



معوقات الرقابة على الوحدات الادارية المحلية ومتطلبات توازنها في
العراق بعد عام ٢٠٠٣ م

أ.م.د. عمر جمعة عمران

م.م. علاء عبيس راضي

كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد



*Obstacles to monitoring local administrative units and their
balance requirements in Iraq after 2003*

Prof. Dr. Omar Gomaa Omran

Alaa Abees Radi

*College of Political Sciences / University of
Baghdad*

_7090@gmail.com Alaa

dr_omarjumaa@yahoo.com



ملخص البحث

تعد العملية الرقابية احد اركان النظام السياسي في الادارة ، وتختلف اساليب العملية الرقابية وتنظيمها ومجالات اختصاصها ومستوياتها من دولة لآخرى ، لتأثرها بجملة من العوامل المجتمعية. ونظرا للظروف المتعلقة بطبيعة اعادة بناء الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣م واعادة تنظيمها سياسياً وادارياً ، فقد واجهت التجربة اشكاليات في تطبيقات اللامركزية ، مما سبب خلل وتشويه للتجربة وللغاية الاساس لايجاد نظام اللامركزية، وقد تجسدت اهم تلك الاشكاليات في مسألة الرقابة، مما جعل النظام الاداري في العراق مشوه بسبب عدم النص صراحة على رقابة السلطة التنفيذية ، فضلا عن تداخل عوامل اخرى متداخلة بين حزبية وثقافية ومفاهيمية، اثرت على العملية الرقابية التي تمارسها الحكومة المركزية على المحافظات غير المنتظمة بإقليم، كذلك اثارت العديد من المشاكل بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم منذ عام ٢٠٠٣م . لذلك يتناول البحث تحليل اسس الاختلال في مسألة الرقابة وبيان مستويات معوقاتها واهم اليات المعالجة فيما يتعلق بممارسة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية في العراق.

Abstract

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

المقدمة

تشكل الرقابة التي تمارسها الحكومات على الوحدات الادارية، احد اركان النظام السياسي في الادارة ، وتختلف اساليب العملية الرقابية وتنظيمها ومجالات اختصاصها ومستوياتها من دولة لاخرى، لتأثرها بجملة من العوامل المجتمعية. ونظرا للظروف المتعلقة بطبيعة اعادة بناء الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣م واعادة تنظيمها سياسياً وادارياً ، فقد وواجهت اشكاليات في تطبيقات اللامركزية ، مما سبب خلل وتشويه للتجربة وللغاية الاساس لنظام اللامركزية، وقد تجسدت اهم تلك الاشكاليات في مسألة الرقابة ، عندما حدد في الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥م في المادة (١٢٢/خامسا) على عدم خضوعها لسيطرة واشراف أي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة ، ولها مالية مستقلة ، لكن تم تدارك ذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م ليشير الى خضوع الوحدات الادارية لرقابة مجلس النواب في المادة (٢/ثانيا) . وهذا الامر قد جعل النظام الاداري في العراق مشوه لعدم النص على رقابة السلطة التنفيذية ، فضلا عن تداخل عوامل اخرى منها حزبية وثقافية ومفاهيمية اثرت على العملية الرقابية التي تمارسها الحكومة المركزية على المحافظات غير المنتظمة بإقليم، الامر الذي ثار ويثير العديد من المشاكل بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم منذ عام ٢٠٠٣م . وبالرغم من صدور القانون الذي ينظم عمل واختصاصات والعلاقة بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم والذي عدل اكثر من مرة ، الا ان العلاقة بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم مازالت تعاني من جملة من المعوقات التشريعية والثقافية والاجتماعية والمالية والمفاهيمية والحزبية ، الامر الذي تطلب توافر جملة من المستلزمات التي تجعل العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية متوازنة وفق مبدأ اللامركزية الادارية التي تتعلق بتوزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وفق قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨م المعدل.

تجسد اهمية البحث: في بيان فاعلية الرقابة على الوحدات المحلية في العراق ومتطلبات توازنها بين الاسس الدستورية والقانونية، سواء كانت من قبل الحكومة المركزية او الهيئات المستقلة المتمثلة بديوان الرقابة المالية او فروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م المنصوص عليها صراحة ممكن ان تبقى غير فعالة في حالة استمرار المعوقات التي تعاني منها بأنواعها المختلفة ، او ستزداد عدم فعاليتها في المستقبل في حال لم يتم توفير متطلبات نجاحها.

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

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

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

المبحث الأول

معوقات الرقابة على الوحدات المحلية في العراق

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

اولاً: المعوقات التشريعية والقانونية :

عند مطالعة نصوص الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥م نجد عدم الوضوح في مسألة تحديد الطبيعة القانونية للمحافظة من قبل المشرع العراقي ، ولاسيما في موضوع العلاقة بين السلطة المركزية(الحكومة الاتحادية) والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ففي اغلب نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م تحظى المحافظات بنفس الوضع والاختصاصات الذي تتمتع به الاقاليم حيث يمنح الدستور المحافظات كما منح الاقاليم الحق بممارسة الاختصاصات التي لم يحددها الدستور على انها من ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية، والاختصاصات المشتركة بين مستويي الحكم مع اعطاء الاولوية لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم في حالة الخلاف بينها وبين القانون الاتحادي في مجال الاختصاصات المشتركة^(١)، كما ينص الدستور على اجازة تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات وبالعكس باتفاق الطرفين^(٢)، وبذلك يمنح الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥م المحافظة غير المنتظمة بإقليم مركزاً قانونياً اكبر من كونها وحدات ادارية ويجعلها اقرب الى كونها كيانات سياسية بمنحها استقلالاً على الصعيد الداخلي ، واعطائها الحرية الكاملة لممارسة شؤونها الداخلية بنصه صراحة على انتفاء الرقابة على مجالس المحافظات ومنع الحكومة المركزية من ممارسة حقها في الرقابة والتوجيه حيث اغفل المشرع الدستوري بذلك مراعاة اهم الاسس الثابتة في نظام اللامركزية الإدارية في الدستور ذاته^(٣)، مع ان رقابة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية تعد من اهم مقومات اللامركزية الإدارية، لذلك لا يمكن اعتبار العلاقة بين الوحدات المحلية في العراق والحكومة الاتحادية (السلطة التنفيذية) ضمن نظام اللامركزية الادارية وانما الجمع بين اللامركزية الادارية والسياسية . كما ان معوقات الرقابة استمرت كذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م المعدل، رغم انه اناط مجلس النواب بمهمة الرقابة على الوحدات المحلية في العراق حسب نص المادة (٢) اثانياً) من قانون

المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م والتي نصت على (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب) مما أدى الى تعطيل الاختصاص الرقابي للحكومة المركزية^(٤)، تداخل الصلاحيات بين الحكومة المركزية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم كان واضحا في الدستور عندما منح المشرع العراقي بعد تحديد اختصاصات المركز والاختصاصات المشتركة بينه وبين المحافظات غير المنتظمة بإقليم عاد ليترك كل ما سواها الى الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، فالمشرع العراقي وقع في خلط كبير بين مفهومي اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية عندما ابقى الباب مفتوحا لاستقبال المرید من الاختصاصات بمرور الزمن من قبل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وبالتالي تعطيل الدور الرقابي للحكومة الاتحادية^(٥)، الامر الاخر هو تعدد جهات الرقابة من قبل المشرع العراقي من خلال اناطة الرقابة لمجلس النواب^(٦) والهيئات المستقلة والهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات^(٧).

ثانياً. المعوقات الادارية :

جملة من المعوقات التي تعترض العمل الرقابية منها عدم وجود اجهزة تنفيذية محلية ترتبط بالوحدات المحلية وارتباطها اداريا بالوزرات المركزية وفقدانها للكثير من امكانياتها البشرية والفنية نتيجة الاحداث التي غيرت معالم النظام السياسي في العراق في نيسان عام ٢٠٠٣م الامر الذي جعل السلطات المحلية تنفذ مشاريعها عن طريق اشخاص لا يملكون مقومات العمل الصحيح^(٨)، اضافة الى ذلك الفساد والبيروقراطية والتي تعد من المشاكل المعرقة لعمل الوحدات المحلية او الحكومة المركزية التي تؤدي بدورها الى عدم القيام بالواجب الرقابي على الوجه الامثل^(٩).

جملة من العوامل الاخرى تترك اثرها على الدور الرقابي الذي تقوم به الجهات المكلفة منها عدم وجود ضوابط موضوعية في الشروط المطلوبة في الترشيح للمجالس المحلية التي جاء بها القانون النافذ فإهمال المشرع العراقي للجانب المهني والخبرة العلمية والعملية كانت واضحة^(١٠) لذا نجد ان اغلب موظفو الوحدات المحلية يعانون من ضعف مستوى الخبرة الفنية والادارية وانخفاض المستوى العلمي والثقافي وقلة وجود التكنولوجيا، فهذه مشكلة متأصلة في الوحدات المحلية منذ القدم ولا زالت على الرغم من اعمال المؤسسات المحلية تتطلب الكثير من الدراسات الفنية والاحصاءات الواقعية^(١١)، المشكلة الاخرى التي الفت بظلالها على العمل الرقابي في الوحدات المحلية هو عدم معرفة طبيعة الدور الرقابي من قبل اغلب اعضاء السلطات المحلية الامر الذي ادري الى تدخلهم في عمل الاجهزة الادارية يرجع ذلك الى عدم توفر

الدراية بالقانون الاداري ومعرفتهم للتدرج الهرمي للسلطة الامر الذي سبب ارباك في المواقع بين السلطات المركزية والبرلمان والقضاء والمستويات الادنى المتمثلة بالأجهزة التنفيذية في المحافظة ، اسباب ذلك كثيرة منها عدم المعرفة القانونية وقلة الثقافة في هذا الجانب وقلة الدورات الداخلية المعدة لهذا الغرض او عدم الاستفادة من الدورات الخارجية من خلال استغلالها من اجل الترفيه والاستفادة المالية فقد وبالتالي تجدهم يعودون كما كانوا من ذي قبل^(١٢)، في ظل زيادة التقدم التكنولوجي والاقتصادي زادت اعباء السلطات المحلية الامر الذي ترك اثاره على المستوى الرقابي الذي تقوم به تلك المجالس على الاجهزة التنفيذية^(١٣).

ثالثاً. المعوقات المالية:

توفر الموارد المالية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم يمكنها من اداء اختصاصاتها ومنا الرقابة على الاجهزة التنفيذية داخل المحافظة ، اما في حالة عدم توفره فإن الدور الرقابي يكون مقتصرًا على التشخيص دون العلاج الامر الذي يعني تحكم المركز في المحليات والذي يتوجب ان تكون صادرة من مصادر محلية بالتالي فالاختصاص الرقابي للوحدات المحلية يكون مقيدا بالإعانات التي تحصل عليها من المركز والتي تصل الى نسبة كبيرة ، فالوحدات المحلية في العراق تعاني من مشاكل مالية متعددة كمثلتها في الدول النامية، فالموارد فيها لم تعد كافية لسد الحاجات التي يتطلبها السكان المحليين، مما يعني ضعف الجباية والرقابة من قبل السلطات المحلية^(١٤).

رابعاً. المعوقات المجتمعية :

أ. **التدخلات الحزبية:** تختلف طبيعة النظام الحزبي من حيث تشكيلاته وتطبيقاته في النظم السياسية، فأما ان يكون هناك حزبا واحدا يتسلم دفة الحكم في الدولة والذي تتبناه الكثير من الدول النامية (دول عالم الجنوب) ، مع اختلاف التبريرات بين هذه الدول بشأن التبني ، فتكون أحيانا مستندة بحجة الرغبة في الحفاظ على الوحدة الوطنية مبرره ذلك بأن تعدد الأحزاب يهدد بانقسامات قبلية محلية ، كذلك إن جهود التنمية السياسية والاقتصادية يجب أن تركز بيد واحد حتى لا تسمح بتفريق الجهود بصورة أحزاب مما يؤثر سلبا على جهود التنمية السياسية^(١٥)، او يكون هناك حزبان او اكثر يتنافسان من اجل الوصول الى السلطة لذلك تتأثر الرقابة بهذا النمط او ذلك من الانظمة الحزبية ، ففي نظام الحزب الواحد تكون السلطة التشريعية أداة بيد الحزب تنفذ ما يمليه عليها الحزب الواحد وبهذا تكون الرقابة في ظل هذا النظام صورية غير حقيقية^(١٦). اما نظام التعددية الحزبية والذي اعتمده العراق بعد التاسع من نيسان لعام

٢٠٠٣م لتبدأ محنة الدولة الجديدة في عملية ملئ المناصب متخذة في ذلك طريقة التوافقات السياسية والمحاصصة الحزبية من اجل ترضية كل الاطراف التي تشارك في العملية السياسية^(١٧). بالتالي فأن وجود مجموعة من الاحزاب التي تتنافس من اجل الوصول الى الحكم مع غياب حصول احد من هذه الاحزاب على الاغلبية التي تتطلبها عملية تشكيل الحكومة لذلك نجد امامنا نموذج الحكومة الائتلافية المشكلة من خلال التكتلات الحزبية ، بالتالي فعلمية الرقابة تكون بيد الاحزاب المؤتلفة الامر الذي يجعل من الانسجام والتوافق مبعثرا^(١٨) فالمثالب التي تحتسب على التعددية الحزبية تشكل عقبات امام الاختصاص الرقابي ، فالمأخذ على نظام تعدد الاحزاب هو عدم الحصول على الاغلبية في البرلمان من قبل احد الاحزاب وبالتالي يترك اثرا على تجانس السلطة التنفيذية لذلك نجد الصورة الائتلافية بين الاحزاب الفائزة مما يضعف السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان^(١٩). ومن ثم فان نظام تعدد الأحزاب يعبر عن الانقسامات الاجتماعية في المجتمع^(٢٠) ، لذلك فان الحكومة المنبثقة عن هذه التعددية تكون حكومة ائتلافية توافقية قائمة على أساس التوافقات السياسية لا على أساس الاستحقاق الانتخابي ، لذلك فان الرقابة البرلمانية تخضع للتوافقات السياسية قوة وضعفا^(٢١) .

ولما كان النظام الحزبي هو ثمن الديمقراطية بأبعدها الثلاث السياسية والاجتماعية والاقتصادية ليس على مستوى الدولة فقط بل يمتد الى مستوى الوحدات المحلية فأجماع الفقهاء على ان الديمقراطية هي نظام اجوف اذا لم تلازمه ادارة محلية^(٢٢). فالعراق شأنه شأن اي بلد نامي يعتمد نظام التعددية الحزبية وفق تجربة ديمقراطية ناشئة بعد عقود من الدكتاتورية فهو يعاني من مسألة التوزيع الحزبي والسياسي للمناصب الادارية والسياسية على مستوى الدولة او على المستوى المحلي فالكثير من المناصب السياسية والوظائف الادارية منحت على اساس الانتماء الحزبي والطائفي دون التأكيد على توفر الخبرة الفنية او مستوى الكفاءة لموظفي الوحدات المحلية الامر الذي جعل تشكيل المجالس المحلية في تلك الوحدات المحلية وفق قوائم حزبية قامت على المحاصصة الطائفية لا على البرامج الانتخابية^(٢٣)، فاختيار الرئيس التنفيذي في الوحدات المحلية كان عرضة دائما للمزايدات الحزبية والتوافقات بين الكتل والتي جعلت من عملية انتخابه تتأخر احيانا حتى تتضح خارطة الاحزاب السياسية المؤتلفة ، التأثير الحزبي لا يقف عند ذلك بل يمتد ليشمل اصحاب الاجهزة التنفيذية الاخرى في المحافظة لذلك نلاحظ عند التغيرات في المقاعد لمجالس المحافظات في كل فترة انتخابية تغيرات مماثلة في الجهاز الاداري فعلمية توزيع الوظائف الادارية بين الاحزاب الفائزة المؤتلفة من اجل امرين هما ضمان تنفيذ سياسته ومجازاة من ساهم

بفوزه الامر الذي يفضي الى عدم الاستقرار في الجهاز الاداري^(٢٤). كذلك مسألة ارتباط الاعضاء في المجالس المحلية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم بأعضاء البرلمان من نفس الكتلة وتأثرهم بالقرارات الصادرة منهم امر ولد حدود عازلة بين الاعضاء داخل المجالس المحلية وانعكس ذلك على الاداء الرقابي داخل الوحدة المحلية^(٢٥).

ب. المعوقات الامنية: معوق اخر اثر بشكل سلبي ومازال يؤثر على العمل الرقابي يتمثل في الواقع الامني فتدهور الوضع الامني والعمليات الارهابية التي لا تخلو منها المحافظات العراقية تقف عائقا امام الدور الرقابي سواء للمستوى المركزي او المحلي^(٢٦)، الا انه وفي اغلب الاحيان كان الوضع الامني يتخذ شماعة من قبل الجهات الرقابية من اجل عدم القيام بواجبها بالصورة الصحيحة والمطلوبة، معوق اخر يضاف الى المعوقات الحزبية السابقة ان البرلمان العراقي ولدوتين متتاليتين كان يخلو من المعارضة السياسية اذ ان الجميع مشاركين في السلطة التنفيذية تبعاً لسياسة التوافق والمحاصصة التي اضعفت الدور الرقابي للبرلمان وغيبت محاسبة السلطة التنفيذية واستجوابها لذلك نجد ان السلطة التشريعية لم تستطع وخلال تلك الفترة من توجيه السؤال او الاستجواب او اجراء التحقيق الا في نطاق محدود جدا^(٢٧). فاذا كان ذلك على المستوى الوطني فلنا ان نتصور كيف هو الحال بالنسبة للمستوى المحلي فاذا كانت العملية الرقابية على المستوى الوطني مصابة بمرض التوافقات والمحاصصة فان اصابتها بمرض الشلل التام كان على المستوى المحلي.

المبحث الثاني

متطلبات تحقيق التوازن في الرقابة على الوحدات المحلية في العراق

تعد الرقابة مجموعة من السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على اشخاص واعمال الوحدات المحلية يكون الغرض منها سيادة القانون واحترام مبدأ المشروعية تحقيق المصلحة العامة، فالعملية الرقابية المفروضة على الوحدات المحلية في اي بلد تهدف تحقيق مجموعة من الاهداف تتمثل في (٢٨) :

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

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

٣. ضمان حسن سير المرافق العامة التابعة للحكومة المركزية.

٤. حماية سكان الوحدة المحلية.

٥. حماية مصالح الغير.

٦. تعزيز القيم المؤسسية .

فالرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الوحدات المحلية امر لا بد منه وهو خصيصة من خصائص النظام اللامركزي الذي تتبناه الدولة والا تحولت هذه الوحدات الى دويلات داخل الدولة الام، فأجماع الفقهاء على ان الرقابة على الوحدات المحلية ضرورية بل هي حتمية من اجل حفاظ الدولة على وحدتها السياسية ، حيث يوجد هناك اسلوبين من الرقابة حيث الاسلوب الانجليزي والاسلوب الفرنسي(*)، لذلك تتطلب عملية الرقابة على تلك الوحدات مجموعة من المتطلبات التي تساعد على بقاء النظام اللامركزي يسير بصورته الصحيحة ومساره المعتاد ، فلا يمكن احكام الرقابة بشكل مطلق حتى لا تخرج عن دائرة اللامركزية ولا ترك الوحدات المحلية بدون رقابة او تكون بمستوى ضعيف حتى لا تتحول الوحدات المحلية داخل الدولة الواحدة الى دويلات وبالتالي الخروج عن دائرة اللامركزية الادارية ايضا. لذلك سوف نتناول اهم متطلبات الرقابة في العراق من اجل ضبطها وفق مسارها الصحيح وكذلك في مصر

وهي على العكس من الاولى حيث التخفيف من الرقابة المشددة حتى تكون اللامركزية الادارية حقيقة واقعية وليست مجرد حبر على اروقة الدستور والقانون. فمن اجل توازن الرقابة على الوحدات المحلية المتمثلة بالمحافظات والاقضية والنواحي حسب الدستور النافذ وقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وحتى لا تكون الوحدات المحلية دويلات مستقلة تماما عن الحكومة الاتحادية وتبقى ضمن نطاق اللامركزية الادارية فقط دون السياسية، فإن ذلك يستوجب مجموعة متطلبات تتمثل بـ :

اولاً. متطلبات تشريعية :

نصت المادة (٦٥) من الدستور العراقي النافذ على (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة باقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب) الامر الذي جاء به المشرع العراقي بهذا الشأن هو اضعاف دور مجلس الاتحاد مما يجعله مجلساً استشارياً وليس مساوياً لمجلس النواب لأن الاخير هو من يتحكم به الامر الذي جعل مجلس الاتحاد غير ذي اهمية هذا من ناحية اما من ناحية اخرى فإن حصول خلاف بين المجلسين مستقبلاً وهو امر وارد يجعل مجلس النواب يعدل قانون مجلس الاتحاد بل يحق له الغاءه حتى^(٢٩)، لذلك يتطلب تشريع مجلس الاتحاد من خلال تعديل المادة (٦٥) من الدستور لان المشرع اغفل اهمية هذا المجلس في حفظ توازن العلاقة بين الحكومة المركزية(الاتحادية) وبين الوحدات المحلية ، الجدير بالذكر هنا ان الوحدات المحلية يتم انشاءها من قبل المشرع في الدستور ويترك تنظيم شؤونها الى قانون ، والعراق واحد من هذه الدول التي اشار المشرع العراقي في المادة (١١٦) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ الى (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية)^(٣٠) ، والذي يهمنها هو المحافظات التي لم تنتظم باقليم والتي تمارس الوظيفة التشريعية حسب نص المادة(الثانية/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل حيث نصت(مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور و القوانين الاتحادية) على هذا الاساس تمارس مجالس المحافظات (التشريعات المحلية) ولكن يحكم تلك العملية مجموعة ضوابط او قيود هي^(٣١) :

١- القيد المكاني: المتمثل في الرقعة الجغرافية التي يستطيع مجلس المحافظة اصدار التشريعات المحلية فيها، وهي الحدود الادارية للمحافظة.

٢- القيد الموضوعي: الذي يتمثل في حصر اختصاص المجالس التشريعية بالموضوعات التي تمكنها من ادارة شؤونها المحلية وفق مبدأ اللامركزية الادارية هذا من جانب، ومن جانب اخر ان تكون تلك الموضوعات من ضمن اختصاصاتها حسب الالية التي وزع فيها الدستور النافذ الاختصاص التشريعي علة المستويات التشريعية الثلاث على مستوى البلاد ككل (اتحادية، اقليمية، محلية)

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

اما في الفقرة ثانيا من المادة (١٢٢) من الدستور النافذ والتي نصت (تمنح المحافظات التي لم تنتظم بإقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون) ، مما اثار هذا الامر جدلاً كبيراً لدى القضاء العراقي فيما اذا كانت مجالس المحافظات تمتلك الحق في تشريع القوانين المحلية للجانبين الاداري والمالي وانقسموا في ذلك الى اتجاهين^(٣٢):

الاتجاه الاول: يرى بأن مجالس المحافظات تتمتع بسلطة اصدار التشريعات مستندين الى نص المادة (الثانية\اولا) من القانون النافذ وقد ايدت المحكمة الاتحادية هذا الاتجاه في العديد من احكامها فقد ورد في احد قراراتها ان المادة (١٢١\ثانيا) من الدستور النافذ نصت على منح مجالس المحافظات التي لم تنتظم بإقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية...ولما كان فرض الرسوم والضرائب الضمنية من الامور المالية التي اشارت اليها المادة اعلاه بالتالي لمجالس المحافظات حق سن القوانين الخاصة وجباية الضرائب وفرض الرسوم والغرامات بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق اللامركزية الادارية) ، فاذا كان لمجالس المحافظات الحق في سن القوانين المحلية فان التشريع في اي قانون يمر بمراحل متعددة ومتسلسلة وهي الاقتراح ، المناقشة، الاقرار ، التصديق، النشر، فهل يمر التشريع المحلي بتلك المراحل ؟ ومن هي الجهة التي تمتلك الحق في الاقتراح؟ وكيف تتم المناقشة للمواد ومن ثم اقراره، ومن هي الجهة التي تتولى التصديق عليه

من بعد عملية الاقرار ومن ثم العملية الاخيرة وهي النشر؟ حيث لم يبين القانون علاوة على ذلك اليه سن التشريعات المحلية.

الاتجاه الثاني: يرى عدم تمتع مجالس المحافظات بأي اختصاص تشريعي وانما لها صلاحيات ادارية ومالية فقط، مجلس شورى الدولة ايد هذا الاتجاه وذلك في رأيه الذي جاء فيه (١- حدد الدستور الاحكام ذات العلاقة بتشريع القوانين وتصديقها واصدارها وان القوانين لا تصدر الا استنادا الى لنص دستوري، ٢- ان المادة ١٢٢\اولا من الدستور خولت سلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية، التنفيذية ، القضائية واصدار القوانين وفقا لأحكامه ولم يخول المحافظات الغير منتظمة بإقليم هذه الصلاحية ولم يصدر فيه اشارة بأن تصدر القوانين، ٣- ان القانون لا يكون سنده قانون اخر في الاصدار حيث لم يسبق ان صدر قانون استنادا الى قانون اخر). مما يعني ان المشرع اتبع اسلوب اللامركزية الادارية التي تعني توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية مع وجود رقابة واشراف مركزي، اما الفقرة (خامسا) من نفس المادة والتي نصت على(لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة) ليمثل خروجاً على النظام اللامركزي السائد ، لذلك تدارك المشرع العراقي الامر من خلال قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم في المادة الثانية\ثانيا والتي نصت على (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب) ، الا انه لم يبين الاليات والوسائل التي يتبعها مجلس النواب تجاه مجلس المحافظة او المجالس المحلية ، حيث ان المادة السابعة من القانون النافذ في البند ثامنا في الفقرة الثانية على(لمجلس النواب اقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء في حالة توفر الاسباب التالية ١- عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي ٢- التسبب في هدر المال العام ٣- فقدان احد شروط العضوية ٤- الاهمال او التقصير المتعمدين في اداء الواجب). من ما ذكر اعلاه يتطلب من المشرع العراقي اناطة الرقابة بالسلطة التنفيذية طالما ان المحافظات التي لم تنتظم بإقليم تعمل وفق مبدأ اللامركزية الادارية خصوصا في مسألة اقالة المحافظ من قبل البرلمان لذا يتطلب تعديل المادة ١٢٢ البند خامسا من الدستور النافذ بحيث يتم النص فيها على خضوع الوحدات المحلية لرقابة واشراف الحكومة المركزية او الخضوع لرقابة واشراف السلطتين المركزيتين التنفيذية والتشريعية الاثنان معا وليس لرقابة البرلمان وحده مما يتطلب كذلك تعديل المادة الثانية البند ثانيا من قانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨^(٣٣)، كذلك جعل اقالة المحافظ مباشرة من قبل مجلس النواب في حالة توفر الاسباب الواردة في

المادة (٧\البند ثامنا ١١) من الحاجة بالرجوع الى اقتراح من قبل مجلس الوزراء كما نصت على ذلك المادة السابعة البند ثامنا في الفقرة الثانية من القانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

اما المادة السابعة الفقرة رابعا اشارت الى ان العلاقة بين الوزارات المعنية اي المركزية والوحدات المحلية تنسيقية وليست رقابية فقد نصت (رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة). لذلك يتطلب من المشرع جعل هذه المادة علاقة رقابية وليست تنسيقية حتى لا يتم الخروج عن النظام اللامركزي السائد في الدول المقارنة^(٣٤).

كما يتطلب من المشرع العراقي ايضا تعديل المادة (٢٠) من القانون النافذ والتي نصت على (أ-لمجلس النواب ان يعترض على القرارات الصادرة من المجلس اذا كانت مخالفة للدستور او القوانين النافذة وفي حالة عدم ازالة المخالفة فلمجلس النواب الغاء القرار بالأغلبية البسيطة) بالتالي يتوجب على المشرع تحديد الحالات التي تعد مخالفة للدستور والقوانين النافذة بصورة حصرية حتى لا تكون هناك مشاكل بين المجلسين النواب ومجلس المحافظة^(٣٥). اضافة الى ذلك يتطلب من المشرع العراقي النص على الوسائل الرقابية وبيانها وعدم الاقتصار على الاستجواب الذي اورده المشرع العراقي في القانون النافذ (كل امر فيه اعفاء او اقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة استجواب للشخص المعني)^(٣٦)، حيث هناك مرحلة تسبق الاستجواب وهي السؤال كذلك يتطلب تقليل الجهات الرقابية فالعبرة ليست بالكم وانما بالنوع، فتعدد الجهات الرقابية تعني تشتت العمل ، كذلك يتطلب من السلطة التشريعية الاسراع في تشريع بعض القوانين الضرورية من اجل اناطة اللثام عن الاحكام التي جاء بها الدستور النافذ وتفصيل قواعده العامة ، من اهم تلك تعديل المادة(١١٥) من الدستور النافذ والتي تنص على (كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الالوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم في حالة الخلاف بينهما) حيث يعاب على تلك النصوص الدستورية جملة من الملاحظات التي تؤثر حتما بشكل مباشر على عمل الوحدات المحلية في العراق من هذه الملاحظات:

أ. عدم تحديد رسم السياسة العامة ضمن خانة الصلاحيات المشتركة مما يعني المساواة بين السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات وذلك عندما منحها حق تشريع القوانين ، فالدستور لم يكن موفقا في مسألة اللامركزية الادارية وخط بين اللامركزية السياسية والادارية عندما ترك الباب مفتوحا امام الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم

لاستقبال المزيد من الاختصاصات في قادم السنين، وبالتالي عطل عملها بسبب اللبس والغموض في الدستور النافذ في مسألة الاختصاص التشريعي الذي اثر بدوره على الاختصاص الرقابي للحكومة الاتحادية تجاه للمحافظات الغير المنتظمة بإقليم^(٣٧).

ب. تجاهل مفهوم الاولوية للمحافظات في ممارسة الصلاحيات المشتركة في الدستور وقانون المحافظات الغير منتظمة بإقليم ، فالأمر الدارج هو تغليب صلاحيات المركز على المحافظات مما يتسبب في تعطيل دور الوحدات المحلية في ممارسة اختصاصاتها الدستورية والقانونية واعتبارها حكومة قاصرين^(٣٨)، وبالتالي فإن الصلاحيات المالية والادارية الواسعة التي ذكرتها المادة ١٢٢ في الفقرة ثانيا ظلت حبرا على ورق^(٣٩).

ومما يتطلب ايضا تعديل النص بالخاصة بالاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم خصوصا في النفط والغاز فالإدارة المشتركة تثير الغموض وقد يتبادر السؤال الى ادارة هذه الموارد كيف تتم هل عن طريق مجلس ادارة مشترك ام عن طريق القرارات وعرضها من قبل المحافظات الغير منتظمة بإقليم امام الحكومة الاتحادية من اجل التصديق عليها او رفضها؟ اضافة الى ذلك مسألة تعيين الموظفين في هذه الدوائر فهل يتم تعيينهم من قبل الوحدات المحلية وسكانها حصريا او بصورة مشتركة مع الحكومة الاتحادية؟^(٤٠)، حيث هناك تكرار وتعارض في التشريعات مما جعل العلاقة بين المحافظات الغير منتظمة بإقليم والحكومة المركزية مشوشة نتيجة التضارب والازدواجية في الاختصاص الرقابي مما اثر على العملية الرقابية ككل^(٤١)، مما يتوجب على المشرع معالجة ذلك التضارب من خلال سن القوانين التي تعالج تلك المسائل يسبقها ذلك عرضها على مجلس شورى الدولة من اجل ضمان وحدة التشريع وتوحيد اسس الصياغة التشريعية وكذلك المصطلحات والتعابير القانونية. الجدير بالذكر هنا ان عملية توزيع الصلاحيات في الدولة الفيدرالية والتي تتحدد في الدستور تكون وفق الصيغ التالية:

أ. الحكومة المركزية صاحبة الاختصاص الاول ومن ثم تحدد اختصاصات الاقاليم على ان تكون بقية الاختصاصات من اختصاص الحكومة المركزية.

ب. تحدد اختصاصات الحكومة المركزية الاتحادية وبقية الاختصاصات التي تخص حكومات الاقاليم

ج. توزيع الاختصاصات والصلاحيات بالتساوي بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم.

المتطلع لهذه الطرق يجد ان الطريقة المثلى هي الثالثة، لكن بالنسبة لحالة العراق وتجربته الفتية يفضل اعتماد النموذج الاول بحيث يتم حصر الصلاحيات بيد الحكومة

الاتحادية في المرحلة الاولى لتكوين الدولة الفيدرالية لان هذا من شأنه ان يعزز مكانة الدولة ويردع الانفلات الامني والاجتماعي والسياسي الذي تتخبط به الدولة العراقية^(٤٢)، الجدير بالملاحظة هنا ان المشرع العراقي اتبع طريقة مختلفة عن الطرق الثلاث السائدة في الدولة الفيدرالية ، فذكر اختصاصات الحكومة الاتحادية في المادة(١١٠) من الدستور النافذ ، ليعود في المادة (١١٤) من الدستور النافذ لينص على جملة من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم فعندما تنظر الى هذه الاختصاصات نجد الكثير من الثغرات التي كان على المشرع تلافيتها منها مسألة ادارة الجمارك فكان الاجدر بالمشرع العراقي جعلها من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وفق المادة (١١٠) من الدستور العراقي النافذ، لما تشكل الادارة الجمركية من مركز سيادي مهم للحكومة الاتحادية فهي امر حيوي بالنسبة لها^(٤٣) ومن ثم النص على امر يخالف طبيعة التوزيع في الدولة الفيدرالية حيث نص في المادة (١١٥) من الدستور النافذ على(كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم تكون الاولوية لقانون الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم في حالة الخلاف)، امر الذي يؤكد المغالاة في اللامركزية الادارية على حساب المركز ورغبة من المشرع العراقي في منح المحافظات الغير منتظمة بإقليم صلاحيات واسعة للتخلص من الدكتاتورية التي كانت سائدة قبل عام ٢٠٠٣ تجاه تلك الوحدات الادارية المحلية لكن لا يصح معالجة الخطأ بالخطأ.

التداخل في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وبين المحافظات الغير منتظمة بإقليم جعل من المسؤولية العامة شبة ضائعة مما يتطلب من المشرع العراقي تحديد اختصاصات مجالس المحافظات بصورة دقيقة انسجاما مع التطبيق السليم لمبدأ) حيث ما وجدت السلطة توجد المسؤولية) مما يسهل ازالة التداخل في الاختصاصات تفعيل عملية الرقابة وخاصة القضائية عند وجود تصرفات خارج اطار اختصاصاتها او صلاحياتها وفقا للدستور والقانون النافذين^(٤٤).

ثانياً. المتطلبات الثقافية والاجتماعية: ان اشاعة ثقافة اللامركزية الادارية والمالية والتنمية امر ضروري من اجل التقدم والتنافس وليس طريقا للتفكك والتوحد فالتخطيط يمكن ان يكون من الاسفل من خلال مشاركة المواطنين المحليين في الوحدات المحلية من خلال ما تتمتع به تلك الوحدات من الاستقلال في الشؤون المالية والادارية^(٤٥)،

كذلك يلعب الوعي السياسي للمواطنين دورا كبيرا في التأثير على الرقابة والرقابة البرلمانية بصورة خاصة لذلك يتوجب توفر مستوى عالي من الوعي السياسي والاجتماعي لدى المواطن حتى يؤثر ويسهم في عملية صنع القرار هذه العملية تقع على عاتق مؤسسات التربية والتعليم العالي والمراكز البحثية والثقافية ودور النشر وغيرها من اجل القيام بهذا الجانب الحيوي^(٤٦). ان اول مؤسسة يتلقى الفرد فيها تعليمه بعد العائلة هي المدرسة وان العناصر المكونة لهذه الأخيرة من مدير للمدرسة، مدرسون ومناهج دراسية فضلا عن المراسيم الرمزية والجو العام للمدرسة، وكل هذا يكون بيئة اجتماعية تكون اقرب إلى السلطة السياسية لكن لا تقتصر عملية بناء الوعي السياسي في مؤسسة العائلة والأسرة، بل يلعب الدين ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية، فضلا عن الاتصال المباشر مع الحكومة^(٤٧)، وهذا كله يسهم في خلق وتكوين وعي سياسي يسهم في عملية تفعيل الرقابة البرلمانية في حين ان غياب هذا الوعي يؤثر في فاعلية هذه الرقابة وبالتالي فان الرقابة البرلمانية تتأثر بدرجة وعي الشعب ومدى ثقافته، كلما كان الشعب منفتحا، مثقفا، عارفا لحقوقه مقرا لواجباته تكون درجة الرقابة قوية من جانب النواب لان هؤلاء يعملون بمدى ثقافة الشعب، فكلما كان الشعب مثقفا بذل النواب قصارى جهدهم لإصدار قرارات تصب في خدمة الصالح العام كسبا لرضاه^(٤٨). مما لاشك فيه ان النظام الديمقراطي وخاصة البرلماني يتطلب عددا كبيرا من السياسيين اصحاب الخبرة والكفاءة والثقافية السياسية العالية، اختلاف الدول بين فقيرة نامية واخرى متقدمة له الدور الاكبر في خلق هذه الثقافة فهي لا تتوفر في ليلة وضحاها وانما تتطلب اموالا كبيرة وموارد اكبر فهي امتداد تاريخي طويل للحياة السياسية في البلدان الغنية^(٤٩)، الحال اكثر من ذلك في المستوى المحلي الذي يتطلب العمل على تأهيل وتدريب السلطات المحلية توعيتهم من خلال الدورات التدريبية بالتعاون مع الجامعات وكليات القانون خصوصا من اجل التعرف على القواعد القانونية من قبل اساتذة القانون في تلك الكليات وبالتالي جعلهم على دراية بالانشطات الادارية وتعريفهم بحدود اختصاصاتهم من اجل رفع مستواهم الفني والاداري^(٥٠). فضلا عن تفعيل دور الصحافة التي تهدف الى حماية المصلحة العامة وتوجيه المسؤولين من اجل تفادي الاخطاء وتصحيحها من اجل تحقيق الاهداف وبالتالي منع الانحراف والتقليل منه مما يترك اثرا ايجابيا على تفعيل الرقابة^(٥١) عن دور الاعلام المرئي والمسموع والمقروء وبالتالي تسهم في عملية تفعيل الرقابة بنوعيتها الشعبية والبرلمانية والعكس صحيح في حالة عدم توفر كل العوامل السالفة الذكر سيؤدي الى ضعف الرقابة ويقلل من فاعليتها، ليتبين لنا ان الرقابة البرلمانية التي يقوم بها النواب متأثرة بوعي الشعب وثقافته السياسية فكلما كان منفتحا وعارفا بحقوقه

واجباته نجد النواب حينها سيبدلون قصارى جهدهم من اجل تشريع القوانين او اصدار القرارات التي تصب في خدمة الصالح العام من اجل كسب رضاه^(٥٢). الامر ذاته على المستوى المحلي حيث يتطلب تثقيف وتوعية الجماهير من خلال الجهد الاعلامي ومنظمات المجتمع المدني من اجل معرفة تلك الجماهير بدورها الانتخابي والواجب الاخلاقي الذي يكمن في اختيار اعضاء المجالس المحلية على اساس الكفاءة والنزاهة والمستويات العلمية والمؤهلات المطلوبة مما يجعل تلك المجالس تقوم بعملها الرقابي على الوجه الصحيح في حالة فاعلية الرقابة الشعبية^(٥٣).

اضافة لما تقدم نرى ان الأوضاع الاجتماعية تشكل اهم العوامل المؤثرة على فاعلية العمل الرقابي للبرلمان في ظل ظهور العدد الهائل من الاحزاب السياسية في المشهد السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣م عاكسا لنا تنوعا كبيرا في النسيج العراقي لذلك يتطلب وجود تجانس اجتماعي واجماع سياسي لانهما شرطان مسبقان للديمقراطية المستقرة ، فالانقسامات المتعددة الاجتماعية منها والسياسية داخل تلك المجتمعات تؤدي بطبيعة الحال الى عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي بالتالي لا يصلح الوضع القائم الا للديمقراطية التوافقية ، نجد ذلك جليا في العملية السياسية في العراق خلال الدورتين الانتخابيتين خلال الفترة (٢٠٠٦م-٢٠١٤م) والتي القت بظلالها على العملية السياسية مؤدية الى تشكيل حكومة التوافق السياسي وليس الاستحقاق الانتخابي الامر الذي غيَّب المعارضة السياسية فالكامل مشتركون في البرلمان والحكومة بهدف تقاسم المغنم السلطوية ، بالتالي غياب او اختفاء الدور الرقابي الامر الذي ادى الى انتشار الفساد الاداري والمالي وظهور الازمات الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

ثالثاً. متطلبات مفاهيمية

يجب استخدام المصطلحات القانونية الدقيقة والصحيحة من قبل المشرع فهي احد اهم المتطلبات لتوازن العميلة الرقابية وتحديد نوعها وشدتها ، كذلك لا بد ان تكون مفهومه لدى الموظفين العاملين في الوحدات المحلية وللمواطن المحلي ، فهناك فرق بين اللامركزية السياسية التي تعني(توزيع النشاط السياسي والاداري بين حكومة مركزية وفروعها الاقليمية من جهة وهيئات مستقلة منتخبة من جهة ثانية على ان يبقى للحكومة المركزية نوع من الاشراف العام)^(٥٤) واللامركزية الادارية(التي تعني توزيع الوظيفة الادارية وليس التنفيذية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة مع وجود رقابة من قبل الحكومة المركزية)^(٥٥)، ووجود كل منهم يختلف باختلاف شكل الدولة فاللامركزية الادارية يمكن ان توجد في الدولة البسيطة والمركبة لكن اللامركزية السياسية لا يمكن ان تتواجد في الدولة البسيطة وانما فقط في الدولة المركبة ، كذلك الفرق بين الادارة

المحلية والحكم المحلي ، فرغم الخلاف بين الفقهاء حول الاتفاق وعدم الاتفاق بشأن الاختلاف بين المصلحين فالفريق الاول يرى ان المصطلحين مترادفين وبذلك يكون الخلاف لفظي لدى هذا الفريق ، اما الفريق الاخر فيرى ان مصطلح الادارة والحكم المحلي غير مترادفين مع ذلك فأنهما يعبران عن اسلوب واحد من اساليب التنظيم الاداري فكل من المصطلحين يعبر عن نظام معين يتميز عن الاخر بمجموعة خصائص وسمات رغم ذلك فهذا الفريق يرى انهما يجسدان اسلوبا واحد او اللامركزية الاقليمية ، وهناك مجموعة معايير اعتمدها هذا الفريق للتفريق بين المصطلحين تمثلت في (٥٦) :-

١. معيار السلطة : حيث تكون اللامركزية الاقليمية حكما محليا في حالة الاعتراف للمجالس المحلية في تلك الوحدات سلطات واسعة خاصة المحلية منها كما هو الحال في الدول التي تنص دساتيرها صراحة على حقها في ممارسة اية اختصاصات غير ممنوعة صراحة في الدستور او القوانين النافذة ، عكس ذلك تكون اللامركزية الاقليمية ادارة محلية في حالة عدم ممارستها اية اختصاصات جديدة دون الرجوع في الاصل الى الحكومة المركزية قبل صدور القوانين التي تجيز لها فعل ذلك.

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

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

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

اما الفريق الثالث يرأى أن الحكم المحلي يعتبر احد صور اللامركزية السياسية حيث تكون الاختصاصات التي تمارسها الوحدات المحلية غير مقتصرة على الوظيفة الادارية وانما تمتد لتشمل الوظيفتين التشريعية والقضائية لذلك يأخذ الحكم المحلي بعدا سياسيا -دستوريا ويقوم على حساب وحدة الدولة السياسية، اما الادارة المحلية فهي

تتعلق بتوزيع الوظيفة الادارية بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية مع وجود رقابة واشراف من الحكومة المركزية^(٥٧).

الخاتمة

من خلال ماتقدم، يتبين ان الرقابة تتباين من حيث النوع ومن حيث الكم، حسب طبيعة نظام اللامركزية فجد الرقابة صارمة وتتمتع بنوع من المركزية ولاسيما من قبل السلطة التنفيذية عند اتباع اسلوب الادارة المحلية (اللامركزية الادارية)، اما في حالة نمط الحكم المحلي (اللامركزية السياسية) حيث نجد الرقابة هنا تتسم بالوهن، وذلك بسبب طبيعة الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المحلية داخل الدولة الاتحادية بحيث لا تملك السلطة المركزية الا القدر القليل من الرقابة عليها ، بالتالي فان تفعيل الدور الرقابي للحكومة الاتحادية والسلطة المركزية ، يجب ان يسبقه استخدام المصطلح الدقيق والصحيح من قبل المشرع في الدولة الاتحادية كما هو الحال في العراق فقد استخدم المشرع العراقي مصطلح الادارات المحلية في المادة (١١٦) من الدستور النافذ وكان موفقا في ذلك ومتلائم مع طبيعة التنظيم اللامركزي للدولة، لكن عند الرجوع للفصل الخاص بالإدارات المحلية ، نلاحظ ان المشرع العراقي كان يقصد به الحقوق الادارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان والكلدان والاشوريين وسائر المكونات الاخرى، بالتالي فإن اختلاف شكل الدولة العراقية ورسم تكوينها من عاصمة واقاليم ومحافظة لا مركزية وادارات محلية، جعل اللامركزية السياسية جنب اللامركزية الادارية وبالتالي وقع الخلط بينهما اتجاه الاقليم (كرديستان) واتجاه المحافظات غير المنتظمة باقليم، فالمصطلح الشامل اليوم للمحافظات غير المنتظمة باقليم (حكومات محلية) وليست ادارات محلية، اي وجود الصبغة السياسية فيها مما يعني وجود سلطات اخرى غير السلطات الاتحادية الموجودة في العاصمة

ولها الحق في التشريع والتنفيذ والقضاء لكنها لا تتمتع باللامركزية السياسية، كما يتصف بها الأقاليم فلا توجد هناك سلطة تشريعية ولا سلطة قضائية، بالتالي أصبحت المحافظات غير المنتظمة بإقليم تتمادى في تفسير النصوص التشريعية وخاصة (المادة ٢ /اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم والتي نصت على (مجلس المحافظة أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).

كذلك استعمل المشرع العراقي مفردة خاطئة (التشريع) مع (اللامركزية الادارية) عندما منح مجلس المحافظة سلطة التشريع وبنفس المادة ينص على اللامركزية الادارية، فلو رجعنا لتعريف اللامركزية الادارية والتي تعني توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية مع وجود رقابة واشراف من قبل الحكومة المركزية، نجد ان المشرع العراقي لم يوفق ابدا في اختيار المصطلحات الدقيقة وبالتالي جعل تلك الوحدات المحلية تتمادى في الاستقلال وتطالب به ، مع وجود مبرر دستوري في المادة (١١٩) ينص على حق تكوين الاقاليم، الامر الذي ادى الى ضعف الرقابة على الوحدات المحلية في العراق، والمغلاة في اللامركزية الادارية وصولا الى اللامركزية السياسية. ومن جملة المعوقات الاخرى التي تركت اثرها على الدور الرقابي الذي تقوم به الجهات المكلفة هو عدم وجود ضوابط موضوعية في الشروط المطلوبة في الترشيح للمجالس المحلية التي جاء بها القانون النافذ فإهمال المشرع العراقي للجانب المهني والخبرة العلمية والعملية كانت واضحة. اضافة الى ما مثلته مسألة ارتباط الاعضاء في المجالس المحلية في المحافظات غير المنتظمة بإقليم بأعضاء البرلمان من نفس الكتلة وتأثرهم بالقرارات الصادرة منهم امر ولد حدود عازلة بين الاعضاء داخل المجالس المحلية وانعكس ذلك على الاداء الرقابي داخل الوحدة المحلية ، واخيرا جسد المعوق الذي اثر بشكل سلبي ومازال يؤثر على العمل الرقابي يتمثل في الواقع الامني فتدهور الوضع الامني والعمليات الارهابية التي لا تخلو منها المحافظات العراقية وقفت عائقا امام الدور الرقابي سواء للمستوى المركزي او المحلي.

الهوامش

- (١) المادة (١١٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- (٢) المادة (١٢٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.
- (٣) ازهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص٢٣٥.
- (٤) علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٤، ص١٦٠.
- (٥) ساجد حميد عبل الركابي، الرقابة في النظام اللامركزي، الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، بغداد، الجزء الثاني، ٢٠١٢، ص٣.
- (٦) المادة (الثانية اثنان) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٧) المواد (٤٥-٤٧) من القانون نفسه.
- (٨) نوال عبد الكريم الطائي، تأثير الديمقراطية في تشكيل المجالس المحلية (دراسة ميدانية في مجلس محافظة بغداد)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، كلية الادارة واقتصاد، ٢٠٠٩، ص١١٧.
- (٩) -كامل الكناني وامنه حسين، اللامركزية وادارة المجتمعات المحلية، بحث مقدم الى معهد التخطيط الحضري والاقليمي، جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص٦٢.

- (١٠) عدنان الصالحي ، مجالس المحافظات في العراق بين النجاح والاختفاق، بحث منشور في شبكة النبا المعلوماتية بتاريخ ١١-٢٠٠٧ متاح على الرابط التالي <http://www.annabaa.org> تاريخ الزيارة ١٥-٢-٢٠١٧.
- (١١) عبدالرزاق الشخيلي، الادارة المحلية "دراسة مقارنة"، مكتبة السيسبان ، بغداد، ط٢، ٢٠١٥، ص٢٣٩.
- (١٢) حنان محمد القيسي، مجالس المحافظات بين النص القانوني والواقع التطبيقي، مقدم الى جامعة كربلاء، كلية القانون، ص٨.
- (١٣) عمر هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٢، ص١٩٣.
- (١٤) عبد الرزاق الشخيلي، الادارة المحلية دراسة مقارنة، المصدر السابق، ص٢٣٨.
- (١٥) سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر ، جامعة القاهرة ،كلية الحقوق ، ٢٠٠٧، ص٢٢٧.
- (١٦) غسان سلامة ، اين الديمقراطية؟، ورقة مقدمة الى ديمقراطية من دون ديمقراطيين "سياسة الانفتاح في العالم العربي (الإسلامي)"، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت، ط٤، ٢٠٠٠، ص٢٤.
- (١٧) احمد عدنان كاظم، اشكالية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية الى الادارات المحلية في العراق "رؤية تحليلية في الواقع والطموح"، بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٥٣، ٢٠١٦، ص١.
- (١٨) حسان محمد شفيق العاني، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطابع وزارة التعليم العالي، جامعة بغداد، ١٩٨٥، ص١٦٧.
- (١٩) ايمن محمد شريف، الازواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٥٠٩.
- (٢٠) ارنت لبيهارت ،الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد ،ترجمة حسني زينة ،منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية ، بغداد-بيروت ، ط١، ٢٠٠٦، ص١٠٠.
- (21) Gunnar Sjoblom, party strategies in a multiparty systems(lund:studentliteratur,1968,p28
- (٢٢) محسن العبودي، دور الاحزاب المصرية في دعم الادارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص٥.
- (٢٣) ساجد حميد عبل الركابي ، الرقابة في النظام اللامركزي، المصدر السابق، ص٤
- (٢٤) ايمن محمد شريف، الازواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، المصدر السابق، ص٥٠٣.
- (٢٥) حنان محمد القيسي، مجالس المحافظات بين النص القانوني والواقع التطبيقي، المصدر السابق، ص٨
- (٢٦) علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسات العامة في العراق، المصدر السابق، ص١٦٩.

- (٢٧) حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الخامس، العدد الاول، ٢٠١٦، ص ٥٧.
- (٢٨) عبد الرزاق الشихلي، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية " دراسة مقارنة"، المعهد العربي، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥، ص ٣٣.
- (*) تكون الرقابة وفق الاسلوب الانجليزي ضئيلة من قبل الحكومة المركزية على الوحدات المحلية نظرا لما تتمتع به الوحدات المحلية من حرية واسعة في اداء الوظائف المحددة لها، عكس الاسلوب الفرنسي حيث تكون الرقابة شديدة من قبل الحكومة المركزية على الوحدات المحلية لان اختصاصات الوحدات المحلية لم تحدد على سبيل -الحصر، للمزيد ينظر محمد علي الخلايلة، الادارة المحلية وتطبيقاتها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ١١٨-١١٩.
- (٢٩) محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٥١٩.
- (٣٠) المادة (١١٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- (٣١) حنان محمد القيسي وآخرون، شرح قانون المحافظات الغير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مؤسسة النور الجامعة، بغداد، ٢٠١٠، ص ٢٣-٢٤.
- (٣٢) قتادة صالح الصالح، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة الخامسة، العدد الثالث، ٢٠١٣، ص ٢٣٤.
- (٣٣) غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، بغداد، العدد الحادي عشر، ٢٠٠٨، ص ١٤٧.
- (٣٤) المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- (٣٥) المادة (٢٠) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- (٣٦) المادة (٥١) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
- (٣٧) ساجد احمد عبل الركابي، الرقابة في النظام اللامركزي، المصدر السابق، ص ٣.
- (٣٨) رحيم حسن موسى، ملاحظات حول اللامركزية، دراسات حول اللامركزية، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات غير المنتظمة بإقليم ج ١، ٢٠١٢، ص ٣.
- (٣٩) المادة (١٢٢) ثانيا من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.
- (٤٠) ميثم حنظل شريف وعلي هادي عطية، التنظيم الدستوري لاختصاصات محافظات العراق، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، المجلد الرابع، العدد الثاني، ٢٠٠٧، ص ١٩١-١٩٢.
- (٤١) عمر هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية، المصدر السابق، ص ١٩٩.
- (٤٢) رضا عبد الجبار سلمان الشمري و ايداد عايد والي البديري، بناء الدولة العراقية الجديدة والفيدرالية، دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف الاشرف، ط ١، ٢٠٠٩، ص ٥٧.
- (٤٣) عفراء رياض محمد، الاقاليم وادارات الحكومات المحلية واثرها على وحدة العراق، رسالة ماجستير، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للثقافة والتربية والعلوم، قسم الدراسات السياسية، ٢٠١٣، ص ١٠٧.

- (٤٤) اسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الادارية الاقليمية "دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة"، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول، السنة الرابعة، ٢٠١٢، ص٣٠.
- (٤٥) علي محسن اسماعيل العلق، توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في اطار اللامركزية الادارية" وفق الدستور العراقي"، دراسات حول اللامركزية، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات الغير منتظمة بإقليم، بغداد، الجزء الاول، ٢٠١٢، ص٢١.
- (٤٦) صادق الاسود، علم الاجتماع السياسي اسسه وابعاده، مطابع وزارة التعليم العالي، بغداد، ١٩٩٠، ص٢٤٠.
- (٤٧) جابريل اية واخرون، السياسات العامة المقارنة في وقتنا الحاضر، نظرة عالمية، ترجمة هشام عبد الله، الاهلية للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص٦٣-٦٨.
- (٤٨) صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، الانظمة السياسية، مطابع وزارة التعليم العالي، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص٣٧.
- (٤٩) صادق الاسود، الاجتماع السياسي اسسه وابعاده، المصدر السابق، ص٢٤١.
- (٥٠) محمد عبد الحميد الجويني، النظام القانوني لمجالس المحافظات في العراق في ضوء المبادئ العامة للإدارة المحلية، رسالة ماجستير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، المنظمة العربية للتربية والعلوم، جامعة الدول العربية، ٢٠١١، ص١٦٠.
- (٥١) جمال عبد الكريم عبد العليم السيد، اليات الرقابة الشعبية على نشاط المرافق العامة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، ٢٠١٤، ص٤٢.
- (٥٢) حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية في العراق ومستقبل النظام السياسي في العراق، المصدر السابق، ص٦٧.
- (٥٣) عمر هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية، المصدر السابق، ص٢٠١.
- (٥٤) طه حامد الدليمي، الفيدرالية او اللامركزية السياسية" حفظ لوحدة العراق المهددة.. وانصاف لمكوناته المتعددة"، بلا دار نشر، ٢٠١١، ص٢٣.
- (٥٥) منير محمود الوتري، المركزية واللامركزية في القانون العام، مطبعة المعارف، بغداد، ط١، ١٩٧٦، ص٩.
- (٥٦) ايمن عودة المعاني، الادارة المحلية، دار وائل للنشر، الاردن، عمان، ط٢، ٢٠١٣، ص٤٠ وما بعدها.
- (٥٧) ايمن عودة المعاني، الادارة المحلية، المصدر السابق، ص٤٠.

قائمة المصادر

١. الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥

٢. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٣. ازهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.
٤. علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٤.
٥. ساجد حميد عبل الركابي، الرقابة في النظام اللامركزي، الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، بغداد، الجزء الثاني، ٢٠١٢.
٦. سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠٠٧.
٧. ايمن محمد شريف، الازدواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٨. أرنت ليهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينة، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد-بيروت، ط١، ٢٠٠٦.
٩. عبد الرزاق الشихلي، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية " دراسة مقارنة"، المعهد العربي، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥.
١٠. محمد علي الخلايلة، الادارة المحلية وتطبيقاتها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
١١. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩.
١٢. حنان محمد القيسي واخرون، شرح قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مؤسسة النور الجامعة، بغداد، ٢٠١٠.
١٣. رحيم حسن موسى، ملاحظات حول اللامركزية، دراسات حول اللامركزية، وزارة الدولة لشؤون المحافظات، الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات غير المنتظمة بإقليم ج١، ٢٠١٢.
١٤. رضا عبد الجبار سلمان الشمري وايداد عايد والي البديري، بناء الدولة العراقية الجديدة والفيدرالية، دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف الاشرف، ط١، ٢٠٠٩.

١٥. علي محسن اسماعيل العلق، توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في اطار اللامركزية الادارية" وفق الدستور العراقي"، دراسات حول اللامركزية، وزارة الدولة لشؤون المحافظات ، الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات الغير منتظمة بإقليم، بغداد، الجزء الاول، ٢٠١٢.
١٦. لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية" دراسة تحليلية مقارنة" ، منشورات زين الحقوقية - السنهوري، بغداد، ٢٠١١.

References

1. The effective Iraqi constitution of 2005
2. Law No. 21 of 2008 amending the governorates that are not organized into a region.
3. Azhar Hashem Ahmed, Organizing the Relationship between the Central Authority and the Regional Authorities in the Federal System, The National Center for Legal Publications, Cairo, 2014.
4. Ali Abd al-Razzaq al-Khafaji, Local Governments and Public Policy Making in Iraq, Al-Sanhouri Library, Baghdad, 1st edition, 2014.
5. Sajid Hamid Abel Al-Rikabi, Oversight in the Decentralized System, The Higher Authority for Coordination between the Provinces, Ministry of State for Provincial Affairs, Baghdad, Part Two, 2012.
6. Suad Al-Sharqawi, Political Systems in the Contemporary World, Cairo University, Faculty of Law, 2007.
7. Ayman Mohamed Sharif, Organic and Functional Duality between the Legislative and Executive Powers in Contemporary Regimes, Arab Renaissance House, Cairo, 2005.
8. Arendt Liebhardt, Consensual Democracy in a Multiple Society, translated by Hosni Zeina, Publications of the Institute for Strategic Studies, Baghdad-Beirut, 1st Edition, 2006.

9. Abdel-Razzaq Al-Sheikhly, The Relationship between the Federal Government and Local Administrations, "A Comparative Study", The Arab Institute, Beirut, Lebanon, 2005.
10. Muhammad Ali Al Khalayleh, Local Administration and its Applications, Dar Al Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2009.
11. Muhammad Omar Mouloud, Federalism and the possibility of its application in Iraq, University Foundation for Publishing and Distribution, Beirut, 2009.
12. Hanan Muhammad Al-Qaisi and others, Explanation of the Law of Provinces Not Organized in a Region No. 21 of 2008, Al-Nour University Foundation, Baghdad, 2010.
13. Rahim Hasan Musa, Notes on Decentralization, Studies on Decentralization, Ministry of State for Provincial Affairs, Higher Commission for Coordination between Governorates that are not organized in Region C1, 2012.
14. Rida Abdul-Jabbar Salman Al-Shammari and Iyad Ayed Wali Al-Budiri, Building the New and Federal Iraqi State, Dar Al-Diyaa for Printing and Design, Al-Najaf Al-Ashraf, 1st edition, 2009.
15. Ali Mohsen Ismail Al-Alaq, Distribution of Powers between the Federal Government and Local Governments in the Framework of Administrative Decentralization "According to the Iraqi Constitution", Studies on Decentralization, Ministry of State for Provincial Affairs, The Supreme Commission for Coordination between the Provinces that are not organized in a region, Baghdad, Part One, 2012.
16. Luqman Omar Hussein, The Principle of Participation in the Federal State, "A Comparative Analytical Study", Zain Human Rights Publications - Al-Sanhouri, Baghdad, 2011.