الترميز الدولي / ISSN (P) :2710-2653
ISSN (E) :2960-253X /
رقم الايداع الوطني / 2375 /2019

تاريخ استلام البحث : ٢٠٢٦/٢/٥
تاريخ قبول البحث : ٢٠٢٦/٤/٢٩
تاريخ نشـر البحث : ٢٠٢٦/٦/٣٠

تحديات إصلاح الإدارة المحلية في العراق: دراسة تحليلية في ضوء قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل

Challenges of Local Administration Reform in Iraq: An Analytical Study in Light of the Amended Provincial Powers Law No. 21 of 2008

م.م. بلسم مثنى حامد
M.M. Balsam Muthanna Hamed
جامعة بغداد/ مركز التخطيط الحضري والاقليمي
University of Baghdad/ Urban and Regional Planning Center

IRAQI
Academic Scientific Journals
https://iasj.rdd.eedu.iq/journals/journal/view/229

الملخص

يتناول هذا البحث موضوع إصلاح الإدارة المحلية في العراق من خلال قراءة نقدية في الإطارين القانوني والتطبيقي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، بوصفه الإطار التشريعي الأساس الذي نظّم عمل الحكومات المحلية بعد عام ٢٠٠٣، وسعى إلى ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية وتعزيز دور المحافظات في إدارة شؤونها.

ويهدف البحث إلى تحليل مدى انسجام النصوص القانونية مع متطلبات التطبيق العملي، والكشف عن أبرز التحديات التي واجهت عملية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الحكومات المحلية، سواء على المستوى القانوني أو الإداري أو السياسي

وقد اعتمد البحث المنهج الوصفي–التحليلي، من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة، والاستفادة من الدراسات الأكاديمية والتقارير الرسمية لتشخيص واقع الإدارة المحلية في العراق.

وتوصل البحث إلى أن تطبيق اللامركزية الإدارية ما زال يعاني من فجوة واضحة بين النص القانوني والواقع التنفيذي، نتيجة غموض بعض النصوص، وتضارب الصلاحيات بين المركز والمحافظات، وضعف القدرات المؤسسية والإدارية للحكومات المحلية، فضلاً عن تأثير العوامل السياسية في مسار الإصلاح الإداري.

وقد تم تنظيم البحث في ثلاثة فصول رئيسية، تناول الأول الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية والإصلاح الإداري، وركز الثاني على تحليل القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بينما ناقش الفصل الثالث أبرز التحديات التي واجهت تطبيق القانون على أرض الواقع

ويختتم البحث بتقديم مجموعة من التوصيات والمقترحات المستقبلية التي تهدف إلى دعم مسار إصلاح الإدارة المحلية في العراق، وتعزيز فاعلية الحكومات المحلية بما يسهم في تحسين مستوى الخدمات وتحقيق التنمية المحلية المستدامة.

الكلمات المفتاحية: الادارة المحلية، قانون رقم ٢١لسنة ٢٠٠٨، اللامركزية ، الاصلاح الاداري ، العراق.

Abstract

This research addresses the issue of local administration reform in Iraq through a critical reading of the legal and applied frameworks of the Law of Provinces Not Organized in a Region No. (21) of 2008 and its amendments, as it is the basic legislative framework that organized the work of local governments after 2003, and sought to consolidate the principle of administrative decentralization and

enhance the role of provinces in managing their affairs. The research aims to analyze the extent to which legal texts are consistent with the requirements of practical application, and to reveal the most prominent challenges that faced the process of transferring powers from the federal government to local governments, whether at the legal, administrative or political level. The research adopted the descriptive-analytical approach, through the analysis of relevant constitutional and legal texts, and by utilizing academic studies and official reports to diagnose the reality of local administration in Iraq. The research concluded that the application of administrative decentralization still suffers from a clear gap between the legal text and the executive reality, as a result of the ambiguity of some texts, the conflict of powers between the center and the governorates, the weakness of the institutional and administrative capacities of local governments, as well as the influence of political factors on the course of administrative reform. The research was organized into three main chapters. The first dealt with the conceptual framework of local administration and administrative reform, the second focused on analyzing Law No. 21 of 2008, while the third chapter discussed the most prominent challenges that faced the application of the law on the ground.The research concludes by presenting a set of recommendations and future proposals aimed at supporting the reform of local administration in Iraq, and enhancing the effectiveness of local governments in a way that contributes to improving the level of services and achieving sustainable local development. Keywords: Local Administration, Law No. 21 of 2008, Decentralization, Administrative Reform, Iraq.
Keywords: Local Administration, Law No. 21 of 2008, Decentralization, Administrative Reform, Iraq.

المقدمة

تُعد الإدارة المحلية من الأسس الحيوية التي تقوم عليها الدولة الحديثة، لما تمثله من تجسيد لمبدأ اللامركزية الإدارية، ودورها في تعزيز المشاركة المجتمعية في اتخاذ القرار وتقديم الخدمات بشكل أكثر عدالة وفعالية. وقد أكد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أهمية هذا المسار، من خلال إقراره للامركزية كخيار إداري يعكس طبيعة النظام الديمقراطي الاتحادي، مع مراعاة الخصوصيات الإدارية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وفي هذا السياق، شرّع قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ليكون الأساس القانوني الذي ينظم عمل الإدارات المحلية ويوضح صلاحياتها، من خلال نقل بعض الاختصاصات من الوزارات الاتحادية إلى

الحكومات المحلية. وتعتقد الباحثة أن هذا القانون يمثل محاولة جادة للإصلاح الإداري وتعزيز الحكومة المحلية، غير أن تطبيقه عمليًا واجه جملة من التحديات ذات طابع قانوني وإداري وسياسي، مما أعاق تحقيق النتائج المرجوة منه، حتى بعد التعديلات اللاحقة التي طرأت عليه.

مشكلة البحث: المحافظات على الرغم من أن قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته أُقرَّ بهدف تعزيز مبدأ اللامركزية الإدارية وتمكين الحكومات المحلية، إلا أن الواقع العملي لا يزال يعاني من عدة تحديات في تطبيق هذا القانون. هذا الوضع يطرح العديد من التساؤلات حول مدى فعالية القانون في تحقيق إصلاح إداري حقيقي ومستدام على مستوى.

فرضية البحث: يفترض هذا البحث أن التحديات التي تعيق إصلاح الإدارة المحلية في العراق لا تقتصر على الثغرات الموجودة في نصوص قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بل تتجاوز ذلك لتشمل ضعف البنى المؤسسية، وغموض في توزيع الصلاحيات، إلى جانب التداخل في الاختصاصات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. هذه العوامل مجتمعة تسهم في إضعاف فعالية الإصلاح الإداري وتحدّ من قدرة الإدارة المحلية على أداء دورها بكفاءة.

هدف البحث: يسعى هذا البحث إلى تحليل التحديات القانونية والإدارية التي تواجه عملية إصلاح الإدارة المحلية في العراق، من خلال دراسة قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، ومقارنة مضامينه مع واقع التطبيق العملي. ويهدف البحث إلى تشخيص مواطن الخلل في البنية القانونية والتنفيذية، وصولًا إلى تقديم توصيات واقعية تسهم في تحقيق إصلاح مؤسسي فعّال وتعزيز مسار اللامركزية الإدارية.

منهجية البحث: يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي القانوني، من خلال دراسة وتحليل النصوص القانونية الواردة في قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وربطها بالتطبيق العملي لأداء مجالس المحافظات والحكومات المحلية. كما يوظف المنهج الوصفي لفهم السياقين السياسي والإداري المحيطين بعملية الإصلاح المحلي، ويستند إلى مصادر قانونية ودستورية معتمدة، بالإضافة إلى التقارير الرسمية ذات الصلة بموضوع البحث.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للإدارة المحلية والإصلاح الإداري

يتناول هذا الفصل الجوانب النظرية والمفاهيمية التي تشكل الإطار المرجعي لفهم موضوع الإدارة المحلية والإصلاح الإداري. حيث يستعرض مفهوم الإدارة المحلية ومبادئها ووظائفها، إلى جانب بيان أهميتها في تحقيق التنمية المستدامة. كما يوضح الفصل مفهوم الإصلاح الإداري ومتطلباته، مع عرض موجز لتجارب بعض الدول النامية في هذا المجال. ويُعتبر هذا الفصل حجر الأساس النظري الذي يساعد في تفسير الإشكالات التي يناقشها البحث لاحقًا في الإطارين القانوني والتطبيقي.

المبحث الأول: المفهوم العام للإدارة المحلية

الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية

الإدارة المحلية تُعتبر نمطًا من تنظيم الإدارة العامة، يقوم على توزيع الصلاحيات والمهام بين الحكومة المركزية ووحدات محلية، سواء كانت منتخبة أو مُعيّنة، لإدارة شؤون مناطقها ضمن الإطار القانوني. ويُشكل هذا النظام تجسيدًا عمليًا لمبدأ اللامركزية الإدارية، حيث تُمنح هذه الوحدات المحلية شخصية معنوية واستقلالًا إداريًا وماليًا، ما يتيح لها التعامل مع قضاياها المحلية بكفاءة ومرونة أكبر.[١]

الفرع الثاني: مبادئ الإدارة المحلية ووظائفها

تقوم الإدارة المحلية على مجموعة من المبادئ الأساسية التي تشكّل الأساس الفلسفي والقانوني لها، ومن أبرزها:

- الحفاظ على وحدة الدولة مع توزيع الصلاحيات بين المركز والمحافظات؛
- التمثيل المحلي من خلال مجالس منتخبة تعبّر عن إرادة السكان؛
- اعتماد مبدأ الرقابة المتبادلة لضمان التوازن بين السلطات المركزية والمحلية؛
- توفير مصادر تمويل محلية مستقلة نسبيًا لدعم الاستقلال المالي للوحدات الإدارية.

أما من حيث الوظائف، تضطلع الإدارة المحلية بدور أساسي في تقديم الخدمات العامة كالكهرباء والمياه والصحة والتعليم، إضافةً إلى مشاركتها في تخطيط برامج التنمية المحلية، وتعزيز انخراط المواطنين في عملية اتخاذ القرار.[٢]

الفرع الثالث: أهمية الإدارة المحلية في تحقيق التنمية

تُعد الإدارة المحلية من الركائز الأساسية لتحقيق التنمية الشاملة، إذ تسهم في رفع كفاءة توزيع الموارد العامة، والحد من البيروقراطية الناتجة عن المركزية المفرطة. ومن خلال تمكين المجتمعات المحلية في تحديد احتياجاتها وأولوياتها التنموية، تتعزز المشاركة المجتمعية، بما ينعكس إيجابًا على مستوى الشفافية والمساءلة. وترى الباحثة أن الإدارة المحلية الفاعلة تمثل إحدى دعائم الحوكمة الرشيدة، وتشكل إطارًا مؤسسيًا مهمًا لدعم جهود التنمية المستدامة، كما أثبتت ذلك تجارب العديد من الدول النامية والمتقدمة على حد سواء.[٣]

المبحث الثاني: الاصلاح الاداري

الفرع الأول: مفهوم الإصلاح الإداري وأهدافه

يمثل الإصلاح الإداري أحد المرتكزات الأساسية في بناء جهاز حكومي فعّال، ويُقصد به مجموعة من الإجراءات الهادفة إلى تطوير الهياكل الإدارية، ورفع كفاءة الأداء المؤسسي، وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية والتكنولوجية المتاحة. وتشمل هذه العملية مراجعة القوانين والتشريعات النافذة، وتبسيط الإجراءات الإدارية، وتعزيز القدرات الإدارية على مختلف المستويات.[٤]

ويهدف الإصلاح الإداري إلى:

- تحسين كفاءة الجهاز الحكومي وزيادة فاعليته في تقديم الخدمات.
- تبسيط الإجراءات الإدارية وتقليل الروتين.
- تعزيز الشفافية والمساءلة في الأداء المؤسسي.
- مكافحة الفساد الإداري وترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة.
- تطوير الموارد البشرية وتأهيل الكوادر الإدارية.
- دعم اللامركزية وتمكين الإدارات المحلية.
- الاستخدام الأمثل للموارد العامة وتوجيهها نحو التنمية المستدامة.[٥]

الفرع الثاني: نماذج وتجارب الإصلاح في الدول النامية

شهدت بعض الدول النامية تجارب متميزة في مجال الإصلاح الإداري، عكست تنوع الأساليب والآليات المستخدمة بحسب السياقات السياسية والمؤسسية لكل دولة. فعلى سبيل المثال، تبنّت *المغرب* نهج "الجهوية المتقدمة" بهدف تعزيز اللامركزية وإعادة توزيع الصلاحيات بين المركز والأقاليم. أما في

الأردن، فتم اعتماد مراكز الخدمة الشاملة لتقليل الروتين وتبسيط الإجراءات الإدارية. بينما ركزت *ماليزيا* على ربط الأداء الإداري بالأهداف التنموية، من خلال خطط واضحة ومتابعة دورية للنتائج.

وتُظهر هذه التجارب أن نجاح الإصلاح الإداري لا يعتمد فقط على وضع السياسات، بل يتطلب أيضًا إرادة سياسية فعالة، واستقرارًا مؤسسيًا، وتشريعات مرنة قادرة على مواكبة التغيير[٦]

الفرع الثالث: متطلبات نجاح الإصلاح الإداري

يتطلب نجاح الإصلاح الإداري توفر مجموعة من الشروط والعوامل التي تمثل الأساس لأي عملية تطوير إداري فعالة. ومن أبرز هذه المتطلبات:

- بلورة رؤية استراتيجية واضحة ومتكاملة للإصلاح.
- وجود بيئة تنظيمية داعمة ومحفّزة للتغيير.
- توفير مرونة تشريعية تسمح بمراجعة القوانين وتحديثها باستمرار.
- الاستثمار في تأهيل الموارد البشرية المحلية وبناء القدرات.
- ترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة وتفعيل أدوات الرقابة الفاعلة.

وتؤكد الباحثة، من خلال مراجعة الأدبيات الحديثة، أن الإصلاح الإداري لا يمكن أن يتحقق بصورة فعالة ما لم يكن مدعومًا بإرادة سياسية جادة، ويتم تنفيذه بصورة تدريجية تأخذ بنظر الاعتبار الخصوصيات المحلية والبيئة المؤسسية لكل دولة.[٧]

الفصل الثاني: الإطار القانوني للإدارة المحلية في العراق

يُعنى هذا الفصل بتحليل الأسس القانونية الناظمة للإدارة المحلية في العراق، من خلال استعراض قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته. وتسعى الباحثة إلى تسليط الضوء على أبرز الإشكاليات التي واجهت التطبيق العملي لهذا القانون، خاصة ما يتعلق بتوزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات. كما تتناول الدراسة التحديات الدستورية والتنظيمية التي أثّرت على فاعلية اللامركزية، وتحاول من خلال هذا التحليل رصد مواطن التعارض أو الغموض القانوني، بما يهيّئ الأرضية لمقترحات إصلاحية واقعية.

المبحث الاول : قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

الفرع الاول: السياق التاريخي لصدور القانون

صدر قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في سياق تنفيذ المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، التي أكدت اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية، ومنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة. وقد مثّل هذا القانون تحوّلًا نوعيًا مقارنةً بالتشريعات السابقة التي كانت تعتمد نظامًا إداريًا مركزيًا يُقيّد صلاحيات الحكومات المحلية.[٨]

الفرع الثاني: بنية القانون وابرز مواده

يتكون قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ من ٥٩ مادة موزعة على عدة فصول، تغطي تنظيم شؤون مجالس المحافظات، صلاحيات المحافظ، العلاقة مع مجلس الوزراء، وإجراءات سحب الثقة وإقالة المحافظين. من بين أهم المواد:

- المادة ٢: استقلالية المحافظة إدارياً ومالياً
- المادة ٧: صلاحيات مجلس المحافظة
- المادة ٣١: إجراءات الإقالة والمساءلة

كما شهد القانون تعديلات مهمة في عامي ٢٠١٠ و٢٠١٣، هدفت إلى توسيع صلاحيات المحافظات وتعزيز اللامركزية الإدارية.[٩]

الفرع الثالث : التعديلات التي طرأت عليه

شهد قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ سلسلة من التعديلات المهمة، كان أبرزها التعديل الثاني لعام ٢٠١٠، والتعديل الثالث لعام ٢٠١٣. وقد ركزت هذه التعديلات على توسيع صلاحيات الحكومات

المحلية وتعزيز استقلاليتها المالية والإدارية، إذ منح التعديل الثالث مجالس المحافظات والمحافظين صلاحيات تنفيذية أوسع، لا سيما في مجال إدارة بعض القطاعات الخدمية، والنقل الجزئي لبعض الصلاحيات من الوزارات الاتحادية إلى المحافظات.

إلا أن هذه التعديلات أثارت الكثير من الإشكالات في التطبيق العملي، نتيجة غموض بعض النصوص، وعدم وضوح آليات التنسيق بين المركز والمحافظات، مما أدى إلى تصاعد الخلافات بين الجهات المحلية والحكومة الاتحادية بشأن تفسير الحدود الفعلية للصلاحيات المنقولة، وتحديد المسؤوليات، وهو ما كشف عن الحاجة لمراجعة قانونية وتنظيمية شاملة تضمن التطبيق السليم للامركزية.[١٠]

المبحث الثاني: العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية

الفرع الاول : توزيع الصلاحيات بين المركز والمحافظات

نصّ الدستور العراقي في المادة (١١٥) على أن "تكون الأولوية لقوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حال التعارض مع القوانين الاتحادية"، ما يعكس توجهاً نحو تعزيز اللامركزية الإدارية. غير أن الواقع العملي أفرز حالة من الغموض في تفسير هذه المادة، إذ لا تزال العديد من الصلاحيات الحيوية محصورة بيد الوزارات الاتحادية، الأمر الذي قيد فعالية الحكومات المحلية وحدّ من استقلالها التنفيذي والإداري.[١١]

الفرع الثاني: الاشكاليات الدستورية في تطبيق اللامركزية

رغم تبني الدستور العراقي مبدأ اللامركزية، إلا أن تطبيقه العملي واجه عدة إشكالات دستورية، كان أبرزها غياب المحكمة الدستورية الاتحادية المختصة بالفصل في تنازع الصلاحيات بين المركز والمحافظات، ما أدى إلى استمرار الغموض القانوني. كما أن تضارب بعض النصوص بين قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، والقوانين القطاعية الوزارية، خلق حالة من التداخل والتصادم في الصلاحيات. يُضاف إلى ذلك ضعف الآليات المؤسسية التي تنظم التنسيق بين الحكومة الاتحادية والإدارات المحلية، مما أعاق تحقيق توازن فعلي في توزيع السلطة.[١٢]

الفرع الثالث : مواقف الوزارات من نقل الصلاحيات

رغم صدور قرار مجلس الوزراء رقم (٣٤٧) لسنة ٢٠١٥، الذي ألزم الوزارات الاتحادية بنقل صلاحياتها إلى المحافظات، إلا أن التطبيق واجه مقاومة من عدد من الوزارات. فقد امتنعت بعض الوزارات عن نقل

الصلاحيات بشكل كامل، مثل وزارة التربية التي احتفظت بجزء كبير من صلاحياتها المركزية، ووزارة الصحة التي أبدت تحفظًا على نقل المهام الفنية، مما شكّل عائقًا أمام تفعيل اللامركزية بشكل فعلي.[١٣]

الفصل الثالث : التحديات التي تواجه إصلاح الادارة المحلية في العراق

يواجه تطبيق الإدارة المحلية في العراق العديد من التحديات البنيوية والتنفيذية التي أعاقت تحقيق الإصلاح المنشود رغم وجود الإطار الدستوري والتشريعي المناسب. يتناول هذا الفصل أبرز المعوقات التي حالت دون تطبيق فعّال لقانون المحافظات، مركّزًا على الأبعاد القانونية، والمؤسساتية، والمالية، والسياسية، مستندًا إلى التقارير الرسمية والدراسات الأكاديمية الحديثة.

المبحث الاول: التحديات القانونية والمؤسساتية

الفرع الاول: غموض النصوص القانونية

رغم أهمية قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ كخطوة نحو اللامركزية، إلا أن العديد من مواده تبقى غير واضحة التنفيذ، مما أدى إلى تفسيرات متضاربة بين الوزارات والمحافظات. يشكل غموض توزيع الصلاحيات أحد أهم التحديات القانونية التي تواجه إصلاح الإدارة المحلية، ويتطلب معالجة فورية لضمان فاعلية التطبيق[١٤]

الفرع الثاني: تضارب القوانين بين الوزارات والمحافظات

على الرغم من صدور قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، إلا أن وجود قوانين وزارية نافذة في بعض القطاعات مثل الصحة، التربية، والعمل، يؤدي إلى تعارض في الصلاحيات بين الوزارات والمحافظات. هذا التضارب يخلق ازدواجية في السلطة ويُعيق فعالية الأداء التنفيذي للمحافظات، مما يعقد عملية تطبيق اللامركزية بشكل فعّال.[١٥]

الفرع الثالث: غياب المحكمة الادارية الدستورية

تُعد غياب محكمة إدارية مستقلة للفصل في النزاعات بين السلطات المحلية والاتحادية من أبرز العقبات التي تواجه تطبيق قانون المحافظات. إذ يؤدي ذلك إلى حسم العديد من الخلافات بطرق سياسية أو تركها دون حل، مما يُعيق تحقيق العدالة والوضوح القانوني في توزيع الصلاحيات[١٦].

المبحث الثاني :التحديات الادارية والفنية

الفرع الاول: ضعف الكوادر الادارية في المحافظات

تواجه المحافظات تحديًا كبيرًا في ضعف الكوادر الإدارية والفنية، لا سيما في مجالات التخطيط وإدارة المشاريع. ويُعزى هذا النقص إلى سوء التوزيع الوظيفي واعتماد التعيينات التي لا تعتمد بالدرجة الأولى على الكفاءة، مما يؤثر سلبًا على قدرة الإدارات المحلية على تنفيذ مهامها بفعالية.[١٧]

الفرع الثاني : قلة البيانات والتخطيط المحلي

تعاني العديد من المحافظات من نقص واضح في توفر قواعد بيانات محلية دقيقة، مما يعرقل وضع خطط تنموية مستندة إلى أسس علمية ومنهجية. إضافة إلى ذلك، تبرز مشكلة ضعف التنسيق بين خطط التنمية المحلية والخطط الاتحادية، مما يحد من فاعلية هذه الخطط في تحقيق التنمية المنشودة[١٨].

الفرع الثالث : ضعف اليات الرقابة والمتابعة

تعاني الحكومات المحلية من ضعف واضح في آليات الرقابة والمتابعة، إذ تفتقر إلى أجهزة رقابة مالية وقانونية ذات فاعلية حقيقية. كما أن هذه الأجهزة غالبًا ما تتعرض لضغوط سياسية تؤثر على استقلاليتها، مما ينعكس سلبًا على قدرتها في مراقبة الأداء ومحاسبة المقصرين[١٩].

المبحث الثالث: التحديات المالية والسياسية

الفرع الاول : المركزية في الموازنة العامة

تُظهر التجربة العراقية أن المركزية المالية ما تزال سائدة رغم النصوص الدستورية التي تدعو إلى تمكين المحافظات ماليًا. إذ تحتفظ وزارة المالية الاتحادية بمعظم الصلاحيات المتعلقة بالتخصيصات، مما يجعل المحافظات تعتمد على آليات تعاقدية وإدارية معقدة لتنفيذ مشاريعها.[٢٠]

الفرع الثاني :التنافس السياسي داخل مجالس المحافظات

أدى تصاعد التنافس السياسي والحزبي داخل مجالس المحافظات إلى إضعاف فاعلية العمل الإداري والتنفيذي، حيث غالبًا ما تطغى المصالح الحزبية والفئوية على المصلحة العامة، لاسيما في ملفات حساسة مثل التعيينات وتنفيذ مشاريع البنى التحتية هذا التنافس يُعد من أبرز العوامل التي تعرقل استقرار الإدارة المحلية وتمنع تحقيق التنمية المتوازنة.[٢١]

الفرع الثالث: تدخل الاحزاب في القرارات الادارية

يشكّل التدخل الحزبي في عمل الإدارات المحلية أحد أبرز التحديات التي تواجه الإدارة المحلية، حيث تخضع العديد من القرارات المهمة، كإحالة المشاريع والتعيينات الإدارية، لتأثير مباشر من القوى السياسية النافذة. ويؤدي هذا التدخل إلى تقويض مبادئ الحيادية والشفافية، ويُسهم في تعزيز مظاهر الفساد الإداري وضعف الكفاءة المؤسسية.[٢٢]

الخاتمة

في ضوء ما سبق من عرض وتحليل، يمكن القول إن مشروع إصلاح الإدارة المحلية في العراق، رغم ما يمتلكه من مرتكزات دستورية وتشريعية، ما يزال يواجه عراقيل حقيقية تحول دون تجسيد مبدأ اللامركزية الإدارية بصورة فعّالة

لقد شكّل قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ خطوة أولى نحو بناء منظومة حكم محلي تتمتع بصلاحيات تنفيذية ومالية، لكنه اصطدم بعقبات تشريعية ومؤسساتية وسياسية حالت دون تحقيق أهدافه. فالنصوص القانونية – رغم وضوحها في بعض المواضع – بقيت دون تفعيل بسبب غياب الإرادة السياسية، وتردد الوزارات في نقل الصلاحيات، إضافة إلى محدودية الكفاءات في الحكومات المحلية، وغياب التنسيق مع الحكومة المركزية.

كما أظهر التحليل أن الإصلاح الإداري لا يمكن أن يُختزل في نقل الصلاحيات فقط، بل يتطلب بيئة مؤسساتية قائمة على التخطيط، والرقابة، والمساءلة، والموارد البشرية المؤهلة.

بناءً عليه، فإن إصلاح الإدارة المحلية في العراق يستدعي:

١. مراجعة شاملة لقانون المحافظات وتحديد صلاحيات واضحة دون تداخل مع القوانين القطاعية
٢. بناء قدرات الموظفين المحليين وتطوير أنظمة التخطيط والمتابعة.
٣. إنشاء محكمة دستورية إدارية تفصل في تنازع الاختصاص بين المركز والمحافظات.
٤. إشراك المجتمع المحلي في رسم سياسات التنمية من خلال أدوات الحوكمة المحلية

وفي الختام، فإن نجاح التجربة اللامركزية في العراق مرهون بتكامل الأبعاد القانونية والسياسية والمؤسساتية، في إطار مشروع وطني شامل يعزز من سلطة الدولة ويقوّي وحداتها المحلية.

التوصيات :

١. إعادة صياغة قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، بصيغة قانون موحّد حديث، يحدّد بوضوح الصلاحيات الحصرية لكل من الحكومة الاتحادية والمحافظات، ويُزيل التضارب مع القوانين القطاعية الوزارية.
٢. الإسراع في تشكيل المحكمة الاتحادية العليا وفق الدستور، لتكون المرجعية القضائية للفصل في تنازع الصلاحيات بين السلطات الاتحادية والمحلية، ومنع التداخل والتأويل السياسي للنصوص
٣. انشاء هيئة وطنية مستقلة للتنسيق بين المركز والمحافظات تعنى بمتابعة نقل الصلاحيات وتقييم الاداء التنفيذي للمحافظين وتقديم التوصيات للحكومة الاتحادية .
٤. العمل على تطوير قدرات الحكومات المحلية من خلال التدريب المستمر للموظفين وتطوير أنظمة التخطيط والتنفيذ أنشاء مراكز دراسات محلية داخل كل محافظة لدعم القرار المحلي
٥. توسيع صلاحيات المحافظات في المجال المالي، من خلال تمكينها من إعداد موازنات محلية مستقلة جزئيًا، وتخصيص نسب من الإيرادات المحلية لتحفيز التنمية الذاتية.
٦. وضع ضوابط شفافة وموحّدة للتوظيف في الحكومات المحلية، لضمان العدالة ومنع تدخل الأحزاب والمحاصصة في التعيينات.
٧. تعزيز ثقافة اللامركزية لدى الرأي العام والمسؤولين المحليين من خلال حملات توعوية وتضمين مفاهيم الادارة المحلية في المناهج الدراسية الجامعية والمدرسية .
٨. اعتماد مؤشرات قياس أداء واضحة لعمل المحافظات، ترتبط بالتخطيط، ومخرجات الخدمات، ومدى استجابة الإدارات المحلية لمتطلبات المواطنين.

المقترحات المستقبلية لإصلاح الادارة المحلية :

في ضوء ما كشفه البحث من تحديات هيكلية وتشريعية وإدارية تعيق تطبيق الإدارة المحلية بصورة فعّالة، فإن الإصلاح الحقيقي يتطلب رؤية استراتيجية طويلة الأمد تتجاوز المعالجات الجزئية والمؤقتة. وفي هذا السياق، يمكن طرح المقترحات الآتية:

١. إعداد استراتيجية وطنية شاملة للإدارة المحلية تعتمدها الحكومة الاتحادية بالتعاون مع مجالس المحافظات تتضمن مراحل زمنية واضحة لنقل الصلاحيات وبناء القدرات وتحسين الخدمات.

٢. تشريع قانون موحّد حديث للإدارة المحلية، يدمج التعديلات المتفرقة لقانون المحافظات التوسع في تطبيق الحوكمة الإلكترونية على مستوى الإدارات المحلية، بما يسهم في تقليل البيروقراطية، وتعزيز الشفافية، والحد من مظاهر الفساد الإداري. رقم (٢١)،
٣. تعزيز الاستقلال المالي للمحافظات من خلال توسيع صلاحياتها في إعداد الموازنات المحلية، وتخصيص موارد مالية مستقلة تُمكّنها من تنفيذ برامج التنمية المحلية.
٤. التوسع في تطبيق الحوكمة الإلكترونية على مستوى الإدارات المحلية، بما يسهم في تقليل البيروقراطية، وتعزيز الشفافية، والحد من مظاهر الفساد الإداري.
٥. تطوير القدرات المؤسسية والإدارية للحكومات المحلية عبر برامج تدريب متخصصة، واعتماد أنظمة حديثة في التخطيط والمتابعة وتقييم الأداء.

الهوامش

١- ول المنطقة على الرغم من عدم دخولهم للحرب ضدها او سماحهم لشن هجمات على ايران انطلاقا من اراضيهم، في اشارة إلى الهجمات الصاروخية الايرانية التي استهدفت الوجود العسكري الامريكي في بعض دول المنطقة الاردن الكويت البحرين عمان الامارات قطر السعودية (العراق) او عبر قيام ايران بإغلاق مضيق هرمز بوجه الملاحة الدولية ومنها ما يتعلق بتجارة النفط في مسعى امريكي لتأليب دول المنطقة والعالم ضد ايران.

ثانياً// مقترحات وتوصيات

١- توفير تدابير استباقية للحماية والإغاثة للتداعيات الانسانية المتمثلة بنزوح المدنيين وتدمير البنية التحتية، من خلال تأمين استجابات دولية منسقة، وتخطيطًا قويًا للطوارئ، ودمج الاعتبارات الاقتصادية والإنسانية في الاستراتيجيات الأمنية.
٢- تعزيز هياكل للاستجابة للأزمات والرصد والوساطة للمنظمات الإقليمية مثل مجلس التعاون الخليجي وجامعة الدول العربية، بالإضافة إلى الآليات الدولية التابعة للأمم المتحدة، يجب أن تكون هذه المؤسسات مجهزة لإدارة ليس فقط النزاعات التقليدية بين الدول، ولكن أيضًا المواجهات غير المتكافئة والوكالة التي باتت تميز الحروب الحديثة بشكل متزايد.

٣- يجب تعزيز الأطر الدبلوماسية متعددة الأطراف، بما يضمن مشاركة الجهات الفاعلة الإقليمية والعالمية في تيسير المفاوضات وتدابير بناء الثقة.

٤- تأمين طرق التجارة الحيوية، وتنويع مصادر إمدادات الطاقة من التأثير الاقتصادي الأوسع للأعمال العدائية الإقليمية. من خلال تعزيز المرونة في أنظمة التجارة والطاقة، يمكن للجهات الفاعلة الإقليمية والدولية الحد من آثار النزاعات والحفاظ على الاستقرار في الأسواق العالمية.

٥- ضرورة اتباع نهج شامل ومتكامل للأمن والدبلوماسية، يجمع بين إدارة الأزمات قصيرة الأجل واستراتيجيات الاستقرار طويلة الأجل. من خلال إعطاء الأولوية للحوار، وتعزيز المؤسسات، والحماية الإنسانية، لغرض التخفيف من مخاطر التصعيدات المستقبلية ووضع الأسس لنظام إقليمي وعالمي أكثر أمانًا ومرونة.

الهوامش

[1] د. حسن علي الذنون، "الإدارة المحلية: دراسة نظرية وتطبيقية"، دار الحكمة – بغداد، الطبعة الثالثة، ٢٠١٢، ص ١٨.
[2] محمد جمال حنش، مبادئ الإدارة العامة والإدارة المحلية، (عمان: دار المسيرة، ٢٠١٨)، ص ٩٤.
[3] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، تقرير التنمية المحلية في الدول العربية، (بيروت: المكتب الإقليمي، ٢٠٢٠)، ص ٢٢.
[4] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، مصدر سبق ذكرة، ص ٢٢.
[5] جميل حمودي، الإصلاح الإداري في الوطن العربي: الواقع والطموح، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٤، ص ١٩.
[6] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، تقرير الحوكمة والإصلاح الإداري في المنطقة العربية، (القاهرة: المكتب الإقليمي للدول العربية، ٢٠١٩)، ص ٣٥.
[7] OECD ،Public Sector Reform: Towards a New State, (Paris: OECD Publishing, 2010), p. 27.
[8] مجلس النواب العراقي، قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٠، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١.
[9] حيدر حنون الزيدي، "الإدارة المحلية في العراق بين النص القانوني والتطبيق"، مجلة دراسات قانونية، جامعة القادسية، العدد ٦، ٢٠٢٠، ص ٣٤.
[10] مجلس النواب العراقي، التعديل الثالث لقانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٩٠، ٢٠١٣، ص ٣.
[11] الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، المادة ١١٥
[12] حاتم الفلاحي، "إشكالية تطبيق اللامركزية في العراق"، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية – جامعة بغداد، العدد ٦٠، ٢٠٢٢، ص ٨١.
[13] هيئة التنسيق العليا بين المحافظات، تقرير متابعة نقل الصلاحيات، بغداد، ٢٠١٩، ص ١٧
[14] قيس عبد الرضا الشمري، "تحليل قانون المحافظات رقم ٢١ وتحديات التطبيق"، مجلة القانون والسياسة، جامعة كركوك، العدد ١٢، ٢٠٢١، ص ٥٥.
[15] مركز البيان للدراسات والتخطيط، "الإدارة المحلية في العراق: الواقع والطموح"، بغداد، ٢٠٢٠، ص ٢٩.
[16] حاتم الفلاحي، مصدر سبق ذكره، ص ٨٥.
[17] هيئة النزاهة، تقرير تقييم أداء المحافظات، بغداد، ٢٠٢١، ص ١٣.
[18] الجهاز المركزي للإحصاء، التقرير السنوي للتنمية المحلية، بغداد، ٢٠٢٢، ص٤٢
[19] ديوان الرقابة المالية الاتحادي، تقرير رقابي لعام ٢٠٢٣، ص ٤٢.
[20] وزارة المالية العراقية، تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣، المادة ٥.

(٢١) يحيى الكبيسي، "اللامركزية والصراع السياسي في العراق"، تقرير منشور ضمن أوراق المنتدى العراقي، ٢٠٢٠، ص ١٠.
(٢٢) هيئة النزاهة، تقرير الفساد في الحكومات المحلية، بغداد، ٢٠٢٢، ص ١٨

المصادر

اولا: الكتـــــــب

١. حسن علي الذنون، الإدارة المحلية: دراسة نظرية وتطبيقية، بغداد: دار الحكمة، ٢٠١٢.
٢. محمد جمال حنش، مبادئ الإدارة العامة والإدارة المحلية، عمان: دار المسيرة للنشر، ٢٠١٨.
٣. جميل حمودي، الإصلاح الإداري في الوطن العربي: الواقع والطموح، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٤.
4. OECD, Public Sector Reform: Towards a New State, Paris: OECD Publishing, 2010.

ثانيا: القوانين والدستور

٥. مجلس النواب العراقي، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٠.
٦.مجلس النواب العراقي، التعديل الثالث لقانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٩٠ لسنة ٢٠١٣.
٧.الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
٨. وزارة المالية العراقية ، تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣.

ثالثا : البحوث والمجلات العلمية

٩.حيدرحنون الزيدي ، "الإدارة المحلية في العراق بين النص القانوني والتطبيق"، مجلة دراسات قانونية، جامعة القادسية، العدد ٦، ٢٠٢٠.
١٠. قيس عبد الرضا الشمري ، "تحليل قانون المحافظات رقم ٢١ وتحديات التطبيق"، مجلة القانون والسياسة، جامعة كركوك، العدد ١٢، ٢٠٢١.
١١.حاتم الفلاحي ، "إشكالية تطبيق اللامركزية في العراق"، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٦٠، ٢٠٢٢.

رابعا :تقارير رسمية ودولية:

١٢. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، تقرير التنمية المحلية في الدول العربية، بيروت: المكتب الإقليمي، ٢٠٢٠.
١٣.برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، تقرير الحوكمة والإصلاح الإداري في المنطقة العربية، القاهرة: المكتب الإقليمي، ٢٠١٩.
١٤.هيئة النزاهة، تقرير تقييم أداء المحافظات، بغداد، ٢٠٢١.
١٥.ديوان الرقابة المالية الاتحادي، تقرير رقابي لعام ٢٠٢٣.
١٦.هيئة النزاهة، تقرير الفساد في الحكومات المحلية، بغداد، ٢٠٢٢.
١٧.الجهاز المركزي للإحصاء، التقرير السنوي للتنمية المحلية، بغداد، ٢٠٢٢.
١٨.هيئة التنسيق العليا بين المحافظات، تقرير متابعة نقل الصلاحيات، بغداد، ٢٠١٩.

خامسا: اوراق بحثية ومراكز دراسات

١٩. مركز البيان للدراسات والتخطيط ، الادارة المحلية في العراق : الواقع والطموح "، بغداد ، ٢٠٢٠.
٢٠. يحيى الكبيسي ، اللامركزية والصراع السياسي في العراق ، ضمن اوراق المنتدى العراقي ، ٢٠٢٠.