

## المرفق المحلي دراسة مقارنة

### *Local Facility Comparative study*

م. د. **حيدر مهدي حداوي**: دكتوراه في القانون العام/القانون الإداري، باحث في مركز الدراسات الاستراتيجية القسم القانوني

**Dr. Haidar Mahdy Heddawi**: PhD in General law/ management law, a researcher in Strategic Studies Center, Legal Section.

## الملخص:

لم تعد مشكلات الحكم والإدارة بالبساطة التي كان عليها قديما فقد تعقدت المشكلات كثيرا باتساع رقعة الدولة الحديثة وتضخم حجمها وزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي عليه فكان الزاما على الدولة القيام بتنظيم إدارة جميع المصالح التي يحتاجها الأفراد وعلى الأصعدة كافة بغية توزيع الوظيفة الإدارية بين سلطتين، مركزية وأخرى سلطة محلية في إدارة المرافق العامة أو المحلية في الدولة بهدف تلبية إشباع الحاجات الملحة للسكان في الدولة ككل ومنهم الأفراد السكان المحليين ضمن رقعة جغرافية معينة ومحددة، تاركة المرافق المحلية لإنشاءها سواء كانت مرافق إدارية أم اقتصادية أم اجتماعية بالإشراف والرقابة عليها من قبل الإدارة المحلية في المحافظات العراقية بهدف إشباع الحاجات العامة لهم وبجودة عالية لها وبشكل مستمر ومنتظم من دون أي توقف أو انقطاع ضمن حدود معينة.

**الكلمات المفتاحية:** أساس قانوني، رقابة قضائية، الجودة والنوعية، سلطة محلية.

## Abstract

The problems of governance and administration are no longer as simple as they used to be in the past. The problems have become much more complicated with the expansion of the modern state, its enlargement in size, and the increase in its interference in economic activity. Therefore, it was obligatory for the state to organize the management of all interests at both levels, in order to distribute the administrative function between two central authorities and another authority. Local in the management of local utilities in the state in order to satisfy the local needs of the local population within a specific geographical area, leaving the national public utilities to the central authority, which works to establish and supervise them in order to satisfy the general needs of the people within the borders of the state as a whole.

**Keywords:** Legal basis, judicial oversight, quality and quality, local authority.

## المقدمة

ابتداءً إن الحكم المحلي يعد رباطاً روحياً قبل أن يكون جزءاً مهماً من الجهاز الإداري الحكومي في أي دولة، والذي وجد ليُجعل الحياة جميلة وليس لمجرد أن يجعلها ممكنة فحسب، وبما لا يدع مجالاً للشك فيه أنه ينشأ في حياة كل جماعة محلية ضروب من الحاجات المشتركة من الخدمات التي تتبع من هذه الجماعات داخل المجتمع والتي يتم تقديمها من قبل المرافق المحلية العامة التي تقوم بأنشائها وتشرف عليها السلطات في الدولة سواء كانت مركزية أم محلية والمتمثلة بالهيئات الإدارية بها على حد سواء، عليه يكون للمرفق المحلي مفهومين الأول عضوي ويقصد به الجهاز أو المنظمة الذي يقدم خدمة عامة للجمهور والثاني مادي ويقصد به النشاط الهادف لإشباع حاجات عامة لجمهور المواطنين في جزء من رقعة محددة ضمن الإطار المحلي ويقوم به شخص عام أو خاص ولكن تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية عليه.

أولاً- التعريف بموضوع البحث: يتميز موضوع المرفق المحلي بأهمية خاصة، لاسيما في مجال تقديم الخدمات وإشباع الحاجات العامة المختلفة والمتعددة والمتنوعة التي يحتاجها أفراد المجتمع في الدولة ككل وبنوعية جيدة وسرعة مناسبة باعتباره يقع من ضمن الاسس الديمقراطية، عليه فالمرافق المحلية التي يغطي نشاطها لرقعة جغرافية محددة من الدولة بغية إشباع الحاجات العامة لسكان هذه الرقعة أو لجزء من الدولة، بهدف رفع المستوى الاجتماعي والنمو المحلي مما يترتب عليه ممارسة الديمقراطية على الصعيد الإداري، بناء عليه فإن جوهر فكرة المرفق المحلي التي تعني وجود حاجات محلية اقتضت تدخل السلطة المحلية المختصة لإنشاء مرفق محلي لإشباعها شرط أن تكون الخدمات التي يقوم بتقديمها بنوعية جيدة لإشباع تلك الحاجات وبخلاف ذلك لن يؤدي الغرض الذي أنشئ من أجله المرفق المحلي لأن أضراره تكون أكبر على المصلحة الخاصة بالأفراد والمصلحة العامة للدولة.

ثانياً - أهمية موضوع البحث: يمثل موضوع المرفق المحلي أهمية كبيرة تستحق البحث والدراسة بشكل مستفيض من أجل الوقوف على أهم نقاط الالتقاء والتباعد بين الأفراد والمرافق المحلي فيما يتعلق بتقديم الخدمات منه والتي تتصل بشكل مباشر بالمواطنين واحتياجاتهم بشكل يومي مباشر في

تمشية امورهم الحياتية المختلفة والتي لا يمكن لهم بأي حال من الأحوال الاستغناء عنها نظراً لأهميتها القصوى لهم.

ثالثاً- إشكالية البحث: مما لا شك فيه أن أي دراسة لا يمكن أن تكون غاية في حد ذاتها بل هي تكون وسيلة لتحقيق غايات معينة مسبقاً ومنها إنشاء المرافق المحلية إذ يعالج هذا البحث موضوعاً في غاية الأهمية في معرفة الدور الأساسي الذي يؤديه المرفق المحلي في تقديم الخدمات المختلفة والمتنوعة التي يحتاجها المجتمع في الدولة ككل ومن ضمنها احتياجات السكان المحليين ضمن نطاق المحافظات، عليه تتمثل اشكالية هذا البحث بما يلي:

- ١- ما محتوى وسيلة المرافق المحلية؟
- ٢- ما هي المرافق المحلية وما هو مفهومها؟
- ٣- كيف يتم إنشاء وتطوير المرافق المحلية؟ وما هو الدور الذي تقوم به على الصعيد المحلي بتقديم الخدمات للجمهور المتنوعة بما يلبي طموحاتهم ومن ثم الرضا عنها؟
- ٤- ما هو الأساس القانوني "الدستوري أو التشريعي" لوجود الرقابة عليها؟
- ٥- ماهي أنواع القيود المفروضة عليه عند مرحلة البدء بإنشائها ابتداءً؟
- ٦- هل تقع عليه رقابة متعددة سواء كانت مركزية أو محلية أو حتى قضائية؟
- ٧- هل تخضع المرافق المحلية بدورها للمبادئ العامة التقليدية بالإضافة إلى المبادئ الحديثة المتطورة التي تتضمن الجودة والتنوعية بتقديم الخدمات المتنوعة منها؟

بناء عليه سنحاول في هذه الورقة البحثية ومن خلال البحث بين ثناياها الإجابة عن كل هذه التساؤلات كلما تطلب الأمر منا ذلك.

