

معوقات اللامركزية الإدارية في العراق: المعوق الرقابي أمودجا

د. عمار صالح البهادلي

المستخلص

إن فكرة الرقابة وضعت لتنظيم العلاقة القانونية السائدة ما بين جهات الادارة المركزية في الدولة من جهة والاشخاص القانونية الادارية اللامركزية من جهة اخرى، على اساس ان تطور اساليب تنظيم الادارة الحكومية نتيجة لعوامل سياسية واقتصادية وفنية وعلمية ادى الى أن معظم الدول اخذت بالنظام اللامركزي فظهرت اشخاص قانونية عامة اخرى الى جانب الدولة ومنحها المشرع قدراً محدداً من الاستقلال المالي والاداري في ادارة شؤونها الخاصة ومن ثم اخضعها الى الاشراف والرقابة الادارية وهي مشروطة لا تمارس الا وفق حدود بنصوص قانونية.

الكلمات المفتاحية: عدم الاستقرار السياسي، السودان، الأمن المجتمعي، الصراع المدني - العسكري، الانقسام الاجتماعي، بناء الدولة.

Obstacles to Administrative Decentralization in Iraq: The Oversight Obstacle as a Model

Dr. Ammar Saleh Al-Bahadli

Abstract

The concept of oversight was established to regulate the prevailing legal relationship between central administration authorities in the state on one hand, and decentralized administrative legal entities on the other. Due to political, economic, technical, and scientific factors, the development of governmental management methods has led most countries to adopt the decentralized system. Consequently, other public legal entities have emerged alongside the state, granted by the legislator a specific degree of financial and administrative independence to manage their own affairs, and subsequently subjected to administrative supervision and oversight—which is conditional and only exercised within the limits of legal texts.

Keywords: Political instability, Sudan, Community security, Civil-military conflict, Social division, State-building.

المقدمة

لكي تكون الوحدات المحلية قادرة على القيام بالمهام المناطة بها، منحها المشرع الشخصية المعنوية ومنحها استقلالاً بدرجة معينة يمكنها من ادارة وتنظيم مجموعة الموارد في اقليم معين، في ظل خضوعها لنوع من الرقابة حفاظاً على وحدة الدولة ولضمان حسن القيام بالوظيفة الإدارية، لذا تعد رقابة السلطات المركزية على المجالس المحلية ركناً من أركانها بما لا يتعارض واستقلال هيئات الحكم المحلي، كما تختلف قوةً وضعفاً من بلد لآخر باختلاف أيديولوجيتها السياسية وفلسفتها الاقتصادية ناهيك عن منظومتها القانونية والإدارية. حيث تختلف صور الرقابة من دولة الى أخرى، فالدول المعاصرة لا تتخذ اسلوباً رقابياً واحداً وإنما لها اشكال

ومستويات متعددة، فقد تكون رقابتها بيد سلطة واحدة او توزعها بين سلطات متعددة مما يترتب عليه آثار متفاوتة.

إشكالية الدراسة:

تكمن إشكالية الدراسة في تساؤلات رئيسية: ما هي اشكال الرقابة المطبقة؟ وما هي طبيعة الرقابة المطبقة؟ وما هي معوقات الرقابة على اللامركزية الإدارية في العراق؟

فرضية الدراسة:

تفترض الدراسة أن النموذج الرقابي في العراق قائم على التعاون إلا أنه لم يحقق هدفه المنشود على الوحدات الإدارية لوجود جملة معوقات دستورية وقانونية وسياسية.

منهجية الدراسة:

اعتمدت الدراسة على أكثر من منهج لغرض إثبات الفرضية، منها المنهج التاريخي وذلك لتقصي الجذور التاريخية للتجارب الرقابية، ومن ثم تم اعتماد منهج التحليل النظامي لتشخيص الخلل في أدوات الرقابة والتحديات التي واجهتها.

هيكلية الدراسة: فضلاً عن المقدمة والخاتمة، تم توزيع الدراسة الى مطلبين رئيسيين، الاول هو إطار مفاهيمي عن ماهية الرقابة، والثاني يستعرض المعوقات الرقابية على اللامركزية الادارية في العراق.

المطلب الاول: إطار مفاهيمي عن ماهية الرقابة

الفرع الاول: مفهوم الرقابة

تنوعت وتعددت مفاهيم الرقابة بتنوع واختلاف آراء الباحثين والكتاب وكل باحث او كاتب ينظر لها من زاوية تخصصية معينة، لذا سنتعرف على مفهوم الرقابة على النحو الآتي:

تعرف الرقابة بأنها الوسيلة التي تستطيع بها السلطة الادارية أن تبين أن الاهداف قد تحققت بكفاية في الوقت المحدد (دموك وآخرون، 1967)، وتعرف أيضا بأنها وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بغرض التحقق من ان العمل يسير وفقا للأهداف الموضوعية وبالوقت المحدد (الطار، 1972). وهناك من يعطي مفهوم اخر للرقابة على انها متابعة تنفيذ الاعمال والخطط باستمرار ومحاولة اكتشاف الانحرافات، إما ان تكون في الخطة نفسها او في عملية تنفيذ هذه الخطة والعمل على اصلاح الانحراف والاعوجاج باتخاذ الاجراءات الصحيحة في الوقت المناسب (منصور، 1971). كما تعرف عن طريق تحديد مجالها وتوضيحه بأنها عملية شاملة تطبق على كل الأشياء، اي انها عملية متعلقة بجميع انشطة الإدارة، كما تم التركيز على وضع معايير الرقابة التي على اساسها يتأكد قياس تحقيق الاهداف، اذ تتمثل الرقابة هنا في وضع المعايير ثم قياس الاداء ومقارنته بالخطط الموضوعية والنتائج الفعلية (توفيق، 1999).

مما تقدم لا يوجد تعريف شامل وجامع لمفهوم الرقابة، إذ ينبغي التركيز على كل جوانب العملية الرقابية ونشاطاتها، وعلية يعرف الباحث الرقابة على أنها أحد المناهج والأنشطة العلمية والإنسانية التي تحذف في عملها على أن تجمع كافة المعلومات المطلوبة منها من أجل عمل مقارنة واقعية مع النتائج والخطط الموضوعية مسبقاً.

الفرع الثاني: طبيعة الرقابة

طبيعة الرقابة اوجه عدة نذكر اهمها على النحو الآتي:

1- الطبيعة السياسية للرقابة

تستند الطبيعة السياسية للرقابة الى مبدأ دستوري معتمد في الديمقراطيات الغربية الا وهو (مبدأ الفصل بين السلطات) يترتب على الاخذ بهذا المبدأ ان تخضع مختلف الهيئات الحكومية والادارية في جميع مستوياتها الى العديد من اشكال الرقابة القانونية او السياسية، اذ من الواجب ان يقدم المسؤولون حساباتهم واعمالهم الى هيئات رقابية معينة او منتخبة وتكون مستقلة عنهم استقلال تام (قطيش، 2013). ومن مزايا هذا المبدأ منع الاستبداد السلطوي وصيانة الحريات وما زال لمبدأ الفصل بين السلطات أهميته التي كانت منذ ولادته، ففي فصل السلطات تكمن الضمانة الكبرى للحريات العامة والحقوق الفردية، وإنه الضمانة للتوازن بين السلطات الموكل إليها القيام بوظائف الدولة (ادارة - تشريع - قضاء)، وذلك لمنع تمركز السلطة في يد شخص واحد أو حتى مؤسسة واحدة (الخرزجي، 2004)، كذلك ضمان مبدأ الشرعية، ومن مزاياه ايضا استقلال السلطات وتوازنها بمعنى وجود نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بينه (شيح، 2000).

2- الطبيعة الدستورية والقانونية للرقابة

تستند اعمال الرقابة بطبيعتها الى الدستور والى القوانين، إذ ان لكل دولة دستور ينظم سلطتها وفق فلسفتها السياسية، وعليه إن أي سلطة في الدولة لا يمكن أن تمارس اختصاصات إلا بما يخولها لها الدستور ويرسم حدودها (حاسور، 2011)، وكل قانون يتعارض مع احكام الدستور يعد باطلا وبذلك يعد مبدأ سمو الدستور من المبادئ المقررة في النظم القانونية الديمقراطية، ولضمان احترام هذا المبدأ لابد من قيام سلطة تستهدف حماية الدستور القائم من الخروج عن احكامه عن طريق التزام سلطة التشريع بما يورده الدستور في مختلف نصوصه من ضوابط وقبود ومن ثم الحكم على مدى تنفيذ وانطباق القوانين العادية على احكام الدستور وعلى مخالفتها ان وجدت، ومن هنا وجدت فكرة الرقابة على دستورية القوانين (البحري، 2013). والرقابة على دستورية القوانين لها صورتان **الاول:** هو النص في الدستور على حق كل مواطن في ان يدفع امام القضاء العادي بعدم دستورية اي قانون يراد تطبيقه عليه، وللمحكمة ان تبث في هذا الدعوة ذاتها، اما الطريقة

الثانية: هو وجود هيئة قضائية او سياسية تختص في مدى مطابقة القانون للدستور (أسعد، 2005). وفي الرقابة القضائية (أسعد، 2005): رقابة (الامتناع) ورقابة (الالغاء السابق).

3- الطبيعة المحلية للرقابة

تأخذ الرقابة المحلية منحى الجانب الاداري (الوظيفة الادارية) اذ تعرف على انها العمل على تحقيق اهداف محددة ومعينة وأن تنفيذها قد تم وفق الخطة الموضوعية (عبيد، 2019)، والطبيعة المحلية للرقابة على اداء الحكومات المحلية تستند الى اللامركزية الادارية فهي تستلزم وجود عدة اركان من بينها منح الشخصية المعنوية الى وحدة ادارية تتمتع باستقلال نسبي في الدولة، وان خضوع الهيئات المحلية للرقابة من قبل الحكومة الاتحادية في الدولة جاء في عدم وجود الاستقلال التام، وان حق الحكومة الاتحادية الرقابة على تلك الهيئات لضمان الوحدة السياسية العامة في الدولة (الدليمي، 2001).

الفرع الثالث- انواع الرقابة

تنقسم انواع الرقابة بصورة عامة على النحو الاتي:

اولا- الرقابة التشريعية

وتسمى ايضا الرقابة السياسية او الرقابة الرسمية (رقابة البرلمان) (هادي، 2010)، أي عبر الوظيفة الرقابية للبرلمان تستخدم ادوات قانونية منها (السؤال- الاستجواب- والتحقق البرلماني) لكن توافر هذه الأدوات للبرلمان لمراقبة الحكومة لا يعني امتلاك البرلمان السطوة على السلطة التنفيذية بل تمتلك السلطة التنفيذية ادوات موازية لأدوات البرلمان ومن المتعارف إن المسؤولية السياسية يقابلها حق الحل (رأفت وإبراهيم، 1937). وهذا الكلام ينسحب على الحكومات المحلية في إطار تطبيق الرقابة على اللامركزية الإدارية.

