن الحكومة الاتحادية وتبقى ضمن نطاق اللامركزية الادارية فقط دون السياسية ,فإن ذلك يستوجب مجموعة متطلبات تتمثل ب :

### اولاً. متطلبات تشريعية :

نصت المادة (65) من الدستور العراقي النافذ على (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب) الامر الذي جاء به المشرع العراقي بهذا الشأن هو اضعاف دور مجلس الاتحاد مما يجعله مجلساً استشارياً وليس مساوي لمجلس النواب لأن الاخير هو من يتحكم به الامر الذي جعل مجلس الاتحاد غير ذي اهمية هذا من ناحية اما من ناحية اخرى فإن حصول خلاف بين المجلسين مستقبلاً وهو امر وارد يجعل مجلس النواب يعدل قانون مجلس الاتحاد بل يحق له الغاءه حتى<sup>(29)</sup>, لذلك يتطلب تشريع مجلس الاتحاد من خلال تعديل المادة (65) من الدستور لان المشرع اغفل اهمية هذا المجلس في حفظ توازن العلاقة بين الحكومة المركزية(الاتحادية) وبين الوحدات المحلية , الجدير بالذكر هنا ان الوحدات المحلية يتم انشاءها من قبل المشرع في الدستور ويترك تنظيم شؤونها الى قانون , والعراق واحد من هذه الدول التي اشار المشرع العراقي في المادة (116) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 الى ( يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية)<sup>(30)</sup> , والذي يهملنا هو المحافظات التي لم تنتظم بإقليم والتي تمارس الوظيفة التشريعية حسب نص المادة(الثانية/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل حيث نصت(مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور و القوانين الاتحادية) على هذا الاساس تمارس مجالس المحافظات (التشريعات المحلية) ولكن يحكم تلك العملية مجموعة ضوابط او قيود هي(31) :

- 1-القيد المكاني: المتمثل في الرقعة الجغرافية التي يستطيع مجلس المحافظة اصدار التشريعات المحلية فيها, وهي الحدود الادارية للمحافظة.
- 2-القيد الموضوعي: الذي يتمثل في حصر اختصاص المجالس التشريعية بالموضوعات التي تمكنها من ادارة شؤونها المحلية وفق مبدأ اللامركزية الادارية هذا من جانب, ومن جانب اخر ان تكون تلك الموضوعات من ضمن اختصاصاتها حسب الالية التي وزع

فيها الدستور النافذ الاختصاص التشريعي علة المستويات التشريعية الثلاث على مستوى البلاد ككل ( اتحادية, اقليمية, محلية)

3- قيد تدرج القواعد القانونية: المتمثل في ان مجالس المحافظات الا تستطيع اصدار التشريعات الا بالاتفاق مع الدستور والقوانين الاتحادية , بمعنى اخر ان على المجلس عدم وضع تشريعات متعارضة مع الدستور او التشريعات الاتحادية, والتي جعلها الدستور حصريا لها.

اما في الفقرة ثانيا من المادة (122) من الدستور النافذ والتي نصت ( تمنح المحافظات التي لم تنتظم بإقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون) , مما اثار هذا الامر جدلا كبيرا لدى القضاء العراقي فيما اذا كانت مجالس المحافظات تمتلك الحق في تشريع القوانين المحلية للجانبين الاداري والمالي وانقسموا في ذلك الى اتجاهين(32):

**الاتجاه الاول:** يرى بأن مجالس المحافظات تتمتع بسلطة اصدار التشريعات مستندين الى نص المادة (الثانية\اولا ) من القانون النافذ وقد ايدت المحكمة الاتحادية هذا الاتجاه في العديد من احكامها فقد ورد في احد قراراتها ان المادة (121\اثانيا) من الدستور النافذ نصت على منح مجالس المحافظات التي لم تنتظم بإقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية ...ولما كان فرض الرسوم والضرائب الضمنية من الامور المالية التي اشارت اليها المادة اعلاه بالتالي لمجالس المحافظات حق سن القوانين الخاصة وجباية الضرائب وفرض الرسوم والغرامات بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق اللامركزية الادارية) , فاذا كان لمجالس المحافظات الحق في سن القوانين المحلية فإن التشريع في اي قانون يمر بمراحل متعددة ومتسلسلة وهي الاقتراح , المناقشة, الاقرار , التصديق, النشر, فهل يمر التشريع المحلي بتلك المراحل ؟ ومن هي الجهة التي تمتلك الحق في الاقتراح؟ وكيف تتم المناقشة للمواد ومن ثم اقراره, ومن هي الجهة التي تتولى التصديق عليه من بعد عملية الاقرار ومن ثم العملية الاخيرة وهي النشر؟ حيث لم يبين القانون علاوة على ذلك اليه سن التشريعات المحلية.

