

انواع اللامركزية وابعادها في العراق

Types of decentralization and its dimensions in Iraq

م.م نجلاء سامي راضي

Naglaa Sami Radi

تاريخ الاستلام: ٢٠٢٤/٥/٥ تاريخ القبول: ٢٠٢٤/٥/١٤

تاريخ النشر: ٢٠٢٥/١/٣٠

الملخص

يتناول هذا البحث مفهوم اللامركزية في العراق، مُسلطاً الضوء على أبعادها السياسية، الإدارية، المالية، والاقتصادية، ومُستعرضاً صورها المتنوعة كالمركزية الجغرافية، الوظيفية، السياسية، والإدارية.

يناقش البحث شروط نجاح اللامركزية في العراق، مؤكداً أهمية الاتفاق على مفاهيمها، تحديد حدود التجربة، إيمان النخب الديمقراطية بها، والمقاربة الموضوعية مع تجارب الدول الأخرى.

يُحلل البحث دور الرقابة في النظام اللامركزي، مُستعرضاً التجربة العراقية في ظل الحقب المتعاقبة منذ دستور ١٩٧٠ المؤقت وصولاً إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لعام ٢٠٠٨، ليخلص إلى أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد أفرط في تقوية المجالس اللامركزية والأقاليم على حساب السلطة المركزية. كما يُسلط الضوء على أهمية الرقابة الشعبية والقضائية كضمانات لمنع تعسف المجالس اللامركزية.

يُوصي البحث بضرورة مراجعة وتعديل الدستور العراقي لتحقيق توازن أفضل بين السلطة المركزية واللامركزية، وضمان فعالية النظام السياسي في العراق.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية، الحكومة المركزية، الحكومة المحلية، الحكم الذاتي، مشاركة المواطنين، تقديم الخدمات

• Abstract

This research deals with the concept of decentralization in Iraq, highlighting its political, administrative, financial, and economic dimensions, and reviewing its various forms, such as geographic, functional, political, and administrative centralization.

The research discusses the conditions for the success of decentralization in Iraq, emphasizing the importance of agreeing on its concepts, defining the boundaries of the experiment, the belief of democratic elites in it, and an objective approach to the experiences of other countries.

The research analyzes the role of oversight in the decentralized system, reviewing the Iraqi experience under successive eras since the 1970 Interim Constitution up to the 2008 Law on Governorates Not Organized in a Region, concluding that the 2005 Iraqi Constitution overstrengthened the decentralized councils and regions at the expense of the central authority. It

also highlights the importance of popular and judicial oversight as guarantees to prevent the arbitrariness of decentralized councils.

The research recommends the necessity of reviewing and amending the Iraqi constitution to achieve a better balance between central authority and decentralization, and to ensure the effectiveness of the political system in Iraq.

- **Keywords: decentralization, central government, local government, self-government, citizen participation, service provision**

المقدمة

يشهد العراق تحولاً تاريخياً هاماً بالانتقال من نظام الحكم المركزي الشمولي إلى نظام الحكم اللامركزي، ساعياً نحو تعزيز المشاركة الشعبية وتحسين الخدمات. يتناول هذا البحث مفهوم اللامركزية من جوانب متعددة، مُسلطاً الضوء على أبعادها السياسية والإدارية والمالية والاقتصادية، ومُستعرضاً صورها المتنوعة كاللامركزية الجغرافية والوظيفية والسياسية والإدارية.

يناقش البحث شروط نجاح اللامركزية في العراق، مُركزاً على أهمية الاتفاق على مفاهيمها وتحديد حدود التجربة وإيمان النخب الديمقراطية بها. كما يتطرق إلى رقابة السلطة المركزية في النظام اللامركزي، مُحللاً التجربة العراقية في ظل الحقب المتعاقبة

مُنذ دستور ١٩٧٠ المؤقت وصولاً إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لعام ٢٠٠٨.

يهدف البحث إلى إثراء النقاش حول اللامركزية في العراق، مُساهمًا في تطوير الفهم النظرى والتطبيقي لهذا النظام الحيوي لبناء دولة ديمقراطية حديثة.

أهمية البحث:

تكمن أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على مفهوم اللامركزية في العراق، وتحليل تجربتها في ظل التحول السياسي الذي تشهده البلاد، وذلك من خلال النقاط الآتية:

١- فهم واقع اللامركزية في العراق: يُساعد البحث على فهم واقع النظام اللامركزي في العراق، وتحديد نقاط القوة والضعف فيه، و تحديد التحديات التي تواجه تطبيقه.

٢- إثراء النقاش حول تعديل الدستور: يُساهم البحث في إثراء النقاش حول ضرورة تعديل الدستور العراقي لتحقيق توازن أفضل بين السلطة المركزية واللامركزية.

٣- تعزيز فعالية النظام السياسي: يُساهم البحث في تقديم توصيات لتعزيز فعالية النظام السياسي في العراق من خلال تطوير آليات عمل النظام اللامركزي.

٤- تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين: يهدف البحث إلى دعم جهود تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين من خلال تعزيز دور المجالس المحلية وتفعيل آليات المساءلة والرقابة.

٥- دعم التحول الديمقراطي في العراق: يُساهم البحث في دعم التحول الديمقراطي في العراق من خلال تعزيز المشاركة الشعبية وتفعيل دور المؤسسات اللامركزية.

• هدف البحث:

يهدف هذا البحث إلى تحليل مفهوم اللامركزية في العراق وتجربتها العملية، من خلال :

تحديد أبعاد اللامركزية: سواء كانت سياسية، إدارية، مالية، أو اقتصادية، ومناقشة كيفية تطبيقها في السياق العراقي.

استعراض صور اللامركزية: وتشمل اللامركزية الجغرافية، الوظيفية، السياسية، والإدارية، مع التطرق إلى نماذج من التطبيق في العراق.

تحليل التحديات التي تواجه اللامركزية: مع التركيز على العلاقة بين السلطة المركزية والمجالس اللامركزية، ودور الرقابة في النظام اللامركزي.

تقديم توصيات لتعزيز فعالية النظام اللامركزي في العراق: وذلك من خلال مراجعة وتعديل الدستور وتوضيح صلاحيات كل من السلطة المركزية والمجالس اللامركزية.

• مشكلة البحث:

تتمحور مشكلة هذا البحث حول التناقض بين النص الدستوري والتطبيق العملي لللامركزية في العراق. فعلى الرغم من أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ينص على اعتماد نظام لامركزي، إلا أن الواقع العملي يُظهر إشكاليات عدة تُعيق تطبيقه بشكل فعال وتؤثر على فعالية النظام السياسي بصورة عامة، منها:

• فرضية البحث:

تتطلب فرضية هذا البحث من فكرة مفادها أن معالجة الإشكاليات القانونية و السياسية و الإدارية التي تواجه اللامركزية في العراق ستساهم في تفعيل دورها وتحقيق أهدافها في بناء دولة ديمقراطية حديثة.

• الإطار المنهجي للبحث

المنهج الوصفي التحليلي: سيتم الاعتماد على المنهج الوصفي لعرض وتحليل النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة باللامركزية في العراق، ووصف واقع تطبيقها على أرض الواقع. كما سيتم الاعتماد على المنهج التحليلي لفهم العلاقة بين السلطة المركزية والمجالس اللامركزية، وتحليل التحديات التي تواجه النظام اللامركزي في العراق.

أنواع اللامركزية وأبعادها

يقوم النظام اللامركزي على أساس توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية من ناحية، وهيئات إدارية مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي أو مصلي من ناحية أخرى ، وتباشر هذه الهيئات سلطاتها في النطاق القانوني المرسوم لها تحت رقابة وأشراف السلطة المركزية من غير ان تكون خاضعة لها خضوعاً تاماً ،وقد اتجه العراق بعد ٢٠٠٣ من الناحية النظرية والتطبيقية معاً الى العمل بالنظام اللامركزي^١، يشهد العراق تحولاً سياسياً وتاريخياً مهماً بالانتقال من نظام الحكم المركزي الشمولي إلى نظام الحكم اللامركزي الذي يقتضي بتفويض صلاحيات واسعة للحكومات المحلية في المحافظات والمدن العراقية، يهدف هذا التحول الى تطوير وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للسكان^٢.

المطلب الأول: أبعاد اللامركزية

يمكن تحديد أبعاد عدة للامركزية وهي الأبعاد السياسية، الأبعاد الإدارية، والأبعاد المالية واخيراً البعد الاقتصادي وفيما يلي توضيح لكل منها:

١. **البعد السياسي:** يهدف إلى تحويل سلطة صنع القرار العام إلى المواطنين عن طريق ممثليهم المنتخبين في المجالس المحلية^٣ ، وذلك للاعتقاد بأن القرارات المتخذة من خلال المشاركة المجتمعية الواسعة تكون أفضل وذلك لارتباطها بالمصالح المباشرة والمختلفة للمجتمع من تلك التي تتخذ عن طريق الحكومة^٤، ويتم تمكين المستويات المختلفة من الحكومة كالمستويات المحلية من اتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية التي تؤثر فيهم^٥ ، كما يمنح الأعضاء والموظفين المنتخبين التعرف والتعبير الأمثل عن حاجات ورغبات دوائريهم.^٦

٢. **البعد الإداري:** يهتم بإعادة توزيع السلطة والمسؤوليات والموارد المالية بين مستويات الحكم المختلفة لتقديم الخدمات العامة، ومن ثم تتضمن نقل التخطيط والتمويل والإدارة من الحكومة المركزية وهيئاتها الفروع الهيئات الحكومية الوحدات التابعة لها، أو مستويات الحكم والهيئات العامة شبة المستقلة أو البلديات على مستوى إقليمي أو وظيفي ويتم ذلك من خلال أسلوبين هما التفويض والنقل.^٧

٣. **البعد المالي:** تُعدّ المسؤولية المالية عنصراً رئيساً للامركزية، فهي تشير إلى الجهود الرامية إلى تغيير توزيع مصادر الموارد المتاحة للحكومات المحلية وعدم تركيز الجوانب المالية للدولة تحت سيطرة الحكومة المركزية فالحكومات المحلية والمنظمات الخاصة التي تقوم بوظائف لامركزية يجب أن يكون لديها إيرادات يتم تحصيلها أما محلياً أو من الحكومة المركزية، وقد توسع الإيرادات المحلية من خلال الملكية او

ضرائب المبيعات وقد تأخذ اللامركزية هنا شكل التحويلات بين الحكومات التي تنقل الإيرادات العامة من الضرائب التي يتم تحصيلها عن طريق الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية لاستخدامات عامة أو محددة، أو الحق في الاقتراض.^٨

٤. **البعد الاقتصادي:** يعني التحول من الإمداد بالخدمات والسلع والموارد من المركز إلى القطاع الخاص والانتقال للتشغيل الحر للسوق، ويتجسد ذلك من خلال التعاون بين الحكومة المركزية والقطاع الخاص، وسوف تحقق بذلك نقل مسؤولية تقديم الخدمات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص والسماح للمنظمات الخاصة بالمشاركة^٩، والسماح بأداء الوظائف التي كانت حكرًا على الحكومة وبتفعيل الخصخصة.^{١٠}

المطلب الثاني: صور اللامركزية

تحدد اللامركزية بصور وأنواع عديدة كان من بينها ما يأتي:^{١١}

- ١- **اللامركزية الجغرافية:** وتتمثل في عملية توزيع السلطة بين اقاليم ومحافظة ومناطق البلد الواحد التي تتمتع بشخصية معنوية تتاط بمجلس محلي ينتخب جميع أو بعض أعضائه من مواطني الإقليم ويكون له صلاحيات وضع ميزانية مستقلة واتخاذ القرارات الإدارية في حدود ذلك الإقليم أو المحافظة، ويطلق بعضهم على هذا النوع من اللامركزية بالإدارة المحلية أو إدارة الأقاليم والمحافظة.
- ٢- **اللامركزية الوظيفية:** وتتمثل في عملية توزيع السلطات والصلاحيات فقط على المستويات الهرمية وبين الأقسام المتخصصة داخل المنظمة أو الوزارة الواحدة، وتبرز الحاجة إلى هذا النمط الإداري كلما اتسعت مهام المستويات العليا وزادت أعمالها وضاق وقتها عن تسيير الأمور بكفاءة وفاعلية.

٣- اللامركزية السياسية: صورة من صور التنظيم السياسي تقوم على أساس توزيع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية وبين الولايات او الدويلات ، بحيث تتولى دولة الاتحاد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على مستوى الدولة كلها ، وفي المقابل يكون لكل ولاية سلطات عامة خاصة بكل منها تمارسها في النطاق الجغرافي لاقليمها^{١٢} ، واللامركزية السياسية هي وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومات الولايات او الجمهوريات او الكانتونات او غيرها من الوحدات السياسية وتمارس هذه الوحدات سيادتها الداخلية بإقامة برلماناً وتشكيل حكومة وسن التشريعات التي تحكم بموجبها^{١٣} ، ويطلق على اللامركزية السياسية باللامركزية الديمقراطية^{١٤} ، ان اللامركزية السياسية تعمل على السماح بمشاركة اكبر عدد من السكان المحليين في عملية صنع القرار وذلك من خلال الجهات التمثيلية المحلية^{١٥} وهذا الأسلوب من اللامركزية يناسب الدول الكبيرة الحجم المتعددة القوميات واللغات والثقافات.^{١٦}

٤- اللامركزية الإدارية: صورة من صور التنظيم الإداري، ويقوم على أساس توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطات المركزية للدولة والوحدات الإدارية اللامركزية سواء كانت مصلحيه أم إقليمية ، وتكون تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية^{١٧} ، وتنشأ اللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة البسيطة وقد تنشأ في الدول المتحدة اتحاداً مركزياً (المركبة) ** وعند إذن تأخذ بنظام اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية^{١٨} ، كما هو الحال في العراق فقد اصبح بموجب دستور ٢٠٠٥ الدائم كما ورد في المادة (١) جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيه جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وهذا الدستور

ضامن لوحدة العراق وجاء في المادة (١١٧) من الدستور نفسه البند الاول يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليمياً اتحادياً .

وبموجب هاذان النصين أصبح إقليم كردستان يتمتع بسلطات سياسية وسلطات إدارية لامركزية فهو يتمتع بالسلطات الثلاث وله سلطه إدارية لامركزية تتمتع بها مجالس المحافظات المتكون منها الإقليم وهي اربيل السليمانية دهوك) ، حيث لكل محافظة مجلس محافظة ومحافظ ينتخبه المجلس وله استقلال مالي وأداري ، بينما باقي المحافظات في جمهورية العراق غير المنتظمة في اقليم تخضع للنظام اللامركزي الاداري وبموجبه تتمتع باستقلال اداري ويمثل المحافظة مجلس منتخب ومحافظ منتخب من قبل هذا المجلس وميزانية مستقلة بموجب المادة (١٢٢) من الدستور البند الثاني تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون^{١٩}. يبين هذا المثال أن اللامركزية السياسية تنحصر في الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً وفي الوقت نفسه ينشأ فيها نظام لا مركزياً ادارياً ، إذ إنها تتمتع بنظام سياسي لا مركزي مثل كردستان وبنظام لا مركزياً ادارياً .

ان للامركزية الإدارية أشكال عديدة نذكر منها ما يأتي:

١. **عدم التركيز الإداري Deconcentration** : هو الشكل الأضعف للامركزية الإدارية وينطوي على نقل محدود جداً من السلطة لاتخاذ قرارات محدودة، وهو تحويل بعض موظفي الوزارة في الأقاليم او المحافظة سلطة البت في بعض الأمور من دون الرجوع إلى الوزير فهي سلطات تبعية وليست أصيلة ، فهي الحجر الأول لتحلل الصلاحيات بين المركزية في العاصمة وتحويلها للمديريات التابعة لها في المحافظات ، وهذا النوع من اللامركزية الإدارية هو الأكثر شيوعاً في البلدان النامية يعرف عدم

التركيز الإداري بأنه عملية تخفيف العبء عن كاهل موظفي العاصمة لاسيما بعد نمو النشاط الإداري للدولة ، مع الإبقاء على رابطة التبعية الإدارية للمركز^{٢٠}، وتجدر الإشارة هنا انه قد بدأت المركزية المعتدلة في إدارة الدولة الحديثة في أوروبا، ولاسيما في فرنسا عندما تبنها نابليون كي يعيد تنظيم فرنسا إدارياً إلى مقاطعات يتولاها مسؤولون في الحكومة يتمتعون بسلطات تمكنهم من تدبير أمور المقاطعات مع الحفاظ على الولاء للدولة الفرنسية الموحدة .^{٢١}

٢. **التفويض Delegation:** وهو أن تفوض أو تخول الحكومات المركزية مسؤولية صنع القرار وإدارة الوظائف العامة إلى جهات شبه مستقلة كالشركات المملوكة للدولة او لشركات التنمية الحضرية الإقليمية ولكنها مسائلة من قبل الحكومة المركزية، وهنا تجدر الإشارة إلى أن تفويض السلطة هو التخلي عنها او التنازل عن هذه السلطة، فللمفوض حق المساءلة لمن فوضه على انجاز المسؤوليات والواجبات الواجب تحقيقها.^{٢٢}

٣- **نقل الصلاحيات Devolution :** وبها تنقل سلطات صنع القرار والتمويل والإدارة إلى وحدات إدارية ، وهو الفهم الأكثر شيوعاً للامركزية الحقيقية ، إذن هي نقل مباشر للصلاحيات وهو أعلى درجة لتمتع الوحدات الإدارية المحلية باستقلال ذاتي في الشؤون الإدارية والمالية وعلى ذلك تظهر في هذا النظام إلى جانب الدولة أو الإدارة المركزية ، شخوص معنوية محلية أو مرفقية يطلق عليها الإدارة اللامركزية او السلطات الإدارية اللامركزية ، وهذا الشكل هو الأوسع نطاقاً للامركزية، وإذ ما منحت الشخصية المعنوية فإن هذا يعني : نمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة أهلية قانونية، كما له حق التقاضي ، وله موطن مستقل ، وله ممارسة جانب من

سلطة الدولة، وهذا يتحدد بقانون ومع ذلك فإن هذا لا يعني استقلالاً تاماً فهي تخضع للرقابة الإدارية التي تمارس من السلطة المركزية.^{٢٣}

المطلب الثالث: شروط نجاح اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية

لنجاح اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية في العراق فهناك مجموعة من الشروط لابد من الحرص على توفرها ومن بين أهم تلك الشروط هي:

١. الشروط المفاهيمية:.

لابد أن يكون هناك اتفاق حول معاني المفاهيم المتداولة للامركزية السياسية واللامركزية الإدارية وإن عدم الاتفاق يعمل على تعقيد الرؤية الواحدة والتي من شأنها أن تعطي المعالجات الصحيحة للمشكلات المطروحة فالفيدرالية بالنسبة للبعض هي ترجمة النهج السياسي لإدارة الدولة المركبة عبر ثنائية السلطة التشريعية والتنفيذية، وبعضهم الآخر يرى أن الفيدرالية إليه تسمح بالانفصال أو التقسيم أو التجزئة أو التفكيك وتفكيك الدولة، وآخرون يرون أن الفيدرالية هي تعبير عن الحق الشرعي لتقرير المصير في إطار الدولة الموحدة فمن الضروري تحديد حدود المفهوم وأبعاده فهذا التحديد المفاهيمي سيجنبنا أيضاً خطأ الوقوع في إشكالية تفسير وتحديد أبعاد الدستور العراقي.^{٢٤}

٢. تحديد حدود التجربة

إن البدء بتحديد الحدود التاريخية للتجربة هو أمر مهم جداً فالعديد يخطئون بالاعتقاد بأن مصطلحات اللامركزية والفيدرالية في العراق قد ظهر بعد ٢٠٠٣ وبعد سقوط النظام السياسي^{٢٥} وحقيقة الأمر أن تلك المصطلحات ظهر على المستوى المفاهيمي عام ١٩٢٣ مع البداية الأولى لتشكيل الدولة العراقية^{٢٦}، إن حدود التجربة المستقبلية

مهم من حيث النوع والتوقيت، فان المادة الأولى من قانون تكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ كانت قد أتاحت لكل محافظة أن تكون اقليماً أما التوقيتات فهي مرتبطة برؤية واحدة وقناعة تامة وليست عبارة عن ردة فعل ، ففي العراق كانت هناك آراء تعارض الأقاليم وفيما بعد نجد أن تلك الآراء نفسها أخذت تدعو إليه، وهذه الدعوة التي تأتي ضمن الإطار الدستوري ينبغي أن تخضع لتوقيتات الظروف المناسبة والشروط الملائمة لكي تضمن النجاح في تحقيق الهدف.^{٢٧}

٣. إيمان النخب الديمقراطية على مستوى المركز والمحليات بمستوى اللامركزية الإدارية والسياسية^{٢٨}:

يتطلب هذا الشرط إيجاد دولة ديمقراطية مدنية في المركز قادرة على احتواء التحول الديمقراطي وتعزيز مبدأ المواطنة لجميع العراقيين من دون تمييز، ومن الجدير بالذكر أن هناك مواقف متباينة ومتأرجحة للنخب السياسية إزاء مصطلحات اللامركزية بأنواعها ما بين معارض لها بشكل تام او جزئي او مؤيد لها بشكل تام او جزئي فمن الضروري أن يكون هناك فهم حقيقي لماهية اللامركزية الإدارية أو السياسية والدعوة لتطبيقها في إطار شروطها الصحيحة.

٤. المقاربة الموضوعية مع التجارب الأخرى:

مازالت التجربة العراقية في اللامركزية الإدارية والسياسية لما بعد ٩/٤/٢٠٠٣ في طور التكوين فاثنا عشر عاماً غير كافية لكي نقارنها مع تجارب الدول الأخرى، وحتى المقاربة مع ما قبل ٩/٤/٢٠٠٣ تتطوي على صعوبة، ففي العهد الأول كان العراق دولة بسيطة، أما في العهد الثاني فالعراق أصبح دولة مركبة ، وبالرجوع إلى تاريخ العراق أبان الاحتلال البريطاني لوجدنا أن بريطانيا هي التي أوجدت الدولة البسيطة في

العراق هذا في العهد الأول ، وهي ليست فيدرالية، في حين الولايات المتحدة الأمريكية هي فيدرالية قد أوجدت مع آخرين الدولة المركبة في العراق ، ومن غير الجائز أن نقارن التجربة العراقية في اللامركزية السياسية التي مضى على بدايتها أكثر من عقد واحد بتجارب الدول التي تطبق اللامركزية على مدى عقود من الزمن فتلك المقارنة ستكون غير موضوعية.

إن النظام اللامركزي يعطي حق المشاركة في اتخاذ القرارات للمستويات الإدارية الدنيا من دون أن يلغي حق الجهة المركزية في الإشراف والمراقبة ولللامركزية أبعاد سياسية ، إدارية مالية وكذلك اقتصادية ، كما صنفنا أنواعها باللامركزية الجغرافية اللامركزية الوظيفية واللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية بتصنيفاتها الإقليمية والمرفقية ، وعلى الرغم من انه نظام جعل الهيئات الدنيا شريكاً في صنع واتخاذ بعض القرارات إلا أنه مكن السلطات المركزية من فرض الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية ، وللامركزية صور حددت باللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية

يجد الباحث أن الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ قد جعل المجالس اللامركزية والأقاليم شريكاً نداءً للسلطة المركزية فهناك سعي حثيث لإضعاف سلطة الدولة المركزية وتقوية سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنضوية في إقليم على حساب سلطة الحكومة الاتحادية بالشكل الذي يخرج عن الأسس المعروفة والراسخة في الأنظمة الفيدرالية، فهو أمر غير سليم وإن كان التبرير الخوف من عودة الدكتاتورية والاستبداد.

المطلب الرابع: رقابة السلطة المركزية في النظام اللامركزي

تتمتع الهيئات المحلية في النظام اللامركزي بالاستقلال الذي يعد أحد الأركان للإدارة اللامركزية لكن على الرغم من ذلك يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة على هذه الهيئات ضماناً لوحدة السياسة العامة للدولة وللتأكد من أن الخدمات المختلفة تؤدي لسكان الوحدة المحلية بكفاءة ومساواة ولأن الاستقلال ليس مطلقاً، وتأخذ شكل المساندة والمشاركة وتقديم النصح والإرشاد فهناك أنواع متعددة من الرقابة ومنها الرقابة الرئاسية ، وما تفعله هو التصديق على قرارات هذه الهيئات كلياً أو رفضها كلياً والهدف منها هو التأكد من مشروعية قرارات وتصرفات الهيئات اللامركزية ومدى اتفاقها مع القانون ^{٢٩} ، وهناك نوع آخر من الرقابة هو الرقابة الذاتية والرقابة البرلمانية .

ويمكن تقسيم الرقابة الإدارية للسلطة المركزية في ظل الحقب المتعاقبة الى ما يأتي :-

١- الرقابة الإدارية في ظل دستور ١٩٧٠ المؤقت

كان النظام السياسي في ظل الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ نظاماً فردياً شديد المركزية ^{٣٠} ، على الرغم مما قد يظهر في بعض نصوصه من حقوق وحرّيات أو تبنيه لأنظمة ادارية لامركزية ^{٣١} ، وما يؤكد هذا الأمر هو الإسراف الواضح في التشديد على الهيئات اللامركزية على الرغم من ضعفها وصورتها الواضحة في التنظيم القانوني والواقع الفعلي لها وبذلك طمست معالم النظام الاداري اللامركزي الذي أشار إليه هذا الدستور ^{٣٢} ، وتتخلص هذه الرقابة على أعضاء المجالس اللامركزية أو على أعمالها وتباشر هذه الرقابة بحسب القانون وزارة خاصة كانت تسمى وزارة الحكم المحلي أو وزارة الداخلية، وفي بعض الحالات يصل الأمر إلى رئيس الجمهورية ، وقد يصل الأمر إلى حل هذه الوحدات الإدارية، فقد أجازت قوانين السلطة المركزية المتمثلة

بمجلس الوزراء حل مجالس الوحدات الادارية بناءً على اقتراح الوزير المختص، أو من رئيس الجمهورية بالنسبة لمجلس الشعب المحلي لمدينة بغداد حسب قانون مجالس الشعب المحلية، عند فقدانه لأكثرية اعضاءه المنتخبين او مخالفته لواجباته المنصوص عليها في هذا القانون.^{٣٣}

٢- الرقابة الإدارية في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤

نلاحظ أن المشرع قد عمد إلى نفي كل رقابة من الحكومة المركزية (الاتحادية) باتجاه مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حينما أشار إلى إن المجالس تتمتع باستقلال مطلق عن الحكومة الاتحادية^{٣٤}، وقد بني قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية النظام اللامركزي الإداري وقد حرص على إعطاء صلاحيات واسعة للأقاليم والمحافظات وبالشكل الذي يفوق حدود النظام اللامركزي الإداري والتبرير في ذلك هو لمنع عودة الأنظمة المركزية وعدم تركيز السلطة بيد الحكومة المركزية^{٣٥}، فلم ينظم قانون إدارة الدولة أي إشارة إلى الرقابة الإدارية للسلطة المركزية على سلطات الإدارة اللامركزية فقد منع مثلاً إقالة أي عضو في حكومة إقليم أو أي محافظ او عضو في أي من مجالس المحافظة أو البلدية او المحلية على يد الحكومة الاتحادية او على يد احد مسؤوليها، إلا إذا أدين ذلك العضو من محكمة ذات اختصاص بجريمة وفقاً للقانون ولم يجوز لحكومة إقليم عزل محافظ او عضو من أعضاء أي من مجالس المحافظة او البلدية او المحلية ، ولا يكون أي محافظ ، او اي عضو في مجالس المحافظة أو البلدية او المحلية خاضعاً لسيطرة الحكومة الاتحادية ، إلا بقدر ما يتعلق الأمر بالصلاحيات المبينة فيه.^{٣٦}

3. الرقابة الإدارية في ظل الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥

لم يتطرق الدستور الدائم لجمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ - على الرغم من تبنيه لنظام اللامركزية الإدارية كأسلوب إداري - إلى موضوع الرقابة الإدارية للسلطة المركزية على الإدارات اللامركزية^{٣٧} وإعطاء الدستور حصانه مبالغ فيها كما نصت الفقرة خامساً من المادة (١٢٢) إلى مجلس المحافظات وهي لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله ميزانية مستقلة، ولكن لا يشمل هذا الأمر رقابة محكمة القضاء الإداري كونها جهة قضائية متخصصة تمارس عملها وتفرض سلطاتها استناداً للدستور والقانون وكذلك رقابة الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور، كديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، وهذا ما أكده قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ الصادر وفقاً لأحكام الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ عندما ألزم إدارة المحافظة ومجلسها بإتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملية الحسابات، كما قرر أن تخضع دوائر المحافظة والمجالس للرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة وفقاً لأحكام الدستور^{٣٨}. إن الوضع الدستوري والقانوني الدائم لعام ٢٠٠٥ لا يمنع من امتداد رقابة القضاء الإداري العراقي على الأعمال القانونية القرارات الإدارية الصادرة من جهات الإدارة اللامركزية، وهذا ينسجم مع منطوق المادة (١٩) من الدستور الدائم التي تؤكد حق التقاضي حق مصون ومكفول للجميع، وكذلك صريح نص المادة (١٠٠) منه أيضاً التي نصت على أن يحضر النص في القوانين على تحصيل أي عمل أو قرار إداري من الطعن^{٣٩}.

يلحظ الباحث قد تم الإيغال في إضعاف الحكومة المركزية والمبالغة في استقلال المحافظات والأقاليم وهذا الاتجاه الدستوري بعد انحرافاً عن الأصول الأساسية للنظام

الفدرالي فلا يجوز ان تكون الغلبة للقانون المحلي على القانون الفدرالي، وإعطاء الأقاليم أهلية دولية من خلال مكاتبها في السفارات؛ لأن إحدى الأسس المهمة في الدول الفدرالية هي فقدان الدولة الداخلة في الاتحاد الفدرالي الشخصية الدولية.

٤- الرقابة الإدارية للمركز في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨

لم يأت قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ بتنظيم قانوني واضح ومحكوم لموضوع الرقابة الإدارية للسلطة المركزية على الإدارات اللامركزية ، وهذا الموقف لا يختلف مع الاتجاه الدستوري الغالب والمتعلق بإضعاف سلطة الدولة المركزية وتقوية سلطة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على حساب الحكومة الاتحادية^{٤٠}، اكتفى هذا القانون إلى أن يأتي بنص عام وغير واضح المعالم بأن قرر أن مجلس المحافظة والمجالس المحلية تخضع لرقابة مجلس النواب ، ولم يبين آليات وأوضاع وأشكال هذه الرقابة او المدى الذي تصل إليه هذه الرقابة^{٤١} ، إلا أن صلاحيات البرلمان الرقابية على مجالس المحافظات لم ينص الدستور عليها في الموضوع الذي يبين اختصاص مجلس النواب ولم يتطرق لها النظام الداخلي الذي ينظم عمل مجلس النواب واختصاصاته، فلم يرد فيه ما يشير إلى آليات وصور هذه الرقابة على الرغم من نصه في المادة الأولى فيه على أن مجلس النواب هو الجهة التشريعية والرقابية العليا^{٤٢} ، وأخيراً لا بد من الإشارة إلى موقف قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بصورة ضمنية وغير قاطعة الدلالة ذات صلة برقابة السلطة التنفيذية لسلطات الإدارة المحلية تتركز على إسناد مهمة رئاسة الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات لرئيس الوزراء الاتحادي ، إلا أن هذا القانون لم يبين طبيعة هذه الهيئة والأدوار التي يمكن أن تقوم بها واليات عملها ، وهذا الحال لا يعني أن هناك رقابة إدارية من رئيس

الوزراء على المحافظين وما يتمثل فيهم من صفة إدارية لامركزية ، إلا انه يترك انطباعاً إدارياً وسياسياً ، على الأقل أن رئيس الوزراء هو رئيس أعلى فوق المحافظين.^{٤٣}

من خلال كل تلك المواد القانونية التي أعطت الاستقلال التام لتلك الهيئات اللامركزية وعدم الخضوع للحكومة المركزية كان غرض المشرع الدستوري منها هو إعطائها الحرية الكافية في العمل وتقديم الخدمات للسكان المحليين، ولكن هذا لا يعني أن تلك المجالس المحلية في نظام اللامركزية لا تخضع للرقابة من جهات أخرى وهذه الرقابة تكون صمام أمان أمام تعسف المجالس وإضرارها بالمحافظة وسكانها بأية صورة^{٤٤} ، ويمكن أن تكون الرقابة من قبل ما يأتي

أولاً: الهيئات والمنظمات المستقلة فقد نص الدستور على إنشاء هيئات مستقلة وأناط بها مهمة الرقابة على موضوعات الصرف العام والحفاظ على المال العام من الفساد الإداري والمالي والتبذير، ومنها هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية.^{٤٥}

ثانياً: الرقابة الشعبية تعد هذه الرقابة بديلة عن الرقابة الممارسة من الحكومة المركزية على الحكومات المحلية في النظام اللامركزي وهي رقابة أبناء المحافظة على اعتبار أنهم المصدر الشرعي لهذه الحكومات، وتتجسد هذه الرقابة بمنظمات المجتمع المدني، والإعلام والصحافة، مكاتب شكاوى المواطنين.^{٤٦}

ثالثاً: الرقابة القضائية وقد تم تفصيلها في الرقابة الإدارية في ظل الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ في ص ٨٥.

توصل الباحث إلى أن الرقابة التي مارستها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية خلال الفترات المذكورة أعلاه قد بدأت بالرقابة الصارمة للحد الذي افقد تلك الهيئات

خاصية النظام اللامركزي، ثم أخذت تلك الرقابة بفقدان حدتها وذلك وفقاً للمواد القانونية والدستورية التي لم تشير إلى حق السلطة المركزية بفرض رقابتها المباشرة على تلك الهيئات اللامركزية، والواقع العملي قد أثبت أن عدم الرقابة قد أدى إلى تعطيل وتلكؤ في الكثير من الأعمال والمشاريع والخدمات المناطة بتلك الهيئات والتخلف عن الانجاز مما أدى إلى استنزاف الوقت والأموال.

• الخاتمة

خلص هذا البحث إلى أن اللامركزية في العراق، بالرغم من كونها مبدأً دستورياً راسخاً، إلا أنها لا تزال تواجه تحديات كبيرة في التطبيق العملي. فبينما نصّ دستور ٢٠٠٥ على نظام لامركزي يهدف إلى توزيع السلطة وتعزيز المشاركة الشعبية، إلا أن الواقع العملي يُظهر غموضاً في بعض المواد الدستورية وتداخلاً في الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجالس اللامركزية.

كما يمكن القول إن التجربة العراقية في اللامركزية قد مرت بمراحل متعددة، من الرقابة المركزية الصارمة في ظل دستور ١٩٧٠ إلى المُبالغة في استقلال المحافظات والأقاليم في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ والدستور الدائم لعام ٢٠٠٥. وقد أدى غياب التوازن بين السلطة المركزية والمجالس اللامركزية، وضعف آليات الرقابة والمساءلة، إلى ظهور حالات من الفساد وسوء الإدارة وتعطيل لخدمات المواطنين.

• التوصيات

- يُوصي البحث بضرورة مراجعة وتعديل الدستور لتوضيح صلاحيات كل من السلطة المركزية والمجالس اللامركزية، وحسم الجدل حول آليات التعامل مع حالة الخلاف بينهما.
- يُشدّد البحث على أهمية تعزيز آليات الرقابة والمساءلة على عمل المجالس اللامركزية، من خلال تفعيل دور الجهات الرقابية كديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، وتعزيز دور الرقابة الشعبية والإعلامية.
- يُؤكّد البحث على ضرورة تطوير قدرات المجالس اللامركزية من خلال برامج التدريب والتأهيل لأعضائها، وتوفير الدعم الفني والمالي لها.
- يُشدّد البحث على أهمية تعزيز التوافق السياسي بين القوى السياسية لتوفير مناخ سياسي مستقر يدعم عمل النظام اللامركزي.

يُعدّ نجاح اللامركزية في العراق رهيناً بتحقيق التوازن بين السلطة المركزية والمجالس اللامركزية، وتعزيز آليات الرقابة والمساءلة، وتطوير قدرات المجالس اللامركزية، وتوفير مناخ سياسي مستقر يدعم عملها ويتطلب ذلك جهوداً حقيقية من قبل جميع الأطراف السياسية والمجتمعية لتحقيق أهداف اللامركزية في بناء دولة ديمقراطية حديثة تُلبّي تطلعات المواطنين وتُحقق الاستقرار والازدهار.

• الهوامش

¹ رديم حسين موسى: ملاحظات حول اللامركزية الإدارية في العراق في ضوء أحكام الدستور العراقي وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، دراسات حول اللامركزية، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، للفترة من ٢٧-٢٨، شباط، ج١، بغداد - لعراق، ٢٠١٢، ص١٩٣.

^٢ نقلاً عن: حسين تركي الزبيدي، نحو سياسة المركزية في العراق، مجلة المخطط والتنمية، العدد ١٦، ٢٠٠٧، ص١٠٦.

³ Collinc,CD,Decentralization and the need for political and analysis. Healthpolicy and planning4:1989, p.168-169.

⁴ Richard Bird, Fiscal Decentralization in Developing countries, British:Cambridge University Press, 1998 ,p.112

⁵ <http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/admindecen.htm>

^٦ وفاء معاوي:الحكم الرشيد كألية للتنمية المحلية في الجزائر، مصدر سبق ذكره، ص١٦.

⁷ john Cohen And Aeterson A, Administrative Decentralization: A New France work For Improved Governane, Accountability And performance (USA:tl.I.I.D,Harvard University,1997),p.31.

⁸ Rondinelli, D.A."Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: The Case For Cautious optimism. "Development Policy Review.1986.p.23.

^٩ سمير محمد عبد الوهاب: الإدارة المحلية والبلديات العربية في الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المنظمة نقالاً عن وفاء معاوي، مصدر سبق ذكره، ص٦١. العربية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٧.

¹⁰ Fleurke,F.,R.Hulst Enp. and J,D,E Vries:Decentraliseren met beleid, Amsterdam HAGE,S1997."Decentralizaion."IN:NICHOLSON,N.(ed).The Blackwell Encyclopedic Dictionary of organizational Behavior. Oxford., 1997

^{١١} أصغر عبد الرزاق الموسوي: اللامركزية وتحديات النزوح الداخلي، دراسات حول اللامركزية، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، للفترة من ٢٧-٢٨ شباط، ج١، بغداد - العراق، ٢٠١٢، ص١٠٨.

^{١٢} عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص١٤٨.

^{١٣} محي الدين صابر: الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية، مركز تنمية المجتمع في العالم العربي، ١٩٦٣، ص ٥، في عبد الجبار أحمد، ورقة سياسات الفدرالية واللامركزية في العراق، مؤسسة فريدريش ايبرت، مكتب الاردن والعراق، تشرين لثاني ٢٠١٣.

¹⁴ J.C Ribot, Waiting for Democracy: The politic of choice in Natural Resource Dec entralization, Washington , 2004. Development in Local Governance: Africa-Asia co-operation, (New York ,2003 ,p.43.

¹⁵ A. Kumssa, J. Edralin and W.O. Oyugi, A needs Assessment Mission Report on capacity

¹⁶ Rondinnclli A., "Analysis Decentralization policies in Developing countries, In political Economy France work.sag, London ,vol. 20, 1982, p2.

^{١٧} عبد الغني بسيوني: المنتظم الاداري، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٨، وكذلك ينظر للمزيد محمد عبد العال، مبادئ ونظريات القانون الإداري (دراسة مقارنة)، (٢٠٠٥، ص ١٣٩-١٤٠).

¹⁸ Joint UNDP-Government of Germany Evaluation working paper of the UNDP Role in Decetralization (and Local Governanance october 1999)pp.16-17.

** (الدولة المتحدة) المركبة (تعني ان سيادتها مجزئة وتبنى على اقتسام السلطة مع الأجزاء او الأقاليم الفيدرالية او الاتحادية، نبيل عبد الرحمن حياوي، "اللامركزية والفيدرالية المكتبة القانونية، بغداد، ط٤، ٢٠٠٤، ص ١١-١٢.

^{١٩} المادتين (١١٧) و(١٢٢)، الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

^{٢٠} عبد الرزاق الشخلي: الادارة الحلية، دار الميسرة، عمان، ٢٠٠١، ص ٣٣.

²¹ Vivien schmidit, Democratizian France: the political And Administrative History of Decontralition, (New York; Cambridge University press, 2007), p14

²² The following definitions in this sub-section are extracted from: UNDP, Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, September 1997, pp. 5-6

²³ Government Decentralization in the 21st Century ALITERATURE REVLEW AREPORT of The CSISPROGRAM ON CRISIS, CONFLICT AND COOPERATION, Auther Stacey White, December, 2011, p2.

²⁴ عبد الجبار أحمد: ورقة سياسات الفدرالية واللامركزية في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ١٦-١٧.

²⁵ جمال ناصر جبار: اختصاصات الأقاليم والمحافظات في العراق، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر نقالاً عبد الجبار احمد ، ورقة سياسات الفيدرالية واللامركزية في العراق، العدد ١٨-١٩-بغداد، ٢٠١١، ص ٧، عن: المصدر نفسه.

²⁶ انظر ريدار فشر: شيعة العراق، جذور الحركة الفيدرالية، ترجمة فاضل جتكر، ١، بغداد- اربيل-بيروت، ٢٠٠٧، نقالاً عن: عبد الجبار أحمد، ورقة سياسات الفيدرالية واللامركزية في العراق، المصدر نفسه اعلاه.

²⁷ محمد عمر مولود: الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق انموذجاً)، مصدر سبق ذكره، ص ٥٥٨.

²⁸ عبد الجبار أحمد: ورقة سياسات الفدرالية واللامركزية في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ١٨-١٩.

²⁹ فهمي محمود شكري: نظام الحكم في بريطانيا، دراسة تطبيقية في الادارة العامة المحلية، الهيئة الأولى، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٣، ص ٢١٠.

³⁰ نقلاً عن: رعد الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ١٢١.

³¹ انظر الفقرة (ب) من المادة (٧)، الدستور المؤقت ١٩٧٠، حيث نصت على (ان تقسم جمهورية العراق إلى وحدات إدارية وتنظم على أساس الادارة اللامركزية).

³² نقلاً عن: عاصم البرزنجي، ومهدي السالمي وعلي محمد بدير، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب

والطباعة والنشر، ١٩٩٣، ص ١٣٣-١٣٤.

³³ انظر الفقرة (أولاً) (و) ثانياً (من المادة ٩١) والمادة (٩٦)، من الدستور المؤقت نفسه ١٩٧٠.

³⁴ المادة (٥٥) الفقرة (أ)، قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

³⁵ انظر المادة (٥٢)، قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية والتي نصت على ان "يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية، ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق".

٣٦ الفقرة (١) من المادة (٥٥) ، قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية تنص على ان "يحق لكل محافظ تشكيل مجلس محافظة وتسمية محافظ ،وتشكيل مجالس بلدية ومحلية ، والا يتم اقالة اي عضو في حكومة اقليمية او اي محافظة او عضو في اي من مجالس المحافظة او البلدية او المحلية على يد الحكومة الاتحادية او على يد احد مسؤوليها الى اذا ادين من محكمة ذات اختصاص بجريمة وفقاً للقانون والمادة...، اما الصلاحيات فهي في المادة (٢٥) و المادة (٤٣) (و)أعلاه.

٣٧ الاتجاه الغالب في الدستور الدائم ٢٠٠٥ كان للأقاليم والمحافظات غير المنضوية في اقليم ،على سبيل المثال التي جعلت اختصاص الحكومة الاتحادية حصرياً او بالمشاركة مع الأقاليم المواد (١١٠-١١٥) في امور محددة، والمحافظات غير المنضوية في اقليم ،وفي كل مالم يرد به نص يكون من اختصاص الأقاليم والمحافظات ،وأعطت ورد في الفقرات (اولاً) الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات في الخلاف بين قانون فدرالي وقانون محلي ،وكذلك ماورد في ثانياً و اربعاً من المادة (١٢١) منه والتي نصت على اولاً/ لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لاحكام الدستور ،باستثناء ماورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية. ثانياً /يحق لسلطات الأقاليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود خلاف تناقض او تعارض بينها بخصوص مسألة التدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية . اربعاً القانون الاتحادي وقانون الأقاليم، /تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية.

٣٨ المادة (٤٦)، قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ التي تنص على ان"تقوم ادارة المحافظة ومجلسها باتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملية الحسابات "والمادة (٤٧) من نفس القانون والتي تنص على ان"تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروعها وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب احكام الدستور".

٣٩ المادة (١٩) و(١٠٠)، الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

٤٠ الفقرة خامساً من المادة (١٢٢)، الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ نصت على ان "لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة واشراف اية وزارة او أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله ميزانية مستقلة".

٤١ انظر الفقرة (اولاً) من المادة (٢)، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨.

٤٢ بالرجوع الى النظام الداخلي لمجلس النواب لم نجد ما يشير الى تنظيم السلطة الرقابية لمجلس النواب على الهيئات اللامركزية فقط نص المادة (٣٢) على ان يتولى مجلس النواب اعمال الرقابة على السلطة التنفيذية ، وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية مسائلة واستجواب أعضاء مجلس

الرئاسات، اجراء تحقيق مع المسؤولين اعلاه فيما يخص المصلحة العامة أو حقوق المواطنين ، طلب المعلومات والوثائق من أي جهة رسمية طلب حضور اي شخص للشهادة، لاعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية الى الوزارات ودوائر الدولة للاطلاع على حسن سير وتطبيق القانون.

٤٣ المادة (٤٥) أولاً، قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ / تنص على ان تؤلف هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين وتختص بالنظر في شؤون المحافظات وادارتها المحلية والتنسيق بينها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها وبكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات ثانياً / تجتمع الهيئة بدعوه من رئيسها كل سنتين يوماً او اذا دعت الظروف لذلك ثالثاً / الرئيس الهيئة القانون) دعوة من يرى ضرورة حضوره جلسات الهيئة.

٤٤ عدنان الصالحي : مجالس المحافظات في العراق بين النجاح والاختفاق مقال منشور على شبكة النبا المعلوماتية على الرابط الالكتروني: <http://annabaa.org/nbanews/> ٣١١/٦٤.htm.

٤٥ المادة (١٠٣)، الباب الثالث الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م مجلس القضاء الأعلى.

٤٦ حنان محمد القيسي: نظام اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق، مجلة الملتقى العدد (١١)، مؤسسة افاق للأبحاث النجف الأشرف، ٢٠٠٨، ص ١٦٧ ، نقلاً عن حيدر عبد اللطيف، تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق بعد عام ٢٠٠٣ مجلس محافظة النجف الأشرف أنموذجاً ، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهدين كلية العلوم السياسية ، ص ١٢٦.