ثانياً- الرقابة التنفيذية او الادارية

هي الرقابة التي تتولاها السلطة التنفيذية لضمان فاعلية اداء الخدمات المحلية ولكل شكل منها يستند الى سلطة قانونية وهي سلطة مخولة للكاينبة الوزارية (شبحا، 1994). رقابة الحكومة على الأشخاص والهيئات المحلية ورقابة على أعمال الهيئات المحلية. ويطلق على الرقابة تسمية اخرى وهي (الوصاية الادارية) ولها ثلاث صور: الرقابة على المجلس في مجموعته، الرقابة على اعضاء المجلس، والرقابة على الاعمال.

ثالثا- الرقابة القضائية

ان ممارسة الرقابة القضائية تختلف باختلاف النظام القضائي السائد في البلد فيكون اما نظام قضائي موحد يمثل القضاء العادي او نظام قضاء مزدوج بوجود محكمة القضاء الاداري الى جانب القضاء العادي، وما يلاحظ في العراق تنقسم الرقابة القضائية المفروضة من قبل المشرع العراقي في الدستور وقانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 الى رقابة المحكمة الاتحادية العليا ورقابة القضاء

العادي والقضاء الإداري. وتمارس هذه الرقابة اما على اشخاص الادارة المحلية أو على صحة القرارات والاورام الصادرة من مجلس المحافظة.

رابعاً- الرقابة الشعبية

يعد الدستور هو الأساس الذي تبنى عليه الرقابة الشعبية، لان معظم الدراسات الحديثة اعتبرت الشعب مصدر السلطة ومالك للأموال ولكي يقوم بهذا الدور الكبير لا بد له من فرض رقابته وإشرافه على أجهزة السلطة وتصريف الأموال العامة(طه، 1981)، ففي النظم الديمقراطية المباشرة تكون الرقابة الشعبية في أفضل صورها لان الشعب يباشر عملية الرقابة بصورة مباشرة أما بالنسبة للرقابة في الديمقراطية شبه المباشرة، لا يمارسها الشعب في كل المجالات بل يمارس الرقابة في مجالات معينة مثل ممارسة الشعب لحق الاستفتاء السياسي (الكاظم والعباني، دون تاريخ)، ومن وسائل الرقابة الشعبية أيضاً الاعتراض الشعبي على بعض القوانين وحق إقالة النائب، وحق حل المجلس النيابي (حمادي، 1966)، فيما يخص الديمقراطية النيابية، فان الرقابة الشعبية تكون ضعيفة لأنها لا تمارس الا عبر صناديق الانتخاب فهي موسمية أبان الانتخابات فقط (الطار، 1963).

خامساً- رقابة الهيئات المستقلة

تمارس هذه الهيئات رقابتها على مجالس المحافظات عن طريق امور مثل مكافحة الفساد المالي والاداري بكافة اشكاله وأبرز هذه الاجهزة هي ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة.

المطلب الثاني- المعوقات الرقابية على اللامركزية الادارية في العراق

رغم سعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحت لمجالس المحافظات سواء في قانون ادارة الدولة العراقية المؤقت رقم (71) لسنة (2004) او في الدستور العراقي النافذ لعام (2005) والذي اشار الى عدم خضوعها لرقابة السلطة المركزية، او في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة (2008) المعدل الا ان الرقابة بقيت تعاني من مجموعة معوقات تنوعت ما بين دستورية وقانونية وسياسية ادت الى اختلال الرقابة المركزية واللامركزية على الوحدات المحلية في العراق الجديد.

الفرع الأول- المعوقات الدستورية

شرعت بعض نصوص الدستور العراقي النافذ لعام (2005) بعجالة وجاءت متهاككة ومتناقضة يعترتها الغموض والقصور التشريعي وينقصها السداد مما ترتب عليها اهمال او ضعف الدور الرقابي على الهيئات المحلية. اذن قراءة النصوص الدستورية والتشريعية توحى الى ان جملة محددات اعاقت العملية الرقابية على الهيئات المحلية في العراق بعد العام (2003) (الكناني والزبيدي، 2012). حتى أن الحكومة المركزية التي وجدت نفسها ملزمة دستورياً بالتنازل عن بعض صلاحياتها لهذه الوحدات الإدارية بغية النهوض بالواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للعراق الجديد(فاضل، 2008).

لذلك شهد تطبيق اللامركزية في العراق توتراً وخلافات في العلاقة بين الحكومة الاتحادية من جهة وبين اقليم كردستان والمحافظات من جهة اخرى بسبب غموض النصوص الدستورية المتعلقة بصلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وعدم وضوحها في دستور العراق الدائم لسنة 2005، والتي ادت الى خلق مشاكل عالقة ولدتها عدة اسباب منها ما يتعلق بصلاحيات مجلس المحافظة والمحافظ في المحافظات وطبيعة العلاقة مع الحكومة الاتحادية وآليات الرقابة وغيرها، ففاقم الخلاف الخلل الدستوري المتمثل في اعطاء الارجحية لقوانين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم على القانون الاتحادي في حال تنازع القوانين (دستور العراق، 2005).

عند التمعن في نصوص الدستور العراقي النافذ لعام (2005) نجد أن بعض المحافظات تحظى بنفس الوضع والاختصاص الذي يتمتع به الاقليم حيث يمنح الدستور المحافظات كما منح الاقليم الحق بممارسة الاختصاصات التي لم يحددها الدستور على انها ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، والاختصاصات المشتركة بين مستويي الحكم مع اعطاء الاولوية لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم في حالة الخلاف بينها وبين القانون الاتحادي في مجال الاختصاصات المشتركة، وبذلك يمنح الدستور العراقي النافذ المحافظة مركزاً قانونياً أكبر من كونها وحدات ادارية ويجعلها اقرب الى كونها كيانات سياسية بمنحها استقلالاً داخلياً، حتى عدت العلاقة بين الوحدات الادارية والحكومة الاتحادية اقرب الى اللامركزية الادارية والسياسية منها الى اللامركزية الادارية (عمران وراضي، 2021).