**الاتجاه الثاني:** يرى عدم تمتع مجالس المحافظات بأي اختصاص تشريعي وانما لها صلاحيات ادارية ومالية فقط, مجلس شوري الدولة ايد هذا الاتجاه وذلك في رأيه الذي جاء فيه (1- حدد الدستور الاحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها واصدارها وان القوانين لا تصدر الا استنادا الى نص دستوري, 2- ان المادة 122\اولا من الدستور

خولت سلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية, التنفيذية , القضائية واصدار القوانين وفقا لأحكامه ولم يخول المحافظات الغير منتظمة بإقليم هذه الصلاحية ولم يصدر فيه اشارة بأن تصدر القوانين, 3- ان القانون لا يكون سنده قانون اخر في الاصدار حيث لم يسبق ان صدر قانون استنادا الى قانون اخر). مما يعني ان المشرع اتبع اسلوب اللامركزية الادارية التي تعني توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية مع وجود رقابة واشراف مركزي, اما الفقرة (خامسا) من نفس المادة والتي نصت على(لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة) ليمثل خروجاً على النظام اللامركزي السائد , لذلك تدارك المشرع العراقي الامر من خلال قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم في المادة الثانية\ثانيا والتي نصت على (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب) , الا انه لم يبين الاليات والوسائل التي يتبعها مجلس النواب تجاه مجلس المحافظة او المجالس المحلية , حيث ان المادة السابعة من القانون النافذ في البند ثامنا في الفقرة الثانية على( لمجلس النواب اقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء في حالة توفر الاسباب التالية 1-عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي 2-التسبب في هدر المال العام 3-فقدان احد شروط العضوية 4- الاهمال او التقصير المتعمدين في اداء الواجب). من ما ذكر اعلاه يتطلب من المشرع العراقي اناطة الرقابة بالسلطة التنفيذية طالما ان المحافظات التي لم تنتظم بإقليم تعمل وفق مبدأ اللامركزية الادارية خصوصا في مسألة اقالة المحافظ من قبل البرلمان لذا يتطلب تعديل المادة 122 البند خامسا من الدستور النافذ بحيث يتم النص فيها على خضوع الوحدات المحلية لرقابة واشراف الحكومة المركزية او الخضوع لرقابة واشراف السلطتين المركزيتين التنفيذية والتشريعية الاثنان معا وليس لرقابة البرلمان وحده مما يتطلب كذلك تعديل المادة الثانية البند ثانيا من قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008<sup>(33)</sup>, كذلك جعل اقالة المحافظ مباشرة من قبل مجلس النواب في حالة توفر الاسباب الواردة في المادة(7\البند ثامنا\1) من الحاجة بالرجوع الى اقتراح من قبل مجلس الوزراء كما نصت على ذلك المادة السابعة البند ثامنا في الفقرة الثانية من القانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

اما المادة السابعة الفقرة رابعا اشارت الى ان العلاقة بين الوزارات المعنية اي المركزية والوحدات المحلية تنسيقية وليست رقابية فقد نصت( رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة). لذلك يتطلب من المشرع جعل هذه المادة علاقة رقابية وليست تنسيقية حتى لا يتم الخروج عن النظام اللامركزي السائد في الدول المقارنة<sup>(34)</sup>.

كما يتطلب من المشرع العراقي ايضا تعديل المادة (20) من القانون النافذ والتي نصت على (أ-لمجلس النواب ان يعترض على القرارات الصادرة من المجلس اذا كانت مخالفة للدستور او القوانين النافذة وفي حالة عدم ازالة المخالفة فلمجلس النواب الغاء القرار بالأغلبية البسيطة ) بالتالي يتوجب على المشرع تحديد الحالات التي تعد مخالفة للدستور والقوانين النافذة بصورة حصرية حتى لا تكون هناك مشاكل بين المجلسين النواب ومجلس المحافظة (35). اضافة الى ذلك يتطلب من المشرع العراقي النص على الوسائل الرقابية وبيانها وعدم الاقتصار على الاستجواب الذي اوردته المشرع العراقي في القانون النافذ (كل امر فيه اعفاء او اقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة استجواب للشخص المعني) (36)، حيث هناك مرحلة تسبق الاستجواب وهي السؤال كذلك يتطلب تقليل الجهات الرقابية فالعبرة ليست بالكم وانما بالنوع، فتعدد الجهات الرقابية تعني تشتت العمل ، كذلك يتطلب من السلطة التشريعية الاسراع في تشريع بعض القوانين الضرورية من اجل اناطة اللثام عن الاحكام التي جاء بها الدستور النافذ وتفصيل قواعده العامة , من اهم تلك تعديل المادة (115) من الدستور النافذ والتي تنص على (كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الالوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم في حالة الخلاف بينهما) حيث يعاب على تلك النصوص الدستورية جملة من الملاحظات التي تؤثر حتما بشكل مباشر على عمل الوحدات المحلية في العراق من هذه الملاحظات:

أ. عدم تحديد رسم السياسة العامة ضمن خانة الصلاحيات المشتركة مما يعني المساواة بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات وذلك عندما منحها حق تشريع القوانين , فالدستور لم يكن موفقا في مسألة اللامركزية الادارية وخلق بين اللامركزية السياسية والادارية عندما ترك الباب مفتوحا امام الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم لاستقبال المزيد من الاختصاصات في قادم السنين, وبالتالي عطل عملها بسبب اللبس والغموض في الدستور النافذ في مسألة الاختصاص التشريعي الذي اثر بدوره على الاختصاص الرقابي للحكومة الاتحادية تجاه للمحافظات الغير المنتظمة بإقليم (37).

