



Tikrit University Journal for Rights

Journal Homepage : <http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t>

## Delegation of authority in the service sectors of Iraqi provincial administrations

The researcher. Hussein Abdul Karim Abdul Amir

PhD candidate in Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran

[Husseinabdulkaremabdulaaltamee@gmail.com](mailto:Husseinabdulkaremabdulaaltamee@gmail.com)

Dr. Hussein Zaroundi

Professor of Public Law, University of Religions and Denominations, and Supervisor at Qom University, Qom, Iran

[h.zarvndi@urd.ac.ir](mailto:h.zarvndi@urd.ac.ir)

### Article info.

#### Article history:

- Received 1 January 2026
- Accepted 1 February 2026
- Available online 1 March 2026

#### Keywords:

- Administrative Delegation
- Service Sectors
- Iraqi Provincial Administrations
- Administrative Decentralization
- Legal and Regulatory Framework of Delegation.

**Abstract:** This study addresses the topic of delegation in service sectors within Iraqi provincial administrations as one of the fundamental administrative mechanisms for enhancing performance efficiency and activating the principle of administrative decentralization in the state. The importance of this topic stems from the pivotal role played by provincial administrations in delivering essential public services to citizens, particularly in the fields of health, education, water, electricity, and municipal services. This role faces multiple organizational, legal, and administrative challenges, which make delegation a necessary tool for reducing excessive centralization, accelerating administrative procedures, and improving the quality of public services. The study aims to clarify the conceptual framework of administrative delegation in service sectors and to identify the constitutional and legal foundations governing its application

---

within provincial administrations, particularly in light of the Constitution of the Republic of Iraq of 2005 and the Law of Governorates Not Incorporated into a Region No. (21) of 2008, as amended. It also seeks to analyze the extent to which delegation contributes to empowering local administrations to effectively exercise their service-related competencies, as well as the degree of consistency of delegation practices with the principles of legality, state unity, and administrative and financial oversight. The abstract highlights the practical applications of delegation in service sectors, emphasizing that when delegation is exercised within clear legal boundaries and well-defined regulatory controls, it contributes to reducing administrative bureaucracy, accelerating decision-making processes, and achieving a more responsive approach to local citizens' needs. At the same time, the study demonstrates that the absence of clear legislative regulations, weak coordination between federal and local authorities, and overlapping competencies may transform delegation into a source of administrative confusion and a potential threat to accountability and effective governance. The study concludes that the successful implementation of delegation in service sectors requires the completion and clarification of the legislative framework regulating delegation, the precise determination of the scope of delegated powers, and the strengthening of subsequent oversight mechanisms without undermining the autonomy of local administrations. It also emphasizes the necessity of building the administrative and technical capacities of provincial staff to ensure the optimal use of delegated authority. Such measures would contribute to achieving balanced local development and improving the standard of public services provided to citizens, within the framework of a unified state that respects the Constitution and the rule of law..

## التفويض في القطاعات الخدمية في إدارات المحافظات العراقية

الباحث: حسين عبدالكريم عبدالامير

طالب دكتوراه القانون العام، كلية القانون، جامعة قم، قم، ايران

[Husseinabdulkaremabdulaaltamee@gmail.com](mailto:Husseinabdulkaremabdulaaltamee@gmail.com)

الدكتور حسين زروندی

استاذ القانون العام جامعة الاديان والمذاهب ومشرف في جامعة قم، قم، ايران

[h.zarvndi@urd.ac.ir](mailto:h.zarvndi@urd.ac.ir)

معلومات البحث :	الخلاصة:
تواريخ البحث: - الاستلام : ١ / كانون الثاني / ٢٠٢٦ - القبول : ١ / شباط / ٢٠٢٦ - النشر المباشر : ١ / آذار / ٢٠٢٦	يتناول هذا البحث موضوع التفويض في القطاعات الخدمية في إدارات المحافظات العراقية بوصفه إحدى الآليات الإدارية الأساسية لتعزيز كفاءة الأداء وتفعيل مبدأ اللامركزية الإدارية في الدولة. وتنبع أهمية الموضوع من الدور المحوري الذي تضطلع به إدارات المحافظات في تقديم الخدمات العامة الأساسية للمواطنين، ولا سيما في مجالات الصحة، والتعليم، والماء، والكهرباء، والبلديات، وما يواجهه هذا الدور من تحديات تنظيمية وقانونية وإدارية تستدعي اعتماد التفويض كوسيلة لتجاوز مركزية القرار وتسريع إنجاز المعاملات وتحسين نوعية الخدمات. ويهدف البحث إلى بيان الإطار المفاهيمي للتفويض الإداري في القطاعات الخدمية، وبيان الأساس الدستوري والقانوني الذي يحكم ممارسة التفويض في إدارات المحافظات، ولا سيما في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. كما يسعى البحث إلى تحليل مدى إسهام التفويض في تمكين الإدارات المحلية من ممارسة اختصاصاتها الخدمية بكفاءة، ومدى اتساق التفويض مع مبادئ المشروعية، ووحدة الدولة، والرقابة الإدارية والمالية. ويركز المستخلص على إبراز التطبيقات العملية للتفويض في القطاعات الخدمية، موضحاً أن التفويض، متى ما مورس ضمن حدود قانونية واضحة وضوابط دقيقة، يسهم في تقليل البيروقراطية الإدارية، وتسريع اتخاذ القرار، وتحقيق الاستجابة الفاعلة لاحتياجات المواطنين المحليين. وفي المقابل، يبيّن البحث أن غياب الضوابط التشريعية الواضحة، وضعف التنسيق بين السلطات الاتحادية والمحلية، وتداخل الاختصاصات، قد يحوّل التفويض إلى أداة لإرباك العمل الإداري أو الإخلال بمبدأ المساءلة. ويخلص البحث إلى أن نجاح التفويض في القطاعات الخدمية يتطلب استكمال البناء التشريعي المنظم له، وتحديد نطاق الاختصاصات المفوضة بدقة، وتعزيز آليات الرقابة اللاحقة دون المساس باستقلالية الإدارات المحلية. كما يؤكد على ضرورة بناء القدرات الإدارية والفنية لموظفي المحافظات لضمان الاستخدام الأمثل للتفويض، بما يحقق التنمية المحلية المتوازنة ويحسن مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين في إطار دولة موحدة تحترم الدستور وسيادة القانون.
الكلمات المفتاحية : - التفويض الإداري - القطاعات الخدمية - إدارات المحافظات العراقية - اللامركزية الإدارية - الإطار القانوني والتنظيمي للتفويض	

© ٢٠٢٣، كلية القانون، جامعة تكريت

**المقدمة :** يُعدّ التفويض الإداري من أبرز الآليات التنظيمية التي تبنتها الدولة العراقية المعاصرة في سعيها لإعادة هيكلة الإدارة العامة وتحقيق التوازن بين متطلبات وحدة الدولة من جهة، ومتطلبات الكفاءة والسرعة في تقديم الخدمات العامة من جهة أخرى. وقد برز الاهتمام بهذا

الموضوع على نحو واضح بعد إقرار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الذي أسس لنموذج إداري يقوم على اللامركزية، ومنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات واسعة في إدارة شؤونها المحلية، ولا سيما في القطاعات الخدمية التي تمس الحياة اليومية للمواطن. وفي هذا السياق، أصبح التفويض في القطاعات الخدمية في إدارات المحافظات العراقية محورياً أساسياً لإصلاح الإدارة وتحسين مستوى الخدمات العامة. وترتبط أهمية التفويض في القطاعات الخدمية بكون هذه القطاعات—كالصحة والتربية والبلديات والأشغال—تمثل الامتحان الحقيقي لنجاح اللامركزية الإدارية. فالخدمات الصحية والتعليمية والبنى التحتية البلدية لا تقتصر على كونها التزامات قانونية على عاتق الدولة، بل تُعدّ تجسيدا مباشراً للحقوق الدستورية للمواطنين، مثل الحق في الحياة، والرعاية الصحية، والتعليم، والعيش في بيئة حضرية سليمة. وقد أكد الدستور العراقي هذه الحقوق في أكثر من موضع، الأمر الذي يجعل تنظيم الصلاحيات الإدارية المرتبطة بها، وتحديد حدود التفويض فيها، مسألة دستورية بامتياز، وليست مجرد خيار إداري. وقد مثل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ولا سيما المادة (٤٥) منه، نقطة التحول الأساس في مسار التفويض الإداري في العراق، إذ نصّ على نقل الصلاحيات الإدارية والمالية والفنية من الوزارات الخدمية إلى حكومات المحافظات، باستثناء ما كان ذا طابع سيادي أو وطني. وجاء هذا التحول انسجاماً مع المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور التي أوجبت منح المحافظات صلاحيات واسعة تمكّنها من إدارة شؤونها المحلية وفق مبدأ اللامركزية. غير أنّ هذا الانتقال لم يكن انتقالاً شكلياً فحسب، بل أفرز إشكالات عملية وقانونية كشفت عن تعقيد العلاقة بين السلطة الاتحادية والسلطات المحلية، وعن الحاجة إلى إطار قانوني وتنظيمي أكثر دقة يضبط ممارسة التفويض دون الإخلال بوحدة السياسة العامة للدولة. ومن هنا، يبرز التفويض بوصفه آلية وسطى بين المركزية المطلقة واللامركزية الكاملة؛ فهو لا يعني التنازل النهائي عن الاختصاص، بل يقتضي نقل بعض الصلاحيات التنفيذية إلى مستويات إدارية أدنى، مع بقاء السلطة الأصلية محتفظة بحق الرقابة والتوجيه. ويكتسب هذا المعنى أهمية خاصة في القطاعات الخدمية، حيث تقتضي طبيعة العمل الإداري سرعة القرار وقرب الجهة المنفذة من المواطن، دون التفريط بالمعايير الوطنية أو بإمكانية المحاسبة. غير أنّ التطبيق العملي للتفويض في العراق أظهر تفاوتاً ملحوظاً بين المحافظات في استيعاب الصلاحيات المنقولة، نتيجة اختلاف القدرات المؤسسية، والموارد المالية والبشرية، ومستوى التنسيق مع الوزارات الاتحادية. وقد كشف تنظيم التفويض في القطاعات الخدمية عن إشكالية أساسية تتمثل في ازدواجية المرجعية الإدارية؛ فبينما تحتفظ الوزارات برسم السياسات العامة والمعايير الفنية، تنتقل سلطة التنفيذ إلى المحافظات، وهو ما يؤدي في بعض الأحيان إلى تضارب الصلاحيات أو غموضها، خصوصاً في حال غياب تعليمات تنفيذية محدثة أو عدم وضوح حدود الرقابة الفنية والإدارية. وتزداد حدة هذه الإشكالية في قطاعات ذات طبيعة فنية معقدة كالصحة والبلديات، حيث تتداخل الاعتبارات القانونية مع المتطلبات المهنية والهندسية، مما يجعل التفويض غير المنضبط عاملاً معطلاً للخدمة بدلاً من كونه أداة لتحسينها. وانطلاقاً من ذلك، تأتي هذه الدراسة لتتناول موضوع التفويض في القطاعات الخدمية في إدارات المحافظات العراقية من زاوية قانونية تحليلية، تسعى إلى بيان الأساس الدستوري والقانوني للتفويض، ورصد مظاهره في أبرز القطاعات الخدمية، وتحليل الإشكالات