ثالثاً - منهجية البحث: سنتبع في ثنايا هذا البحث المنهج العلمي التحليلي المقارن لنصوص القانون التي تشمل "الدستور والتشريع والأنظمة والتعليمات" وأيضاً يشمل الآراء الفقهية في كل من العراق وفرنسا ومصر والتي تمتلك تجربة غنية في مجال البحث والتي من شأنها إثراء الواقع القانوني العراقي فيما يتعلق على وجه الخصوص بالمرافق المحلية فيهما.

رابعاً - خطة البحث: تبعاً لما تقتضيه طبيعة موضوع البحث ارتأيت تقسيمه على شكل مبحثين، إذ سأتناول في المبحث الأول ماهية المرافق المحلية الذي ينقسم على مطلبين، إذ نبحت في المطلب الأول مفهوم المرافق المحلية ونتناول في المطلب الثاني القيود التي ترد على المرافق المحلية في حين سنتناول في المبحث الثاني الرقابة على المرافق المحلية والذي ينقسم على مطلبين نتناول في المطلب الأول الأسس القانونية للرقابة على المرافق المحلية ونبحت في المطلب الثاني الرقابة

القضائية على المرافق المحلية ويتبعهما خاتمة تحتوي على أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها ومن الله التوفيق.

### المبحث الأول - ماهية المرافق المحلية:

ابتداءً يقوم المرفق المحلي على واقعة مادية محسوسة مؤداها الأفراد الذين يعيشون في وحده محلية ما ويشعرون بالرغبة في إشباع حاجاتهم الجماعية من السلع والخدمات، فإذا ما اعترفت الدولة بهذه المصالح المحلية فإنها تسبغ عليها الحماية والصفة القانونية، حيث يقوم المشرع بمنح الوحدات الإدارية التي تمثلها الجماعة المحلية الشخصية القانونية، حتى يتوافر لهذه الجماعة القدرة على الإفصاح عما تقضيه رعاية هذه المصالح من أعمال وتصرفات قانونية التي تختص بها الدولة، عليه سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الأول التعريف بمفهوم المرافق المحلية ونبحث في المطلب الثاني القيود التي ترد على المرافق المحلية وكما يلي تباعاً.

**المطلب الأول - مفهوم المرافق المحلية:** سنتناول مفهوم المرافق المحلية من حيث التعريف لها وأيضاً من حيث عناصر وجودها ويكون ذلك كله من خلال تقسيم هذا المطلب على فرعين الأول التعريف بالمرافق المحلية ونبحث في الفرع الثاني عناصر وجود المرافق المحلية.

**الفرع الأول - التعريف بالمرافق المحلية:** ابتداءً لم يتعرض المشرع والفقهاء في فرنسا ومصر والعراق لوضع تعريف معين أو محدد للمرافق المحلية وأيضاً القضاء لم يتطرق إلى بيان وضع تعريف له، ومما لا شك فيه أن الغرض الأساسي من إيجاد التعريف له هو بيان الأركان الضرورية والعناصر الجوهرية لوجود الشيء المعروف وهي التي تميزه عن غيره وعلى ذلك يتطلب الأمر منا وضع تعريف للمرفق المحلي حيث يمكن تعريفه كالاتي المرفق المحلي "هو مشروع يقوم على تقديم خدمة ذات مضمون محلي تهم سكان جزء من إقليم الدولة بصفة خاصة، ولاتهم باقي أجزاء أقاليم الدولة بهذه الصفة، وتقوم بأدائها السلطة المحلية تحت رقابة السلطة المركزية" أو هو "المرفق المحلي العام الذي يقوم بإنشائها الأشخاص العامة بغية تقديم خدمة لسكان محليين ومحددتين في الدولة يهدف لإشباع حاجات عامة محلية ذات نفع محلي عام".

**الفرع الثاني - عناصر وجود المرافق المحلية:** لا بد من توافر أربعة عناصر جوهرية فيه لوجود المرافق المحلية إذ يمكن لنا إيجازها على الوجه التالي:

أولاً- وجود المشروع المعين: يعد المرفق المحلي مشروعاً منظماً تمارسه مجموعة من أبناء المجتمع تستعين بوسائل مادية وفنية لتحقيق الغرض المقصود ويختلف هذا الغرض المنشود باختلاف المشروع نفسه، فمثلاً يكون الغرض من إنشاء المشروع الخاص هو استهداف النفع الخاص وتحقيق الربح له،

أما الغرض من المرفق المحلي هو أداء خدمة لصالح مصلحة الجماعة المحلية وسد حاجاته (حيدر، ٢٠٠٩)، ولكن التساؤل الذي من الممكن أن يظهر لنا؟ هو هل كل مشروع تقوم ببناءه الدولة أو إنشائه ضمن النطاق الإقليمي لها يعتبر مرفقا محليا؟ الجواب -كلا لأنه ليس كل مشروع تقوم ببناءه الدولة أو إنشائه يعتبر مرفقا محليا، بل عندما يكون سبب الإنشاء لتحقيق الربح المادي لها دون تحقيق النفع العام "المصلحة العامة"، فلا تعتبر من قبيل المرافق المحلية، والعلة في ذلك تكمن بكون المرافق المحلية هي المرافق التي تتوافر فيها شروط أو عناصر معينة تميزها عن المشروعات التي يقصد منها مجرد الربح المادي فقط (المهنا، ١٩٧٢) عليه يستعين المشروع لتحقيق الغرض المقصود منه بوسائل وأشخاص ومواد مرتبة ترتيبا إداريا لأداء هذه الخدمة العامة للأفراد (الطماوي، ١٩٧٣).

ثانيا- تقديم خدمة ذات مفهوم محلي: تختلف هذه الخدمة بتنوع مفهوما فقد تكون خدمة مادية كتوريد الماء والكهرباء أو تكون على شكل تقديم المساعدات الاجتماعية والمعونات الشعبية وقد تكون خدمات غير مباشرة معنوية كالتعليم والثقافة وإنشاء النوادي والمكتبات والمسارح وغيرها، وقد تكون خدمات أخرى كالمواصلات والنقل العام وممكن أن تكون خدمات تتعلق بالنظام العام والسلامة العامة والصحة والبيئة، ولكن يتعين علينا أن نذكر أن عملية إشباع هذه الحاجات لا يكون حكرا على السلطة المحلية وحدها، فقد يكون هناك مشروعات خاصة تنشأ لتحقيق هذه الخدمة.