ب. تجاهل مفهوم الالوية للمحافظات في ممارسة الصلاحيات المشتركة في الدستور وقانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم , فالأمر الدارج هو تغليب صلاحيات المركز على المحافظات مما يتسبب في تعطيل دور الوحدات المحلية في ممارسة اختصاصاتها الدستورية والقانونية واعتبارها حكومة قاصرين (38), وبالتالي فإن الصلاحيات المالية والادارية الواسعة التي ذكرتها المادة 122 في الفقرة ثانيا ظلت حبرا على ورق (39).

ومما يتطلب ايضا تعديل النص بالخاصة بالاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم خصوصا في النفط والغاز فالإدارة المشتركة تثير الغموض وقد يتبادر السؤال الى ادارة هذه الموارد كيف تتم هل عن طريق مجلس ادارة مشترك ام عن طريق القرارات وعرضها من قبل المحافظات الغير منتظمة بإقليم امام الحكومة الاتحادية من اجل التصديق عليها او رفضها؟ اضافة الى ذلك مسألة تعيين الموظفين في هذه الدوائر فهل يتم تعيينهم من قبل الوحدات المحلية وسكانها حصريا او بصورة مشتركة مع الحكومة الاتحادية؟(40)، حيث هناك تكرار وتعارض في التشريعات مما جعل العلاقة بين المحافظات الغير منتظمة بإقليم والحكومة المركزية مشوشة نتيجة التضارب والازدواجية في الاختصاص الرقابي مما اثر على العملية الرقابية ككل(41)، مما يتوجب على المشرع معالجة ذلك التضارب من خلال سن القوانين التي تعالج تلك المسائل يسبقها ذلك عرضها على مجلس شورى الدولة من اجل ضمان وحدة التشريع وتوحيد اسس الصياغة التشريعية وكذلك المصطلحات والتعابير القانونية. الجدير بالذكر هنا ان عملية توزيع الصلاحيات في الدولة الفيدرالية والتي تتحدد في الدستور تكون وفق الصيغ التالية:

- أ. الحكومة المركزية صاحبة الاختصاص الاول ومن ثم تحدد اختصاصات الاقاليم على ان تكون بقية الاختصاصات من اختصاص الحكومة المركزية.
- ب. تحدد اختصاصات الحكومة المركزية الاتحادية وبقية الاختصاصات التي تخص حكومات الاقاليم
- ج. توزيع الاختصاصات والصلاحيات بالتساوي بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم.

المتطلع لهذه الطرق يجد ان الطريقة المثلى هي الثالثة، لكن بالنسبة لحالة العراق وتجربته الفنية يفضل اعتماد النموذج الاول بحيث يتم حصر الصلاحيات بيد الحكومة الاتحادية في المرحلة الاولى لتكوين الدولة الفيدرالية لان هذا من شأنه ان يعزز مكانة الدولة ويردع الانفلات الامني والاجتماعي والسياسي الذي تتخبط به الدولة العراقية(42)، الجدير بالملاحظة هنا ان المشرع العراقي اتبع طريقة مختلفة عن الطرق الثلاث السائدة في الدولة الفيدرالية، فذكر اختصاصات الحكومة الاتحادية في المادة(110) من الدستور النافذ، ليعود في المادة (114) من الدستور النافذ لينص على جملة من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم فعندما ننظر الى هذه الاختصاصات نجد الكثير من الثغرات التي كان على المشرع تلافيها منها مسألة ادارة الجمارك فكان الاجدر بالمشرع العراقي جعلها من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وفق المادة (110) من الدستور العراقي النافذ، لما تشكله الادارة



الجمركية من مركز سيادي مهم للحكومة الاتحادية فهي امر حيوي بالنسبة لها<sup>(43)</sup> ومن ثم النص على امر يخالف طبيعة التوزيع في الدولة الفيدرالية حيث نص في المادة (115) من الدستور النافذ على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم تكون الاولوية لقانون الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم في حالة الخلاف)، امر الذي يؤكد المغالاة في اللامركزية الادارية على حساب المركز ورغبة من المشرع العراقي في منح المحافظات الغير منتظمة بإقليم صلاحيات واسعة للتخلص من الدكتاتورية التي كانت سائدة قبل عام 2003 تجاه تلك الوحدات الادارية المحلية لكن لا يصح معالجة الخطأ بالخطأ.

التداخل في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وبين المحافظات الغير منتظمة بإقليم جعل من المسؤولية العامة شبة ضائعة مما يتطلب من المشرع العراقي تحديد اختصاصات مجالس المحافظات بصورة دقيقة انسجاما مع التطبيق السليم لمبدأ (حيث ما وجدت السلطة توجد المسؤولية) مما يسهل ازالة التداخل في الاختصاصات تفعيل عملية الرقابة وخاصة القضائية عند وجود تصرفات خارج اطار اختصاصاتها او صلاحياتها وفقا للدستور والقانون النافذين<sup>(44)</sup>.

**ثانياً. المتطلبات الثقافية والاجتماعية:** ان اشاعة ثقافة اللامركزية الادارية والمالية والتنمية امر ضروري من اجل التقدم والتنافس وليس طريقا للتفكك والتوحد فالتخطيط يمكن ان يكون من الاسفل من خلال مشاركة المواطنين المحليين في الوحدات المحلية من خلال ما تتمتع به تلك الوحدات من الاستقلال في الشؤون المالية والادارية<sup>(45)</sup>، كذلك يلعب الوعي السياسي للمواطنين دورا كبيرا في التأثير على الرقابة والرقابة البرلمانية بصورة خاصة لذلك يتوجب توفر مستوى عالي من الوعي السياسي والاجتماعي لدى المواطن حتى يؤثر ويسهم في عملية صنع القرار هذه العملية تقع على عاتق مؤسسات التربية والتعليم العالي والمراكز البحثية والثقافية ودور النشر وغيرها من اجل القيام بهذا الجانب الحيوي<sup>(46)</sup>. ان أول مؤسسة يتلقى الفرد فيها تعليمه بعد العائلة هي المدرسة وان العناصر المكونة لهذه الأخيرة من مدير للمدرسة، مدرسون ومناهج دراسية فضلا عن المراسيم الرمزية والجو العام للمدرسة، وكل هذا يكون بيئة اجتماعية تكون اقرب إلى السلطة السياسية لكن لا تقتصر عملية بناء الوعي السياسي في مؤسسة العائلة والأسرة، بل يلعب الدين ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية، فضلا عن الاتصال المباشر مع الحكومة<sup>(47)</sup>، وهذا كله يسهم في خلق وتكوين وعي سياسي يسهم في عملية تفعيل

الرقابة البرلمانية في حين ان غياب هذا الوعي يؤثر في فاعلية هذه الرقابة وبالتالي فان الرقابة البرلمانية تتأثر بدرجة وعي الشعب ومدى ثقافته ، كلما كان الشعب منفتحاً ، مثقفاً ، عارفاً لحقوقه مقراً لواجباته تكون درجة الرقابة قوية من جانب النواب لان هؤلاء يعملون بمدى ثقافة الشعب ، فكلما كان الشعب مثقفاً بذل النواب قصارى جهدهم لإصدار قرارات تصب في خدمة الصالح العام كسبا لرضاه (48). مما لا شك فيه ان النظام الديمقراطي وخاصة البرلماني يتطلب عدداً كبيراً من السياسيين اصحاب الخبرة والكفاءة والثقافية السياسية العالية ، اختلاف الدول بين فقيرة نامية واخرى متقدمة له الدور الاكبر في خلق هذه الثقافة فهي لا تتوفر في ليلة وضحاها وانما تتطلب اموالاً كبيرة وموارد اكبر فهي امتداد تاريخي طويل للحياة السياسية في البلدان الغنية (49) ، الحال اكثر من ذلك في المستوى المحلي الذي يتطلب العمل على تأهيل وتدريب السلطات المحلية توعيتهم من خلال الدورات التدريبية بالتعاون مع الجامعات وكليات القانون خصوصاً من اجل التعرف على القواعد القانونية من قبل اساتذة القانون في تلك الكليات وبالتالي جعلهم على دراية بالنشاطات الادارية وتعريفهم بحدود اختصاصاتهم من اجل رفع مستواهم الفني والاداري (50). فضلاً عن تفعيل دور الصحافة التي تهدف الى حماية المصلحة العامة وتوجيه المسؤولين من اجل تفادي الاخطاء وتصحيحها من اجل تحقيق الاهداف وبالتالي منع الانحراف والتقليل منه مما يترك اثراً ايجابياً على تفعيل الرقابة (51) عن دور الاعلام المرئي والمسموع والمقروء بالتالي تسهم في عملية تفعيل الرقابة بنوعيتها الشعبية والبرلمانية والعكس صحيح في حالة عدم توفر كل العوامل السالفة الذكر سيؤدي الى ضعف الرقابة ويقلل من فاعليتها، ليتبين لنا ان الرقابة البرلمانية التي يقوم بها النواب متأثرة بوعي الشعب وثقافته السياسية فكلما كان منفتحاً وعارفاً بحقوقه وواجباته نجد النواب حينها سيبدلون قصارى جهدهم من اجل تشريع القوانين او اصدار القرارات التي تصب في خدمة الصالح العام من اجل كسب رضاه (52). الامر ذاته على المستوى المحلي حيث يتطلب تثقيف وتوعية الجماهير من خلال الجهد الاعلامي ومنظمات المجتمع المدني من اجل معرفة تلك الجماهير بدورها الانتخابي والواجب الاخلاقي الذي يكمن في اختيار اعضاء المجالس المحلية على اساس الكفاءة والنزاهة والمستويات العلمية والمؤهلات المطلوبة مما يجعل تلك المجالس تقوم بعملها الرقابي على الوجه الصحيح في حالة فاعلية الرقابة الشعبية (53).