العملية التي رافقت تطبيقه. كما تهدف إلى تقييم مدى نجاح التفويض في تحقيق أهداف اللامركزية الإدارية، ولا سيما تحسين جودة الخدمات، وتعزيز كفاءة الأداء الإداري، وتقريب الإدارة من المواطن، مع التزام مبادئ المشروعية والمساءلة. وتقوم فرضية الدراسة على أن التفويض في القطاعات الخدمية، رغم أهميته، لا يحقق أثره الإيجابي المنشود إلا إذا أحسن تنظيمه تشريعياً وإدارياً، وربط بنظام فعال للرقابة الإدارية والمالية، وتوافر حدٍ أدنى من القدرات المؤسسية في المحافظات. كما تفترض الدراسة أن غياب التنسيق الواضح بين الدولة الاتحادية والمحافظات، وتداخل الاختصاصات، وضعف التخطيط المتكامل، تُعدّ من أبرز أسباب التعثر في تطبيق التفويض. وفي ضوء ذلك، تعتمد الدراسة منهجاً تحليلياً وصفيّاً، يقوم على تحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة، ودراسة التطبيقات العملية للتفويض في قطاعات الصحة والتربية والبلديات والأشغال، مع الاستعانة بتقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي والوقائع الإدارية ذات الصلة. وتسعى الدراسة في خاتمتها إلى طرح مجموعة من المقترحات التي يمكن أن تسهم في تطوير الإطار القانوني والتنظيمي للتفويض، بما يحقق التوازن بين متطلبات وحدة الدولة وفاعلية الإدارة المحلية، ويعزز تقديم الخدمات العامة في إطار دولة القانون والمؤسسات.

#### المطلب الأول: قطاع الصحة

يُعدّ قطاع الصحة من أهم القطاعات الخدمية التي ترتبط بشكل مباشر بضمان الحق الدستوري في الحياة والرفاه الاجتماعي، ويستند في تنظيمه إلى إطار قانوني ودستوري واضح يحدد التزامات الدولة وصلاحياتها. فقد نصّ الدستور العراقي في المادة (٣١/أولاً)<sup>١</sup> على أنّ لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وألزم الدولة بتوفير وسائل الوقاية والعلاج، كما أوجبت المادة (٣١/ثانياً) تنظيم الخدمات الصحية بما يضمن معايير الجودة والكفاءة<sup>٢</sup>. ويكمل هذا الأساس الدستوري قانون وزارة الصحة رقم ١٠ لسنة ١٩٨٨ (المعدل) الذي حدّد في مواده (٢) و(٣)<sup>٣</sup> اختصاصات الوزارة في

١. المادة (٣١/أولاً) من الدستور العراقي ٢٠٠٥:

أولاً

لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية.

ثانياً

للافراد والهيئات إنشاء مستشفيات أو مستوصفات أو دور علاج خاصة و بإشراف من الدولة، وينظم ذلك بقانون.

٢. - الجبوري، ماهر صالح علاوي، (٢٠٠٩)، الوسيط في القانون الإداري، بغداد: مطبعة وزارة التعليم العالي، ص٣٦.

٣. المواد (٢) و(٣) من قانون وزارة الصحة رقم ١٠ لسنة ١٩٨٨:

مادة ٢

تقوم الوزارة تحقيقاً لاهدافها بما يلي:

- اولا - تأسيس وادارة الوحدات الصحية الوقائية والعلاجية، وتطويرها في القطر والمساهمة في رفع المستوى الصحي للاقطار العربية.
- ثانيا - العناية بمخدمات الرعاية الصحية الاولية، بما في ذلك رعاية الامومة والطفولة والشيخوخة والصحة المدرسية وصحة الاسرة.

ثالثا - مكافحة الامراض الانتقالية والسيطرة عليها، ومراقبتها، ومنع تسربها من خارج القطر الى داخله وبالعكس، او من مكان الى آخر فيه، والحد من انتشارها في الاراضي والمياه والاجواء العراقية.

رابعا - حماية وتحسين البيئة وتطويرها، والحفاظ على مقوماتها والعمل على منع تلوثها.

خامسا - العناية بصحة وسلامة العاملين في مشاريع العمل ورفع المستوى الصحي لهم وحمايتهم من اخطار وامراض المهنة وامراض وحوادث العمل، ووضع الضوابط والمواصفات والشروط الخاصة وسلامة مواقع العمل فيها، ومراقبة تطبيق تلك الضوابط والمواصفات والشروط.

سادسا - العناية بالصحة النفسية والعقلية للمواطن، والمساهمة في توفير الخدمات اللازمة لها.

سابعا - غرس مفاهيم التربية الصحية ونشر الوعي الصحي والبيئي.

ثامنا - توفير الادوية والمستلزمات والمعدات الطبية المختلفة اللازمة لاداء الخدمات الطبية الوقائية والعلاجية.

تاسعا - المساهمة في اعداد الكوادر الصحية المساعدة، ورفع المستوى العلمي للعاملين في قطاع الصحة، وتطوير الدراسات الطبية والصحية، وتشجيع البحث العلمي في المجالات الصحية المختلفة.

عاشرا - تنظيم ورقابة ممارسة المهن الطبية والصحية بالتنسيق مع الجهات المعنية بذلك.

مادة ٣

اولا - يتألف مركز الوزارة من: -

أ - الوزير.

ب - مجلس الوزارة

ج - وكيل أو وكلاء الوزارة.

د - دائرة التخطيط والمتابعة.

هـ - دائرة العلاقات الصحية.

و - دائرة البحوث الصحية.

ز - الدائرة الادارية والقانونية.

ح - قسم التنظيم والاساليب.

ط - القسم الخاص.

ثانيا - يتألف مجلس الوزارة من: -

أ - الوزير - رئيسا.

ب - الامين العام لادارة الشؤون الاجتماعية لمنطقة الحكم الذاتي - عضوا.

ج - وكيل أو وكلاء الوزارة - أعضاء.

د - رئيس الهيئة العامة للخدمات الصحية - عضوا.

و - رئيس المؤسسة العامة للادوية والمستلزمات الطبية - عضوا.

ز - مدير عام المنشأة العامة لتشييد المشاريع الصحية - عضوا.

ح - مدير عام دائرة العلاقات الصحية - عضوا.

ط - مدير عام دائرة البحوث الصحية - عضوا.

ي - مدير عام دائرة التخطيط والمتابعة - عضوا ومقررا.

ك - رئيس نقابة الاطباء - عضوا.

ل - رئيس نقابة أطباء الاسنان - عضوا.

م - رئيس نقابة الصيادلة - عضوا.

رسم السياسة الصحية العامة، إنشاء المؤسسات الصحية، تنظيم مهنة الطب، والإشراف على الوقاية ومكافحة الأمراض الانتقالية. كما نصّ قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ (المواد ١، ٥، ١١، ١٥) على مسؤولية الدولة في

ن - رئيس النقابة العامة للخدمات الاجتماعية - عضوا.

وللوزير توجيه الدعوة لمن يراه من ذوي الخبرة والاختصاص من داخل الوزارة أو خارجها لحضور اجتماعات المجلس للاستئناس برأيهم.

١. المواد ١، ٥، ١١، ١٥ من قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١:

مادة ١

تهدف وزارة الصحة، الى تهيئة المستلزمات الضرورية التي تكفل للمواطن حق التمتع باللياقة الصحية الكاملة بدنيا وعقليا ونفسيا واجتماعيا وفق ما هو مبين في قانون الصحة العامة.

مادة ٥

اولا - الوزير، هو الرئيس الاعلى للمؤسسة والمسؤول الاول عن أعمالها وتوجيه سياستها، وتصدر باسمه القرارات والامور والتعليمات في كل ما له علاقة بمهام الوزارة وتشكيلاتها وصلحياتها وسائر شؤونها الفنية والمالية والادارية والقانونية والتنظيمية ضمن الحدود المبينة قانونا وله أن يخول ما يراه من الصلاحيات الى وكيل أو وكلاء الوزارة أو الى أي من موظفيها.

ثانيا - أ - يتولى مجلس الوزارة ما يأتي: -

١ - تحديد الاهداف العامة لخطة الوزارة في ضوء الاطار العام لاهداف خطة التنمية القومية والسياسة العامة للدولة.

٢ - وضع الاطار العام للسياسة الصحية الوقائية والبيئية والعلاجية وكل ما له علاقة بالصحة العامة في القطر.

٣ - مناقشة الخطط الاولية للوزارة بما فيها مشروع الموازنة السنوية، وقرارها ومتابعة تنفيذها بعد المصادقة عليها وابداء ما يراه في هذا الشأن من ملاحظات وتوصيات لتذليل الصعوبات وحل المشاكل التي تبرز أثناء التنفيذ.

٤ - دراسة واعتماد مشاريع القوانين والانظمة التي تقترحها الوزارة.

٥ - مناقشة التقارير الدورية والسنوية عن أعمال الوزارة وبيان ما يراه من ملاحظات وتوصيات بشأن تطوير الخدمات الصحية ورفع المستوى الفني والعلمي والعملية للعاملين في المجال الصحي.

ب - يعقد المجلس اجتماعا اعتياديا كل شهرين في الاقل، ويجوز للوزير دعوة المجلس للانعقاد في حالات الضرورة.

ثالثا - وكيل أو وكلاء الوزارة، ويكونون مسؤولين امام الوزير عن تنفيذ سياسة الوزارة وخطتها فيما يتعلق بالتشكيلات التي يقرر ارتباطها بهم.

رابعا - دائرة التخطيط والمتابعة، وتتولى تجميع وتنسيق خطط الوزارة المعدة من قبل التشكيلات التنظيمية التابعة لها، وموازنة وبرمجة تلك الخطط واعادة صياغتها بشكل خطة موحدة متكاملة للوزارة في ضوء الاهداف العامة لخطة التنمية القومية والتوجيهات المركزية ورقابة ومتابعة تنفيذها بعد تشريعها وجمع وتبويب وتقييم وتحليل البيانات والمعلومات الاحصائية الصحية والحياتية للاستفادة منها في مجالات التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات.

خامسا - دائرة العلاقات الصحية، وتتولى تنظيم علاقات القطر الصحية الخارجية وتنظيم المؤتمرات والندوات واللقاءات الصحية داخل القطر وشؤون العلاقات العامة للوزارة بما يؤدي الى تعزيز وتطوير ثقة المواطن بالاجهزة والكوادر الطبية والصحية العراقية والعناية بشؤون الاعلام الصحي.

سادسا - دائرة البحوث الصحية، وتتولى التخطيط والرقابة والتنسيق والتوجيه والاشراف على اعداد البحوث والدراسات الاساسية والتطبيقية الهادفة الى تطوير وتنمية الخدمات الصحية الوقائية والبيئية والعلاجية وتحسين مستلزمات العملية الصحية لتحقيق الامن الصحي للقطر بالتعاون مع مراكز البحوث العلمية العراقية والعربية والدولية وتشجيع ودعم حركة البحث العلمي الصحي ومتابعة تنفيذ خطط البحث العلمي في مراكز البحث العلمي التابعة للوزارة وتقييم نتائج البحوث واتخاذ الاجراءات اللازمة للاشراف على تطبيقاتها التجريبية.

حماية الصحة العامة ومراقبة جودة المياه والغذاء والبيئة الصحية. ومع تبني اللامركزية، أصبح قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (المعدل)، ولا سيما المادة (٤٥)، إطاراً لنقل الصلاحيات من وزارة الصحة إلى الدوائر الصحية في المحافظات، بما يشمل إدارة المستشفيات والمراكز الصحية والإشراف على تنفيذ المشاريع الصحية محلياً. وقد أسهم هذا النقل في تمكين المحافظات من إدارة خدماتها الصحية، لكنه في الوقت ذاته أظهر تبايناً في قدراتها الفنية، خاصة في مجالات الإدارة الهندسية، التخطيط الصحي، وإدارة الموارد البشرية<sup>١</sup>. وتؤكد تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي الصادرة استناداً إلى قانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١١—خصوصاً المواد (٣) و(٦) المتعلقة برقابة الأداء—وجود تفاوت بين المحافظات في الالتزام بمعايير الإنفاق الصحي، تنفيذ مشاريع الأبنية الصحية، وشراء الأدوية والمستلزمات الطبية.

كما تبرز أهمية الإطار المنظم لممارسة المهن الطبية بوصفه وسيلة لضمان جودة الخدمات وتشديد الرقابة على العمل الصحي. ويتضح أن قطاع الصحة يعتمد على منظومة تنظيمية متكاملة، إلا أن الواقع العملي يكشف عن تحديات

---

سابعاً - الدائرة الادارية والقانونية، وتتولى تنظيم الامور المالية والمحاسبية والتدقيق وشؤون الافراد والخدمات الادارية المختلفة في مركز الوزارة وابداء الرأي في القضايا القانونية والمساهمة في تهيئة مشاريع القوانين والانظمة والاتفاقيات والعقود الخاصة بالوزارة والاشراف على تطبيق كل من، قانون التدرج الطبي رقم ( ٩٩ ) لسنة ١٩٧٠ وقانون تدرج ذوي المهن الصحية رقم ( ٤٤ ) لسنة ١٩٧٣ وقانون تدرج الصيادلة رقم ( ١٥ ) لسنة ١٩٧٣ ومعالجة القضايا المالية والادارية ذات العلاقة والتي تخرج عن صلاحيات الوحدات التنظيمية التابعة للوزارة وتنظيم الشؤون الخاصة بالزمالات والاجازات الدراسية الخاصة بالوزارة.

ثامناً - قسم التنظيم والاساليب، ويتولى ممارسة فعاليات التنمية الادارية للوزارة.

تاسعاً - القسم الخاص، ويتولى تنظيم مواعيد ومراسلات واجتماعات ومقابلات الوزير وتأمين اتصالاته والاشراف على شؤون البريد والحفظ السري لمركز الوزارة وحفظ المراسلات الخاصة بالمجالس واللجان التي يرأسها او يشارك في عضويتها الوزير.

مادة ١١

تعين وتحدد بنظام: -

اولاً - عضوية واختصاصات مجالس ادارة كل من الهيئة العامة للخدمات الصحية ودوائر الصحة في المحافظات والمنشأة العامة لتشبيد المشاريع الصحية والمستشفيات التعليمية وكذلك كيفية اتخاذ القرارات والمصادقة عليها، وسير العمل فيها وتنظيم جلساتها.

ثانياً - صلاحيات وواجبات رئيس الهيئة العامة للخدمات الصحية والمديرين العامين للدوائر والمنشآت الوارد ذكرها في هذا القانون.

ثالثاً - أقسام دوائر مركز الوزارة واختصاصاتها واختصاصات الدوائر والاقسام في كل من الهيئة العامة للخدمات الصحية ودوائر الصحة في المحافظات والمنشأة العامة لتشبيد المشاريع الصحية.

رابعاً - اختصاصات اللجان الاستشارية للمنشآت والدوائر والمستشفيات الوارد ذكرها في هذا القانون والعضوية فيها وأسلوب عملها.

خامساً - تصدر الانظمة المنوه عنها في هذه المادة خلال مادة أقصاها ( ١٨٠ ) يوماً من تاريخ نفاذ هذا القانون.

مادة ١٥

يجوز اصدار نظام وتعليمات لتسهيل تنفيذ هذا القانون.

١. حسين، وعبد المجيد كمونة. (١٩٥٣ م). الإدارة المركزية والإدارة المحلية في العراق. بغداد: مطبعة عبد الكريم زاهد، ص٦٩.

تتعلق بالحوكمة وضعف البنية التحتية ونقص التخطيط الاستراتيجي. وهذا يجعل تطوير التنظيم الصحي وتعزيز الرقابة الإدارية والمالية أمراً ضرورياً لضمان كفاءة الخدمة الصحية وجودتها بما ينسجم مع المعايير الدستورية<sup>١</sup>.

#### الفرع الأول: النصوص المنظمة للتفويض

يشكل قطاع الصحة أحد أبرز القطاعات التي شملها نقل الصلاحيات من الوزارة الاتحادية إلى المحافظات بموجب المادة (٤٥) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، التي نصّت صراحة على نقل المهام الإدارية والمالية والفنية للدوائر الصحية إلى حكومات المحافظات باستثناء الدوائر ذات الطبيعة السيادية أو ذات الارتباط الوطني المباشر<sup>٢</sup>. وقد استند هذا النقل إلى مبدأ اللامركزية الإدارية المنصوص عليه في المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور التي تمنح المحافظات صلاحيات واسعة لتمكينها من إدارة شؤونها المحلية. وبموجب الجداول القطاعية المرفقة لقرار تنفيذ المادة (٤٥)، نُقلت إلى المحافظات صلاحيات أساسية، منها: إدارة المستشفيات العامة، الإشراف على المراكز الصحية، تنفيذ برامج الرعاية الصحية الأولية، وإدارة الموارد البشرية بما في ذلك النقل، الإعارة، الترفيع، وتقييم الأداء. كما حوّلت اللوائح التنفيذية المحافظ صلاحية التعاقد ضمن حدود الموازنة الصحية المحلية، استناداً إلى قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ الذي يشترط في المادة (١٣) عدم إبرام التزامات مالية بلا تخصيص<sup>٣</sup>. وعلى الرغم من بقاء وزارة الصحة مسؤولة عن رسم السياسة الصحية الوطنية وفق المادة (٨٠/أولاً) من الدستور وقانون وزارة الصحة رقم ١٠ لسنة ٢٠٢٢، إلا أن تنفيذ البرامج وإدارة الخدمات الصحية اليومية أصبح من مسؤوليات المحافظات، وهو ما عزّز مفهوم التفويض باعتباره أداة لتقريب الخدمة من المواطن وتحقيق استجابة أسرع للاحتياجات الصحية المتغيرة. ويُلاحظ أن النصوص القانونية حرصت على الموازنة بين اللامركزية الصحية وبين الحفاظ على المعايير الوطنية، إذ أبقت الوزارة حق المتابعة الفنية وإصدار التعليمات والإرشادات الملزمة في مجالات مثل سلامة الدواء وسياسات التحصين والأوبئة، مما يجعل التفويض في القطاع الصحي نموذجاً خاصاً يجمع بين استقلال إدارة المحافظات وبين الرقابة المتخصصة لضمان عدم الإخلال بالصحة العامة<sup>٤</sup>.

١. الشاوي، د. منذر. (١٩٦٦م). القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية. ط ٢. بغداد: مطبعة شفيق، ص ٢٠٥.

٢. العزاوي، عباس. (١٩٥٥م). تاريخ العراق بين احتلالين. بغداد: مطبعة شركة التجارة والطباعة المحدودة، ص ٢٣٧.

٣. - القيسي، حنان محمد، وآخرون. (٢٠١٠م). شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) بغداد: مؤسسة النور الجامعة، ص ١٩٩.

٤. القيسي، رياض. (٢٠٠٢م). علم أصول القانون. ط ١، بغداد: بيت الحكمة، ص ١٥٤.

الفرع الثاني: الإشكالات العملية في التنفيذ

واجه تطبيق التفويض الإداري في قطاع الصحة عدة تحديات عملية أثرت في فاعليته وانسجامه مع الأهداف التي رسمتها المادة (٤٥) من قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨، إذ ظهر منذ السنوات الأولى لنقل الصلاحيات أن البنية الإدارية والصحية في المحافظات لم تكن متكاملة بما يكفي لتسليم المهام الواسعة المنقولة إليها. وتبرز الإشكالية الأولى في ضعف التنسيق بين الوزارة والمحافظات؛ فرغم أن السياسة الصحية الوطنية بقيت بيد الوزارة وفق قانون وزارة الصحة رقم ١٠ لسنة ٢٠٢٢، فإن كثيراً من التعليمات الاتحادية لم تكن تُحدَّث أو تُنشر بالسرعة الكافية، مما أدى إلى تباين في تنفيذ البرامج الصحية بين محافظة وأخرى. أما الإشكالية الثانية فتتعلق بالموارد البشرية، حيث واجهت المحافظات صعوبة في إدارة الحركة الوظيفية للملاكات الصحية—ولا سيما الأطباء والاختصاصيين—نتيجة نقص الكفاءات الإدارية والخلل في التوزيع الجغرافي، إضافة إلى القيود المالية التي تفرضها المادة (١٣) من قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ التي تمنع التعيين أو التعاقد من دون تخصيص<sup>١</sup>. وتمثل الإشكالية الثالثة في البنية التحتية؛ فالكثير من المستشفيات والمراكز الصحية كانت بحاجة إلى صيانة أو توسعة، بينما الموازنات المحلية—المنصوص عليها في المادة (٣١) من قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨—لم تكن كافية لتغطية الاحتياجات الفعلية، مما أدى إلى تأخير مشاريع كبرى وتعطيل تجهيزات طبية أساسية. كما ظهرت تحديات تتعلق بإدارة الأدوية والمستلزمات، إذ بقيت بعض سلاسل التوريد مركزية، ما تسبب بتأخير في التوريد وخلق فجوات في المخزون. ويتصل بذلك إشكال آخر يتعلق بالرقابة؛ فعدم وضوح حدود الرقابة الفنية للوزارة مقابل الرقابة التنفيذية للمحافظ أدى أحياناً إلى تضارب في الصلاحيات أو صدور قرارات مزدوجة<sup>٢</sup>. وتبين من التجربة أن نجاح التفويض الصحي يتطلب: بناء قدرات إدارية في المحافظات، تحسين التكامل المعلوماتي مع الوزارة، تعزيز التمويل المحلي، وتحديث اللوائح الفنية، مما يجعل معالجة هذه الإشكالات خطوة أساسية لضمان كفاءة المنظومة الصحية بعد التفويض.

المطلب الثاني: قطاع التربية

يُعدّ قطاع التربية من القطاعات الحيوية التي يتركز عليها البناء المؤسسي للدولة العراقية، إذ يشكّل ركيزة التنمية البشرية وإطار إعداد الموارد البشرية المؤهلة. ويستند هذا القطاع إلى مجموعة من الأسس الدستورية والقانونية التي تنظّم عمله وتوزيع الصلاحيات المرتبطة به، حيث نصّ الدستور في المادة (٣٤/أولاً)<sup>٣</sup> على أنّ التعليم عاملٌ أساس في تقدّم المجتمع،

١. بدير، د. علي محمد وآخرون. (١٩٩٣م). مبادئ وأحكام القانون الإداري. بغداد: منشورات جامعة بغداد، ص ١٤٩.

٢. علاوي د. ماهر صالح. (١٩٩٦). مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة. بغداد: منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ص ١٧٥.

٣. المادة (٣٤/أولاً) من الدستور العراقي ٢٠٠٥:

المادة ٣٤

أولاً

التعليم عامل اساس لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة، وهو الزامي في المرحلة الابتدائية، وتكفل الدولة مكافحة الامية.

وفي الفقرة (ثالثاً) على إلزامية التعليم الأساسي ومجانيته، وهو ما يضع على عاتق وزارة التربية والمحافظات مسؤولية مشتركة في توفير بيئة تعليمية متكاملة<sup>١</sup>. كما تؤكد المادة (١١٠) على الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية في وضع السياسات التعليمية العامة، في حين تعطي المادة (١١٥) الأولوية لقوانين الأقاليم والمحافظات في حال عدم وجود تنظيم اتحادي مفصل، وهو ما يمهد للمركزية في إدارة الشأن التربوي. وقد عمق قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) هذا التوجه، حيث نصّت المادة (٤٥) على نقل الصلاحيات من الوزارات الاتحادية إلى المحافظات، ومن بينها وزارة التربية، ليشمل ذلك إدارة المدارس، تطوير البنى التحتية، الإشراف التربوي، وتطبيق السياسات التعليمية على المستوى المحلي<sup>٢</sup>. وتعدّ تعليمات نقل الصلاحيات الصادرة بموجب هذا القانون—وخصوصاً تعليمات عام ٢٠١٥—الإطار التنفيذي الذي نظّم العلاقة بين مراكز الوزارات والمديريات العامة للتربية في المحافظات، من خلال تحديد مسؤوليات المحافظ والمديريات فيما يخصّ التعيينات، المناهج، الإشراف الإداري، وتنفيذ المشاريع.

ويُكمل هذا الإطار قانون وزارة التربية رقم ٢٢ لسنة ٢٠١١ الذي حدد في مواده (٢) و(٣)<sup>٣</sup> أهداف الوزارة واختصاصاتها في وضع المناهج، إعداد الكوادر التدريسية، والإشراف على المؤسسات التربوية على المستوى الوطني. أما

ثانياً

التعليم المجاني حق لكل العراقيين في مختلف مراحلهم.

ثالثاً

تشجع الدولة البحث العلمي للأغراض السلمية بما يخدم الانسانية، وترعى التفوق والابداع والابتكار ومختلف مظاهر النبوغ.

رابعاً

التعليم الخاص والاهلي مكفول وينظم بقانون.

١ - منصور، د. شاب توما. (١٩٨٠م). القانون الإداري، الكتاب الأول. ط ١، بغداد: مطبعة دار العراق للطباعة والنشر، ص٣٨.

٢. يونس، مها بجمت. (٢٠٠٨م). المحكمة الاتحادية واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين. ١، بغداد: بيت الحكمة، ص١٩٣.

٣. المواد (٢) و(٣) من قانون وزارة التربية رقم ٢٢ لسنة ٢٠١١:

المادة - ٢ -

تهدف الوزارة إلى ما يأتي:

اولاً - تنشئة جيل واع مؤمن بالله والقيم الدينية و الأخلاقية والوطنية محب لوطنه و متمسك بوحدته أرضاً وشعباً و بالقيم الديمقراطية و حرية الرأي والتعبير مؤمناً بالتعليم كعامل أساس لتقدم المجتمع معتر بالتراث العراقي وثقافة التنوع القومي والديني منفتح على الثقافات العالمية.

ثانياً - تنشئة جيل ينبذ جميع صيغ التعصب و التمييز بما ينسجم مع أحكام الدستور.

ثالثاً - توجيه الطالب إلى التمسك بالعلم والمعرفة و أساليب التفكير المعاصرة.

رابعاً - تنمية قدرات الطالب الإبداعية بما يضمن تكامل شخصيته جسمياً وعقلياً واجتماعياً

و روحياً.

خامساً - تعزيز دور التربية و التعليم في الحياة و العمل المنتج والحفاظ على استقلاليتها وإتاحته للجميع و تحسين نوعيته باتجاه استثمار أفضل الموارد البشرية وتحقيق التنمية الشاملة.

على مستوى الرقابة، فلدبوان الرقابة المالية الاتحادي—استناداً إلى قانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١١—دورٌ أساسي في مراقبة الأداء التربوي من خلال تدقيق مشاريع الأبنية المدرسية<sup>١</sup>، التخصيصات المالية، وكفاءة الإنفاق، كما يُسهم جهاز الإشراف التربوي في ضمان الالتزام بمعايير الجودة التعليمية. غير أن تطبيق اللامركزية في قطاع التربية واجه تحديات، أبرزها التفاوت في قدرات المحافظات الفنية والإدارية، ووجود فجوات تشريعية في تنظيم العلاقة بين المستويات الحكومية<sup>٢</sup>، الأمر الذي أدى إلى تداخل في الصلاحيات وتباطؤ في إنجاز المشاريع. وبذلك يُظهر قطاع التربية حاجة دائمة إلى مواءمة الإطار القانوني والتنظيمي بما يضمن تحقيق جودة التعليم، توحيد المعايير الوطنية، وتعزيز كفاءة الإدارة التربوية في ظل التحول نحو اللامركزية.

#### المادة - ٣ -

تسعى الوزارة إلى تحقيق أهدافها بالوسائل الآتية:

- أولاً - وضع السياسة التربوية الموجهة لأنشطتها بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
  - ثانياً - إعداد الخطط التربوية المتكاملة في إطار الفلسفة التربوية المقررة ومتابعة تنفيذها بعد إقرارها.
  - ثالثاً - وضع برنامج إعداد المعلمين وتدريبهم والتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتطوير هذه البرامج.
  - رابعاً - فتح رياض الأطفال و المدارس على اختلاف مراحلها وأنواعها وإدارتها والعناية بالتعليم الأهلي والأجنبي.
  - خامساً - تهيئة المعلمين والمدرسين و المشرفين التربويين و المسؤولين عن إدارة العملية التربوية والإشراف عليها و إعادة تدريبهم أثناء الخدمة و تطوير قدراتهم المهنية والعلمية.
  - سادساً - إعداد المناهج الدراسية لمراحل التعليم و أنواعه و تهيئة وسائلها وكتب الدراسة فيها وتطويرها استناداً إلى البحوث العلمية والدراسات والاتجاهات التربوية الحديثة.
  - سابعاً - العناية بالتربية الدينية والخلقية بما يضمن غرس القيم النبيلة السامية و الحميدة.
  - ثامناً - وضع نظم واساليب التقويم و الامتحانات والإرشاد التربوي و النفسي و المهني.
  - تاسعاً - إنشاء المعاهد ومراكز تعليم الكبار وتوفير مستلزماتها.
  - عاشراً - العناية بالتربية الرياضية والفنية والاهتمام بالتربية الصحية للطلاب و بالتربية البيئية و توفير الخدمات الصحية والتغذية المدرسية.
  - حادي عشر - تنشيط التعامل والتفاعل بين المدرسة وبيئتها المحلية بالتنسيق مع المجالس البلدية وتعزيز دور مجالس الآباء والمعلمين.
  - ثاني عشر - إعداد البحوث و الدراسات والقيام بالتجارب التربوية والعلمية و الافادة من نتائجها في تطوير النظام التربوي و التعليمي.
  - ثالث عشر - التنسيق والتعاون مع المؤسسات التعليمية والتربوية والثقافية والمنظمات المهنية و منظمات المجتمع المدني لتعزيز العملية التربوية و تطويرها.
  - رابع عشر - توثيق العلاقات التربوية و الثقافية مع الدول العربية و الإسلامية و الأجنبية والمنظمات العربية و الإسلامية و الإقليمية و الدولية المعنية في شؤون التربية والثقافة و العلوم.
  - خامس عشر - توفير الأبنية المدرسية وتشييدها وادامتها مع الجهات ذوات العلاقة.
١. حسن ضياء حسن. (٢٠٠٥م). «نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، ص ٧٦.
٢. احمد عبد العزيز الشيباني. (٢٠٠٥م). «مسؤولية الادارة عن اعمال الضبط الاداري في الظروف العادية دراسة مقارنة». رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة بغداد عام، ص ١٤٩.

الفرع الأول: تعليمات نقل الصلاحيات

شكل قطاع التربية أحد المحاور الرئيسة في مشروع نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى المحافظات، وذلك بموجب المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، التي نصت على نقل المهام الإدارية والمالية والفنية من الوزارات الخدمية— including التربية— إلى المحافظات<sup>١</sup>. وقد صدرت تعليمات تفصيلية لتنفيذ عملية النقل، تضمنت تحديد الصلاحيات التي تقوّل إلى المحافظات، وعلى رأسها الإدارة المباشرة للمديريات العامة للتربية، إدارة الملاكات التعليمية، تنفيذ المشاريع التربوية، الإشراف على الأبنية المدرسية، وتنفيذ الخطط السنوية الخاصة بتطوير التعليم. وتستند هذه التعليمات إلى المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور التي أوجبت منح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة، فضلاً عن قانون وزارة التربية رقم ٢٢ لسنة ٢٠١١ الذي جعل الوزارة مسؤولة عن رسم السياسة التربوية الوطنية وترك التنفيذ للمستويات الأدنى<sup>٢</sup>. كما تضمنت الجداول الملحقّة بتعليمات نقل الصلاحيات صلاحيات محددة للمحافظ في مجالات التعيين والنقل والإعارة، مع التأكيد على الالتزام بقواعد الصرف المنصوص عليها في المادة (١٣) من قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ التي تمنع إبرام التزامات مالية دون تخصيص. وقد نصّت التعليمات كذلك على أن تبقى الوزارة مسؤولة عن وضع المناهج، النظام الامتحاني، المعايير الوطنية للتقويم، والسياسات التربوية العامة، بحيث لا يؤدي التفويض إلى تفتيت النظام التعليمي. ويلاحظ أن تعليمات النقل حرصت على تحديد حدود التفويض بدقة لضمان عدم تضارب الاختصاص بين الوزارة والمحافظات، فالمهام الإدارية والتنفيذية أصبحت للمحافظات، بينما بقي الجانب السياسي والمعياري في يد الوزارة، وهو ما ينسجم مع المبادئ الدستورية للمركزية في رسم السياسة العامة واللامركزية في التنفيذ. وبهذا تشكلت تعليمات نقل الصلاحيات الإطار المنظم للعلاقة بين الطرفين، وتضمن انتقالاً تدريجياً ومنضبطاً للسلطات بما يدعم الارتقاء بمستوى الخدمات التعليمية<sup>٣</sup>.

الفرع الثاني: القدرة المؤسسية للمحافظات

تعد القدرة المؤسسية للمحافظات عاملاً حاسماً في نجاح عملية التفويض في قطاع التربية، إذ كشفت التجربة العملية منذ بدء تنفيذ المادة (٤٥)<sup>٤</sup> من قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ عن تفاوت واضح بين المحافظات في مستوى الجاهزية الإدارية

١. علي حسين احمد. (٢٠١١م). «الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة». رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد - عام، ص٦٨.

٢. محمد مصطفى الوكيل. (٢٠٠٣م). «حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة عين شمس، ص٩٠.

٣. الدكتور محمد شريف اسماعيل. (١٩٧٩م). «سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة عين شمس، ص٥٨.

٤. المادة (٤٥) من قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨:

اولاً: تؤلف هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين وتختص بالنظر في شؤون المحافظات وادارتها المحلية والتنسيق بينها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها وبكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات.

والمالية والبشرية. وتتمثل أولى الإشكالات في ضعف البنى الإدارية، إذ لم تكن المديرية العامة للتربية في بعض المحافظات تمتلك الكادر الإداري المتخصص في التخطيط والتنفيذ والمتابعة، مما أضعف قدرتها على إدارة المشاريع التربوية الكبيرة<sup>١</sup>. ويرز دور المادة (٧) من قانون المحافظات التي تمنح المحافظ سلطة الإشراف التنفيذي الأعلى، إلا أن تفعيل هذه السلطة يتوقف على توافر أجهزة مساندة قادرة على اتخاذ القرار، وهو ما لم يتحقق بصورة كاملة. أما على الصعيد المالي، فالمؤسسات التربوية المحلية واجهت صعوبات في إدارة موازنتها نتيجة القيود التي يضعها قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩، خاصة المادة (٨)<sup>٢</sup> المتعلقة بإعداد الموازنات المحلية، والمادة (١٣) التي تمنع الصرف خارج التخصيص<sup>٣</sup>، ما جعل

ثانيا: تجتمع الهيئة بدعوة من رئيسها كل ستين يوما او اذا دعت الضرورة لذلك.

ثالثا: لرئيس الهيئة بدعوة من يرى ضرورة في حضور جلسات الهيئة.

١. انور جاسب الطريف. (٢٠١٢م). «اللامركزية والاقليم بين التشريع وامكانية التطبيق». بحث مقدم في مؤتمر اللامركزية لوزارة الدولة لشؤون المحافظات، عن (دراسات حول اللامركزية)، للفقرة ٢٧ - ٢٨ شباط، ص ٤٨.

٢. المادة (٨) من قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩:

المادة - ٨ - يقدم وزير التخطيط و المالية الاتحاديّين إلى لجنة الشؤون الاقتصادية او ما يحل محلها في مجلس الوزراء في مطلع شهر آب من كل سنة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لدراسته وتقدم التوصيات الى مجلس الوزراء في مطلع شهر أيلول من كل سنة مرفق معه ما يأتي:

اولا - وثيقة السياسة المالية وتتضمن ما يأتي:

أ- اهداف وقواعد السياسة المالية المعتمدة في إعداد قانون الموازنة العامة الاتحادية.

ب - تبوّأت اقتصادية كلية محدثة ومؤشرات المالية العامة والافتراضات الرئيسة للموازنة التي تغطي سنة الموازنة ضمن خطة متوسطة المدى ل (٣) لثلاث سنوات او أكثر فيما يتعلق بتقديرات أسعار النفط والإنتاج وموارد تمويل الموازنة الأخرى وللمدى الملائم للأوضاع الاقتصادية والمالية السائدة في العراق.

ج - السياسات الجديدة التي تضمنتها الموازنة السنوية وتأثيراتها المالية المحددة.

د - المخاطر المالية التي تواجه السياسة المالية للفترة القادمة ، بما في ذلك تحليل المخاطر الاقتصادية الكلية الناشئة من التغيرات في سعر النفط وكميات انتاجه.

هـ - قائمة بجميع الضمانات الصادرة عن الحكومة الاتحادية.

و- الموازنات الموحدة للاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

ثانيا- مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية ويتضمن ما يأتي:

أ- تخمينات الإيرادات النقدية والعينية.

ب - تقديرات النفقات النقدية والعينية.

ج - طرق تمويل العجز.

د - احتياطي الطوارئ لسنة مالية بما لا يزيد على (٥٪) خمسة من المئة من إجمالي النفقات المقدرة في الموازنة بشقيها (الجارية والاستثمارية) للحالات الطارئة وغير المتوقعة التي تحصل بعد صدور قانون الموازنة العامة الاتحادية.

هـ - تحديد صلاحية الموافقة على الصرف والاقتراض وإجراء المناقلات وإطفاء الديون.

بعض المحافظات عاجزة عن تنفيذ مشاريع الأبنية المدرسية أو معالجة النقص في الملاكات. كما أن محدودية التدريب والتأهيل أثرت في القدرة على إدارة الموارد البشرية التعليمية، رغم أن تعليمات نقل الصلاحيات خوّلت المحافظات صلاحيات واسعة في النقل، التعيين، والإشراف. وزادت التحديات التقنية—مثل ضعف البنى الرقمية والأنظمة الإحصائية—من صعوبة إدارة بيانات الطلبة والملاكات والمدارس. ورغم استمرار الوزارة في ممارسة الرقابة الفنية وفق قانون وزارة التربية رقم ٢٢ لسنة ٢٠١١، إلا أن هذا الإشراف كان في بعض الأحيان يصطدم بضعف القدرة المحلية على تنفيذ التوجيهات، مما أدى إلى تفاوت مستوى الخدمات التعليمية بين محافظة وأخرى<sup>١</sup>. وتظهر الحاجة إلى إطار إصلاحي لتعزيز القدرة المؤسسية عبر: بناء القدرات الإدارية، تطوير البنى الرقمية التعليمية، تعزيز نظم التخطيط والمتابعة، وتحديث الهياكل التنظيمية للمديريات التربوية، بما يضمن انسجام التفويض مع أهداف اللامركزية وتحسين جودة التعليم.

### المطلب الثالث: قطاع البلديات والأشغال

يُعدّ قطاع البلديات والأشغال من أهم القطاعات الخدمية والتنظيمية في هيكل الإدارة العامة العراقية، إذ يتولى مسؤوليات مباشرة تتعلق بالتخطيط الحضري، إدارة الخدمات الأساسية، تنفيذ مشاريع البنى التحتية، وتنظيم استعمالات الأراضي. ويستند هذا القطاع إلى إطار دستوري وقانوني يحدد صلاحياته بدقة<sup>٢</sup>، بدءاً من المادة (١١٠) من الدستور التي تُبقي بعض الاختصاصات التخطيطية الكبرى بيد السلطات الاتحادية، مروراً بالمادة (١١٢) التي تنظم إدارة الموارد المشتركة، وصولاً إلى المادة (١١٥) التي تمنح الأولوية لقوانين الأقاليم والمحافظات في حال التعارض خارج الاختصاصات الحصرية، مما يضع قطاع البلديات ضمن نطاق اللامركزية الإدارية<sup>٣</sup>. كما ينظم قانون البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤

١- الخطة المالية في شأن القروض المحلية والخارجية قصيرة الاجل والضمانات الصادرة من الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظه غير المنتظمة في اقليم والشركات العامة وتقرير عن أي تغيير يطرأ عليها ولوزارة المالية الاتحادية بعد ابلاغ الاقليم والمحافظه غير المنتظمة في اقليم والشركات العامة تحديد توقيت اصدار الموافقة على تلك القروض في خطة تعتمد على اسس الاقتصاد الكلي واعتبارات سياسة القروض.

٢- حدود الزيادة السنوية في اجمالي ديون الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظه غير المنتظمة في اقليم والشركات العامة.

٣- ط - أي متطلبات أخرى يراها وزير المالية الاتحادي ضرورية.

٣. اصيل حامد ابراهيم. (٢٠١٢م). مفهوم اللامركزية ورؤية في كيفية تفعيلها في العراق. بحث مقدم في مؤتمر اللامركزية لوزارة الدولة لشؤون المحافظات، عن (دراسات حول اللامركزية)، للفترة ٢٧ - ٢٨، ص ٧٨.

١. طاهر محمد مايح الجنابي. (٢٠١٢م). «اللامركزية في المجال النظري، بحث مقدم في مؤتمر اللامركزية لوزارة الدولة لشؤون المحافظات». عن ((دراسات حول اللامركزية))، للفترة ٢٧ - ٢٨، ص ١٤٦.

٢. ماهر صالح علاوي الجبوري. (٢٠٠٩م). الوسيط في القانون الاداري. وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ص ٤٨.

٣. محمد جواد علي. (١٩٨٦م). النظام السياسي في الهند، معهد الدراسات الآسيوية والأفريقية. الجامعة المستنصرية، حلقة دراسية عن "النظم السياسية في العالم الثالث"، ص ١٣٩.

(المعدل) الأساس القانوني لعمل البلديات، حيث تُشير المواد (٢)، (٥)، و(٧) إلى اختصاصات المجالس البلدية في تنظيم المدن، تشمل المهام المتعلقة بالإدارة الحضرية منح إجازات البناء، وإدارة مشاريع النظافة والطرق، والإشراف على تنظيم الاستعمال العمراني للأراضي. كما تكتمل المنظومة التنظيمية العامة هذا الإطار من خلال تحديد دور الجهة المختصة في وضع السياسات العمرانية الشاملة، وتنفيذ المشاريع على المستوى الوطني، ودعم الحكومات المحلية في مجالات تخطيط البنى التحتية وإدارتها.

وتزداد أهمية هذا القطاع بعد اعتماد قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (المعدل)، الذي نقل بموجب المادة (٤٥) جزءاً كبيراً من الصلاحيات الفنية والإدارية للبلديات إلى المحافظات، بما في ذلك الإشراف على الدوائر البلدية ضمن اختصاصها المكاني. وقد ساهم هذا النقل في تعزيز اللامركزية، لكنه كشف أيضاً عن تباين قدرات المحافظات في إدارة الملفات الفنية المعقدة المرتبطة بالبنى التحتية والخدمات الحضرية<sup>٣</sup>. وتشير تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي، استناداً إلى قانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١١—ولا سيما المواد (٣) و(٦)<sup>٤</sup> المتعلقة برقابة الأداء—إلى وجود

١. المواد (٢)، (٥)، و(٧) من قانون البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤:

مادة ٢

إن الغاية من البلدية الموجودة عند نفاذ هذا القانون أو التي تحدث بعد نفاذه هي القيام بالواجبات والخدمات العامة على أحسن وجه في منطقة معينة ومحددة من البلدة وفقاً لإحكام هذا القانون وللمجلس صلاحية تعيين المناطق البلدية وتوسيعها وإدماجها وتقسيمها بموافقة مجلس اللواء العام ومصادقة الوزير وينفذ ذلك ببيان ينشر هذا في الجريدة الرسمية.

مادة ٥

إحداث وناحية مهما كان عدد نفوسه.

١- مراكز لواء قضاء وناحية مهما كان عدد نفوسه.

٢- القرى التي لا يقل عدد نفوسها عن ثلاثة آلاف نسمة بناء على طلب الوزير.

٣- القرى التي لا يتجاوز عدد نفوسها ثلاثة آلاف نسمة ولا يقل عن ألف نسمة بناء على اقتراح السلطة الإدارية وتوافر الإمكانيات المالية وموافقة الوزير.

٤- تبقى البلديات المحدثة قبل نفاذ هذا القانون في القرى التي يقل عدد نفوسها عن ألف نسمة وللوزير إلغاؤها بناء على اقتراح السلطة الإدارية.

مادة ٧

تحدث البلدية ببيان يصدره الوزير وينشر في الجريدة الرسمية.

٢. اصيل حامد ابراهيم. (٢٠١٢م). «مفهوم اللامركزية ورؤية في كيفية تفعيلها في العراق». بحث مقدم في مؤتمر اللامركزية لوزارة الدولة لشؤون المحافظات، عن ((دراسات حول اللامركزية))، للفترة ٢٧ - ٢٨، ص ٣٣١ - ٣٣٢.

٣. د. انور جاسب الطريف. (٢٠١٢م). «اللامركزية والاقليم بين التشريع وامكانية التطبيق». بحث مقدم في مؤتمر اللامركزية لوزارة الدولة لشؤون المحافظات، عن ((دراسات حول اللامركزية))، للفترة ٢٧ - ٢٨ شباط، ص ٢٤٨ - ٢٤٩.

٤. المواد (٣) و(٦) من قانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١١:

المادة ٣- يتولى الديوان الرقابة على:

أ- المال العام أينما وجد وتدقيقه.

تفاوت بين المحافظات في الالتزام بمعايير التخطيط الحضري وتنفيذ المشاريع وفق الضوابط الهندسية والمالية. كما يظهر في التطبيق العملي أن غياب تشريعات تفصيلية لتنظيم العلاقة بين الوزارة والمحافظات أدى إلى تداخل في الصلاحيات، خاصة في مجالات التصميم الأساسي للمدن، صيانة الطرق، وتمويل المشاريع المشتركة<sup>١</sup>. وبذلك يُعدّ قطاع البلديات والأشغال نموذجاً لقطاع يحتاج إلى استكمال الإطار التشريعي والتنظيمي لتحقيق مواءمة بين متطلبات اللامركزية وضرورة الحفاظ على معايير موحدة للتخطيط والخدمات العامة، بما يضمن كفاءة الإدارة وتحقيق التنمية الحضرية المستدامة.

#### الفرع الأول: الصلاحيات الفنية والإدارية المفوضة

يُعد قطاع البلديات والأشغال من أكثر القطاعات التي شملتها عملية نقل الصلاحيات تطبيقاً وتحدياً، وذلك استناداً إلى المادة (٤٥) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ التي نصت على نقل المهام الإدارية والمالية والفنية من الوزارات الخدمية including البلديات والأشغال—إلى المحافظات. وبموجب الجداول التنفيذية لنقل الصلاحيات، انتقلت إلى المحافظات مجموعة واسعة من المهام الفنية، منها: إعداد التصاميم الأساسية للمدن<sup>٢</sup>، الإشراف على شبكات الماء والمجاري، تنفيذ مشاريع الطرق الحضرية، إدارة خدمات النظافة، وتنظيم إجازات البناء وفق أحكام قانون البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤. كما تشمل الصلاحيات الفنية إصدار الموافقات التخطيطية للمشاريع الاستثمارية، وإدارة الحدائق العامة، ومراقبة الاستعمالات الحضرية للأراضي. أما على الصعيد الإداري، فقد أصبحت المديرية البلدية خاضعة لإشراف المحافظ وفق المادة (٣١) من قانون ٢٠٠٨/٢١، بما يشمل إدارة الموظفين، النقل، الإعارة، الترفيع،

ب- أعمال الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه في جميع أرجاء العراق بموجب أحكام هذا القانون والقوانين النافذة.

المادة ٦- يقوم الديوان بالمهام التالية:

أولاً: رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات على ان يشمل ذلك:

أ- فحص وتدقيق معاملات الأنفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها.

ب- فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها.

ج- أبدأ الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما اذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية.

ثانياً: رقابة تقويم الأداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

ثالثاً: تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية وما يتعلق بها من أمور تنظيمية وفنية.

رابعاً: تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والالتزام بها.

خامساً: إجراء التدقيق في الأمور التي يطلب مجلس النواب إجراء التدقيق بها.

١. نورس هادي وحيد السلطاني. (٢٠١٠م). «التنظيم القانوني لمجلس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، دراسة مقارنة». رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة بابل - كلية القانون، ص ٤٤.

٢. د. منذر الشاوي. (٢٠١٠م). «تأملات في أنواع الدولة». مجلة القضاء والتشريع، السنة الثانية، العدد الرابع، ص ١٧.

وتقييم الأداء، شريطة الالتزام بقواعد الانضباط المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١. كما منحت تعليمات نقل الصلاحيات المحافظ سلطة التعاقد لتنفيذ مشاريع البنى التحتية، مع ضرورة التقيد بأحكام المادة (١٣) من قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ التي تمنع إبرام التزامات بلا تخصيص مالي. وقد حافظت الوزارة على دورها المعياري عبر إصدار التعليمات الفنية والإشراف على المشاريع ذات الطبيعة الاستراتيجية<sup>٢</sup>، خاصة تلك المتعلقة بالطرق الرئيسية التي تبقى خاضعة لقانون الطرق والجسور المادة (٤٣ و٤) رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢. ويلاحظ أن نموذج التفويض في قطاع البلديات يجمع بين اللامركزية الإدارية—منح المحافظات التنفيذ وإدارة الخدمات—وبين مركزية التخطيط الفني الاستراتيجي، بما يضمن انسجام التنمية المحلية مع متطلبات التخطيط الحضري الوطني.

١. غازي فيصل مهدي. (٢٠١٠م). «نظاما الفدرالية واللامركزية في دستور جمهورية العراق». مجلة التشريع والقضاء، السنة الثانية، العدد الرابع، ٢٠١٠، ص ٣١.

٢. باتريك جلين. (٢٠٠٩م). «تنسيق الهياكل القضائية». بحث مقدم الى المؤتمر القضائي الاتحادي، اربيل ٢٨ و ٢٩/٢٩ اذار/٢٠٠٩ - مجلة القضاء والتشريع - العدد الثالث ٢٠٠٩، ص ١٠.

٣. المادة (٤٣ و٤) من لقانون الطرق والجسور رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢:

تسري احكام هذا القانون على:

اولا - الطرق العامة الكائنة خارج حدود امانة بغداد والبلديات، والقناطر والمعابر والانفاق والتقاطعات التي تقع ضمن محرماتها والمنشآت والساحات التي تخدم هذه الطرق.

ثانيا - الجسور على اختلاف انواعها الواقعة داخل حدود امانة بغداد والبلديات وخارجها والمعرفة بعائديتها الى الهيئة ويشمل ذلك الجزء المجسر منها فقط دون المقتربات.

الفصل الثالث

الاستملاك والتقدير

مادة ٤

اولا - تقوم الهيئة بطلب وضع اشارة عدم التصرف بالاراضي المشمولة باحكام هذا القانون في السجلات العقارية لمدة لا تزيد عن سنة واحدة من تاريخ وضع الاشارة.

ثانيا - للهيئة في الحالات المستعجلة وضع اليد على الاراضي المنصوص عليها في البند (اولا) من هذه المادة، الواقعة خارج حدود امانة بغداد والبلديات بعد تقدير قيمة توابعها من منشآت ومغروسات ومزروعات من لجنة تشكل برئاسة نائب المحافظ وعضوية مدير الطرق والجسور ومدير التسجيل العقاري ومدير الزراعة وممثل عن الجمعيات الفلاحية ومدير عقارات الدولة في المحافظة وصاحب العلاقة او من يمثله، وللجنة الاستعانة بخبير او اكثر للغرض المذكور.

ثالثا - تتبع اللجنة المنصوص عليها في البند (ثانيا) من هذه المادة اسس التقدير المنصوص عليها في قانون الاستملاك المرقم ب (١٢) لسنة ١٩٨١.

رابعا - للهيئة ولكل ذي العلاقة بتوابع الارض المقدره وفق احكام البند (ثانيا) من هذه المادة الاعتراض على محضر التقدير خلال مدة (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ التبليغ به لدى محكمة البداء المختصة بموقع العقار، وتنتظر المحكمة بالاعتراض خلال (١٥) خمسة عشر يوما ويكون قرارها خاضعا للطعن به لدى محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية.

## الفرع الثاني: تضارب الاختصاص بين الوزارة والمحافظ

شهد قطاع البلديات والأشغال حالات متكررة من تضارب الاختصاص بين وزارة الإعمار والإسكان والبلديات من جهة، وحكومات المحافظات من جهة أخرى، خصوصاً بعد تنفيذ المادة (٤٥) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ التي نقلت معظم الأعمال التنفيذية إلى المحافظات. ويعود هذا التضارب إلى غموض الحدود الفاصلة بين الصلاحيات ذات الطابع التخطيطي الاستراتيجي—التي تبقى بيد الوزارة—والصلاحيات التنفيذية اليومية—التي انتقلت إلى المحافظات<sup>١</sup>. فعلى سبيل المثال، ما يزال إعداد التصاميم الأساسية للمدن يخضع فنياً لمصادقة الوزارة وفق تعليمات التخطيط الحضري، بينما تعتبر المحافظات هذا العمل جزءاً من صلاحياتها المستندة إلى المادة (٣١) من قانون ٢٠٠٨/٢١ التي تمنحها سلطة الإشراف التنفيذي على الدوائر البلدية. كما يظهر التضارب في مشاريع الطرق: فبينما نصّ قانون الطرق والجسور رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢ على مركزية إدارة الطرق الرئيسية، تعتبر المحافظات أن بعض هذه الطرق تقع داخل حدودها الحضرية وتخضع لصلاحياتها في إدارة الأشغال المحلية. ويبرز التناقض أيضاً في مجال منح إجازات البناء، حيث تصدر المحافظات الإجازات وفق قانون البلديات ١٦٥ لسنة ١٩٦٤، ولكن الوزارة تتدخل أحياناً عبر تعليمات فنية تتعلق بمقياس التحمل أو الارتفاعات، الأمر الذي يخلق ازدواجية في القرار<sup>٢</sup>. ويتفاقم الوضع بسبب ضعف التنسيق المالي؛ فالمادة (٨) من قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ تلزم المحافظات بإعداد موازنات سنوية، في حين تصدر الوزارة مشاريع مركزية قد تفتقر إلى التمويل المحلي، مما يؤدي إلى تعطل المشاريع أو تداخلها. وتظهر كذلك إشكالات في الرقابة؛ فالوزارة تمارس رقابة فنية، بينما يمارس المحافظ رقابة تنفيذية، وقد يؤدي غياب آلية واضحة للفصل بينهما إلى تعطيل المشاريع أو إصدار أوامر متعارضة. وتشير التجربة العملية إلى أن حل تضارب الاختصاص يتطلب: إصدار لائحة موحدة تعيد صياغة الحدود بين الصلاحيات، اعتماد نظام معلومات تخطيطي مشترك، وتعزيز التنسيق المالي لضمان انسجام المشاريع بين المركز والمحافظ<sup>٣</sup>.

<sup>١</sup> البروفيسور د. توماس فلاينر. (٢٠٠٩م). «الأنظمة القضائية المختلفة للمحاكم في الدول الاتحادية». بحث مقدم للمؤتمر القضائي

الاتحادي، أبريل ٢٨ و ٢٩ آذار / ٢٠٠٩م - مجلة التشريع والقضاء، ص ١٩.

<sup>٢</sup> حنان محمد القيسي. (٢٠١٢م). *المحافظون في العراق*. مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، ص ٥.

<sup>٣</sup> صداع دحام طوكان الفهداوي. (٢٠٠٩م). *اختصاصات رئيس الوحدة الادارية الاقليمية في العراق*. موسوعة القوانين العراقية، صباح

صادق جعفر الانباري، بغداد، ص ٦.

## النتائج:

١. يتضح من تحليل قطاع الصحة أن التفويض الإداري لم يكن مجرد إجراء تنظيمي، بل شكّل تحولاً جوهرياً في نمط إدارة الخدمات الصحية بين المركز والمحافظات. فقد استند هذا التفويض إلى أساس دستوري متين، ولا سيما المادة (٣١) من الدستور والمادة (٤٥) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بما يعكس توجهاً تشريعياً نحو تمكين الإدارة المحلية. غير أن التطبيق العملي كشف عن فجوة واضحة بين النص والواقع، تمثلت في تفاوت القدرات الفنية والإدارية بين المحافظات، وضعف جاهزيتها لإدارة ملفات صحية معقدة. كما أظهر غموض حدود الرقابة الفنية للوزارة مقابل السلطة التنفيذية للمحافظ تأثيراً سلبياً في فاعلية التفويض. وعليه، فإن نجاح التفويض في قطاع الصحة يظل مرهوناً بتحقيق توازن دقيق بين اللامركزية في التنفيذ ووحدة السياسة الصحية الوطنية، بما يضمن الحفاظ على معايير الجودة وتكافؤ الخدمة الصحية بين المحافظات.
٢. أبرزت دراسة قطاع التربية أن نقل الصلاحيات أسهم نظرياً في تعزيز اللامركزية وتقريب العملية التعليمية من الواقع المحلي، إلا أن التطبيق العملي للتفويض كشف عن اختلالات مؤسسية حالت دون تحقيق أهدافه كاملة. فعلى الرغم من وضوح الأساس الدستوري والقانوني لنقل الصلاحيات، ولا سيما المواد (٣٤، ١١٠، ١١٥) من الدستور والمادة (٤٥) من قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨، فإن ضعف الجاهزية الإدارية والمالية لبعض المحافظات أدى إلى تفاوت واضح في مستوى الخدمات التعليمية. كما أن استمرار مركزية المناهج والامتحانات دون توفير أدوات تنفيذ محلية فعالة أوجد حالة من الازدواجية بين التخطيط المركزي والتنفيذ المحلي. وتبيّن أن غياب برامج منهجية لبناء القدرات المؤسسية في المديرية التربوية المحلية يمثل أحد أهم معوّقات نجاح التفويض، مما يستدعي إعادة النظر في آليات الدعم والتنسيق بين الوزارة والمحافظات.
٣. يكشف تحليل قطاع البلديات والأشغال أن التفويض الإداري فيه يُعد الأكثر تعقيداً من حيث تداخل الاختصاصات الفنية والتخطيطية، نظراً لطبيعة هذا القطاع وتأثيره المباشر في التنمية الحضرية. فقد أدى نقل الصلاحيات بموجب المادة (٤٥) من قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ إلى تعزيز دور المحافظات في إدارة الخدمات البلدية، إلا أن غياب تشريعات تفصيلية تحدد بدقة الفاصل بين الاختصاصات التخطيطية الاستراتيجية للوزارة والاختصاصات التنفيذية للمحافظات أدى إلى تضارب القرارات وتعطّل المشاريع. كما أظهرت التجربة العملية أن استمرار المركزية الجزئية في التخطيط دون تنسيق مؤسسي فعال أضعف كفاءة الأداء المحلي. وبذلك يتضح أن التفويض في هذا القطاع بحاجة إلى إطار تنظيمي موحد يضمن انسجام التخطيط الحضري الوطني مع متطلبات الإدارة المحلية.
٤. أثبت البحث أن التفويض الإداري في القطاعات الخدمية الثلاثة لا يمكن تقييمه بمعزل عن القدرة المؤسسية للمحافظات، إذ يشكّل هذا العامل المحور الأساس في نجاح أو إخفاق عملية نقل الصلاحيات. فقد أظهر

الواقع العملي أن ضعف الكوادر الإدارية المتخصصة، ومحدودية الأنظمة التخطيطية والرقمية، والقيود المالية المفروضة بموجب قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩، كلها عوامل أسهمت في تقليص الفاعلية المتوقعة للتفويض. ويلاحظ أن النصوص القانونية منحت المحافظات صلاحيات واسعة، إلا أن عدم مرافقة ذلك ببناء مؤسسي وتدريب منهجي أدى إلى اتساع الفجوة بين المسؤولية والقدرة على التنفيذ. وعليه، فإن التفويض الإداري ينبغي أن يُنظر إليه كعملية تكاملية تتطلب دعماً مؤسسياً متواصلًا، لا مجرد نقل شكلي للصلاحيات.

٥. خلصت الدراسة إلى أن التفويض الإداري في القطاعات الخدمية يمثل خياراً دستورياً وتشريعياً لا رجعة فيه ضمن مسار اللامركزية الإدارية في العراق، غير أن نجاحه العملي يظل مرهوناً بإعادة تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومات المحافظات. فقد بيّنت التجربة أن غموض حدود الصلاحيات، وتعدد الجهات الرقابية، وضعف التنسيق المالي والفني أدت مجتمعة إلى تقليص الأثر الإيجابي للتفويض. ومن ثم، فإن الحاجة ماسة إلى تبني مقارنة تشريعية وتنظيمية شاملة تقوم على توحيد التعليمات، وتعزيز التنسيق المؤسسي، وبناء نظم معلومات مشتركة، بما يضمن تحويل التفويض من نص قانوني إلى أداة فعالة لتحسين جودة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية المتوازنة.

#### التوصيات:

١. يوصي البحث بضرورة إصدار تشريع أو لائحة تنفيذية موحدة تُنظّم آليات التفويض الإداري في القطاعات الخدمية، لاسيما الصحة والزراعة والبلديات، بما يحدّد بدقة حدود الصلاحيات المنقولة إلى المحافظات وحدود الاحتفاظ بالصلاحيات الاتحادية. فقد أظهر التطبيق العملي أن الاعتماد على المادة (٤٥) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وحدها أوجد فراغاً تنظيمياً أدى إلى تضارب الاختصاصات وضعف التنسيق. ويُستحسن أن تتضمن هذه اللائحة معايير ملزمة للتنفيذ، وآليات واضحة للتنسيق الفني والمالي، ونصوصاً تحدد أدوات الرقابة اللاحقة دون المساس باستقلال الإدارة المحلية. ومن شأن هذا التنظيم أن يعزز مبدأ المشروعية، ويمنع التداخل المؤسسي، ويجوّل التفويض من إجراء إداري متذبذب إلى سياسة عامة مستقرة قابلة للتقييم والمساءلة.

٢. يدعو البحث إلى تعزيز القدرات المؤسسية للمحافظات بوصفها شرطاً أساسياً لنجاح التفويض الإداري، من خلال برامج تدريب متخصصة تستهدف القيادات الإدارية والكوادر الفنية في القطاعات الخدمية. فقد أثبتت التجربة أن نقل الصلاحيات دون نقل المعرفة والخبرة يؤدي إلى إضعاف الأداء، ويُفرغ التفويض من مضمونه. وعليه، يُوصى بتبني برامج وطنية لبناء القدرات في مجالات التخطيط الاستراتيجي، الإدارة المالية، إدارة الموارد البشرية، والرقابة الداخلية، مع إشراك الوزارات الاتحادية في إعداد هذه البرامج لضمان توحيد المعايير. كما يُقترح

ربط منح بعض الصلاحيات المتقدمة بمستوى الجاهزية المؤسسية للمحافظة، بما يحقق تدرجاً عقلاً في تطبيق اللامركزية ويحدّ من التفاوت بين المحافظات.

٣. يوصي البحث بإعادة تنظيم النظام المالي المحلي بما يتلاءم مع متطلبات التفويض الإداري، عبر منح المحافظات مرونة أوسع في إدارة موازنتها، مع الحفاظ على الضوابط الرقابية المنصوص عليها في قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩. فقد بيّن الواقع أن القيود الصارمة على الصرف والتعاقد، ولا سيما في المواد المتعلقة بالتخصيصات، شكّلت عائقاً حقيقياً أمام تنفيذ المشاريع الخدمية. ومن ثمّ، يُستحسن مراجعة هذه الأحكام بما يسمح بإعادة ترتيب الأولويات داخل الموازنة المحلية، وتفعيل أدوات التمويل التنموي، وربط الصرف بمؤشرات أداء واضحة. كما ينبغي تعزيز دور ديوان الرقابة المالية في رقابة الأداء وليس الاكتفاء بالرقابة الشكلية، بما يضمن كفاءة الإنفاق وتحقيق الأثر الخدمي المنشود.

٤. يؤكّد البحث على أهمية تطوير أنظمة التنسيق والمعلومات المشتركة بين الوزارات الاتحادية وحكومات المحافظات، ولا سيما في القطاعات ذات الطبيعة الفنية المعقدة كالصحة والبلديات. فضعف التكامل المعلوماتي كان من أبرز أسباب التفاوت في تنفيذ السياسات والخطط. وعليه، يُوصى بإنشاء منصات رقمية وطنية مشتركة لإدارة البيانات الصحية، التربوية، والتخطيط الحضري، بما يسمح بتبادل المعلومات في الوقت الحقيقي، وتوحيد المؤشرات والمعايير. كما يُقترح إلزام المحافظات بتقديم تقارير دورية موحّدة تُراجع فنياً من الوزارات المختصة دون التدخل في التفاصيل التنفيذية. ومن شأن هذا التكامل أن يعزز فعالية الرقابة، ويحدّ من ازدواج القرار، ويدعم التخطيط المبني على البيانات.

٥. يوصي البحث بضرورة تبني مفهوم التفويض المقيد بالمعايير الوطنية، بحيث لا يُنظر إلى اللامركزية باعتبارها انسحاباً للدولة الاتحادية، بل إعادة توزيع عقلائي للأدوار. ويتطلب ذلك تعزيز الدور المعياري للوزارات في وضع السياسات العامة والمعايير الفنية، مقابل ترك التنفيذ والإدارة اليومية للمحافظات. كما يُستحسن تفعيل دور القضاء الإداري في حسم منازعات الاختصاص الناشئة عن التفويض، بما يضمن استقرار المراكز القانونية. ويؤكد البحث أن التفويض الإداري إذا لم يُدعم بضمانات قانونية ورقابية واضحة قد يؤدي إلى تفتيت السياسة العامة بدل تحسينها، الأمر الذي يستلزم مقارنة متوازنة تحقّق وحدة الدولة وكفاءة الإدارة المحلية في آن واحد.

## الكتب و المقالات:

١. الجبوري، ماهر صالح علاوي، (٢٠٠٩)، الوسيط في القانون الإداري، بغداد: مطبعة وزارة التعليم العالي، ص٣٦.
٢. حسين، وعبد المجيد كمونة. (١٩٥٣ م). الإدارة المركزية والإدارة المحلية في العراق. بغداد: مطبعة عبد الكريم زاهد، ص٦٩.
٣. الشاوي، د. منذر. (١٩٦٦م). القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية. ط٢. بغداد: مطبعة شفيق، ص٢٠٥.
٤. العزاوي، عباس. (١٩٥٥م). تاريخ العراق بين احتلالين. بغداد: مطبعة شركة التجارة والطباعة المحدودة، ص٢٣٧.
٥. القيسي، حنان محمد، وآخرون. (٢٠١٠م). شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨) بغداد: مؤسسة النور الجامعة، ص١٩٩.
٦. القيسي، رياض. (٢٠٠٢م). علم أصول القانون. ط١، بغداد: بيت الحكمة، ص١٥٤.
٧. بدير، د. علي محمد وآخرون. (١٩٩٣م). مبادئ وأحكام القانون الإداري. بغداد: منشورات جامعة بغداد، ص١٤٩.
٨. علاوي د. ماهر صالح. (١٩٩٦). مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة. بغداد: منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ص١٧٥.
٩. منصور، د. شاب توما. (١٩٨٠م). القانون الإداري، الكتاب الأول. ط١، بغداد: مطبعة دار العراق للطباعة والنشر، ص٣٨.
١٠. يونس، مها بهجت. (٢٠٠٨م). المحكمة الاتحادية واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين. ١، بغداد: بيت الحكمة، ص١٩٣.
١١. حسن ضياء حسن. (٢٠٠٥م). «نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، ص٧٦.
١٢. احمد عبد العزيز الشيباني. (٢٠٠٥م). «مسؤولية الادارة عن اعمال الضبط الاداري في الظروف العادية دراسة مقارنة». رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة بغداد عام، ص١٤٩.
١٣. علي حسين احمد. (٢٠١١م). «الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للادارة دراسة مقارنة». رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد - عام، ص٦٨.

١٤. محمد مصطفى الوكيل. (٢٠٠٣م). «حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة عين شمس، ص ٩٠.
١٥. الدكتور محمد شريف اسماعيل. (١٩٧٩م). «سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة عين شمس، ص ٥٨.
١٦. انور جاسب الطريف. (٢٠١٢م). «اللامركزية والاقاليم بين التشريع وامكانية التطبيق». بحث مقدم في مؤتمر اللامركزية لوزارة الدولة لشؤون المحافظات، عن (دراسات حول اللامركزية)، للفقرة ٢٧ - ٢٨ شباط، ص ٤٨.
١٧. اصيل حامد ابراهيم. (٢٠١٢م). مفهوم اللامركزية ورؤية في كيفية تفعيلها في العراق. بحث مقدم في مؤتمر اللامركزية لوزارة الدولة لشؤون المحافظات، عن (دراسات حول اللامركزية)، للفترة ٢٧ - ٢٨، ص ٧٨.
١٨. طاهر محمد مايح الجنابي. (٢٠١٢م). «اللامركزية في المجال النظري، بحث مقدم في مؤتمر اللامركزية لوزارة الدولة لشؤون المحافظات». عن (دراسات حول اللامركزية)، للفقرة ٢٧ - ٢٨، ص ١٤٦.
١٩. ماهر صالح علاوي الجبوري. (٢٠٠٩م). الوسيط في القانون الاداري. وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ص ٤٨.
٢٠. محمد جواد علي. (١٩٨٦م). النظام السياسي في الهند، معهد الدراسات الآسيوية والأفريقية. الجامعة المستنصرية، حلقة دراسية عن "النظم السياسية في العالم الثالث"، ص ١٣٩.
٢١. اصيل حامد ابراهيم. (٢٠١٢م). «مفهوم اللامركزية ورؤية في كيفية تفعيلها في العراق». بحث مقدم في مؤتمر اللامركزية لوزارة الدولة لشؤون المحافظات، عن (دراسات حول اللامركزية)، للفقرة ٢٧ - ٢٨، ص ٣٣١ - ٣٣٢.
٢٢. د. انور جاسب الطريف. (٢٠١٢م). «اللامركزية والاقاليم بين التشريع وامكانية التطبيق». بحث مقدم في مؤتمر اللامركزية لوزارة الدولة لشؤون المحافظات، عن (دراسات حول اللامركزية)، للفترة ٢٧ - ٢٨ شباط، ص ٢٤٨ - ٢٤٩.
٢٣. نورس هادي وحيد السلطاني. (٢٠١٠م). «التنظيم القانوني لمجلس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، دراسة مقارنة». رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة بابل - كلية القانون، ص ٤٤.
٢٤. د. منذر الشاوي. (٢٠١٠م). «تأملات في أنواع الدولة». مجلة القضاء والتشريع، السنة الثانية، العدد الرابع، ص ١٧.
٢٥. غازي فيصل مهدي. (٢٠١٠م). «نظاما الفدرالية واللامركزية في دستور جمهورية العراق». مجلة التشريع والقضاء، السنة الثانية، العدد الرابع، ٢٠١٠، ص ٣١.

٢٦. باتريك جلين. (٢٠٠٩م). «تنسيق الهياكل القضائية». بحث مقدم الى المؤتمر القضائي الاتحادي، اربيل ٢٨ و ٢٩/اذار/٢٠٠٩- مجلة القضاء والتشريع-العدد الثالث ٢٠٠٩, ص ١٠.
٢٧. البروفيسور د. توماس فلاينر. (٢٠٠٩م). «الأنظمة القضائية المختلفة للمحاكم في الدول الاتحادية». بحث مقدم للمؤتمر القضائي الاتحادي، اربيل ٢٨ و ٢٩/ اذار /٢٠٠٩-مجلة التشريع والقضاء، ص ١٩.
٢٨. حنان محمد القيسي. (٢٠١٢م). المحافظون في العراق. مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، ص ٥.
٢٩. صداع دحام طوكان الفهداوي. (٢٠٠٩م). اختصاصات رئيس الوحدة الادارية الاقليمية في العراق. موسوعة القوانين العراقية، صباح صادق جعفر الانباري، بغداد، ص ٦.