ثالثا- تشرف على أداء هذه الخدمة السلطة المحلية: في جميع الأحوال يجب أن يظل المرفق المحلي مملوكا للإدارة المحلية والاشرف عليها مع وجود رقابة محلية عليها.

رابعا - وجود رقابة السلطة المركزية: يقتضي الأخذ بالنظام اللامركزي خلق عدد من الأشخاص الاعتبارية العامة مستقلة عن الدولة سواء من حيث الذمة المالية للدولة أو الأهلية القانونية أو المسؤولية الإدارية، لأن الأصل في استقلال المجالس المحلية في استقلالها باختصاصاتها وهو أن تتمتع بحرية مطلقة ومن دون معقب عليها، إنما هي حرية مقيدة منظمة حتى لا تخرج عن إطار السياسة العامة للدولة بغية حماية المصالح العليا للدولة ككل، وبعد الانتهاء من البحث في إيجاد تعريف للمرفق المحلي وأيضا الخوض في عناصر وجود المرفق المحلي يظهر لنا تساؤل مهم إلا وهو هل توجد مبادئ عامة تحكم المرافق المحلية في المحافظات العراقية؟

الجواب: نعم حيث استقر الفقه والقضاء الإداري خلال القرن العشرين على حصرها في أربعة مبادئ هي ١- دوام وانتظام سير المرفق المحلي ٢ - مدى قابلية المرفق المحلي للتعديل والتطوير ٣- المساواة في الانتفاع بخدمات المرفق المحلي ٤- النوعية الجيدة لخدمات المرفق المحلي. وهذا النوع الأخير والجديد يرقى إلى المبادئ الدستورية الملزمة للجميع بما فيهم السلطة التشريعية وقد نص عليه

صراحة الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل بدلالة المادة عشرون منه بأن "تلتزم الدولة بتشجيع التعليم الفني والتقني والتدريب المهني وتطويره وفقا لمعايير الجودة العالمية" وكذلك أكد عليه المجلس الدستوري الفرنسي عام ١٩٩٢ على أن مبدأ دوام وانتظام المرفق العام له قيمة دستورية، وعاد مرة ثانية المجلس الدستوري الفرنسي ليؤكد عليه في قرار اخر بتاريخ ٢٣ تموز ١٩٩٦ ولكن بالمقابل نجد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم ينص عليه، لذلك نأمل من مشرعنا الدستوري الالتفات إليه من خلال النص عليه في أول تعديل دستوري لإلزام جميع السلطات وجميع المرافق العامة به تحت رقابة قانونية وقضائية وبرلمانية.

#### المطلب الثاني: القيود التي ترد على المرافق المحلية: من المعروف أن المرافق المحلية

لها صور عديدة، فقد يتم إنشاؤها بصورة إجبارية والتي يجب أن يتم تعيينها بقانون أو قد تكون مرافق يتم إنشاؤها بصورة اختيارية والتي يترك المشرع تحديدها للسلطة المحلية والتي تصبح حرة في إنشائها أو عدم إنشائها المرفق المحلي والتي تتكيف مع الوحدة الإدارية، وإذا كانت المجالس المحلية في هذه الصورة حرة في إنشاء المرافق المحلية، فقد ترد على هذه الحرية بعض القيود، عليه ولضرورة البحث سنقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول القيود الإيجابية، ونبحث في الفرع الثاني القيود السلبية وعلى النحو الآتي: (العقلاني، ١٩٥٩)

الفرع الأول - القيود الإيجابية: يمكن لنا إيجازها ومن خلال وجود قيدين هما:

أولاً- تحقيق الصالح العام: كما هو معلوم أن المرفق المحلي يحقق المصلحة العامة وهو الأصل بوجوده (حمدي، ١٩٧٣) وهذا مبدأ ثابت لا يمكن الخروج عنه، فإذا تخلف هذا المبدأ، عندها فلا يعد هذا المرفق من قبيل المرافق المحلية، لخروجه عن الهدف المحدد للصالح العام والمتمثل بتحقيق المصلحة العامة التي تتبناه الدولة ككل، فعلى سبيل المثال لا الحصر، إذا ما قامت محافظة ما من المحافظات العراقية بإنشاء مخبز حكومي محلي بـ (الأحمد، ٢٠٠٨) سبب نقص في مادة الطحين، فإن هذا الإنشاء يكون غير مشروع إذا ما هدفت من وراء ذلك الحصول على وفرة مالية لزيادة الأرباح لها وتنمية أو تعظيم للموارد المالية ضمن الرقعة الجغرافية المحلية المحددة لها والعلة في ذلك تكمن بعدم تحقيق النفع العام من إنشاء هذا المخبز بل الهدف الرئيسي يكمن وراء ذلك هو الحصول على الربح المادي (دول، خطأ الإدارة، ٢٠١١) وهذا بحد ذاته يتعارض مع مبدأ إنشاء المرافق المحلية بشكلها العام والمتمثل بتحقيق المصلحة العامة (الزغبى، ٢٠١٢).

ثانياً- تحقيق الصالح المحلي: لا يجوز للهيئات المحلية أن تنشأ إلا المرافق المحلية ضمن نطاق سلطتها المحلية "النطاق الجغرافي المكاني الخاص بها قانوناً ضمن الحدود الإدارية لكل محافظة" وهذا بعد ذاته يعد قيد عليها ولا يحق لها تجاوزه بغية إشباع المصالح المحلية للأفراد المحليين من خدمات واحتياجات متنوعة، وذلك يقع ضمن تطبيق مبدأ الخصوصية للإقليم المحلي، فعلى سبيل المثال لا الحصر، إذا قامت السلطات المحلية بإنشاء مرفق محلي في محافظة أخرى عراقية والتي تقع ضمن الرقعة الجغرافية لمحافظة أخرى، هنا عندها يقع هذا الإنشاء باطلاً لخروجه عن مبدأ الخصوصية الإقليمية، وكذلك عندما يكون إنشاء المرفق المحلي يقع ضمن الرقعة الجغرافية للمحافظة نفسها ولكن لا يقوم بإشباع حاجات لا تهدف لإشباع حاجات الشعب المحلي في نطاق الوحدة الإدارية، عندها يعد هذا خروجاً على مبدأ الخصوصية الموضوعية (حبيش، ٢٠١١).