اضافة لما تقدم نرى ان الأوضاع الاجتماعية تشكل اهم العوامل المؤثرة على فاعلية العمل الرقابي للبرلمان في ظل ظهور العدد الهائل من الاحزاب السياسية في المشهد السياسي العراقي بعد عام 2003م عاكساً لنا تنوعاً كبيراً في النسيج العراقي لذلك يتطلب وجود تجانس اجتماعي واجماع سياسي لانهما شرطان مسبقان للديمقراطية المستقرة ،

فالانقسامات المتعددة الاجتماعية منها والسياسية داخل تلك المجتمعات تؤدي بطبيعة الحال الى عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي بالتالي لا يصلح الوضع القائم الا للديمقراطية التوافقية , نجد ذلك جليا في العملية السياسية في العراق خلال الدورتين الانتخابيتين خلال الفترة (2006م-2014م) والتي القت بظلالها على العملية السياسية مؤدية الى تشكيل حكومة التوافق السياسي وليس الاستحقاق الانتخابي الامر الذي غيَّب المعارضة السياسية فالكامل مشتركون في البرلمان والحكومة بهدف تقاسم المغنم السلطوية , بالتالي غياب او اختفاء الدور الرقابي الامر الذي ادى الى انتشار الفساد الاداري والمالي وظهور الازمات الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

### ثالثاً. متطلبات مفاهيمية

يجب استخدام المصطلحات القانونية الدقيقة والصحيحة من قبل المشرع فهي احد اهم المتطلبات لتوازن العميلة الرقابية وتحديد نوعها وشدها , كذلك لابد ان تكون مفهومه لدى الموظفين العاملين في الوحدات المحلية وللمواطن المحلي , فهناك فرق بين اللامركزية السياسية التي تعني(توزيع النشاط السياسي والاداري بين حكومة مركزية وفروعها الاقليمية من جهة وهيئات مستقلة منتخبة من جهة ثانية على ان يبقى للحكومة المركزية نوع من الاشراف العام)<sup>(54)</sup> واللامركزية الادارية( التي تعني توزيع الوظيفة الادارية وليس التنفيذية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة مع وجود رقابة من قبل الحكومة المركزية)<sup>(55)</sup> , ووجود كل منهم يختلف باختلاف شكل الدولة فاللامركزية الادارية يمكن ان توجد في الدولة البسيطة والمركبة لكن اللامركزية السياسية لا يمكن ان تتواجد في الدولة البسيطة وانما فقط في الدولة المركبة , كذلك الفرق بين الادارة المحلية والحكم المحلي , فرغم الخلاف بين الفقهاء حول الاتفاق وعدم الاتفاق بشأن الاختلاف بين المصلحين والفريق الاول يرى ان المصطلحين مترادفين وبذلك يكون الخلاف لفظي لدى هذا الفريق , اما الفريق الاخر فيرى ان مصطلح الادارة والحكم المحلي غير مترادفين مع ذلك فأنهما يعبران عن اسلوب واحد من اساليب التنظيم الاداري فكل من المصطلحين يعبر عن نظام معين يتميز عن الاخر بمجموعة خصائص وسمات رغم ذلك فهذا الفريق يرى انهما يجسدان اسلوبا واحد او اللامركزية الاقليمية , وهناك مجموعة معايير اعتمدها هذا الفريق للتفريق بين المصطلحين تمثلت في (56) :-

1. معيار السلطة : حيث تكون اللامركزية الاقليمية حكما محليا في حالة الاعتراف للمجالس المحلية في تلك الوحدات سلطات واسعة خاصة المحلية منها كما هو الحال في الدول التي تنص دساتيرها صراحة على حقها في ممارسة اية اختصاصات غير ممنوعة صراحة في الدستور او القوانين النافذة , عكس ذلك تكون اللامركزية الاقليمية ادارة

محلية في حالة عدم ممارستها اية اختصاصات جديدة دون الرجوع في الاصل الى الحكومة المركزية قبل صدور القوانين التي تجيز لها فعل ذلك.

2. معيار شكل الدولة : عندما تطبق للامركزية الادارية الاقليمية في الدول البسيطة او الموحدة فأنها توصف بالإدارة المحلية اما في الدولة الفيدرالية فإذا ما طبقت ستكون حكما محليا.

3. معيار الانتخاب: تكون اللامركزية الادارية الاقليمية حكما محليا في حالة اختيار جميع اعضاء المجالس المحلية لتلك الوحدات المحلية بالانتخاب المباشر من قبل سكان الوحدة المحلية, عكس ذلك تكون ادارة محلية اذا تم اختيارهم بالتعيين او الجمع بين الاثنين التعيين والانتخاب.

4. معيار الاختصاص: اذا كانت المجالس المحلية صاحبة اختصاص اصيل بموجب القانون كانت اللامركزية الاقليمية حكما محليا اما اذا كانت الاختصاصات مفوضة فستكون ادارة محلية.

اما الفريق الثالث يربأ أن الحكم المحلي يعتبر احد صور اللامركزية السياسية حيث تكون الاختصاصات التي تمارسها الوحدات المحلية غير مقتصرة على الوظيفة الادارية وانما تمتد لتشمل الوظيفتين التشريعية والقضائية لذلك يأخذ الحكم المحلي بعدا سياسيا – دستوريا ويقوم على حساب وحدة الدولة السياسية, اما الادارة المحلية فهي تتعلق بتوزيع الوظيفة الادارية بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية مع وجود رقابة واشراف من الحكومة المركزية(57).

## الخاتمة

من خلال ماتقدم، يتبين ان الرقابة تتباين من حيث النوع ومن حيث الكم، حسب طبيعة نظام اللامركزية فنجد الرقابة صارمة وتتمتع بنوع من المركزية ولاسيما من قبل السلطة التنفيذية عند اتباع اسلوب الادارة المحلية (اللامركزية الادارية)، اما في حالة نمط الحكم المحلي (اللامركزية السياسية) حيث نجد الرقابة هنا تتسم بالوهن، وذلك بسبب طبيعة الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المحلية داخل الدولة الاتحادية بحيث لا تملك السلطة المركزية الا القدر القليل من الرقابة عليها ، بالتالي فان تفعيل الدور الرقابي للحكومة الاتحادية والسلطة المركزية ، يجب ان يسبقه استخدام المصطلح الدقيق والصحيح من قبل المشرع في الدولة الاتحادية كما هو الحال في العراق فقد استخدم المشرع العراقي مصطلح الادارات المحلية في المادة (116) من الدستور النافذ وكان موفقا في ذلك ومتلائم مع طبيعة التنظيم اللامركزي للدولة، لكن عند الرجوع للفصل الخاص بالإدارات المحلية ، نلاحظ ان المشرع العراقي كان يقصد به الحقوق الادارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان والكلدان والاشوريين وسائر المكونات الاخرى، بالتالي فان اختلاف شكل الدولة العراقية ورسم تكوينها من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية، جعل اللامركزية السياسية جنب اللامركزية الادارية وبالتالي وقع الخلط بينهما اتجاه الاقليم (كردستان) واتجاه المحافظات غير المنتظمة بإقليم، فالمصطلح الشامل اليوم للمحافظات غير المنتظمة بإقليم (حكومات محلية) وليست ادارات محلية، اي وجود الصبغة السياسية فيها مما يعني وجود سلطات اخرى غير السلطات الاتحادية الموجودة في العاصمة ولها الحق في التشريع والتنفيذ والقضاء لكنها لا تتمتع باللامركزية السياسية، كما يتصف بها الأقاليم فلا توجد هناك سلطة تشريعية ولا سلطة قضائية، بالتالي اصبحت المحافظات غير المنتظمة بإقليم تتمادى في تفسير النصوص التشريعية وخاصة (المادة 2 /اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم والتي نصت على( مجلس المحافظة اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).

كذلك استعمل المشرع العراقي مفردة خاطئة (التشريع) مع (اللامركزية الادارية) عندما منح مجلس المحافظة سلطة التشريع وبفسس المادة ينص على اللامركزية الادارية، فلو رجعنا لتعريف اللامركزية الادارية والتي تعني توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية مع وجود رقابة واشراف من قبل الحكومة المركزية، نجد ان المشرع العراقي لم يوفق ابدا في اختيار المصطلحات الدقيقة وبالتالي جعل تلك الوحدات المحلية تتمادى في الاستقلال وتطالب به ، مع وجود مبرر دستوري في المادة (119) ينص على حق تكوين الاقاليم، الامر الذي ادى الى ضعف الرقابة على الوحدات

المحلية في العراق، والمغالاة في اللامركزية الادارية وصولا الى اللامركزية السياسية. ومن جملة المعوقات الاخرى التي تركت اثرها على الدور الرقابي الذي تقوم به الجهات المكلفة هو عدم وجود ضوابط موضوعية في الشروط المطلوبة في الترشيح للمجالس المحلية التي جاء بها القانون النافذ فإهمال المشرع العراقي للجانب المهني والخبرة العلمية والعملية كانت واضحة. اضافة الى ما مثلته مسألة ارتباط الاعضاء في المجالس المحلية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم بأعضاء البرلمان من نفس الكتلة وتأثرهم بالقرارات الصادرة منهم امر ولدَ حدود عازلة بين الاعضاء داخل المجالس المحلية وانعكس ذلك على الاداء الرقابي داخل الوحدة المحلية، واخيرا جسد المعوق الذي اثر بشكل سلبي وما زال يؤثر على العمل الرقابي يتمثل في الواقع الامني فتدهور الوضع الامني والعمليات الارهابية التي لا تخلو منها المحافظات العراقية وقفت عائقا امام الدور الرقابي سواء للمستوى المركزي او المحلي.

الهوامش

- (1) المادة (115) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.
- (2) المادة (123) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.
- (3) ازهار هاشم احمد, تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي, المركز القومي للإصدارات القانونية, القاهرة, 2014, ص235.
- (4) علي عبد الرزاق الخفاجي, الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق, مكتبة السنهوري, بغداد, ط1, 2014, ص160.
- (5) ساجد حميد عبل الركابي, الرقابة في النظام اللامركزي, الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات, وزارة الدولة لشؤون المحافظات, بغداد, الجزء الثاني, 2012, ص3.
- (6) المادة (الثانية/ثانيا) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.
- (7) المواد (45-47) من القانون نفسه.
- (8) نوال عبد الكريم الطائي, تأثير الديمقراطية في تشكيل المجالس المحلية (دراسة ميدانية في مجلس محافظة بغداد), رسالة ماجستير غير منشورة, جامعة بغداد, كلية الادارة واقتصاد, 2009, ص117.
- (9) -كامل الكناني وامنه حسين, اللامركزية وادارة المجتمعات المحلية, بحث مقدم الى معهد التخطيط الحضري والاقليمي, جامعة بغداد, 2006, ص62.
- (10) عدنان الصالحي, مجالس المحافظات في العراق بين النجاح والافاق, بحث منشور في شبكة النبا المعلوماتية بتاريخ 11-تموز 2007 متاح على الرابط التالي <http://www.annabaa.org> تاريخ الزيارة 15-2-2017.
- (11) عبدالرزاق الشخيلي, الادارة المحلية "دراسة مقارنة", مكتبة السبسان, بغداد, ط2, 2015, ص239.
- (12) حنان محمد القيسي, مجالس المحافظات بين النص القانوني والواقع التطبيقي, مقدم الى جامعة كربلاء, كلية القانون, ص8.
- (13) عمر هدام العامري, الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية, رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بابل, كلية القانون, 2012, ص193.
- (14) عبد الرزاق الشخيلي, الادارة المحلية دراسة مقارنة, المصدر السابق, ص238.
- (15) سعاد الشرقاوي, النظم السياسية في العالم المعاصر, جامعة القاهرة, كلية الحقوق, 2007, ص227.
- (16) غسان سلامة, اين الديمقراطية؟, ورقة مقدمة الى ديمقراطية من دون ديمقراطيين "سياسة الانفتاح في العالم العربي (الإسلامي)", مركز دراسات الوحدة العربية, بيروت, ط4, 2000, ص24.
- (17) احمد عدنان كاظم, اشكالية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية الى الادارات المحلية في العراق "رؤية تحليلية في الواقع والطموح", بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية, العدد 53, 2016, ص1.
- (18) حسان محمد شفيق العاني, الانظمة السياسية والدستورية المقارنة, مطابع وزارة التعليم العالي, جامعة بغداد, 1985, ص167.

- (19) ايمن محمد شريف, الأزواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة المعاصرة, دار النهضة العربية, القاهرة, 2005, ص509.
- (20) ارنست ليبهارت, الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد, ترجمة حسني زينة, منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية, بغداد-بيروت, ط1, 2006, ص100.
- (21) Gunnar Sjoblom, party strategies in a multiparty systems(lund:studentliteratur, 1968, p28
- (22) محسن العبودي, دور الاحزاب المصرية في دعم الادارة المحلية, دار النهضة العربية, القاهرة, 1995, ص5.
- (23) ساجد حميد عبل الركابي, الرقابة في النظام اللامركزي, المصدر السابق, ص4
- (24) ايمن محمد شريف, الأزواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة, المصدر السابق, ص503.
- (25) حنان محمد القيسي, مجالس المحافظات بين النص القانوني والواقع التطبيقي, المصدر السابق, ص8
- (26) علي عبد الرزاق الخفاجي, الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق, المصدر السابق, ص169.
- (27) حسن تركي عمير, الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق, بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية, المجلد الخامس, العدد الاول, 2016, ص57.
- (28) عبد الرزاق الشихلي, العلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية " دراسة مقارنة", المعهد العربي, بيروت, لبنان, 2005, ص33.
- (\*) تكون الرقابة وفق الاسلوب الانجليزي ضئيلة من قبل الحكومة المركزية على الوحدات المحلية نظرا لما تتمتع به الوحدات المحلية من حرية واسعة في اداء الوظائف المحددة لها, عكس الاسلوب الفرنسي حيث تكون الرقابة شديدة من قبل الحكومة المركزية على الوحدات المحلية لان اختصاصات الوحدات المحلية لم تحدد على سبيل -الحصر, للمزيد ينظر محمد علي الخلايلة, الادارة المحلية وتطبيقاتها, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, 2009, ص118-119.
- (29) محمد عمر مولود, الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق, المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع, بيروت, 2009, ص519.
- (30) المادة (116) من الدستور العراقي لسنة 2005النافذ.
- (31) حنان محمد القيسي واخرون, شرح قانون المحافظات الغير المنتظمة باقليم رقم 21لسنة 2008, مؤسسة النور الجامعة, بغداد, 2010, ص23-24.
- (32) قتادة صالح الصالح, التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق, بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق, السنة الخامسة, العدد الثالث, 2013, ص234.
- (33) غازي فيصل مهدي, نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم 21لسنة 2008 في الميزان, بحث منشور في مجلة الملتقي, مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية, بغداد, العدد الحادي عشر, 2008, ص147.
- (34) المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم 21لسنة 2008.
- (35) المادة (20) من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم 21لسنة 2008.



- (36) المادة (51) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008.
- (37) ساجد احمد عبل الركابي، الرقابة في النظام اللامركزي، المصدر السابق ، ص3.
- (38) رحيم حسن موسى، ملاحظات حول اللامركزية ، دراسات حول اللامركزية ، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات غير المنتظمة بإقليم ج 1، 2012، ص3.
- (39) المادة (122\ثانيا) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.
- (40) ميثم حنظل شريف وعلي هادي عطية، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2007، ص191-192.
- (41) عمر هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية، المصدر السابق، ص199.
- (42) رضا عبد الجبار سلمان الشمري و اياد عايد والي البديري، بناء الدولة العراقية الجديدة والفيدرالية، دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف الاشرف، ط1، 2009، ص57.
- (43) عفراء رياض محمد، الاقاليم وادارات الحكومات المحلية واثرها على وحدة العراق، رسالة ماجستير، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للثقافة والتربية والعلوم، قسم الدراسات السياسية، 2013، ص107.
- (44) اسماعيل صمصاع غيدان، اللامركزية الادارية الاقليمية "دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة"، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول ، السنة الرابعة، 2012، ص30.
- (45) علي محسن اسماعيل العلق، توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في اطار اللامركزية الادارية" وفق الدستور العراقي"، دراسات حول اللامركزية، وزارة الدولة لشؤون المحافظات ، الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات الغير منتظمة بإقليم، بغداد، الجزء الاول، 2012، ص21.
- (46) صادق الاسود، علم الاجتماع السياسي اسسه وابعاده، مطابع وزارة التعليم العالي، بغداد، 1990، ص240.
- (47) جابر اية وآخرون، السياسات العامة المقارنة في وقتنا الحاضر، نظرة عالمية، ترجمة هشام عبد الله، الاهلية للنشر والتوزيع، عمان ، 1998، ص63-68.
- (48) صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، مطابع وزارة التعليم العالي ، جامعة بغداد، 1991، ص37 .
- (49) صادق الاسود، الاجتماع السياسي اسسه وابعاده، المصدر السابق، ص241.
- (50) محمد عبد الحميد الجويني، النظام القانوني لمجالس المحافظات في العراق في ضوء المبادئ العامة للإدارة المحلية، رسالة ماجستير منشورة ، معهد البحوث والدراسات العربية، المنظمة العربية للتربية والعلوم ، جامعة الدول العربية، 2011، ص160
- (51) جمال عبد الكريم عبد العليم السيد، اليات الرقابة الشعبية على نشاط المرافق العامة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، 2014، ص42.
- (52) حسن تركي عمير ، الرقابة البرلمانية في العراق ومستقبل النظام السياسي في العراق، المصدر السابق ، ص67.
- (53) عمر هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية، المصدر السابق، ص201.

- (54) طه حامد الدليمي، الفيدرالية او اللامركزية السياسية" حفظ لوحدة العراق المهددة.. وانصاف لمكوناته المتعددة"، بلا دار نشر، 2011، ص23.
- (55) منير محمود الوتري، المركزية واللامركزية في القانون العام، مطبعة المعارف، بغداد، ط1، 1976، ص9.
- (56) ايمن عودة المعاني، الادارة المحلية ، دار وائل للنشر، الاردن ، عمان، ط2، 2013، ص40 وما بعدها.
- (57) ايمن عودة المعاني، الادارة المحلية ، المصدر السابق، ص40.

### قائمة المصادر

1. الدستور العراقي النافذ لعام 2005
2. قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.
3. ازهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
4. علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ط1، 2014.
5. ساجد حميد عبل الركابي ، الرقابة في النظام اللامركزي، الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، بغداد، الجزء الثاني، 2012.
6. سعاد الشرقاوي،النظم السياسية في العالم المعاصر،جامعة القاهرة ،كلية الحقوق، 2007.
7. ايمن محمد شريف، الازدواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
8. أرنت ليبهارت،الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد،ترجمة حسني زينة،منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية،بغداد-بيروت ، ط2006، 1 .
9. عبد الرزاق الشخيلي، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية " دراسة مقارنة"، المعهد العربي ، بيروت، لبنان، 2005.
10. محمدعلي الخلايلة، الادارة المحلية وتطبيقاتها ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
11. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق،المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 2009.

12. حنان محمد القيسي وآخرون, شرح قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008, مؤسسة النور الجامعة, بغداد, 2010.
13. رحيم حسن موسى, ملاحظات حول اللامركزية, دراسات حول اللامركزية, وزارة الدولة لشؤون المحافظات, الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات غير المنتظمة بإقليم ج1, 2012.
14. رضا عبد الجبار سلمان الشمري وإياد عايد والي البديري, بناء الدولة العراقية الجديدة والفيدرالية, دار الضياء للطباعة والتصميم, النجف الاشرف, ط1, 2009.
15. علي محسن اسماعيل العلق, توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في إطار اللامركزية الادارية" وفق الدستور العراقي", دراسات حول اللامركزية, وزارة الدولة لشؤون المحافظات, الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات الغير منتظمة بإقليم, بغداد, الجزء الاول, 2012.
16. لقمان عمر حسين, مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية" دراسة تحليلية مقارنة", منشورات زين الحقوقية - السنهوري, بغداد, 2011.