وترتب على منح الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم الشخصية المعنوية الحصول على الاستقلال المالي والإداري الواسع، اي منحها كياناً قانونياً مستقلاً وأهلية أداء مع الصلاحيات اللازمة لإصدار القرارات الإدارية والبت في الأمور المحلية نهائياً دون الرجوع إلى المركز، ثم اتجه مشرع الدستور العراقي إلى توسعة اختصاصات مجالس المحافظات وصلاحياتها، وذلك بخصر صلاحيات الإدارة المركزية بصلاحيات محددة مع وجود صلاحيات مشتركة بينها وبين مجالس المحافظات، فضلاً عن ترك الاختصاصات كافة غير الوارد ذكرها في أممي من المجموعتين السابقتين، وجعلها من صلاحية مجالس المحافظات، لتصل هذه الصلاحيات إلى حد مشاركة السلطة الاتحادية في صلاحياتها، ووصل إلى أكثر من ذلك عندما منح الأولوية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة تعارضها مع السلطة الاتحادية في الصلاحيات المشتركة بينهما والصلاحيات غير المنصوص عليها، كما منح حق تفويض السلطات الاتحادية صلاحياتها للحكومات المحلية وبالعكس، ويؤخذ على هذا بأنها قد توسع اختصاصات السلطات المحلية على حساب الاختصاصات الاتحادية، إضافة إلى إقراره بجواز تفويض السلطات من الحكومة الاتحادية إلى المحافظات وبالعكس (رضا، 2019). كل ذلك كان عائقاً للرقابة المركزية التي تمارسها السلطات الاتحادية بما فيها الهيئات المستقلة على الهيئات المحلية في المحافظات.

كما ان الصلاحيات الإدارية والمالية التي منحت للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم أدت الى انحسار الأداء الرقابي وكانت عامل مهدد لوحدة الدولة أولاً ويتعارض مع النظام اللامركزية الادارية ثانياً، وربما كان الباعث على توسيع هذه الصلاحيات هو بمثابة اعطاء المحافظات صلاحيات اوسع مما هو قائم للتنازل عن الخيار الفيدرالي (نوفل وآخرون، 2015).

والسبب الرئيسي في تفويض الجانب الرقابي هو اخضاع الجهات المحلية لرقابة مجلس النواب بشكل مباشر وليس لرقابة الحكومة المركزية أضعف الدور الرقابي كون السلطة التشريعية لا تمتلك الوسائل والإمكانات الكافية لأحكام رقابتها عليها، فضلاً عن اضعاف الدور الرقابي الإداري عليها وجعلها في مأمن من رقابة الحكومة المركزية، وهذا التوجه لا يتفق والمبادئ التي يقوم عليها النظام الإداري اللامركزي (علي، 2023).

ويلاحظ ايضاً أن الدستور قد أعطى في المادتين 115 و 121 السيادة أو السمو لدستور أو قوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وبالتالي تكون عملية اللامركزية الادارية والسياسية قد افرغت من محتواها الاصيل الهادف الى تحقيق غايات من بينها الرقابة على الهيئات المحلية طالما تعرضت الترتيبية الهرمية الدستورية القانونية للتشويه وانعكست المعادلة الاتحادية لتكون العلوية للأقاليم والمحافظات على حساب السلطات الاتحادية، لعدم تحقيق التوازن بين قوة الحكومة الاتحادية، وبين قوة الحكومات المحلية في الاقاليم والمحافظات (فياض، 2004).

اما المادة (122/ خامساً) التي جاءت كإعلان صريح وواضح لخروج مجالس المحافظات عن سيطرة وصلاحيات السلطات الاتحادية بمختلف هياكلها، اذ لا يحق للوزارات ولا للهيئات الاتحادية ان تمارس صلاحياتها الادارية والمالية والرقابية، وهذا مقوض للمهام الرقابية على الهيئات المحلية بمختلف مستوياتها. وتم اخضاع هذه المجالس فيما بعد لرقابة مجلس النواب دون غيره وهو نهج غريب اذ ان الدول التي تتبنى النظام اللامركزي تخضع هيئاتها المحلية لرقابة السلطة التنفيذية الاتحادية وليس للسلطة التشريعية، كون الرقابة وظيفة تمارسها السلطة الاتحادية والمحلية وفق الدستور والقانون لغرض تحقيق الأهداف المخطط لها منها الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والقانونية (عزيز وعبيد، 2018).

ومن خلال التمعن بنصوص الدستور لم نجد رقابة تمارس من المحكمة الاتحادية العليا او أي جهة قضائية اتحادية على (إقليم كردستان) فاختصاصها يقتصر على الفصل في المنازعات التي تحصل بين الإقليم والمركز او بين الإقليم والمحافظات (دستور العراق، 2005).

واخيراً ان المادة (123) من الدستور التي نصت على تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات او العكس جاءت غير سليمة، لان تفويض الاختصاصات يجب ان يكون جزئياً وليس كلياً، فضلاً عن ان التفويض يكون من الاسفل الى الاعلى هي حالة شاذة في التشريعات، فتفويض الاختصاصات في القانون العام جائز بناءً على نص صريح وهو ينحدر من اعلى الى أسفل وليس العكس (عطوان وحافظ، 2013). حتى

أصبحت الحكومات والإدارات المحلية لها من الصلاحيات ما يوازي ما للحكومة المركزية التي وجدت نفسها ملزمة دستورياً بالتنازل عن بعض صلاحياتها لهذه الوحدات الإدارية بغية النهوض بالواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للعراق الجديد.

ثانياً- المعوقات القانونية

على الرغم من السمات التي يتمتع بها قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المرقم (21) لسنة 2008 إلا أنه لا يخلو من بعض السلبيات شأنه في ذلك شأن القوانين الوضعية الأخرى، إذ يعاني من قصور من الناحية النظرية والعملية، فمن الناحية النظرية نجد أن المشرع عمد إلى إجراء عدة تعديلات على القانون في فترات زمنية متقاربة، إذ صدر قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم عام 2008، وجاءت التعديلات الثلاثة في (2010، 2013، 2018) على التوالي، ومن الناحية العملية فقد أدت بعض نصوص القانون إلى تحبط مجالس المحافظات في عملها بسبب عدم وضوح ودقة المهام الموكلة اليها (القبسي، 2012).

أذ نظم المشرع العادي الرقابة على مجالس المحافظات بقانون، إلا أن المساجلات السياسية أدت إلى تشريع هذا القانون بطريقة توافقية، وكان ضعف الصياغة التشريعية من أهم الملاحظات التي رافقت قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم، الأمر الذي القى بظلاله على نوعية وجود الرقابة (عبيد وعزيز، 2018).

إن منح صلاحيات تشريعية بموجب القانون المذكور لمجالس المحافظات وبدون وضع الآليات التي تؤمن عدم تعارضها مع الدستور من جهة، ومن جهة أخرى كيفية الرقابة على إصدار القوانين دون تنسيق مع المركز أو دون النظر إلى إمكانية تعارضه مع القوانين الصادرة عن السلطة الاتحادية، أدى إلى تقييد الصلاحيات والاختصاصات المحلية بالرقابة السياسية والقضائية دون الإدارية، مخالفاً بذلك أحكام الدستور، وهذا يؤشر ابتعاداً عن اللامركزية الإدارية نحو اللامركزية السياسية مما يجعل مجالس المحافظات والمحافظين في منأى عن رقابة السلطة المركزية في ممارستهم لأعمالهم (جاسم ومحمد، 2018).

كما القانون رقم (21) لسنة (2008) جاء مفتقراً إلى أدوات الرقابة والتي يستطيع من خلالها أعضاء مجلس المحافظة مراقبة الأجهزة التنفيذية في الوقت الذي اكتفى فيه القانون إلى الإشارة إلى الاستجواب كأداة رقابية على المهام التنفيذية، بينما أهمل بقية مظاهر الرقابة الأخرى، وهي أدوات كفيلة بتحقيق الرقابة على الأجهزة التنفيذية في المحافظة كشكل من أشكال الرقابة اللامركزية (الذاتية) (الزعيبي، 2016).

إن تداخل الصلاحيات بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم كان واضحاً، حيث وقع المشرع العراقي في قانون رقم (21) لسنة (2008) في خلط كبير بين مفهومي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية مما أدى إلى تعطيل الاختصاص الرقابي للحكومة المركزية، الأمر الآخر هو تعدد جهات الرقابة من قبل المشرع العراقي من خلال اناطة الرقابة بمجلس النواب والهيئات المستقلة (عمران وراضي، 2021).

اما من ناحية جنس الرقابة، فقد اعطى القانون الصلاحية لمجلس المحافظات بممارسة الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات المعاهد، الا ان قانون رقم (19) لسنة (2013) جاء ليعدل هذه المادة ليرفع الاستثناء ويجعل رقابة مجلس المحافظة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية بلا استثناء (قانون رقم 19، 2013).

وتستمر معوقات الرقابة المحلية في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) بسبب سعة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق لسنة 2005 للمحافظات وإدارتها (قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، 2008).

اما النقص التشريعي فيعد المعوق الأساس للعملية الرقابية المحلية، فهناك قوانين عدة لم يتم سنها الى الآن والتي من شأنها ان تعزز القدرات الرقابية على الهيئات المحلية، فغياب قانون مجلس الاتحاد الذي نصت عليه المادة (65) من الدستور وهو الذي يمثل حكومات الأقاليم والمحافظات، فالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، لم تحدد بشكل واضح عند إقرار الدستور فقد ترك الدستور كل ما يتعلق بالعضوية في هذا المجلس إلى حين إصدار قانون لاحق من مجلس النواب، مما أعاق هذا النقص المؤسسي القدرات الرقابية للسلطة التشريعية الاتحادية، اذ ان الكثير من القوانين المتممة لفاعلية الاداء الرقابي لم تشرع منها قانون الإدارات المحلية، قانون الصلاحيات الإدارية والمالية، قانون مجلس الاتحاد، لم تصدر هذه القوانين رغم اهميتها في تحقيق اهداف الأداء الرقابي الاتحادي والمحلي (دستور العراق، 2005). من النواقص التشريعية الأخرى، وكذلك عدم تشريع المادة (105) من الدستور والتي نصت على (انشاء هيئة حقوق الاقاليم والمحافظات).

يذكر ان المادة (93) من الدستور جعلت الرقابة على دستورية التشريعات المحلية لمجلس المحافظات من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، بينما الاتجاه السليم يحتم ان يكون تطبيق اللامركزية الادارية من اختصاص الوظيفة الادارية في الدولة، لان طبيعة القرارات التي تصدرها تلك المجالس هي قرارات ادارية، وعليه ينبغي ان يكون القضاء الاداري هو المختص بالرقابة عليها وليس المحكمة الاتحادية العليا (عطوان وحافظ، 2013).

ان الصلاحيات الرقابية الممنوحة لمجلس النواب تتيح له الكثير من الحقوق منها اقالة المحافظ بناء على مقترح رئيس مجلس الوزراء لأسباب تتعلق بعدم النزاهة او هدر المال العام او استغلال المنصب وفقدان شروط العضوية وكذلك الاهمال والتقصير المتعمدين في المسؤولية والواجب، الا ان القانون بهذا الطرح قد ابتدع اختصاص جديد لمجلس النواب غير محدد في الدستور هذا من جهة ومن جهة اخرى يفترض ان اقالة المحافظ تكون من اختصاصات السلطة التنفيذية الاتحادية طالما ان المحافظات غير المنتظمة في اقليم تعمل وفق مبدأ اللامركزية، وهذا يعني انه يمثل السلطة التنفيذية الاتحادية في المحافظة وبالتالي لا دخل لمجلس النواب في هذا المجال كما لا يجوز الاختصاص على جهتين ما دام ان اقالة المحافظ مهمة تقع على عاتق مجلس المحافظة اي

ان من يمتلك صلاحية التعيين يملك صلاحية الاقالة ولو لم ينص على ذلك القانون، وهذا كان احدا المحددات القانونية لفكرة الرقابة على الهيئات المحلية (الحمداني، 2014).

واخيراً احتوى قانون رقم (21) لسنة (2008) على إشكاليات كثيرة من بينها ما نصت عليه المادة (2) /ثانياً) على ان (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب) وهذا يتعارض مع احكام الدستور ويخالف نظام اللامركزية الإدارية، حيث ان الدستور حدد اختصاصات مجلس النواب في المادة (61) على سبيل الحصر ولم يشير الى ان من ضمن صلاحياته الرقابة على مجالس المحافظات. وهذا خرق واضح لمبادئ اللامركزية الإدارية وعرقلة للمهام الرقابية مستقبلاً (الغزالي، 2020).

ثالثاً- معوقات السياسية

حادثة تجربة الحكم المحلي أولى هذه المعوقات (سيمونز، 2003). لهذا السبب يلاحظ غياب الاجهزة التنفيذية المحلية المرتبطة ادارياً بالسلطات المركزية (الوزارات)، مع تنامي الفساد والبيروقراطية التي تؤدي الى عدم القيام الواجب الرقابي الامثل، ناهيك عن عوامل اخرى تترك اثرها على الدور الرقابي منها عدم وجود ضوابط موضوعية لشروط الترشيح الى المجالس المحلية مما غيب جانبي الخبرة والمهنية مما انتج عدم معرفة طبيعة الدور الرقابي من قبل اعضاء السلطات المحلية الامر الذي أدى الى تدخلهم في عمل الاجهزة الادارية لضعف الدراية بالقانون الاداري والتدرج الهرمي للسلطات، اسباب كثيرة اخرى تمثلت بعدم المعرفة القانونية وقلة الثقافة واهمال التحسين المستمر للملاكات البشرية يقابله التقدم التكنولوجي والتقدم الاقتصادي زادت اعباء السلطات المحلية الامر الذي ترك آثاره على المستوى الرقابي الذي تقوم به تلك المجالس على الاجهزة التنفيذية (عمران وراضي، 2021).

كما ان اعتماد التوافقية قلص الوظيفة الرقابية، وايضاً الجمود في الاداء الرقابي المركزي على الحكومات المحلية يعزى الى تجميد بعض الفقرات الدستورية (عطوي ومؤيد، 2010)، اذ أصبحت الأحزاب السياسية العراقية بعد عام ٢٠٠٣ ذات وجود فعلي، وتعددها سمة من سمات النظام السياسي العراقي سواء على المستوى المحلي أو الوطني وبعد تشكيل مجالس المحافظات واجراء الانتخابات المحلية في عام ٢٠٠٥، قدمت الأحزاب السياسية مرشحيتها للفوز بعضوية المجالس المحلية اذ برزت للأحزاب السياسية تأثيرات سلبية على عمل المجالس المحلية أدى إلى عرقله أداءها بشكل ملحوظ وأصبحت تلك الأحزاب تتنافس وتتصارع من اجل تحقيق اكبر قدر من النفوذ داخل مجالس المحافظات وليس من اجل تقديم الخدمات (علي، 2019).

ومن اهم المعوقات السياسية التي واجهت الأداء الرقابي على الهيئات المحلية هي (الدوي، 2018): **التدخل الحزبي، عدم الاستقرار السياسي، المحاصصة السياسية، الفساد السياسي.** هذه العوامل وغيرها أدت الى تعطيل او تراجع الوظيفة الإدارية الأهم في نهج اللامركزية الإدارية، أي ان بعضها مشكلات هيكلية وأخرى مؤسسية

وثالثة بنبوية، تحتاج الى مديات زمنية لعلاجها، لكن هذا لا يمنع من الاعتراف بوجود فرص تشكل مناخات جيدة لتنشيط الجانب الرقابي المركزي واللامركزي.

الخاتمة:

نجاح اللامركزية الادارية قائم على ضمانات من اهمها وحدة التشريعات المنظمة لعمل الادارات المحلية، والقدر الكافي من الاستقلالية والحرية، مع الرقابة الفعالة الناجمة، لان اللامركزية الادارية قائمة على توزيع الصلاحيات والسلطات على جميع الشخصيات المعنوية القانونية وعدم حصرها لسلطات اتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون العامة في السلطة المركزية. اذاً فكرة الرقابة وضعت لتنظيم العلاقة القانونية السائدة ما بين جهات الادارة المركزية في الدولة من جهة والاشخاص القانونية الادارية اللامركزية من جهة اخرى، ولا تقتصر الرقابة على الشكل الافقي بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية داخل الدولة بل اخذت شكلاً رأسياً منحدر من اعلى المستويات الى الأدنى، وهذا ما ظهر جلياً في النموذج المختار رغم انها تختلف في التطبيق وفي الطبيعة، فهناك رقابة سياسية وادارية وقضائية الا انها تباينت من مستوى الى اخر ومن شكل الى اخر استناداً الى ما فرضته السياقات القانونية والاجراءات العملية، اي ان الطبيعة المحلية للرقابة على اداء الحكومات المحلية تستلزم وجود عدة اركان من بينها التمتع باستقلال نسبي في الدولة، وان خضوع الهيئات المحلية للرقابة من قبل الحكومة الاتحادية في الدولة جاء في عدم وجود الاستقلال التام، وان حق الحكومة الاتحادية الرقابة على تلك الهيئات لضمان الوحدة السياسية العامة في الدولة.

والعراق تنقل ما بين المركزية الشديدة الى اللامركزية السياسية والإدارية، اذ ان طبيعة النظام الاداري قد اتسمت في ظل الانظمة الجمهورية السابقة باتخاذ المركزية الادارية في عملها رغم وجود نصوص قانونية تؤكد على الاخذ بنظام اللامركزية الادارية الا انها لم تفعل ظلت حبيسة الإطار النظري لأنها في الحقيقة لم ترغب في انشاء نظام ديمقراطي سليم يمثل رغبة الشعب في اختيار قادتهم. حتى غدت الرقابة بعد ذاك قائمة على ثلاث مستويات سياسية إدارية وقضائية لكنها تقترب من التنسيق أكثر من التشديد.

الاستنتاجات:

1-الوحدات المحلية في العراق تتمتع باستقلالية نسبية منحها المشرع الدستوري للحكومات المحلية، الا ان هذا لا يعني عدم خضوعها للمساءلة والرقابة عند مخالفتها لواجباتها الادارية والمالية، نظمها المشرع العادي في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم بنوعين رقابة مركزية وأخرى لا مركزية.

2- كما ان الرقابة التي تمارسها الهيئات المحلية الاعلى درجة على الهيئات المحلية الادنى في العراق

تختلف قوة وضعف.

التوصيات:

عبر ما تم استعراضه في المطالب السابقة اتضح لنا ان لكل تجربة خصوصيتها، لذا يمكن ان يستفاد المشرع العراقي من التجارب الراسخة للنهوض بالواقع الرقابي على الحكم المحلي في العراق عبر تبني بعض المضامين القانونية والإجراءات العملية. كما تحتاج التجربة الرقابية في العراق الى الهيئات المحلية لتصويب بعض الانحرافات وتقويم بعض الإجراءات، لذا توصي الدراسة بما يلي:

- 1- اجراء تعديلات دستورية لا سيما في الباب الرابع (اختصاصات السلطات الاتحادية) والباب والخامس (سلطات الأقاليم) لرفع الضبابية ووضع حدود بين المواد المتداخلة ومعالجة النقص التشريعي الواضح.
- 2- اجراء تعديلات على بعض مواد القانون رقم (21) لسنة 2008 المعدل، خصوصا ما يتعلق بالجوانب الرقابية على هيئات الحكم المحلي لإنضاج التنظيم القانون والممارسات العملية الإجرائية.
- 3- ان تضمن التعديلات التوازن في العلاقة بين المركز والمحافظات مع الاحتفاظ بقدر من الاستقلالية لصالح المحافظات غير المنتظمة بإقليم شريطة عدم اضعاف المركز.
- 4- ان تضمن التعديلات تعزيز وتقوية الرقابة الإدارية من خلال إعطاء دور واضح للسلطة التنفيذية عبر معالجة المادة (122) من الدستور سواء من خلال إعطاء دور للوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة.
- 5- تفعيل دور الرقابة اللامركزية لأنها من الأدوات الفاعلة والساندة للرقابة المركزية.
- 6- معالجة مشكلة الانتقاص من السمو الدستوري الواردة في المادة (115) التي تعطي الأولوية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بين الحكومة والمركز.

المصادر

1. ديموك، مارشال إدورد وآخرون. (1967). الإدارة العامة، ترجمة إبراهيم علي البرلس. القاهرة: مؤسسة الحلبي.
2. العطار، فؤاد. (1972). مبادئ الإدارة العامة. القاهرة: دار النهضة.
3. منصور، علي. (1971). نظم الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية. بيروت: دار الفتح للطباعة والنشر.
4. توفيق، جميل أحمد. (1999). إدارة الأعمال: مدخل وظيفي. القاهرة: دار الجامعات المصرية.
5. قطيش، عبد اللطيف. (2013). الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق: دراسة مقارنة (ط. 1). بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.

6. الخزرجي، ثامر كامل محمد. (2004). *النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة*. عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع.
7. شيحا، إبراهيم عبد العزيز. (2000). *النظم السياسية والقانون الدستوري: تحليل النظام الدستوري المصري*. الإسكندرية: منشأة المعارف.
8. جاسور، ناظم عبد الواحد. (2011). *موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية* (ط. 2). بيروت: دار النهضة العربية.
9. البحري، حسن مصطفى. (2013). *القانون الدستوري* (ط. 2).
10. أسعد، فائز عزيز. (2005). *نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية: الماضي والحاضر والمستقبل*. بغداد: دار البستان للصحافة والنشر.
11. عبيد، علي عباس. (2019). *رقابة السلطة الاتحادية على أداء مجالس المحافظات المحلية*. عمان: دار أمجد للنشر والتوزيع.
12. الدليمي، حافظ علوان حمادي. (2001). *النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية*. عمان: دار وائل للنشر.
13. هادي، أحمد يحيى. (2010). *الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد 2003*، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد.
14. رأفت، وحيد، وإبراهيم، وايت. (1937). *القانون الدستوري*. مصر: المطبعة العصرية.
15. شيحا، إبراهيم عبد العزيز. (1994). *مبادئ وأحكام القانون الإداري*. الإسكندرية: الدار الجامعية للنشر.
16. طه، حسين علي. (1981). *الرقابة الشعبية وسيلة إسهام الجماهير في السلطة*، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون، جامعة بغداد.
17. الكاظم، صالح جواد، والعاني، علي غالب. (دون تاريخ). *الأنظمة السياسية*. بغداد: دار الحكمة.
18. حمادي، شمران. (1966). *مبادئ النظم السياسية* (ط. 1). بغداد: شركة الطبع والنشر الأهلية.
19. العطار، فؤاد. (1963). *القضاء الإداري: دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة*. القاهرة: دار النهضة العربية.

20. الكناني، كامل كاظم بشير، والزبيدي، صبيح لفته فرحان. (2012). السلطات المحلية والتنمية: تحليل في اللامركزية الإدارية والتنمية مع الإشارة إلى التجربة العراقية (ط. 1). الأردن: إثراء للنشر والتوزيع.
21. فاضل، عباس. (2008). تجربة الحكم المحلي في العراق بين الواقع والطموح. المجلة العراقية للعلوم السياسية، السنة الثانية، العدد (1)، بغداد.
22. دستور جمهورية العراق الدائم لسنة 2005.
23. عمران، عمر جمعة، وراضي، علاء عبيس. (2021). معوقات الرقابة على الوحدات الإدارية المحلية ومتطلبات توازنها في العراق بعد عام 2003. مجلة مداد الآداب، العدد (23).
24. رضا، ريم عبد الوهاب محمد. (2019). أثر المجتمع المحلي في أداء مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2005، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد.
25. نوفل، أحمد سعيد وآخرون. (2015). الأزمة العراقية إلى أين؟ دورية فريق الأزمات العربي، مركز دراسات الشرق الأوسط، العدد (9)، عمان.
26. علي، نذير ثابت محمد. (2023). النصوص المنظمة لرقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية وأثرها في نجاح نظام اللامركزية الإدارية في العراق. مجلة كلية الحقوق، العدد الخاص بالمؤتمر العلمي الدولي الثاني، جامعة النهرين.
27. فياض، عامر حسن. (2004). جدلية العلاقة بين الاستقلال والديمقراطية في الخطاب السياسي العراقي المعاصر. مجلة العلوم السياسية، العدد (29)، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد.
28. عزيز، فراس كوركيس، وعبيد، علي عباس. (2018). الرقابة على أداء مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2005. مجلة دراسات دولية، العدد (75)، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد.
29. عطوان، خضر عباس، وحافظ، عبد العظيم جبر. (2013). إشكالية اللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005. مجلة دراسات سياسية، العدد (27)، بيت الحكمة، بغداد.
30. القيسي، حنان محمد. (2012). الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. بغداد: المكتبة القانونية.

31. عبيد، علي عباس، وعزيز، فراس كوركيس. (2018). أنماط العلاقة التفاعلية بين السلطة الاتحادية ومجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم. *مجلة العلوم السياسية*، العدد (57)، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد.
32. جاسم، عادل حسن، ومحمد، علي حسين. (2018). الرقابة على التشريع المحلي في العراق وإمكانية تطبيق الصلاحيات. *مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية*، العدد (35)، جامعة الكوفة.
33. الزهيري، أحمد يحيى هادي. (2016). التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (19) لسنة (2013): دراسة نقدية تحليلية. *مجلة العلوم القانونية والسياسية*، العدد (2)، جامعة الكوفة.
34. قانون رقم (19) لسنة 2013.
35. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008. *الوقائع العراقية*، العدد (4070)، 2008/3/31.
36. الحمداني، سامي نجم. (2014). الإدارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها. القاهرة: المركز القومي.
37. الغزالي، محمد عبد علي خضير. (2020). مدى تطبيق قواعد اللامركزية الإدارية الإقليمية في التشريعات العراقية. *مجلة الكوفة*، العدد (45/2)، جامعة الكوفة.
38. سيمونز، جيف. (2003). *عراق المستقبل: السياسات الأمريكية في إعادة تشكيل الشرق الأوسط*. بيروت: دار الساقي.
39. عطوي، ياسر، ومؤيد، سامر. (2010). مشكلة الأقاليم المتنازع عليها في ظل الدولة الفيدرالية. *مجلة رسالة الحقوق*، العدد (2)، جامعة كربلاء.
40. علي، شهد غالب. (2019). *تأثير الصراع والتنافس بين الأحزاب السياسية العراقية على أداء مجالس المحافظات بعد عام 2008*، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد.
41. الدواي، شيماء ياس قاسم محمد. (2018). *الاستقلال المالي وأثره على الحكومات المحلية: دراسة مقارنة*، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد.