تطبيقات الادارة اللامركزية في العراق والرقابة عليها

The Applecation of Decenteral Administration In Iraq and The Supervition on it.

الباحث عبدالله كريم حماوي
كلية القانون – جامعة النهرين

أ. د. شاكر رزوقي زنيل

ملخص البحث

يهدف البحث الى استعراض تطبيقات الادارة اللامركزية في العراق بأبعادها التنظيمية والقانونية في ظل الدستور العراقي الجديد وتجربه مجالس المحافظات بالرغم من حداثه المنهج والمفاهيم الجديدة في مجال تطبيق اللامركزية على المستوى المحلي .

Abstract

The object of the Research is to overview of the Applecations of decentra Administration in Iraq and its dimentions on The organilation and Legal stutas in The leight of The Iraq`s constitution The experemet of Local counciles of goverenans in spite of The Newing of the aproch , concepts , and the application of the Decentral on Local Level. .

المقـــــدمة

تزايد دور الحكومات بعد الحرب العالمية الثانية ، خاصة في البلدان النامية التي تنبت منهج اللامركزية كأسلوب في إدارة شؤون البلدان لغرض توفير الخدمات الاساسية كالتعليم والصحة والمياه والكهرباء وبالطريقة التي تحقق التوازن في التنمية الاقتصادية بين الاقاليم والمحافظات المختلفة لغرض معالجة بعض المشكلات في التنمية الاقليمية المتمثلة في التزايد السكاني والتباين في مستويات التنمية.

الامر الذي جعل الهيئات الادارية والشرائح السكانية في كثير من الاحيان غير راضية عن القرارات التنموية للحكومات لأنها بعيدة عن احتياجات السكان المحليين ومطالبهم .

مما استوجب البحث عن نظام اداري جديد يضمن الموازنة بين المركزية واللامركزية في اطار العملية التخطيطية ، وبما يضمن العدالة الاجتماعية ،وتنفيذ الخطط التنموية بمشاركة السكان المحليين.

كذلك كان للنظام الجديد في القرن الحالي والمتمثل بالعولمة من جانب ، واللامركزية والتنمية المحلية من جانب آخر ذلك من خلال خلق فضاءات عملاقة ممهدة الى التكامل وتوفير قنوات جديدة مغايرة للنمو الاقتصادي عززت في خيارات اللامركزية والحد من نفوذ الادوات التقليدية وسلطة تركيز القدرات بأيدي السلطات الحاكمة .

كذلك لانتشار الافكار الديمقراطية في كثير من بلدان العالم دفع هو الاخر المنهج اللامركزي الى اخذ مكان الصدارة وتجنب مظاهر البيروقراطية الادارية .

اهداف البحث

١-مدى امكانية تطبيق منهج اللامركزية كأسلوب اداري عام، عن طريق الاستفادة من تجارب الدول الاخرى في مجال تطبيق اللامركزية.

٢-دور اللامركزية في تطوير المجتمعات المحلية وتنظيم العلاقة بين السلطات المركزية والمحلية وفقاً لاعتبارات ديموقراطية حديثة.

٣-تقويم ما تحقق من نتائج من تجربة العراق في ضوء مقارنتها مع الاسس النظرية والتطبيقية في الدول الاخرى.

مشكلة البحث

تنصب مشكلة البحث في كيفية تحديد اطار قانوني عام وشامل وتحديد اولويات المرحلة الحالية بالتركيز على التنمية وتطوير المستلزمات الاساسية مع التاكيد على معايير كفاءة والعدالة الاجتماعية.

الفـــرضية

١-تجربة العراق في مجال تطبيق اللامركزية للمرحلة الحالية وتأمين السبل الكفيلة لذلك المنهج.

٢-ان هناك امكانات لاقتراح السبل التخطيطية والتنظيمية لتعزيز هذه التجربة وامكانية تطبيقها بشكل متوازن.

المنهجية

تستند الى استخدام منهج التحليل المقارن لأنظمة دولية مقارنة بالتجربة في العراق ، لاسيما الدول النامية ومحاولة الاستفادة من تجارب هذه الدول ومحاولة امكانية تطبيقها على الواقع الحالي للعراق.

خطة البحث

تستند خطة البحث الى اربعة مباحث

١-المبحث الاول: شمل تشكيلات الادارات المحلية في العراق - تاريخ هذه التشكيلات والقوانين التي تم تشريعها لها - واجبات الادارة المحلية وكذلك مستويات الادارات المحلية.

المبحث الثاني: شمل ادارة البلديات–تاريخ البلديات والخدمات التي تقدمها واصناف البلديات في العراق والتشكيل الاداري للبلدية–المركز القانوني للبلديات والرقابة عليها .

وتضمن المبحث الثالث: الادارات المرفقية او المصلحية في العراق والطرق المتبعة لأدارتها– اصناف المؤسسات التي تدار لا مركزياً والقوانين والانظمة المشرعة لها.

والمبحث الرابع تضمن الرقابة على الادارات اللامركزية في العراق :-

-الرقابة السياسية.

-الرقابة القضائية .

-الارقابة الادارية

المبحث الاول: تشكيلات الادارة المحلية في العراق

ان تشكيلات الادارات المحلية في العراق حديثة العهد نسبياً [١] فلم تكن هذه التشكيلات موجودة في العراق قبل صدور قانون ادارة الالوية المرقم(١٦) لسنة ١٩٤٥ المعدل وبعد صدور هذا القانون بوشر بتنفيذ نظام الادارة المحلية وكانت اعمالها في بادئ الامر محدودة وفي نطاق ضيق ثم توسعت اعمالها بصورة تدريجية .

تعمل النظم اللامركزية في الادارات المحلية بموجب النظم القانونية ففي العراق هناك نوعان من الدساتير تضمن اشارات واضحة الى النظام اللامركزي ، ويعد دستور ١٩٢٥ [٢]

قانوني من حيث طريقة اصدارة وموضوعة ، لذا كان واضحاً في تبني النظام الاداري اللامركزي متأثراً بالثقافة العريقة في اللامركزية للنظام الانكليزي من ناحية ونظام الولايات الذي كرسه ارث الدولة العثمانية من النظام الاسلامي . وكان الباب السابع من الدستور الذي تضمن في المادة (١٠٩) المناطق الادارية وانواعها واسماؤها وكيفية تأسيس واختصاص موظفيها .

اما مدة الدساتير المؤقتة وهي المدة اللاحقة متضمنة المدة الانقلابية والحزبية فانها لم تتناول النظام الاداري والتقسيمات الادارية بشكل واضح فكانت لامركزية ادارية دون تطبيقات كما هو الحال في دستور عام (١٩٧٠) المؤقت.

كما ذكر في المادة الثامنة منه (تقسيم جمهورية العراق الى وحدات ادارية وتنظم على اساس الادارة اللامركزية) كذلك تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الاكراد بالحكم الذاتي ووفقاً لما يحدده القانون كذلك تأسيس مجالس الشعب المحلية ان ذلك يشير الى تبني نظام اداري لا مركزي في ادارة شؤون البلاد عن طريق المحافظات – البلديات – الادارات المحلية .

تاريخ تشكيلات الادارة المحلية في العراق:-

يعود تاريخ تشكيلات الادارة المحلية في العراق لعام ١٩٤٦ مصدر تأسيس كيان الادارات المحلية وهو اذ يبين قانون ادارة الالوية رقم (١٦) لعام ١٩٤٦ .

الباب الرابع من القانون ، لقد جاءت احكامه شؤون الادارة المحلية ، وقد عدل القانون عدة تعديلات منها التعديل رقم(٢٦) لسنة ١٩٥٨ و ٣٦ لسنة ١٩٥٩.

واهم الانظمة التي تخص الادارات المحلية الصادرة استناداً الى قانون المذكور اعلاه :-

-نظام التصرف بعقار الادارة المحلية رقم (٣) لعام ١٩٦٣ المعدل

-نظام المكتبات العامة رقم (٩) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

-نظام المعاهد الخيرية للإدارات المحلية رقم (٢) لعام ١٩٦١ .

---

[١] الجاوشلي ، هادي رشيد ، مبادئ الادارة العامة في الجمهورية العراقية ، محاضرات معدة لدورات الموظفين الاداريين ،بغداد ، مطبعة التمدن ، ١٩٦٨، ص١٥٦.

[٢] تقرير منشور في صفيحة المؤتمر لعام (٢٠٠٥) العدد (١٨٩) تحت عنوان الثقافة الدستورية ،شكل الدولة.

-نظام مصلحة نقل الركاب رقم (٦) لعام (١٩٦٢) المعدل .
-نظام المعاهد المهنية للإدارة المحلية (١٢) لعام ١٩٦٠المعدل.

واجبات الادارة المحلية

ان واجبات الادارة المحلية في العراق قد ذكرت حصراً في المادة (٦٣). [١] من قانون ادارة الالوية سابقاً والمحافظات حالياً رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ المعدل وهي كثيرة ومتعددة :-

١-فتح وانشاء الطرق والمعابر الكائنة داخل اللواء وصيانتها .
٢-اصلاح وتجفيف البرك والمستنقعات .
٣-تأسيس وادارة غرف زراعية ،مزارع وحقول نموذجية .
٤-العمل على تأسيس وصيانه الاحواش والغابات وتحسين نوعية الاشجار.
٥-تأسيس وادارة المستوصفات والمستشفيات البيطرية والقيام بكل ما من شأنه تحسين البيئة .
٦-تأسيس وادارة غرف المدارس الصناعية والمعاهد المرضية والمصانع التي تتطلب الحاجة المحلية واقامة الاسواق والمعارض والمسابقات .
٧-تأسيس غرف تجارية والعمل على توسيع التجارة المحلية.
٨-تأسيس وادارة المدارس الابتدائية ورياض الاطفال ومراكز التربية الاساسية ومكافحة الامية.
٩-تأسيس المؤسسات الصحية والخيرية في المحافظات .
١٠-تشييد المساكن وبيعها وايجارها.
١١-تأسيس مصالح لنقل الركاب ، صناديق التوفير.

مستويات الادارة اللامركزية

بموجب الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) تعمل الادارة اللامركزية في ثلاثة مستويات رئيسية يعتمدها هيكلية النظام اللامركزي في العراق.

اولاً:- السلطات الاقليمية

الاقليم احدى المستويات الرئيسية التي يعتمدها النظام اللامركزي في العراق .
ولما كان الاقليم قد تباينت مفاهيمه في تحديد مضمونه نظراً للتباين في الاوضاع الجغرافية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية عموماً هناك ثلاثة اتجاهات لتحديد الاقاليم.[٢]

١-الاقاليم المتجانسة.
٢-الاقاليم الوظيفية.

---

[١] **الجاوشلي ، هادي رشيد ، مبادئ الادارة العامة في العراق، محاضرات معدة لدورات الموظفين الاداريين ، مطبعة التمدن ،مكتبة الادارة المحلية ، بغداد، عام ١٩٦٨، ص١٧٦.**

[٢] **د. كامل الكناني _ آمنة حسين صبري "اللامركزية وادارة المجتمعات المحلية ، دراسة في التخطيط على المستوى المحلي ، مركز التخطيط الحضري والاقليمي ، جامعة بغداد ،عام ٢٠٠٦، ص٦٨-٦٩.**

٣-الاقاليم الادارية.
اذ استند الدستور العراقي في توضيح مفهوم(الاقليم) في الاعتماد على الوحدات الادارية القائمة في العراق وهي المحافظات لتكوين هذه الاقاليم بالاستناد الى رغبة سكانها ومن خلال الاستفتاء ومن المفترض ان يكون هناك تكامل بين الاقاليم وان تخضع للدراسة والتحليل الدقيق واذ يأخذ بنظر الاعتبار الخصائص – الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية .
وتحدد اختصاصات الاقاليم وفقاً لما جاء في مواد الدستور المادة (١٢١) لتحديد اختصاصات الاقليم باستثناء ما ذكر من اختصاصات حصرية للسلطات المركزية او الاتحادية وغير ذلك يكون من حق السلطات المحلية للقيام بالمشاريع المناسبة ووضع الخطط الاستراتيجي والخدمات المطلوب تنفيذها لخدمة المحافظة او الاقليم .

ثـانياً :- مجلس المحافظات

وهو المستوى الثاني في هيكلية النظام اللامركزي في العراق وقد اثار الفصل الثاني من الدستور بكونها المحافظات التي لم تنظم الى اقليم . [١]
اذ تؤدي مجالس المحافظات المنتخبة من لدى مواطني تلك المحافظات دوراً كبيراً في اختيار المشاريع التنموية والتي تتلاءم مع حاجات ورغبة موطني تلك المحافظات والتنفيذ والمتابعة بعد اقرارها للخطط التنموية المطلوبة واقرار التخصيصات المالية اللازمة لها ، اذ تم تشكيل مجلس محافظة وتسمية محافظ لكل محافظة اذ يكون مجلس المحافظة بمثابة سلطة تشريعية والمحافظ سلطة تنفيذية ولا يحق للحكومة المركزية او سلطة الاقليم اقالة المحافظ او احد اعضاء مجلس المحافظة الا اذا ادين من قبل محكمة ذات اختصاص ..... وفقاً للقانون.

اهـــم اعمال مجلس المحافظة

١-وضع الخطط الاستراتيجية للمحافظة عن طريق تفاعلها مع استراتيجية التنمية الاقليمية. [٢]
٢-تخطيط وتنفيذ المشاريع والبرامج التي تخدم سكان المحافظة مثل ايصال الماء الصالح للشرب ومشاريع الري والبزل ومشاريع الهدف الصحي.
٣-مراقبة توفير الخدمات والتي هي من مسؤولية المحافظة.
٤-متابعة البرامج الحكومية التي تنفيذها في المحافظة بالتعاون مع الادارات على مستوى قضاء – ناحية – بلدية .
٥-تشخيص المشكلات والاولويات للمجالس المحلية.

---

[١] **الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ،المادة (١١٨) منه.**
[٢] **آمنة حسين صبري ، اللامركزية في التخطيط ، رسالة ماجستير ،مركز التخطيط الحضري والاقليمي، جامعة بغداد ،لعام ٢٠٠٥، ص٩٢.**

المجالس البلدية – الاقضية والنواحي

وهو المستوى الثالث في التنظيم اللامركزي بالعراق ووفقاً للدستور الصادر لعام (٢٠٠٥) ووفقاً للتعداد العام للسكان في العراق لعام ١٩٩٩اذ يضم العراق (٣٠١) وحده ادارية (١٠٥) بمستوى قضاء (١٩٦) بمستوى ناحية يؤيد كل منها مجلس بلدي يتم انتخابه وفقاً لقواعد قانونية[١]

تساعد مجالس الاقضية والنواحي وغيرها من مجالس ذات العلاقة في اداء مسؤوليات الحكومة الاتحادية وتقديم الخدمات العامة وذلك عن طريق مراجعة خطط الوزارة الاتحادية في الوحدات المحلية والتأكد انها تلبي الحاجات والمصالح المحلية بشكل سليم .

وتحديد متطلبات الميزانية المحلية عن طريق اجراء الموازنة العامة وجمع الايرادات المحلية وجباية الضرائب والرسوم والحفاظ عليها ،تنظيم عمليات الادارة المحلية والمبادرة بأنشاء مشروعات محلية تنفيذها وحدها او بالمشاركة مع المنظمات الدولية او غير الحكومية .

كذلك اتخاذ الحكومة المركزية او الاتحادية اجراءات عملية لمنح الادارات المحلية والاقليمية والمحافظات سلطات اضافية بشكل منهجي وعلى اساس مبدأ اللامركزية في ظل ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية من اجل تطبيق عملي لإدارة لامركزية وسبل نجاحها.

مستويات العملية التخطيطية في العراق

هناك ثلاث مستويات للعملية التخطيطية تعمل بموجبها[٢] :-

١-المستوى الوطني :-وهو المستوى الذي يتم فيه توجيه استثمارات خطط التنمية على اساس العلاقة والتفاعل بين التخطيط القطاعي والابعاد المكانية من خلال رؤية شاملة لعموم القطر ومن خلال التنسيق مع سلطات الاقاليم والمحافظات بهدف تحقيق التوازن التنموي وتحديد مهامها في صياغة السياسات العامة.

٢-المستوى الاقليمي:- ويقوم على تحليل الامكانات المادية والبشرية للأقاليم ومحددات ومعوقات استثمارات ويختص بوضع الاستراتيجيات ورسم الاهداف التنموية .

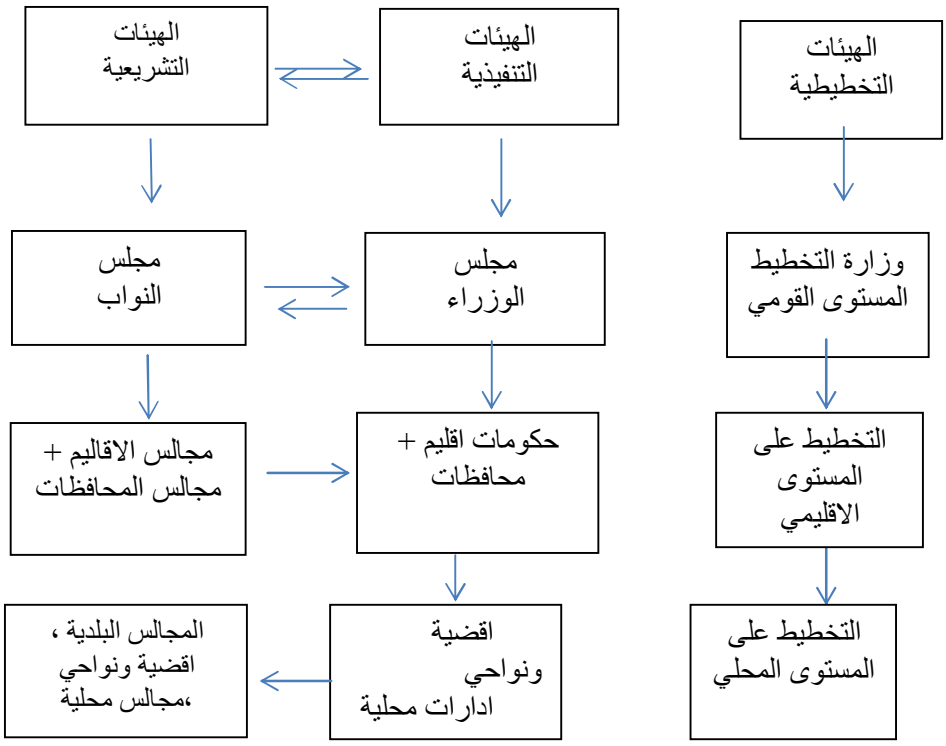
٣-المستوى المحلي:- وهو المستوى الذي يهتم بالتفاصيل اكثر من طبيعة عمله ويهتم بتحديد المواقع الفعلية للنشاطات الاقتصادية والاجتماعية مع ضرورة تحقيق العدالة في التنمية الاجتماعية ويتداخل مع المستوى الثاني ويعد مكملاً له من خلال مبدأ المشاركة ويتناول متطلبات ومشاكل المجتمعات المحلية بشكل مباشر ويلاحظ ان المبادئ الاساسية التي يقوم عليها التخطيط في مستويات تشابهه الى حد كبير المنهجية في اللامركزية الادارية والمتمثلة بالحكومة المركزية والاقاليم والمحافظات والادارات المحلية والبلديات مع ضمان الاستقلالية في اتخاذ القرارات ووفقاً لما ورد في الدستور.

---

[١])ينظر د. كامل الكناني \آمنة حسين صبري ، مصدر سبق ذكره ، ص١٠٣.

[٢])د. مسون ،علي حسين ، الابعاد المكانية لعملية التنمية في العراق وسبل تعزيزها ،اطروحة دكتوراه ، مركز التخطيط الحضري والاقليمي، جامعة بغداد ، ١٩٩٩، ص١١.

والمخطط التالي يوضح هيكل الاداري للأجهزة المحلية في العراق



مخطط يوضح الهيكل الاداري للأجهــزة المحلية في العراق

المصـــــدر : عمل الباحث

المبحث الثاني: تشكيلات الإدارة اللامركزية / البلديات

الاصول التاريخية للبلديات

يرجع تشكيل البلديات في العراق وتكوينها بالوضع الذي هي عليه الى عهد الحكومة العثمانية تقريباً، فقد كانت البلديات تدار وفقاً لقانون البلديات العثماني الصادر في عام ١٢٩٤ [١]

وبقي هذا القانون نافذ المفعول الى ان تم تشريع قانون ادارة البلديات رقم (٨٤) لسنة (١٩٣١) المعدل . وتعد البلديات من السلطات المحلية الموجودة في العراق الى جانب الادارات المحلية في الالوية سابقاً والمحافظات حالياً.

[١]) قانون ادارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ المعدل.

كذلك للبلديات شخصية معنوية كالإدارة المحلية وتتمتع بالحقوق المذكورة في القانون المدني رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ المعدل. ويلاحظ ان نظام السلطة المحلية اما ان يكون على اساس النظام البلدي في المدن والقرى والقصبات او يأخذ اسلوب آخر عن طريق توحيد اجهزة السلطة المركزية والسلطة المحلية في التقسيمات الادارية وتوزيع الاختصاصات بينهما ، ووفقاً للتشكيل الاخير فأن تشكيلات السلطة المحلية تكون هي الاساس الرئيسي للتقسيمات الادارية، ومهما تعددت الاساليب فأن توحيد واجبات السلطة المحلية في وجهة واحدة تعد من الامور الضرورية وهذا ما يدعو الى التفكير بتوحيد دوائر البلديات ومؤسساتها في العراق ودمجها بمؤسسات الادارة المحلية.

التشكيل الاداري للبلدية:

ذكرنا ان البلدية سلطة محلية لغرض القيام بخدمات معينة في مراكز المحافظات او المدن او القرى وتتمتع بالشخصية المعنوية وتعمل وفقاً للقانون .

امـــا تشكيلاتها الادارية فهي [١]

١-رئيس البلدية :- ويتم اختيارهم عن طريق التعيين اذ يعين امين العاصمة بالاقتراح من وزير البلديات وموافقة مجلس الوزراء ويخضع لجميع القوانين الخاصة بموظفي الدولة ،كذلك رؤساء بلديات الصنف الاول .

امـا الصنف الثالث والرابع فيتم تعيينهم من قبل وزير البلديات وفقاً لمؤهلات وشروط معينة ويخضع كافة رؤساء البلديات لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة .

٢-المجلس البلدي:- هيئة تنتخب بالاقتراع السري من ناخبي البلدية ويتألف المجلس من (عشرة) اعضاء من الصنف الاول وثمانية اعضاء من الصنف الثاني و(ستة) اعضاء من الصنف الثالث و(اربعة) من اعضاء الصنف الرابع.

يراعي التركيبة السكانية في تشكيل المجالس البلدية ولوزير البلديات الحق في اعادة الانتخابات اذا ما رأى فيها اخطاء او تزوير وله الحق في اجراء انتخابات في اي وقت يشاء للبلديات المستحدثة وجلسات المجلس عادية واستثنائية عند الضرورة.

اصناف البلديات في العراق

تصنف البلديات في العراق الى خمسة اصناف :-

١-الصنف الاول:-

العاصمة بغداد ويطلق على بلديتها اسم (امانة العاصمة) حالياً (امانة بغداد) وهي من الصنف الخاص [٢]

٢- الصنف الثاني:-

ويشمل ثلاثة مدن رئيسية وهي مدن (الموصل – البصرة – كركوك)فضلاً عن مركز المحافظات التي لا تقل نفوسها عن (٧٥) الف نسمة وهي من الصنف الممتاز .

---

[١]) حسين الرحال وعبد المجيد كمونه ، الادارة المركزية والمحلية في العراق ، مطبعة عبد الكريم زاهر ، بغداد ،لعام ١٩٥٣، ص١٢٢.

[٢])مصطفى الجندي ، المرجع في الادارة المحلية ، مطبعة معارف الاسكندرية ،القاهرة ، بدون تاريخ ، ص١٥١.

٣-الصنف الثالث :-
ويشمل المدن ومراكز الاقضية التي لا يقل عدد سكانها عن(٢٥) الف نسمة وتعد من الصنف الاول.
٤-الصنف الرابع:-
ويشمل البلديات التي لا تقل عدد سكانها عن (١٥) الف نسمة وتعد من الصنف الثاني .
٥-الصنف الخامس:-
ويشمل البلديات التي لا يقل عدد سكانها عن (٥) الاف نسمة . ويختلف عدد اعضاء مجالس البلدية بحسب صنف البلدية ومدة العضوية في مجالس البلدية (٤) اربعة سنوات كذلك نص القانون على ان اعضاء مجالس البلدية عدى الرئيس ينتخبون بالاقتراع السري التام ووفقاً للقانون.

واجبات البلدية:

واهمها عمرانية وخدمية ذكرت المادة(٤٤) من قانون ادارة البلديات كذلك المادة(٥٥) توضح جانباً من هذه الواجبات :
أ-واجبات عمرانية وتشمل [١]
١-تقسيم المناطق البلدية الى مناطق عمرانية.
٢-تنظيم التصاميم وتحديد استثمارات الطرق.
٣-فتح وتوسيع الطرق، وكذلك الميادين العامة.
٤-تشيد جبهات المباني في البلدة لغرض التنسيق .
٥- هدم المباني المائلة .....والطرق والنتوءات التي تعيق وسائل النقل .
٦-تسوية الطرق لغرض التبليط وتحفير المجاري وترصيف جوانبها .
٧-صيانة الطرق والجسور وكذلك انارتها.
ب-واجبات خدمية \هناك نوعان من الخدمات تقدمها الدوائر :-
البلدية في العراق[٢]
*خدمات مجانية وتتمثل في التنظيف وجمع النفايات واكساء الشوارع وادارة الطرق ونصب الجسور وانفاق المرور ونصب التماثيل .
*خدمات مقابل ثمن \وتتمثل في خدمات التبليط والدخول الى بعض المتنزهات والمناطق الترفيهية ومواقف السيارات ، وان ادارة الخدمات البلدية منذ تأسيسها تعتمد على مبدأ اللامركزية ،وتعتمد على تمويل مشاريعها على تمويل الذاتي فضلاً عن حصتها من التمويل المركزي.

[١])قانون ادارة البلديات ، لعام ١٩٣١ المعدل.
[٢])مصطفى الجندي ، المرجع في الادارة المحلية واستراتيجياتها ،مطبعة منشأة المعارف ، اسكندرية ،مصر، بدون تاريخ ،ص١٤٦.

المركز القانوني للبلديات والرقابة عليها:

ان للبلديات شخصية معنوية بموجب القانون وسلطة محلية الا انه تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية والتي تمارسها في الصور التالية [١]

*ان رئيس البلدية عادة يعد عضو يمثل السلطة المركزية كونه معين من قبلها .

*تعيين الموظفين والمستخدمين يتم من قبل رئيس البلدية والسلطة الادارية كلاً حسب اختصاصه وصلاحياته المخولة بموجب قانون البلديات .

*ميزانية البلدية خاضعة لإقرار السلطة المركزية.

*مؤسسات البلدية كغيرها من المؤسسات الاخرى في الدولة خاضعة للتفتيش الاداري والمالي.

*قوانين البلديات وانظمتها اذ يتم تعديلها وتغييرها عن طريق السلطة المركزية.

*ان اكثر مقررات مجالس البلدية غير قابلة للتنفيذ الا بعد اقرار السلطة الادارية في المحافظة او السلطة المركزية في العاصمة .

*الاعمال التي تقوم بها البلديات في الوحدات الادارية تجري تحت اشراف السلطة الادارية وتوجيهها المباشر.

*السلطات الادارية في المحافظات وكذلك وزارة البلديات تراقب اعمال البلديات وبأشرافها.

*ان البلديات تساهم وتتعاون مع السلطة المركزية من المحافظات وفقاً لتوجيهات السلطة الادارية .

المبحث الثالث : الادارة اللامركزية –المرفقية- المصلحية في العراق

تمهيد

وهو الشكل المثالي لنموذج الادارة اللامركزية وتم وفقاً لأساليب ادارية مختلفة منها طريقة الادارة المباشرة من قبل دوائر الدولة المركزية ،والملاحظ ان اكثرية الخدمات التي تقوم بها الدولة بإدارتها بطريقة مباشرة .

الا ان اتباع هذه الطريقة دوماً غير ممكن خاصة بالسبة الى بعض الاعمال التي لها صفة معينة وتستدعي ادارتها كفاءات وعوامل لا تتوفر بعضها في مؤسسات الدولة .

ونظراً لتطور المدينة وتنوع الخدمات التي تقوم بها الدولة في المجالات المختلفة ولكثرة الاعمال وتنوعها واتصاف بعضها بمزايا خاصة لجأت الدول الى طريقة حديثة لإدارة بعض المرفقات العامة وتسمى بـ "اللامركزية المرفقية" اي ان السلطات المركزية تنشأ بعض المصالح والادارات وتكون لها ميزانيتها الخاصة واستقلال الاداري والمالي.

وان الجمهورية العراقية اتبعت هذه الطريقة في ادارة بعض المصالح والمصارف والمؤسسات الصناعية الرسمية تسهيلاً لإدارة تلك المؤسسات ولغرض تمشية اعمالها بسرعة وانتظام، وكانت تلك المؤسسات تعد جزء من تشكيلات الدولة الرسمية فأن

[١])..... مبادئ القانون الاداري ،السلطة المركزية والمحلية في العراق ، دار الفكر العربي ،القاهرة،(بدون تاريخ) ،ص١٦٥-١٦٩.

تشكيل هيئاتها الادارية والاقرار على ميزانيتها ومراقبة حساباتها والاشراف على اعمالها تقوم بها الوزارات المختصة أذ ان الرقابة ضرورية لضمان سير العمل لمقتضيات المصلحة العامة.[١]

اهداف المرفقات العامة

اولاً :- تحقيق المصلحة العامة وهي الركن الاساسي والجوهري في المرفق العام والاساس والمحور الذي تستند اليه فكرة المرفق العام وتدور حوله.

ثانياً :- تقدير السلطات العامة ضرورة تأميمها من قبلها او تحت اشرافها.

طرق ادارة المرفقات العامة

هناك طريقتان :

*الطريقة القديمة وهي:- [٢]

١-طريقة الالتزام : كما هو الحال في بعض البلديات في طريقة استيفاء بعض الرسوم البسيطة .

٢-طريقة الامتياز : كما هو الحال في ادارة مرفق عام مثل الكهرباء او الماء الى شركات متخصصة وفي هذه الحالة تضع الدولة شروط لعقد الامتياز

الطريقة الحديثة[*] وتشمل :-

١-طريقة الاستغلال المباشر او الادارة المباشرة .

٢-طريقة الاستغلال غير المباشر .

٣-طريقة الاستغلال المختلط.

اصناف المؤسسات اللامركزية في العراق

تصنيف المؤسسات العامة في العراق

يمكن تصنيف المؤسسات الى ثلاثة اقسام وهي:-

١-المصارف الرسمية.

٢-المصالح الرسمية.

٣-المشاريع الصناعية الحكومية .

وان لكل منها هيئة ادارية لها ادارة عامة، وميزانية خاصة ، اي تتمتع بالشخصية المعنوية .

---

[١]) تعريف المرفق العام ا هو نشاط تتولاه الهيئات العامة او الاشخاص العامة(الدولة والمحافظة والبلدية) مباشرة او تعهده الى الاخرين ولكن تحت اشرافها لإشباع حاجات عامة تقتضيها المصلحة العامة ا د. آل ياسين –محمد علي – المبادئ العامة في القانون الاداري اانظرية المرفق العامة االمكتبة الحديثة للطباعة والنشر – بيروت – شارع سورية –(بدون تاريخ)- ص٢٤-٢٥.

[٢])الجاوشلي ، هادي رشيد ، مبادئ في الادارة العامة ،مصدر سبق ذكره، ص١٧٢.

***د. آل ياسين محمد علي ، المبادئ العامة في القانون الاداري ، نظرية المرافق العامة ، المكتبة الحديثة للطباعة ، بيروت، شارع سورية (بدون تاريخ) ص٤٢-٤٠**

[*]مصرف الرشيد انفصل عن مصرف الرافدين بعد صدور القانون المرقم (٨٢) لسنة ١٩٥٦ ومهامه ، مزاولة جميع الاعمال المصرفية قبول الودائع بأنواعها ،وتقديم القروض ، تقديم خطابات الضمان وصيرفة التجارة الخارجية .

١-المصـــــارف الرسمية :-
*المصرف الزراعي : اسس بموجب القانون ٥٦ لسنة ١٩٥٩ وله مركز عام في بغداد وفروع في المحافظات وبهدف الى تحسين مستوى الزراعة وزيادة الانتاج.
*المصرف التعاوني : اسس بموجب القانون رقم (١٦٣) لسنة ١٩٥٩ لغرض تشجيع الحركة التعاونية والجمعيات في البلد .
*البنك المركزي: اسس بموجب القانون رقم (٧٢) لسنة ١٩٥٦ وله شخصية معنوية واستقلالية في الادارة واهم مهامه اجراء النقد .
*مصرف الرافدين : اسس بموجب القانون المرقم (٨٢) لسنه ١٩٥٦ لغرض ادارة الحسابات المصرفية وتنظيم الشيكات والحساب الجاري .
*المصرف الصناعي : اسس بموجب القانون المرقم (٨٧) لسنه ١٩٥٦ لغرض تشجيع المشاريع الصناعية والاستثمارات في البلد .
*المصرف العقاري : تأسس بموجب القانون المرقم (٧٣) لسنه ١٩٥٥ لمنح القروض وتشجيع البناء لغرض الاسكان والتوسع في البناء .
٢- المصالح الرسمية :
مؤسسات رسمية وتتشكل برأس مال حكومي تدار من قبل هيئات ادارية ولها شخصية معنوية وتعمل وفقاً للقانون ويتولى ادارتها مدير عام[١].
اولاً : مصلحة المصاريف والسياحة :- اسست بموجب القانون المرقم ١٢٣ لعام ١٩٦٣ وتعمل للتنمية وتشجيع السياحة والاصطياف في العراق.
ثانياً : مصلحة المعارض :- اسست بموجب القانون المرقم (٢١) لعام ١٩٥٩ ولها الحق في تملك الاموال والعقارات عن طريق العقد المباشر وفي هذه الحالة يعد الطلب استهلاكها لغرض المصلحة العامة ولها مدير عام واعضاء من وزارات الدولة المختلفة.
ثالثاً : مصلحة السينما والمسرح :- تشكلت بموجب القانون رقم ١٩٠ لعام ١٠٥٩ ولها شخصية معنوية ونفع عام .
رابعاً : مصلحة نقل الركاب في العاصمة:- انشأت بموجب القانون المرقم (٨٣) لعام ١٩٨٣ المعدل والقانون رقم (٢٢) لعام ١٩٥٨.
خامساً : ادارة المشاريع الصناعية:- تأسست بموجب القانون المرقم (١١٣) لعام ١٩٦٠ المعدل ولها شخصية معنوية ولها الحق في التصرف في الاموال والعقارات المنقولة وحق التملك للعقارات وغيرها للنفع العام ويكون مقرها في المحل الذي تعينه وزارة الصناعة.

التطبيقات اللامركزية المرفقية

ان المؤسسات العامة هي التطبيق العملي لفكرة اللامركزية المرفقية فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الاداري والمالي والفني لان النمط الحكومي في ادارة

[١] **جاوشلي ، هادي رشيد ، مبادئ في الادارة العامة ،مصدر سبق ذكره ،ص١٧٧.**

مثل هه المرفقات لا يناسبها كثيراً وللاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية تحتم منحها الاستقلال الذاتي عل ان تكون تحت رقابة واشراف السلطة المركزية[١]

اركان اللامركزية المرفقية

١-وجود شخص اداري يتمتع بالحقوق والمزايا المقررة للسلطة الادارية .

٢-ان يكون لهذا الشخص غرض محدد هو ادارة وتنفيذ مرفق عام او عدد محدد من المرافق العامة ذات الاهداف المشتركة .

٣- ان يكون هذا الشخص مستقلاً عن الدولة والجهة التي انشأته استقلال ادارياً ومالياً وفنياً بحيث يدار المرفق بطرق واساليب خاصة به تتلاءم مع اوضاعه واحتياجاته.

فوائد اللامركزية المرفقية:

١-تحقيق استقلال المرفق العام وتمنحه الشخصية القانونية .

٢-اللامركزية المرفقية تجمع خبرة الاشخاص الذين يقومون على ادارة المرفق بطريقة لا مركزيو.

٣-وضع سياسات مركزية التخطيط و لامركزية الا تنفيذ عاملاً مهماً من عوامل نجاحات تطبيقات اللامركزية المرفقية وخاصة بالنسبة للأنشطة التجارية والاقتصادية.

٤-المنافسة الضرورية بين المشروعات الاقتصادية العامة المستقلة والهادفة الى تحقيق غايات متجانسة تطلبها المصلحة العامة مثل زيادة الانتاج او خفض التكاليف.

المبحث الرابع: الرقابة على الادارات اللامركزية في العراق

سبق ان اشرنا ان الادارة المحلية في العراق تتوزع الى جهتين الاولى تمثل السلطة التقريرية التي تضطلع بها مجالس محلية منتخبة وهي (مجلس محافظة – مجلس قضاء –مجلس ناحية).

والسلطة الثانية تمثل السلطة التنفيذية وتشمل المحافظون و رؤساء الوحدات الادارية في كل من القائمقامية –مدراء النواحي والذين يتم انتخابهم من قبل المجالس المحلية.

ولما كانت الادارات المحلية بشقيها التقريري التنفيذي وتتمتع باستقلالية كبيرة في ادارة شؤونها الاساسية والمتعلقة بتوفير الخدمات ، فان استقلالية هذه المجالس لا يمكن ان تكون مطلقاً بل لا بد من وجود رقابة تمارس على الادارات المحلية لكي تضمن عدم وجود خروجها عن المسار الصحيح الذي رسمه المشرع ضمن الحدود القانونية ووفقاً للدستور .

ولا تعد الرقابة قدراً على حرية الهيئات المحلية في ممارسة مهامها ما دام تمارس في حدود القانون وان هذا الاجراء معمول به في كافة الدول ذات الطابع الاداري اللامركزي او الدول التي تأخذ بالنظام الاتحادي (الفدرالي) وتختلف مديات الرقابة لكل دولة حسب ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية .

في العراق هناك ثلاث انواع من الرقابة تمارس على اعمال السلطات المحلية وهي[١]:

---

[١])حبيب الهرمزي ، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي ، دراسة مقارنه ، مطبعة الاوقاف، بغداد ،عام ١٩٧٧،ص١٣٥-١٣٦.

١-الرقابة السياسية.
٢-الرقابة القضائية.
٣-الرقابة الادارية .
وسنوضح كل نوع من هذه الرقابة كالآتـــي:-

الـــرقابة السياسية:-

تأخذ الرقابة السياسية مظهرين الاول يتمثل برقابة السلطة التشريعية او البرلمانية كما يطلق عليها اصطلاحاً والجانب الآخر يمثل بالرقابة الشعبية .

النوع الاول - الرقابة السياسية:-

وتظهر اهمية الدور الرقابي للبرلمان لأعمال الادارات المحلية كونه الذي يحدد من خلال القوانين التي يصدرها الاسس والمبادئ العامة التي تحكم اسس النشاط الاداري سواء تلك تمارسها السلطة الادارية المركزية ام هيئات الادارة اللامركزية (الادارات المحلية).

ووفقاً للدستور الدائم لعام (٢٠٠٥) تكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسي النواب والاتحاد [٢]

ولما كان مجلس الاتحاد لم يجر تشكيله لحد الان فان مجلس النواب هو الذي يضطلع بمهام تشريع القوانين والرقابة على اعمال السلطة التنفيذية[٣]

وعلى الرغم من تشريع القوانين المنظمة لأعمال الادارات المحلية فان ذلك لم يعد كافياً حيث نص في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على خضوع مجالس المحافظات والاقضية والنواحي لرقابة مجلس النواب.

كما نصت المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لسنة (٢٠٠٨)المعدل.

وان السبب الذي دفع المشرع العراقي بالنص الصريح لرقابة السلطات او الهيئات المحلية بدل من خضوعها لرقابة الادارة المركزية .

اولاً:- للتأكيد على استقلالية الادارات المحلية تجاه السلطة المركزية .

ثانياً:- رد الفعل تجاه الطابع المركزي الشمولي الذي اتسم به النظام السابق ولمنع عودة الاستبداد اضافة الى الوضع الخاص لإقليم كردستان .

وان مجلس النواب يمثل كيانات سياسية عديدة تستطيع بشكل او بآخر المحافظة على استقلالية هذه المجالس.

---

[١] **الحمداني ، سامي حسن نجم ، الادارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها ، اطروحة دكتوراه ،جامعة كركوك ، كلية القانون ، ط١، ٢٠١٤، ص٣٩٢.**

[٢] **- نصت المادة (٤٨) من الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ على ان تكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.**

[٣] **- نصت المادة (٦١) من دستور الدائم لعام(٢٠٠٥) ان يختص مجلس النواب بما يلي (١) تشريع القوانين التاتحادية (٢)الرقابة على السلطة التنفيذية.**

ولما كان المشرع الدستوري قد اوكل الى المشرع العادي تنظم صلاحيات المحافظات غير المنتظمة في اقليم فأنها مقيدة في المواد (١١٠ – ١١٤ – ١١٥) من الدستور النافذ [١]

هذه الاعتبارات دفعت المشرع العراقي بالنص صراحة على خضوع المجالس المحلية لرقابة مجلس النواب.

وتشمل الرقابة:

اولا:- الرقابة على مجالس واعمال المجالس المحلية

ثانياً:- الرقابة على السلطات التنفيذية والمتمثلة بالمحافظون في السلطات المحلية.

وان الرقابة على مجالس واعمال المجلس المحلية فتمثل برقابة مجلس النواب وحسب ما جاء في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم تحديداً في المادة(٢٠) ان لمجلس النواب حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب من المحافظ او طلب ثلث عدد اعضائه .

ثالثاً:- نصت المادة (٢٠) جعلت لمجلس المحافظة سلطة حل المجالس المحلية (مجلس القضاء والناحية).

عموماً هناك شروط شكلية وموضوعية ينبغي ان تتوفر حتى يمارس مجلس النواب سلطته في حل مجلس المحافظة فالشروط الشكلية تتمثل في ان يكون الطلب صادراً من المحافظ او ثلث اعضاء مجلس المحافظة وان يكون قررا الحل صادراً من مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه .

اما الشروط الموضوعية:-

بموجب المادة (٢٠) فتشمل بتحقيق احد الاسباب التالية .

١-الاخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة اليه.

٢-مخالفة القوانين والدستور.

٣-فقدان ثلث الاعضاء وشروط العضوية.

ثانياً :- رقابة مجلس النواب على قرارات المجالس المحلية:-

تكون رقابة مجلس النواب على قرارات المجالس المحلية ذلك بموجب تعديل قانون التعديل الاول رقم(١٥) لعام (٢٠١٥) قد اضاف اختصاصات رقابياً جديداً لمجلس النواب حيث نصت المادة(٤) من قانون التعديل الاول لقانون المحافظات على ان يلغي البند **ثانياً** من المادة (٢٠)من القانون ويحل محلها ما يلي (لمجلس النواب ان يعترض على القرارات الصادرة من المجلس اذا كانت مخالفة للدستور او القوانين النافذة وفي حالة عدم ازالة المخالفة فالمجلس النواب الغاء القرار بالأغلبية البسيطة.

اما بالنسبة للإجراءات التي منحها المشرع لمجلس النواب لإقالة المحافظ رغم كونه منتخب من قبل مجلس المحافظة وهذه تعتبر وسيلة رقابية على رؤساء السلطات

[١] - تتعلق المادة (١١٠) من الدستور الدائم الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية اما المادة(١١٤) فقد تحدثت عن الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات .

التنفيذية المحلية وبموجب المادة (٧) ثامناً ٢من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل .لمجلس النواب اقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء عند تحقيق احد الاسباب التالية[١]:

١-عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي.

٢-التسبب في هدر المال العام.

٣-فقدان احد شروط العضوية.

٤-الاهمال او التقصير المعتمدين في اداء الواجب ويتم ذلك من خلال استجواب المحافظ الى مجلس النواب للتأكد من وجود احد الاسباب التي تستدعي الاقالة والتحقق منها.

المطلب الثاني :- الرقابة الشعبية:-

تعد الرقابة الشعبية صورة من صور الرقابة السياسية المهمة التي تمارس على الادارات المحلية بوسائل وصور متعددة .

فقد تمارس الرقابة الشعبية عن طريق هيئة الناخبين حيث تذهب هذه الرقابة على اعضاء المجالس المحلية باعتبارهم منتخبين من ابناء الوحدات الادارية واهم صلة مباشرة معهم ومن ثم فان اي تقصير في اداء مهامهم سينعكس عليهم سلباً عند ترشيحهم مرة اخرى الى عضوية هذه المجالس .

وقد تمارس الرقابة الشعبية على مجالس المحافظات عن طريق التظاهرات السلمية التي كفلها الدستور للمواطنين والتي يعبر من خلالها المتظاهرون عن سوء الادارة وتردي الخدمات وهذه من المهام المناطة بالمجالس المحلية .

كذلك تسهم وسائل الاعلام في تفعيل دور الرقابة الشعبية على الادارات المحلية خصوصاً مع الانفتاح المحلي الذي يشهده العالم الان ومن خلال الصحف والنشرات والبث عن وسائل الاتصالات الحديثة كشبكة الانترنت والخدمات التي توفرها حيث تساهم جميعاً في كشف مواطن الخلل والزلل لعمل مجالس المحافظات .

كذلك تساهم الاحزاب السياسية والجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني في تفعيل الرقابة الشعبية على الادارات المحلية والسلطة المركزية كونها رقابة مشروعة وقد كفل الدستور الدائم لها لهذا الحق لكي تؤدي دورها على اتم وجه [٢] .

النوع الثاني :- الرقابة القضائية

يقتضي مبدأ المشروعية خضوع الدولة وهيئاتها افراد او جماعات لأحكام القانون ومن مستلزمات هذا المبدأ ان تحترم الارادة العامة سواء كانت مركزية ام لا مركزية (ادارة محلية) لأحكام القانون فيما تصدره من اعمال والا عدت غير مشروعة ومن ثم ستكون معرضة للبطلان من قبل القضاء [٢١] .ومن مطالعة نصوص قانون المحافظات غير

---

[١] **حيث ذكرت هذه الاسباب المادة السابعة-ثالثاً – من قانون المحتفظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل**

[٢] **- المادة (٣٨) من دستور عام (٢٠٠٥) تكفل الدولة بما لا تحل بالنظام العام .**

١-حرية التعبير عن الرأي.

٢-حرية الصحافة والطباعة والاعلام والنشر.

٣-حرية الاجتماع والتظاهر السلمي ، وينظم بقانون.

المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لعام (٢٠٠٨) المعدل حيث تخضع القرارات التي تصدرها السلطات المحلية (ممثلة في المجالس المحلية واجهزتها التنفيذية لرقابة المحكمة الاتحادية العليا ويخضع البعض الاخر منها لرقابة القضاء الاداري .

عليه يكون نوعان من الرقابة القضائية وهما :-

١-رقابة المحكمة الاتحادية العليا:- بموجب المادة(٤٤) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام (٢٠٠٤) تشكل محكمة في العراق بقانون وتسمى المحكمة الاتحادية العليا بناء على موافقة رئاسة الجمهورية اصدر مجلس الوزراء وحسب صلاحيته التشريعية قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم(٣٠) لعام(٢٠٠٥) واهم اعمالها[١]:-

اولاً :- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات اقاليم والمحافظات غير المنتظمة والمحافظات والبلديات ولإدارات المحلية والفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والانظمة وكذلك النظر في الطعون المقدمة على الاحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الاداري.

وبموجب الدستور النافذ لعام(٢٠٠٥) وفي المادة(٩٢) .

ثانياً :- تتكون المحكمة الاتحادية من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وقضاة القانون وتحتاج الى ثلث اعضاء مجلس النواب لسن القانون الخاص بالمحكمة الاتحادية واهم اعمالها :-

١-الرقابة على قرارات حل المجالس المحلية .

٢-قرارات الطعن المقدمة من قبل السلطات التنفيذية (المحافظين) على قرارات المجالس التشريعية المحلية .

٢-رقابة محكمة القضاء الاداري:-

لقد ادرك المشرع العراقي اهمية انشاء قضاء اداري متخصص الى جانب القضاء العادي لما له من اهمية تتعلق بحماية مصالح الدولة ومؤسساتها مع تأمين حماية حقوق الافراد من قرارات الادارات التعسفية او المخالفة للقانون [٢]

واهم اعمال محكمة القضاء الاداري:-

١-رقابة محكمة القضاء الاداري على القرارات المجالس المحلية المتعلقة بإقالة رؤساء الوحدات الادارية.

حيث يحق لرؤساء المجالس التشريعية اقالة او سحب الثقة من المحافظين وبالمقابل من حق المحافظين الاعتراض على قرارات المجالس المحلية امام محكمة القضاء الاداري.

٢-رقابة محكمة القضاء الاداري على قرارات مجلس المحافظة الخاصة بإقالة اصحاب المناصب العليا في المحافظة.

---

[١] **د. نجيب خلف احمد ومحمد علي جواد ، القضاء الاداري ، بغداد ، ٢٠١٠.ص١٣.**

[٢] **- د. غازي ابراهيم – القضاء الاداري في العراق ابحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ،العدد الرابع، (بدون تاريخ) ،ص١٠**

النوع الثالث :- الرقابة الادارية

الرقابة الادارية :- تعني تلك الرقابة التي تباشرها السلطة الادارية المركزية في مواجهة الهيئات اللامركزية الادارية سواء كانت اقليمية كالإدارات المحلية او مرفقية كالمؤسسات العامة وغيرها ، وقد تمارس الرقابة الادارية في بعض الاحيان من قبل الهيئات المحلية ذات المستوى الاعلى على الهيئات ذات المستوى الادنى.

وتتضمن الرقابة الادارية:-

١-رقابة السلطة الادارية المركزية ، لقد افضت عملية التغيير السياسي في العراق بعد عام (٢٠٠٣) الى تقوية دور الاقليم والمحافظات على حساب السلطة المركزية (الاتحادية)، فقد نصت المادة(٥٥) فقرة أ من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام (٢٠٠٤).

لا يكون اي محافظ او اي عضو في مجالس المحافظة او البلدية او الادارات المحلية خاضعاً لسيطرة الحكومة الاتحادية.

كذلك القسم (٢)الفقرة (أ) من الامر رقم(٧١) لعام(٢٠٠٤) تقرير مجالس المحافظات مسؤوليتها مستقلة عن سيطرة او اشراف اي وزارة .

كذلك اكد الدستور النافذ لعام (٢٠٠٥) في المادة (١٢٢) فقرة (٥) والتي تنص على ان لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اي وزارة او جهة مرتبطة بوزارة وله استقلالية مالية .

وعلى الرغم من عدم وجود نصوص صريحة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) المعدل تقدر رقابة السلطة الادارية المركزية على الادارات المحلية حيث انه يمكن القول بوجود نصوص سواء في قانون المحافظات وقوانين اخرى قد منحت ضمنياً صلاحيات رقابة السلطة المركزية.

ويمكن تصنيف الرقابة التي تمارسها السلطات الادارية المركزية الى :-

١-رقابة رئيس الجمهورية :-

يكون رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء السلطة التنفيذية الاتحادية ووفقاً للدستور النافذ لعام (٢٠٠٥)[١]

ولما كان الدستور العراقي النافذ قد تبنى النظام النيابي(البرلماني) الذي يقوم على انبثاق السلطة التنفيذية من مجلس النواب حيث يمثل رئيس مجلس الوزراء السلطة التنفيذية بصورة فعلية في حين اصبح منصب رئيس الجمهورية هو منصب رمزي وشرفي.

ومن صلاحيات الرقابية غير المباشرة التي منحها قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وهو ما نصت عليه المادة (٢٦) اولاً منه يصدر امر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري وخلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه وبإمكان رئيس الجمهورية ان

[١] - يلاحظ في هذا الشأن ان المشرع الدستوري في هذه المادة قد استمد هذه المادة بشكل حرفي من القرار(٧١)لعام٢٠٠٤ والصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة(المنحلة).

يمارس دوراً رقابياً في حالة عدم توفر تحقيق الشروط القانونية بإمكان رئيس الجمهورية عدم اصدار المرسوم الخاص بالمحافظ.

٢-رقابة مجلس الوزراء:-

يعد رئيس الوزراء المسؤول التنفيذي عن السياسات العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بإدارة مجلس الوزراء.

وان دور مجلس الوزراء الرقابي يتمثل من خلال :-

١-اقتراح اقالة المحافظ:-

ان المحافظ هو الموظف التنفيذي الاعلى في المحافظة ويمكن اقالته عن طريق تصويب من مجلس النواب بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء.

ويلاحظ من هذا الشأن ان رئيس مجلس الوزراء هو المحرك الاساسي في اقالة المحافظ من قبل رئيس مجلس النواب فهو يستطيع من خلال هذه الصلاحية من ممارسة الرقابة على المحافظين اذا ما تحققت احد الاسباب القانونية التي تستوجب الاقالة .

٣-رقابة رئيس مجلس الوزراء على اصحاب المناصب العليا:-

ان اصحاب المناصب العليا :- وهم المدراء العامون ورؤساء الاجهزة الامنية العاملة في المحافظة يخضعون من الناحيتين العضوية والوظيفية للسلطة الادارية المركزية ممثلة بالوزارات المعنية فان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم توضح مجالس المحافظات اختصاص المصادقة على ترشيح الاشخاص لإشغال المناصب العليا ليتولى الوزير المختص تعيين امرهم.

وان الاختصاص الممنوح لمجالس المحافظات يجعل اصحاب المناصب العليا خاضعين من الناحية الفعلية لإدارة هذه المجالس ونتيجة لذلك فقد منح المشرع في قانون المحافظات رئيس مجلس الوزراء سلطة اقالة اصحاب المناصب العليا باقتراح من الوزير المختص[١]

واضافة لما تقدم ان الادارة في العراق ممثلة بالمجالس المحلية ورؤساء الوحدات الادارية تخضع لرقابة هيئة النزاهة وهي رقابة مهمة تسهم من الواقع اذا ما تم ممارستها وفقا لما اقره المشرع في قانون النزاهة الى مكافحة الفساد الاداري والمالي والذي استشرى في اغلب مؤسسات الدولة ومن ضمنها هيئات الادارات المحلية.

ويلاحظ في هذا الصدد ان الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة هي ذات طابع مالي ، حيث ان الاجراءات التي يمارسها ديوان الرقابة المالية هي مكملة لإجراءات هيئة النزاهة حيث ان ديوان الرقابة المالية عند اكتشافه لمحالفة يحيل الامر الى مكتب المفتش العام او هيئة النزاهة لغرض اجراء التحقيق.

وقد حرص الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ على ابعاد اي دور رقابي صريح للسلطة الادارية المركزية على الادارات المحلية الممثلة بالمجالس المحلية (محافظ- قضاء

---

[١] - نصت المادة (٧)تاسعاً ٢١ على ان رئيس الوزراء كذلك حق الاقالة باقتراح من الوزير المختص استناداً الى الاسباب الواردة في الفقرة ٨ من هذه المادة.

ناحية) وعلى جهازها الاداري التنفيذي والمتمثل (محافظ – قائمقام – مدير ناحية) واستعاض عنها برقابة مجلس النواب والتي اثبتت من خلال التجارب عدم فاعليتها لا سباب تتعلق بطبيعة عملها كسلطة تشريعية فضلاً عن التجاذبات بين الكتل السياسية الممثلة والتي عطلت بشكل او بآخر الدور الرقابي له.

تحليل مقومات البحث

نتيجة لتغير الظروف السياسية في العراق بعد عام (٢٠٠٣) ما نتج عن هذا التغير من تبدل في النظام الدستوري والقانوني ومن ثم صدور قانون ادارة الدولة لعام (٢٠٠٤) ومن ثم تبعه صدور الدستور لعام (٢٠٠٥) فقد تحول العراق من الدولة ذات الشكل البسيط الموحد والتي تقوم اساساً على وجود سلطات الثلاثة تشريعية- تنفيذية –قضائية تمارس اختصاصاتها على اقليم الدولة برمته الى دولة ذات الشكل المركب العروفة بالدولة الاتحادية (الفدرالية) والتي تقوم على تقاسم السلطات الثلاثة بين السلطات الاتحادية والاقاليم .

ولما كان النظام الاتحادي والذي جاء نصه في المادة(١١٢) من الدستور والذي لم يتبلور بعد يشير الى عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية.

وان نظام الادارة المحلية يمثل التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الادارية ولما كان الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١)لسنة (٢٠٠٨)المعدل قد منح المحافظات صلاحيات واسعة تتوالى ممارستها مجالس محلية منتخبة من ابناء الوحدات الادارية والتي تمثلها مجالسها وهي مجلس المحافظة والقضاء والناحية ومدى امكانية نجاحها تكتسب اهمية كبيرة في ظل ظروف بالغة التعقيد ولها انعكاسات خطيرة في حالة فشلها لا تقتصر على الجوانب القانونية فقط بل تمتد اثارها على الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية وهذه تشكل خطورة كبيرة على كيان الدولة ووحدتها السياسية .

وان تبني الشكل الاتحادي (الفدرالي) للدولة العراقية جاء كرد فعل لهيمنة النظام الشمولي المركزي الذي اتسم به النظام السياسي السابق حيث ولد قناعه راسخة لدى الطبقة السياسية الحالية ،يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية لمنع الاستبداد السلطوي .ووفقاً للمادة الرابعة من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية والتي حددت خمسة مستويات للحكم في الدولة هي الحكومة الاتحادية حكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية.

فيما يتعلق بالأقاليم فقد اعترف قانون ادارة الدولة في المادة (٥٣) بحكومة اقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في آذار لعام (٢٠٠٣) ممثلة بالمجلس الوطني ومجلس الوزراء وسلطة الاقليم.

وبالنسبة للمحافظات التي تقع خارج اقليم كردستان فقد اعطي لها المشرع الدستوري في قانون ادارة الدولة الحق في تشكيل اقاليم وفقاً لاجراءات يحددها القانون الذي تصدره الجمعية الوطنية وموافقة اهالي المحافظة من خلال الاستفتاء .
ومما يلاحظ فس هذا الشأن ان النموذج الفدرالي الذي تتبناه ادارة الدولة ادارة الدولة لم يسبق له مثيل في تجارب الدول التي اتخذت من الفدرالية شكلاً لها .
حيث ان النظام الفدرالي يقوم على تقاسم السلطات الثلاث تشريعية – تنفيذية- قضائية بين جهتين احدهما تمثل الدولة في كل اقاليمها وهي السلطة الاتحادية (المركزية) والاخرى تمثل اقليماً او ولاية معينة تشكل جزء من مجموعات اجزاء الدولة برمتها.
وهذه ظاهرة غير مألوفة، حيث عد المحافظات من مستويات الحكم المحلي المقابل للسلطة الاتحادية كما جاء في المادة(٤) من قانون ادارة الدولة ولم يرتب للمحافظات الاثر ذاته الذي رتبه للأقاليم الفدرالية وعلى وجه الخصوص اقليم كردستان حيث ان النظام الفدرالي يقوم على عنصرين اساسيين هما المشاركة والاستقلال حيث يستقل الاقليم او الولاية او المقاطعة في ادارة شؤونها وتمثل من قبل نوابها في البرلمان او المجلس او الجمعية في النظام الاحادي .
وتتولى المحكمة الاتحادية العليا الفصل في المنازعات والخلافات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية استناداً الى الدستور.

خـــــاتمة البـــحث

١-اتضح ان نظام الادارة في العراق هو خليط من قواعد الادارة المركزية وقواعد الادارة اللامركزية.
وان هذه التوجه قد فرضته طبيعة المرحلة اذ ان عصر المدينة والتقدم وتنوع الخدمات التي نتولاها الدولة وكثرتها تقضي بالتوسع بالنظام اللامركزي للما فيه من مزايا لغرض النهوض بالمرافق العامة وتأمين الحاجات المحلية في كل منطقة كما ان السلطات المحلية هي ادرى بحاجة المنطقة من السلطات المركزية .
٢-ان اشخاص الادارة اللامركزية المحلية والمرفقية هم من الاشخاص التي تخضع للقانون العام لاشتراكها في عناصر معينه منها الشخصية المعنوية والاستقلال الاداري والمالي .
٣-ان التشكيلات اللامركزية في العراق سواء كانت اقليمية ام محلية ام مؤسسات خاصة اي مرفقية فأنها تتبع في شؤونها الرئيسية للسلطة التنفيذية المركزية اي مجلس الوزراء وضمن حدود معينه .
٤-ان النظام اللامركزي في العراق ليس نظام ادارة سياسيه وعليه فان ادارة المرافق العامة التي تدخل ضمن واجبات الدولة الاساسية تدار بطريقة مباشرة من قبل تشكيلات الدولة المركزية كالداخلية ..المالية.. التجارة.. والصناعة .. والزراعة ....الخ .

والاعمال التي لها صفة محلية فأنها مناطقه بالسلطات المحلية والاعمال التي لها صفة مالية.. اقتصادية .. تدار من قبل مؤسسات ومصالح مرفقية لا مركزية.

التوصـــيات

١-خفض المستويات المحلية التي تعمل بموجبها الادارات اللامركزية الى مستويين اداريين هما (المحافظات–وبلديات) حيث ان تعدد المستويات الادارية المحلية لها جدوى فيها حيث تؤدي الى التضارب في الاختصاصات وتعقيد الاجراءات .

٢-وضع برامج زمنية محددة ومفصلة لنقل الاختصاصات التي تنص عليها قوانين الحكم المحلي من الوزارات المركزية الى الوحدات المحلية بحيث يسند اليها مسؤولية الرقابة على المحافظات والادارات المحلية.

٣-تنمية المواد الذاتية للمحليات ومنها قدراً من المرونة لسد احتياجاتها في حدود الاعتمادات المقدرة لكل محافظة او اقليم مع ضمانات ومعايير تكفل حق المساواة لكافة المحليات والمواطنين قبالة الخدمات العامة مع اعطاء دور واضح لمؤسسات المجتمع المدني في مشاركة في ادارة شؤون المحليات.

٤-من الضروري توحيد الانظمة والقوانين المتعلقة بتنظيم العلاقة بين الاجهزة المركزية والمحليات بحيث تتضمن التشريعات تحديد المستويات والاختصاصات وتنظم العلاقة بين السلطة المركزية والمحليات وفقاً لاعتبارات ديمقراطية حديثة تستجيب للتطور التاريخي والاجتماعي.

٥-تفعيل نظام المراقبة والمحاسبة وفق آليات جديدة لمكافحة الفساد السياسي والاداري.