الفرع الثاني- القيود السلبية: سنبحث عن هذه القيود وعلى شكل نقاط رئيسة متعددة للوقوف على الوجه الحقيقي لها نظراً لأهميتها القصوى في موضوع بحثنا هذا والتي تتمثل فيما يلي:

أولاً- إذا كانت المشاريع الخاصة تقوم بإشباع الحاجات العامة على النحو المرضي: عندها يقع المنع على الهيئات المحلية إنشاء مثل هكذا مشروعات لعدم الحاجة إليها، تطبيقاً واحتراماً لمبدأ حرية التجارة والصناعة التي تنص عليها التشريعات المختلفة ومنها دستورنا العراقي بدلالة نص المادة الثانية والعشرون منه بأن "الملكية الخاصة مصونة، ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها في حدود القانون" كما نص في موضع آخر بموجب المادة الخامسة والعشرون منه على أن "تكفل الدولة إصلاح الاقتصادي العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتتنوع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنمية موارده" (الطهرواي، ٢٠٠٤).

ثانياً - إذ قامت السلطة المركزية بإنشاء أحد المرافق المحلية في محافظة ما، التي تقع ضمن النطاق الجغرافي للسلطة المحلية: عندها لا يحق للسلطات المحلية الواقع إنشاء المرفق المحلي ضمن نطاقها المكاني من قبل السلطة المركزية إنشاء مرفق عام محلي آخر مشابه له ضمن الرقعة الجغرافية لها (العراقي، ٢٠٠٥) فمثلاً عند قيامها بإنشاء مستشفى للأمراض العقلية في هذه المحافظة من قبل السلطة المركزية، والعلّة في ذلك تتمثل في عدم وقوع اعتداء من جانب السلطة المحلية على اختصاص الشخص الإداري العام السلطة المركزية الاتحادية" والمتمثل في الدولة (صالح، ٢٠١٧).

### المبحث الثاني - الرقابة على المرافق المحلية:

سنتناول في هذا المبحث الرقابة على المرافق المحلية في النظم المقارنة كفرنسا ومصر أولاً بغية تعميق فهمنا لنظامنا القانوني في إنشاء المرافق المحلية ومعرفة الغاية منها، وهذا لا يعني تزويدنا

بأنماط يمكن تطبيقها في بلدنا العراق، فالنظام الذي يعمل بنجاح في دولة ما، لا يمكن تأكيد نجاحه خارج بيئته الطبيعية ولكن الدراسة المقارنة تساعدنا على بلورة المعايير التي يمكن أن نقيس بها مدى كفاية معيارنا على أن نأخذ من هذه المقارنة ما يتفق مع بيئتنا وظروفنا، وعليه فالمرفق المحلي هو نشاط تتولاه الهيئات أو الأشخاص العامة كالحكومة أو الهيئات المحلية سواء بصورة مباشرة أو من الممكن أن تعهد به للآخرين ولكن تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة للأفراد في المجتمع التي تتطلبها المصلحة العامة علما أن بعض المرافق تعد وطنية وتهم جميع المواطنين وتختص بإشباعها الجهات المركزية ومنها على سبيل المثال لا الحصر المرافق الخارجية والجيش وغيرهما، والبعض الآخر مرافق محلية ذات طابع محلي يقدم خدماته بشكل مباشر للمواطنين الساكنين في بلدة أو مدينة معينة سواء أقامت السلطة المركزية أم السلطة المحلية بإدارته وعلى حد سواء (لفية، ٢٠٠٨) وتمارس السلطة المحلية والمركزية نوعا من الرقابة على تلك المرافق بنحو من التعاون تتباين حسب أهمية الخدمات التي يقوم بتقديمها المرفق المحلي نفسه، إذ يعد الاختصاص الرقابي من وظائف الإدارة العامة للتأكد من إنجاز الوظائف الإدارية بنحو من الموضوعية والنجاح ومن جانب آخر يعد الاختصاص الرقابي أحد أهم نتائج توزيع الوظائف الإدارية على السلطات المركزية ونظيرتها المحلية للتأكد من كفاءة المرفق بعنصرية الموضوعي والبشري لإنجاز المهام الموكلة إليه وتقديم الخدمات العامة للأفراد المحليين الموجودين سواء أكان المرفق ذا طابع مركزي كدوائر التسجيل العقاري أو ذا طابع محلي كمرفق البلدية وغيرها من المرافق العامة الأخرى (حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، ١٩٩١) حيث يتكفل الدستور والقانون العادي والتشريع الفرعي تنظيم هذه الغاية ومن ثم تنقيد جميع الهيئات العامة بتلك النصوص لضمان أن كل ما يصدر عنها مشروع ومنسجم مع مبدأ الدولة القانونية، عليه تعد الرقابة الوسيلة التي تقوم بها السلطتين المحلية وأيضا المركزية لغرض تحقيق المخطط من الأهداف والحفاظ على وحدة الدولة إداريا وسياسيا إضافة لتحقيق التجانس في النشاط القانوني والإداري في وقت واحد (الزهري، ٢٠٠٩). عليه سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في الأول منه الأسس القانونية للرقابة على المرافق المحلية ونبحث في المطلب الثاني الرقابة القضائية على المرافق المحلية وكما يلي تباعا:

**المطلب الأول - الأسس القانونية للرقابة على المرافق المحلية:** سنتناول في هذا المطلب بالبحث عن الأسس القانونية للرقابة على المرافق المحلية في الدول محل المقارنة كفرنسا ومصر والعراق ويكون ذلك من خلال فرعين، نبحث في الفرع الأول عن الأساس الدستوري للرقابة على المرافق المحلية، ونتطرق في الفرع الثاني إلى الأساس التشريعي للرقابة على المرافق المحلية:

الفرع الأول - الأساس الدستوري للرقابة على المرافق المحلية: ابتداء يجب أن نستعرض الأسس الدستورية للرقابة على المرافق المحلية في الدول محل المقارنة كفرنسا ومصر ومن ثم بعد ذلك نعرض على العراق وبشكل متسلسل ومتدرج ومتناسق، حيث نص المشرع الدستوري الفرنسي في دستور عام ١٩٥٨ المعدل بموجب المادة (٢١) منه على وجود الرقابة بأنه "يتولى رئيس مجلس الوزراء توجيه أعمال الحكومة ويضمن تنفيذ التشريعات ويجوز أن يفوض بعض صلاحياته للوزراء" (الفرنسي، ١٩٥٨) يتبين لنا ان المشرع الدستوري الفرنسي قد منح لرئيس مجلس الوزراء حق الرقابة بشكلها العام على المرافق المحلية والمتمثلة في عدة صور متنوعة ومن ضمنها الإشراف أو المراجعة أو التفهيش بغية التأكد من حسن الأداء الفعلي لها على أتم وجه وذلك التأكد من تحقيق الغاية التي وجد من أجلها ألا وهي تحقيق المصلحة العامة (حيدر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة دراسة مقارنة، ٢٠١٣) أما في مصر إذ نص الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل في المادة (١٦٢) منه على وجود الرقابة عليها ما نصه "الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة الحكومة ويشرف على أعمالها ويوجهها في أداء اختصاصاتها" وبناء على ما تقدم نجد منح المشرع الدستوري المصري رئيس الوزراء اختصاصا رقابيا على المرافق المحلية. أما في العراق فقد أورد مشرعنا الدستوري في دستور عام ٢٠٠٥ بدلالة المادة (٨٠) منه بأن "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة" (المصري، ٢٠١٤) وفق هذه المادة الدستورية تخضع المرافق العامة المحلية الموجودة في المحافظات كافة، إلى رقابة السلطة المركزية الاتحادية في العاصمة، والمتمثلة في مجلس الوزراء العراقي الذي يحق له قانونا بالإشراف والرقابة على المرافق العامة والمحلية الموجودة في المحافظات، للتأكد من سير العمل فيها بانتظام واطراد، وها هنا قد أبدع مشرعنا العراقي في النص على وجود رقابة من قبل السلطة المركزية في العاصمة بالرقابة على المرافق المحلية على الرغم من وجود رقابة وإشراف عليها من قبل السلطة المحلية للتأكد من مدى نوعية الخدمات التي تقدمها للأفراد في المجتمع بصورة مستمرة وبنوعية جيدة وهي نقطة تحسب لصالح مشرعنا الدستوري، ومما تقدم يظهر لنا التساؤل الآتي - هل توجد قيود على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية الاتحادية في العاصمة بغداد في رقابتها على المرافق المحلية في المحافظات العراقية غير المنتظمة بأقاليم؟ وهل المرافق المحلية في كردستان العراق مشمولة بذلك؟

الجواب: كلا، فلا يوجد أي قيد يمنع السلطة المركزية الاتحادية بالرقابة على المرافق المحلية الموجودة بأقاليم كردستان؛ لأن رقابة السلطة المركزية الاتحادية تمتد لتشمل جميع الأراضي الوطنية ولا تخضع لأي قيد مكاني معين قد يحول دون ذلك ممارستها للرقابة على المرافق المحلية وفي أي محافظة عراقية (الشكري، ٢٠١١).

الفرع الثاني: الأساس التشريعي لرقابة على المرافق المحلية: ابتداءً ولضرورة البحث سنتناول الأساس التشريعي للرقابة على المرافق المحلية في الدول محل المقارنة كفرنسا ومصر والعراق وكما يلي تباعاً:

ففي فرنسا فقد نص قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم ذو الرقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل في إحدى نصوصه على أن "ممثل الدولة في المحافظة هو المسؤول عن المصالح الوطنية واحترام القوانين والنظام العام بموجب الشروط التي يحددها القانون" (الفرنسي، قانون الحقوق والحريات العامة للبلديات والمحافظات والأقاليم، ١٩٨٢). بناءً عليه فالمحافظ بدوره يثبت له حق الإشراف على الخدمات العامة التي تقدمها المرافق العامة المحلية أيًا كانت طبيعة الوظائف والأعمال التي تمارسها بهدف إشباع الحاجات العامة للسكان المحليين ضمن الرقعة الجغرافية المحددة إدارياً لهم (الفرنسي، قانون الحقوق والحريات العامة والأقاليم، ١٩٨٢) ومن جانب آخر يتولى التنسيق مع رئيس المجلس العام المحلي في المحافظة فيما يتعلق بأداء المرافق المحلية والمرافق العامة في الدولة على حد سواء (عوضة، ١٩٨٢).

أما في مصر: فقد نص قانون الإدارة المحلية المصري ذو الرقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل ما نصه "يشكل مجلساً أعلى للإدارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه وعضوية الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات ولرئيس المجلس دعوة من يرى حضوره جلسات المجالس من الوزراء وغيرهم ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه بصفة دورية في المواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية ويتولى النظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي" (المصري، قانون الإدارة المحلية، ١٩٧٩) وأيضاً يعد المحافظ ممثلاً عن السلطة التنفيذية في المحافظة وله حق الإشراف على المرافق الوطنية فيها، (أبوزيد، ٢٠٠٨) ويستثنى من ذلك الهيئات القضائية والجهات التابعة لها والسلطة التشريعية بدليل نص قانون الإدارة المحلية المصري النافذ آنف الذكر بأنه "يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والانتاج في نطاق المحافظة" (المصري، قانون الإدارة المصرية واللائحة

التنفيذية، ١٩٧٩) ويكون المحافظ رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية في دائرة اختصاصه، ويحل محل الوزير في دائرة اختصاصية في مواجهه أي من العاملين في المرافق المحلية فيه (الاحمد ع.، ٢٠٠١).

وكما نص المشرع المصري موضعاً آخر منه على أن "يتولى المحافظ بالنسبة إلى جميع المرافق العامة التي تدخل في اختصاص وحدات الإدارة المحلية وفقاً لأحكام هذا القانون جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح ويكون المحافظ في دائرة اختصاصه رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية. وتكون للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة في مجالس إدارة الهيئات العامة التي تتولى مرافق عامة للخدمات في نطاق المحافظة ويتولى الإشراف على المرافق المحلية بدائرة المحافظة وكذلك جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها وذلك بإبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة في شأن الإنتاج وحسن الأداء كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها المصري"، (قانون الإدارة المحلية المصري، ١٩٧٩) أما في العراق: فقد أشار قانون المحافظات ذي الرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل هو الآخر على وجود الرقابة من قبل رئيس مجلس الوزراء والوزراء على المرافق المحلية التي تقع ضمن النطاق المكاني للمحافظة بان "أولاً- يختص مجلس المحافظة بما يلي: تخصيص ملكية الأراضي العائدة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة للمحافظة لغرض إقامة المشاريع الخدمية والعمرانية في المحافظة وبموافقة مجلس الوزراء باستثناء الأراضي الآتية:- الأراضي الواقعة خارج حدود البلدية للمحافظة والقضاء. ب- الأراضي الزراعية والبساتين مهما كان جنسها أو نوعها. ج- الأراضي القائمة عليها مشاريع أو المخصصة لإقامة مشاريع عليها. د- الأراضي المخصصة للاستثمار في المحافظة. هـ- الأراضي المخصصة لمؤسستي الشهداء والسجناء السياسيين. و- الأراضي المخصصة للأوقاف. ز- المناطق الخضراء وبما لا يتعارض مع التصميم الأساسي للمحافظة والمواقع النفطية والأثرية. ثانياً- الموافقة على إقامة المشاريع الإسكانية على الأراضي العائدة للوزارات والمخصصة من قبلها للمحافظة" (احمد، ٢٠١٣). كما أن تعليمات الموازنة رقم (٢٣) لعام ٢٠٢١ المعدلة وتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لعام ٢٠١٤ هي الأخرى قد ضمنت لمجلس الوزراء رقابة فاعله على المرافق المحلية وفي ذات السياق نجد المحافظ له حق ممارسة الاختصاص الرقابي على المرافق العامة والمحلية الموجودة ضمن الحدود الإدارية للمحافظة حيث منحه قانون المحافظات النافذ اختصاصات رقابية عديدة حيث نص على أن " يمارس المحافظ الصلاحيات الآتية ..... رابعاً - الإشراف على سير المرافق العامة

في المحافظة وتفتيشها .... " (المصري، قانون الادارة المحلية، ١٩٧٩) بناء عليه تبين لنا أن المحافظ له سلطة الرقابة على المرافق العامة المحلية فيما يتعلق بالإشراف والتفتيش إذ يعد المحافظ الموظف التنفيذي الأعلى في المحافظة وفق ما نصت عليه المواد (٢٣ / ٢٤) من قانون المحافظات النافذ والتي بموجبها تم منح المحافظ حق الإشراف والتفتيش على سير المرافق المحلية بانتظام واطراد ولكن مع وجود بعض الاستثناءات من الرقابة عليها ومنها وحدات الجيش والقضاء والجامعات والمعاهد (العراقي، قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم، ٢٠٠٨).

والتساؤل الذي يتبادر للذهن هو هل يحق للمجالس البلدية في فرنسا ومصر أو العراق القيام بالرقابة على المرافق المحلية شأنها شأن المحافظ ومجلس المحافظ ولقائمه؟

الجواب: يكون قاطع بنعم يحق للمجالس البلدية في فرنسا ممارسة الرقابة على المرافق المحلية وبموجب المرسوم التشريعي الصادر عام ١٩٨٣ الذي بموجبه منحها حق القيام بالدور الرقابي على المرافق المحلية الموجودة ضمن نطاق المحافظة وفي مصر نص قانون الإدارة المحلية المصري النافذ على أن "يتولى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة وفقاً للمادة الثانية من هذا القانون وله أن يطلب عن طريق المحافظة أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الإنتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة في دائرة المحافظة كما يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية" (العراقي، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ٢٠٠٨) وأما في العراق نص قانون مجالس المحافظات النافذ على أن "يختص مجلس المحافظة بما يلي: سادساً- الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها" (العراقي، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ٢٠٠٨) ولكن مع ذلك يوجد استثناء من الرقابة التي يقوم بها مجلس المحافظة على المرافق العامة المحلية وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في إحدى قراراتها بأن "ليس لمجلس المحافظة الإشراف والرقابة على المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة وأن ذلك يقع من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا" (العراقي، المحكمة الاتحادية العليا، ٢٠١٤) إما بخصوص الرقابة التي يمارسها القائم على المرافق المحلية، إذ يحق له بالرقابة على المرافق المحلية بدليل نص المادة أربعون منه على أن "يمارس القائم الصلاحيات الآتية - ثانياً: الإشراف المباشر على دوائر الدولة في القضاء وموظفيها وتفتيشها، ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد (العراقي، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ٢٠٠٨) بناء عليه يمارس القائم في العراق هذا الدور بالرقابة

على المرافق المحلية مع وجود بعض الاستثناءات عليه والتي تحول دون قيامه بالرقابة على مرفق الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد، كما يحق لمدير الناحية القيام بالرقابة على المرافق المحلية بموجب نص المادة "الثالثة والأربعون" منه بأن "يمارس مدير الناحية الصلاحيات الآتية: أولاً - ١- الإشراف على الدوائر الرسمية في حدود الناحية وعلى موظفيها وتفتيشها ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد. ٢- لمدير الناحية أن يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود الناحية ويحال التحقيق إلى قاضي التحقيق المختص على أن يتم إعلام مدير الناحية بنتيجة التحقيق" (الفرنسي، قانون مجلس الدولة الفرنسي، ١٩٤٥) عليه يحق لمدير الناحية ممارسة الدور الرقابي على المرافق المحلية ضمن نطاق حدود الناحية الإدارية، مع وجود استثناء عليها المتمثل في الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد التي تقع ضمن نطاق ناحيته. وما تقدم نلاحظ اقتراب المشرع العراقي من المشرعين الفرنسي والمصري فيما يتعلق بالرقابة على المرافق المحلية في المحافظة.

### المطلب الثاني - الرقابة القضائية على المرافق المحلية:

وهي الرقابة التي تتولاها المحاكم القضائية على الأعمال التي تمارسها الإدارة ويعد هذا النوع من أكثر أنواع الرقابة فاعلية وضماناً في إلزام الإدارة على احترام مبدأ المشروعية مما ينتج عنه حماية حقوق الأفراد وحررياتهم وذلك لاستقلال القضاء ونزاهته واستقلاله عن طرفي المنازعة وهما الإدارة والأفراد معاً، والرقابة القضائية لا يمكن لها النهوض بدورها الأبعد وجود الطعن القضائي بواسطة الدعوى القضائية التي ترفع من له مصلحة بذلك، عليه ونظراً لأهمية الموضوع سنقسم هذا المطلب على فرعين هما:

الفرع الأول - الرقابة القضائية على المرافق المحلية بالدول المقارنة: سنتناول هذا النوع من الرقابة في الدول محل المقارنة كفرنسا ومصر، باعتبارهما من الدول الرائدة في هذا المجال وكما يلي تباعاً: فرنسا- يمارس مجلس الدولة الفرنسي الرقابة على المرافق المحلية وهو الحكم في المسائل المتعلقة بالإدارة العامة بوجه عام حيث أن القسم القضائي هو القسم المختص في القضاء، ويمتاز بتعدد الهيئات القضائية ويتكون من رئيس و١٨ مستشار دولة في خدمته اعتيادية و٣٠ مستشار مساعد و٢٨ مستمع وينتفع عن القسم القضائي ثمانية فروع أو أقسام فرعية، ويشتمل كل قسم فرعي على ٣ مستشارين، وتكون الرئاسة لأحدهم، هذه الأقسام الفرعية تكون لها مهام متعددة، إذ تقوم بتحقيق وتحضير الدعوى، ولقيام القسم القضائي الفرعي بالحكم فلا بد من وجود ٣ أعضاء "اثنان منهم بدرجة مستشار والقضايا المهمة يتم الفصل فيها من قبل الجمعية العامة للقضاء ومن الجدير بالذكر يوجد داخل المجلس عشر هيئات للحكم وكلها تكون هيئات قضائية، عليه فإن القسم القضائي هو

من يتولى الفصل في المنازعات القضائية. ويبرز دور هذا القسم بوصفه الأهم ومن خلاله يتصدى مجلس الدولة لمختلف أنواع المنازعات استثنافاً ونقضاً وكمحكمة أول وآخر درجة بالنسبة لمنازعات معينة اختصه القانون بها على سبيل الحصر، كما يمارس مجلس الدولة دوراً بوصفه محكمة تنازع ويحسم الكثير من المشاكل العملية الناتجة من التنازع الإيجابي أو السلبي أو تعارض الأحكام وهي أمور متوقع أن تقع في العمل اليومي لمختلف المحاكم الإدارية وهي تمارس أعمالها اليومية ينظر في الدعوى المرفوعة أمامه. ووفقاً للقانون والفصل في النزاع المعروف أمامه حيث لحكم مجلس الدولة قوة ملزمة على أطراف النزاع حيث يعتبر مجلس الدولة هو صمام أمان في الرقابة على أداء عمل المرافق العامة في مدى حسن تقديم خدماتها للأفراد بصورة على ألا يحدث أي ضرر لهم مادي أو معنوي ومن الجدير بالذكر فإن القضاء الإداري الفرنسي لا يطبق معياراً واحداً في تحديد المسؤولية للمرفق العام، بل يستوحي عناصر مختلفة ليحدد من خلالها المسؤولية (الفرنسي، قانون مجلس الدولة الفرنسي، ١٩٤٥) نذكر منها (١- لمصلحة من يسير المرفق. ٢- من أية ميزانية مصروفات المرفق. ٣- من أية جهة قامت بتعيين السلطة التي تدير المرفق) وفي ضوء ذلك يمكن تحديد الجهة التي تتحمل مسؤولية التعويض عن الضرر، عليه فقد عمل القضاء الإداري الفرنسي على تحديد الأفعال التي يكون فيها الخطأ مرفقي والمتمثلة في:

أولاً- سوء تقديم المرفق المحلي بالخدمة المطالب بأدائها.

ثانياً- عدم قيام المرفق المحلي بالخدمات المطالب بأدائها.

ثالثاً- تأخير قيام المرفق المحلي بالخدمة المطالب بأدائها أما في مصر فيمكن ممارسة دور الرقابة القضائية على المرافق المحلية من خلال الرقابة على أعمالها. ومن الجدير بالذكر أن الرقابة التي يباشرها القضاء الإداري على النشاطات المختلفة الصادرة عن المرافق المحلية هي الأقرب لتوفير الضمانات للأفراد من غيرها من أساليب الرقابة الأخرى والتي هي خارج مسار بحثنا ولا داعي للخوض في غمارها (مهدي، ٢٠١٢). وذلك نظراً لما يتوافر للقضاء في المحاكم القضائية من عقلية قانونية ومركز خاص يجعلهم بمنأى عن المؤثرات السياسية، عليه فإن رقابة القاضي الإداري المصري في مجلس الدولة المصري "بالقسم القضائي" منه موجودة على المرافق المحلية وعلى الخدمات التي تقدمها للأفراد، أي بمعنى أن القاضي الإداري المصري سار على نهج وهدي القاضي الإداري الفرنسي في الرقابة على المرافق العامة وأنشطتها وإعمالها المختلفة والمتنوعة التي تقوم بها والذي كان له السبق الزمني في هذا المضمار من الرقابة القضائية على المرافق المحلية (الطماوي، القضاء الإداري، ٢٠٠٩).

الفرع الثاني – الرقابة القضائية على المرافق المحلية بالعراق: تمارس الرقابة القضائية على الأعمال المختلفة التي تصدر عن المرافق المحلية "إدارية أو اقتصادية أو اجتماعية" من خلال القضاء المدني العراقي وليس القضاء الإداري، بغية إصلاح وجبر الضرر بعد تحديد المرفق المحلي الذي صدر عنه الضرر حيث يختص القضاء العادي دون القضاء الإداري عندنا في العراق بالنظر في دعاوى التعويضات لجبر الضرر وينظر القضاء العادي في دعاوى المسؤولية التقصيرية نتيجة للأعمال المادية الصادرة عن المرافق المحلية من جهة الإدارة والتي تسبب ضرر للأفراد، بناء على ما تقدم نلاحظ الاختلاف الواضح بين القضاء العراقي والقضاء المصري والفرنسي عند النظر في دعاوى المسؤولية التقصيرية حيث ينظر بهما أمام القضاء الإداري في كلاهما.

(مهدي، النظام التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق، ٢٠١٣) عليه لا نرى وجود مانعا يحول دون اجتهاد القضاء الإداري في العراق ليمتد للنظر في دعاوى الضرر وقيام المسؤولية التقصيرية الصادرة عن المرافق المحلية ومما قد تحدثه من اضرار للغير ومن خلال تحديد المسؤولية التقصيرية للمرفق المحلي باعتبار القضاء الإداري هو قضاء مبدع وخلاق، لذلك نأمل من المشرع العراقي الالتفات لهذه النقطة بالذات وجعل القضاء الإداري عندنا هو الجهة المختصة بالنظر بهذا النوع من الدعاوى بتعويض الضرر بعد تحديد المسؤولية التقصيرية الناتجة عنه بدلا من النظر لها من قبل القضاء العادي، وخلاصة القول أن الرقابة القضائية سواء في العراق أم في الدول محل المقارنة كفرنسا ومصر تعتبر ضرورة من الضرورات المحافظة على تحقيق المصلحة العامة والتي تسعى إليها الدولة جاهدة لتحقيقها والمحافظة عليها من خلال تسيير المرفق المحلي بانتظام واطراد ومن دون أي توقف عن تقديم الخدمات للأفراد التي تقع أصلا من صميم عمله ووجوده مما يعني لنا من جانب آخر العمل على منع وقوع الاختلال في التوازن بين مصلحتين متعارضتين متناقضتين متنافرتين هما المصلحة العامة للدولة والمصلحة الخاصة للأفراد وعلى حد سواء، بينما بالمقابل يسعى القاضي الإداري بالمحافظة على وجود التوازن بين هتين المصلحتين العامة للدولة والخاصة للأفراد، بأن يلتقيان ويتكاملان فلا يوجد أي مانع من حمايتهما وصيانتهما معا، وعندها يترتب عليه عدم تغليب أي مصلحة منهما على الأخرى وهذا هو المطلوب تحقيقه من الرقابة القضائية على الأنشطة والأعمال التي تقوم بها جهة الإدارة فيما يتعلق بالمرفق المحلي (الطماوي، القضاء الإداري قضاء الالغاء ك١، ٢٠١٣).

**الخاتمة:**

الآن وقد أكملنا البحث في موضوع المرفق المحلي كركن من أركان الإدارة المحلية من الناحيتين النظرية والتطبيقية وملتزم من مشرعنا الموقر بصفة خاصة أن يلتفت إلى أهمية المرافق المحلية في كيان الدولة، فهو السبيل الأمثل لإشباع كافة الخدمات للشعب المحلي في الوحدات الإدارية المختلفة، ولجميع المواطنين كافة ومن دون أي تباطؤ تمشيا مع ركب الحضارة ومنطق التطور المستمر في الجانب الإداري الخدمي، ولما كان نظام الإدارة المحلية في جمهورية العراق لم يصل بعد إلى ما نرجوه له من الكمال، فأنأ نأمل أن تمتد يد الإصلاح إلى الأخذ بالمبادئ التي وصلنا إليها اليوم، حتى تقدم المرافق المحلية كافة خدماتها على الوجه المرضي لأبناء المجتمع، وبناء عليه توصلنا في نهاية بحثنا الموسوم المرفق المحلي إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات وكما يلي:

**أولاً- الاستنتاجات:**

- ١- من حيث المسؤولية التقصيرية: عن الفعل الضار الصادر عن المرفق المحلي تتحملها السلطة المحلية دون غيرها حيث لا تتحمل السلطة المركزية أي مسؤولية تحدث عنها تطبيقاً لقاعدة "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية".
- ٢- من حيث إنشاء المرافق المحلية أو تمويلها: فتمويلها يكون من الموازنات المحلية المخصصة لها من قبل الحكومة الاتحادية في الموازنة العامة.
- ٣- من حيث وجود قيود سلبية وأخرى إيجابية على المرفق المحلي: أي بمعنى أن الإدارة لا تتمتع بحرية مطلقة عند الإنشاء أو الإلغاء لها ويجب أن تخضع للقانون في جميع الأحوال بغية أن لا توسم أعمالها بعدم المشروعية.
- ٤- من حيث المبادئ العامة التي تحكم المرافق المحلية: وهي تتمثل بأربعة مبادئ هي (١- دوام وانتظام سير المرفق المحلي. ٢- مدى قابلية المرفق المحلي للتعديل والتطوير. ٣- المساواة في الانتفاع بخدمات المرفق المحلي. ٤- النوعية الجيدة لخدمات المرفق المحلي) والمبدأ الرابع هو من المبادئ الجديدة في نظرية المرفق العام وأقره الاتحاد الأوروبي عام ١٩٩٢ ومنه فرنسا من قبل المجلس الدستوري الفرنسي عام ١٩٩٢ في ٢٣ تموز" وكذلك أقر به الدستور المصري عام ٢٠١٤ المعدل.

### ثانياً- التوصيات:

- ١- ندعو لوضع برامج مدروسة ومعدة بإتقان لإعادة الثقة المفقودة بين إدارة المرافق المحلية والمواطنين حيث هذه الثقة تتعزز كلما تحسنت خدمات المرفق المحلي وتواصلت الإدارة العامة مع المواطنين بشفافية وإيجابية.
- ٢- ندعو لإنشاء هيئات متخصصة لقياس مستوى تحقيق الجودة في نوعية الخدمة التي يقدمها المرفق ولكن يجب أن تكون هذه الهيئات المتخصصة مستقلة عن إدارات المرافق المحلية المشرفة عليها.
- ٣- ندعو القضاء العراقي لقبول دعوى الافراد ضد المرافق المحلية التي لا تقدم خدماتها بنوعية جيدة خلافاً لمعايير الجودة وهذه الطعون قد تشمل القرارات الإدارية السلبية للإدارة أو ممكن تكون طعون للحصول على التعويض الحاصل عن الضرر الذي لحق بالمنتفع أو التعويض عن الحصول على المنافع التي تفوته بعدم التزام الإدارة بتقديم خدمات غير متلائمة مع المواصفات المطلوبة.
- ٤- دعوة المشرع العراقي لتدعيم المرافق المحلية مالياً، أي بمعنى زيادة حرية المجالس المحلية في التصرف في موازنتها المقررة لها من الموازنة العامة مع الحد من تدخل السلطة المركزية في التصرف بالاعتمادات المدرجة في الموازنة الخاصة بالهيئات المحلية لان ذلك هو حق خاص بها وهي الاعرف كيف تديره لتلبية احتياجات الافراد المحليين من سلع وخدمات مختلفة ومن خلال إنشاء المرافق المتنوعة سواء كانت إدارية أو اقتصادية أو اجتماعية.

### المصادر

أولاً- الكتب القانونية:

١. جابر وليد حيدر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ٢٠٠٩.
٢. جورج فو ديل بيار دلفوا لفية، القانون الاداري، ج٢، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨.
٣. حسن محمد قدوري، القانون الإداري، ط١، الاثراء للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٩.
٤. حمدي عادل محمود، الاتجاهات الحديثة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، بدون طبعه، ١٩٧٣.
٥. خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٩.

٦. دو لو نادي، ترجمة سليم القاضي، خطأ الإدارة ط١، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠١١.
٧. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ك ١، ط٧، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٣.
٨. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، ك ٢، ١٩٧٣.
٩. عبد المنعم محمد أحمد، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المجلس المحلي المصري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
١٠. عدنان محمد العقلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، ط١، دار الفكر الدمشقي، دمشق، ١٩٥٩.
١١. حسن محمد عوضه، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، ط١، المؤسسة الجامعية، لبنان، ١٩٨٣.
١٢. فهمي ابو زيد، الوسيط في القانون الإداري، ط٢، المكتبة القانونية، دار الجامعة، ٢٠٠٨.
١٣. فو ديل جورج، بيار دل فولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٨.
١٤. فوزي حبيش، القانون الإداري العام، الإبطال لتجاوز حدود السلطة والإعمال الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان، ط١، ٢٠١١.
١٥. محمد فؤاد المهنا، مبادئ واحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، ط١، دار المعارف للنشر، ١٩٧٣.
١٦. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٤.
١٧. وسام حسام الدين الحمد، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
- ثانياً- البحوث:
١. اسماعيل محمد البديري، محمد هدام العامري، التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الادارية في القانون العراقي "دراسة مقارنة" بحث منشور في مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٢، ٢٠١٤.

٢. رياض عبد عيسى الزهري، عيب الاختصاص في القرار الإداري، بحث منشور في مجلة النشرة

القضائية في مجلس القضاء الأعلى، العدد، الخامس، ٢٠٠٩

٣. صالح بدر حمادة، الدور الرقابي للمحافظ على المرافق العامة في المحافظة "دراسة مقارنة" بحث

منشور في جامعة تكريت، كلية الحقوق، العدد ١، المجلد ٢، ٢٠١٧.

٤- علي هادي يوسف الشكروي، اختصاص الرقابة لمجلس النواب ومجالس المحافظات، دراسة

مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بابل، العدد الثالث

والعشرون، ٢٠١١.

ثالثا- الدساتير:

١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

٣- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل.

رابعا - القوانين:

١- قانون مجلس الدولة الفرنسي لسنة ١٩٤٥ المعدل.

٢- قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

٣- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٤- قانون النيابة الإدارية المصري رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢ المعدل.