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

تاريخ استلام البحث : ٢٠٢٦/٥/١٤
تاريخ قبول البحث : ٢٠٢٦/٨/١٥
تاريخ النشر : ٢٠٢٦/٩/٣٠

جدلية السلطة والنفوذ بين المركز والاطراف : قراءة سياسية وقانونية في صلاحيات المحافظ ومعوقات التنمية (محافظة بغداد إنموذجا)

The dialectic of power and control between centers and peripheries: A political and legal reading of the powers and positions of development (Baghdad Governorate as a model

م.م آيات علي صافي
Assistant lecturer Ayat Ali Safi
الجامعة المستنصرية / كلية العلوم السياسية
Al-Mustansiriya University / College of Political Sciences
ayat-ali@uomustansiriyah.edu.iq

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

الملخص :

تتقصى هذه الدراسة المعمقة المرتكزات التشريعية والمظاهر التطبيقية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية العراق، متمثلة في البناء الدستوري لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته. تنطلق الإشكالية الرئيسة للبحث من رصد مظاهر الإرباك المؤسسي والتنازع الصارخ حول "السيادة الإدارية والمالية" بين النزعة المركزية التقليدية للوزارات الاتحادية والقطاعية، وبين مقتضيات البيئة اللامركزية المرنة الممنوحة للمحافظين ومجالس المحافظات.

وتسعى الدراسة بشكل أساسي إلى تفكيك المركز القانوني والوظيفي للمحافظ، واستجلاء طبيعة الصلاحيات التنفيذية والأدوات الرقابية المودعة لديه، فضلاً عن تتبع الآليات الحاكمة لعمليات الاختيار، والمساءلة، والإنهاء القضائي للخدمة. وقد اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي لتشريح النصوص القانونية واستنطاق مقاصد المشرع، مطعماً بالمنهج النقدي المقارن لإسقاط هذه النصوص على الواقع الخدمي والتنموي المعاش. وخلصت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات الجوهرية، أبرزها: أن الفجوة بين النص التشريعي والواقع الميداني تعود بنيوياً إلى تعثر ملف "فك الارتباط" وغياب الاستقلال المالي الحقيقي المستند إلى موارد ذاتية؛ مما جعل الإدارات المحلية رهينة للموازنة الاتحادية الريعية.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية الإدارية، القانون الإداري العراقي ، المركز القانوني للمحافظ ، التنمية المحلية ، محافظة بغداد.

Abstract:

This study examines the legislative foundations and practical dimensions of the local administration system in the Republic of

Iraq, as established under the 2005 Constitution and the Law on Governorates Not Incorporated into a Region No. (21) of 2008, as amended. The research problem centers on the persistent institutional dysfunction and the ongoing conflict over administrative and financial authority between the traditional centralized control exercised by federal ministries and the decentralized powers granted to governors and provincial councils.

The study primarily seeks to analyze the legal and institutional status of the governor by examining the scope of executive powers, supervisory responsibilities, and the legal mechanisms governing appointment, accountability, and judicial dismissal from office. To achieve its objectives, the research adopts a descriptive-analytical approach to examine the relevant legal provisions and interpret the legislature's intent, complemented by a comparative critical approach to assess the implementation of these provisions in the context of public service delivery and local development. The study concludes that the gap between the legislative framework and practical implementation is fundamentally attributable to the failure to effectively transfer powers from federal ministries to local authorities, as well as the absence of genuine financial autonomy based on sustainable local revenues. Consequently, local administrations remain heavily dependent on the centrally funded national budget, limiting their institutional effectiveness and their capacity to achieve the objectives of administrative decentralization.

Keywords: Administrative decentralization؛ Iraqi administrative law؛ legal status of the governor؛ local development؛ Baghdad Governorate.

المقدمة :

تُمثل الهيكلية التنظيمية للمرفق الإداري في أي كيان سياسي مرآةً عاكسة لطبيعة التوجهات التشريعية والفلسفة الحاكمة؛ إذ إن الانتقال من أطر المركزية الإدارية الصارمة إلى آفاق اللامركزية لا ينحصر في كونه مجرد إجراء شكلي، بل يعبر عن تحول بنيوي جوهري في آليات ممارسة السلطة وإدارة الشأن العام. وفي البيئة القانونية العراقية، شكّل المخاض السياسي بعد عام ٢٠٠٣ نقطة تحول مفصلية أحدثت قطيعة معرفية وتشريعية مع الموروث الإداري المركزي القديم، متجهةً صوب إرساء دعائم "اللامركزية الإدارية والمالية" كركيزة دستورية تهدف إلى إعادة توازن الصلاحيات بين المركز الاتحادي والوحدات المحلية المتمثلة في المحافظات غير المنتظمة في إقليم ،وقد تكفل المشرع الدستوري لعام ٢٠٠٥ برسم الملامح الأساسية لهذا التحول الهيكلي، وتحديداً في نص المادة (١٢٢) منه، والتي لم تقف عند حدود الصياغة النظرية الجامدة، بل غدت قوة دفع تشريعية أثمرت عن ولادة التشريع الأساسي المنظم للحكم المحلي وهو قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل. ويعد هذا القانون الوثيقة القانونية الأبرز التي سعت إلى حوكمة العلاقة الجدلية والتنازعية بين مجالس المحافظات (باعتبارها سلطات محلية ذات اختصاصات رقابية وتصحيحية) وبين المحافظ (بوصفه الموظف التنفيذي الأول والموجه المباشر للمرافق الخدمية والأمنية في وحدته الإدارية) .

اهمية البحث : تكمن أهمية هذه الدراسة في توقيتها الدقيق الذي يتزامن مع إعادة تفعيل مجالس المحافظات العراقية ومحاولات تعديل التشريعات الحاكمة لها، حيث تسعى المقاربة إلى تقديم تحليل نقدي غير نمطي للمركز القانوني للمحافظ يربط بين النظرية الفقهية للامركزية وبين معوقات الحوكمة والتنمية الميدانية، فضلاً عن توفير رؤية

استشرافية وحلول إجرائية لصناع القرار لفض الاشتباك والترهل الإداري المزمن في العاصمة عبر اتخاذ محافظة بغداد كأنموذج تطبيقي، مما يجعل البحث مرجعاً علمياً وعملياً لمعالجة فجوات تداخل الاختصاصات بين المركز والأطراف.

اشكالية البحث : على الرغم من الوضوح النظري الذي جاءت به النصوص الدستورية وقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في منح الحكومات المحلية استقلالاً إدارياً ومالياً واسعاً، إلا أن واقع التطبيق الميداني في الدولة العراقية كشف عن فجوة عميقة وتنازع مستمر حول "اللامركزيه الاداريه ". وتتبلور مشكلة البحث في رصد ملامح هذا الإرباك المؤسسي، والمتمثل في تمسك الوزارات الاتحادية والقطاعية بامتيازاتها المركزية، ورفضها المرن لملف "فك الارتباط"، بالتزامن مع وجود ثغرات في البناء التشريعي نفسه حول حدود الصلاحيات الرقابية والتنفيذية للمحافظ، وخاصة عند تقاطع وظائفه مع الهيئات المستقلة كأمانة بغداد أو مجالس المحافظات نفسها. وبناءً على ذلك، يثور التساؤل الجوهري: إلى أي مدى استطاع الإطار الدستوري والقانوني العراقي تمكين المحافظ من ممارسة أدوار تنموية وتنفيذية حقيقية بعيداً عن كوابح البيروقراطية الاتحادية؟

فرضية البحث : تنطلق الدراسة من فرضية رئيسة مفادها: "أن نجاح التجربة اللامركزية وتفعيل الدور التنموي للمحافظ في العراق لا يتوقف على وفرة النصوص القانونية المانحة للصلاحيات، بل يرتبط بنيوياً بوجود بيئة سياسية مستقرة، وفصل قضائي حازم للتشابك الإداري، مع ضمان استقلال مالي حقيقي يستند إلى موارد ذاتية للمحافظة بعيداً عن هيمنة الموازنة الاتحادية الريعية".

منهجية البحث : لتحقيق أهداف البحث والإجابة عن إشكالياته، تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي؛ لاستعراض النصوص الدستورية والتشريعية الواردة في الدستور وقانون

رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، وتفكيكها بهدف استخراج النوايا التشريعية. كما تم تطعيم الدراسة بالمنهج النقدي المقارن (دراسة الحالة) من خلال إسقاط هذه النصوص على الأداء العملي والتنموي لإدارة محافظة بغداد، للكشف عن مواطن الخلل والفجوات الإدارية بين النص المكتوب والواقع الخدمي المعاش.

المبحث الأول: الإطار الدستوري والقانوني لمجالس المحافظات في العراق

شهدت الإدارة المحلية في العراق تحولاً جذرياً وعميقاً عقب التغيير السياسي الهائل الذي عصف بالبلاد في عام ٢٠٠٣. فقد انتقل النظام الإداري العراقي من المركزية الشديدة التي هيمنت لعقود طويلة إلى نظام لامركزي يعتمد على توزيع السلطات والوظائف بين الحكومة الاتحادية المركزية والوحدات الإدارية المحلية (المحافظات والأقضية والنواحي). وتكمن مشكلة هذا البحث في التنازع القانوني والتداخل الإداري المستمر بين السلطات المركزية والمحلية، ومدى كفاية الصلاحيات والآليات الرقابية والتنموية الممنوحة للمحافظ لتمكينه من إدارة شؤون محافظته بشكل مستقل وفعال. تهدف هذه الدراسة المعمقة إلى تحليل الإطار الدستوري والتشريعي لعمل مجالس المحافظات، وتفكيك المركز القانوني والاختصاصات التنفيذية والرقابية للمحافظ، مع تسليط الضوء على الواقع العملي والمعوقات التنموية مع اتخاذ محافظة بغداد كأنموذج تطبيقي ودراسة حالة. (الشمري ٢٠١٢ ، ٨٤)

المطلب الأول: التطور التشريعي والتنظيم الدستوري للامركزية الإدارية

شهدت الإدارة المحلية في العراق تطوراً ملحوظاً عقب التغيير السياسي الذي شهدته البلاد عام ٢٠٠٣، حيث اتجه المشرع إلى إعادة تنظيم العلاقة بين السلطة الاتحادية والوحدات الإدارية المحلية وفق مبادئ اللامركزية الإدارية. وقد بدأت الملامح الأولية لهذا التوجه

من خلال التشريعات الانتقالية وقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، والتي وضعت الأسس العامة لتوزيع السلطات بين المركز والمحافظات، قبل أن يتم تكريس هذا الاتجاه بصورة واضحة وجلية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. (مهدي ٢٠١٥ ، ١١٢)

وقد نص الدستور العراقي الصادر في عام ٢٠٠٥ صراحة في مواده (ولا سيما المادة ١٢٢) على أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تتمتع بالشخصية المعنوية الكاملة والاستقلال الإداري والمالي الواسع، بما يمكنها من إدارة شؤونها المحلية والداخلية وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية والمالية. كما أكد الدستور في نصوصه المحكمة أن المحافظات تتكون إدارياً من أقضية ونواحٍ منتظمة، وأن لكل محافظة من هذه المحافظات سلطة محلية قائمة بذاتها تمارس اختصاصاتها الدستورية والذاتية ضمن الحدود التي يحددها وينظمها القانون الاتحادى. وقد شكل هذا التنظيم الدستوري المتقدم أساساً مهماً وقاعدة تشريعية صلبة لتطوير الإدارة المحلية وتوسيع صلاحياتها الميدانية والمالية والخدمية بما يضمن مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم. (بدير واخرون ٢٠١١ ، ٢٥٤)

المطلب الثاني: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم والتحديات التطبيقية

وانطلاقاً من المبادئ والقواعد الدستورية الراسخة، صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، الذي نظم بشكل تفصيلي تشكيل مجالس المحافظات واختصاصاتها التشريعية والمحلية وآليات انتخابها الديمقراطية، وحدد بدقة طبيعة العلاقة الإدارية والقانونية بين مجلس المحافظة من جهة والمحافظ والأجهزة التنفيذية والخدمية الأخرى من جهة ثانية. ويُعد هذا القانون بمثابة الإطار التشريعي الرئيس والعمود الفقري المنظم لعمل السلطات المحلية في العراق، إذ منح مجالس

المحافظات صلاحيات رقابية وتشريعية وتنموية واسعة جداً، بما يعزز من دورها المحوري في إدارة الشأن المحلي وتلبية تطلعات المواطنين، وقد شهد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ تعديلًا مهمًا بموجب القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨، وهو التعديل الثالث للقانون، وجاء لمعالجة عدد من الإشكالات التي أظهرها التطبيق العملي، ولا سيما ما يتعلق بتحديد المصطلحات القانونية والمناصب العليا والموظف المحلي، وتنظيم العلاقة بين الوزارات والحكومات المحلية، فضلًا عن إعادة تنظيم بعض أحكام المجالس المحلية وتقليص عدد أعضائها. كما تناول التعديل أحكام نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات من بعض الوزارات إلى المحافظات بصورة تدريجية، مع إبقاء دور الوزارات في مجال التخطيط للسياسة العامة، الأمر الذي يعكس محاولة تشريعية لإعادة ضبط العلاقة بين المركز والوحدات المحلية وتحديد حدود الاختصاص بين الطرفين. ومع ذلك، فإن استمرار الصعوبات العملية في تنفيذ نقل الصلاحيات وتحديد المسؤوليات يكشف عن أن المعالجة التشريعية، على أهميتها، لم تكن كافية بمفردها لإنهاء مظاهر التداخل المؤسسي بين السلطة الاتحادية والحكومات المحليه ، وتتمثل الوظائف الأساسية والجوهرية لمجالس المحافظات في رسم السياسات المحلية العامة، وإقرار الخطط التنموية والاستثمارية، والمصادقة على الموازنات المالية المحلية، ومراقبة أداء الأجهزة التنفيذية بكافة قطاعاتها، فضلاً عن اختيار المحافظ ونائبيه ومساءلته واستجوابه ضمن الضوابط والآليات القانونية المقررة والمشددة. كما أسهم هذا التنظيم التشريعي في تعزيز المشاركة الشعبية المباشرة في إدارة الشؤون العامة، وترسيخ مبادئ الحكم المحلي الديمقراطي الرشيد. (الجبوري ١٩٨٩ ، ١٩٠)

وعلى الرغم من هذا التطور التشريعي الهام الذي شهده نظام الإدارة المحلية في العراق، إلا أن التطبيق العملي على أرض الواقع واجه ويواجه العديد من الصعوبات والمعوقات البنيوية. ومن أبرز هذه الصعوبات التداخل والتشابك الصارخ في الاختصاصات والوظائف بين السلطات الاتحادية المركزية (الوزارات) والسلطات المحلية، وضيق ونقص الإمكانات المالية والإدارية المتاحة، فضلاً عن التحديات والمناكفات السياسية التي أثرت بصورة مباشرة وسلبية على فاعلية مجالس المحافظات ودورها التنموي المنشود. ومن ثم، فإن دراسة الإطار الدستوري والقانوني لمجالس المحافظات تمثل مدخلاً أساسياً وجوهرياً لفهم طبيعة النظام اللامركزي في العراق، وتقييم مدى نجاحه في تحقيق أهداف التنمية المحلية والإدارة الرشيدة. (القيسي ٢٠١٦ ، ٤٣)

المبحث الثاني: المركز القانوني للمحافظ، اختصاصاته، وآليات الرقابة واختياره

المطلب الأول: المركز القانوني والاختصاصات التنفيذية للمحافظ

يُعد المحافظ الركيزة الأساسية والعماد الرئيس للإدارة التنفيذية في المحافظة، إذ منحه الدستور العراقي وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم مكانة قانونية وإدارية متميزة واستثنائية بوصفه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، والمسؤول المباشر والأول عن إدارة شؤونها اليومية وتنفيذ السياسات العامة للدولة ضمن حدودها الإدارية الرسمية. ويهدف هذا التنظيم الدقيق والمحكم إلى تحقيق التوازن الموضوعي بين متطلبات اللامركزية الإدارية المرنة والحفاظ على وحدة الدولة وسيادتها وسياساتها العامة الاستراتيجية.

يشغل المحافظ موقعاً محورياً وحساساً ضمن البناء الإداري والسياسي للدولة، حيث يتمتع بصلاحيات إدارية ومالية وتنفيذية واسعة للغاية، ويُعد بدرجة وكيل وزير فيما يتعلق بالحقوق والامتيازات والدرجة الوظيفية والبروتوكولية. ويصدر أمر تعيينه رسمياً بمرسوم جمهوري موقع من رئيس الجمهورية بعد انتخابه من قبل مجلس المحافظة وفقاً للإجراءات القانونية النافذة، الأمر الذي يعكس الأهمية الدستورية والسياسية البالغة لهذا المنصب الرفيع. ويؤدي المحافظ دوراً مزدوجاً ومركباً، إذ يمثل السلطة المحلية ويدافع عن مصالحها من جهة، ويعمل بوصفه ممثلاً أميناً للسلطة التنفيذية الاتحادية المركزية من جهة أخرى، الأمر الذي يفرض عليه تحدياً كبيراً في تحقيق التوازن الدقيق بين المصالح المحلية للمواطنين والأهداف الوطنية العامة للدولة.

ويمارس المحافظ مجموعة واسعة ومفصلة من الاختصاصات التنفيذية التي تهدف إلى ضمان حسن سير الإدارة المحلية بانتظام واطراد، ويمكن إجمال وتفصيل هذه الاختصاصات الجوهرية بالآتي(الجليلي ٢٠١٧ ، ٣١٠):

١. تنفيذ السياسة العامة للدولة: يتولى المحافظ تنفيذ السياسة العامة للدولة ضمن حدود المحافظة، والعمل على تطبيق الخطط الحكومية والبرامج التنموية الشاملة التي تضعها السلطات الاتحادية بالتعاون مع الجهات المحلية، بما ينسجم تماماً مع احتياجات المجتمع المحلي المتجددة ومتطلبات التنمية المستدامة.
٢. إدارة الموازنة المالية المحلية: يتحمل المحافظ المسؤولية المباشرة والتنفيذية عن تنفيذ موازنة المحافظة السنوية، والإشراف الدقيق على توزيع التخصيصات المالية وإدارة الإنفاق العام ومكافحة الهدر، وفقاً للضوابط القانونية والمالية والمعايير المحاسبية المعتمدة، بما يحقق أعلى درجات الكفاءة والشفافية في إدارة الموارد العامة.

٣. الإشراف على المشاريع التنموية: يقوم المحافظ بالإشراف المباشر والميداني على إعداد وتنفيذ الخطط التنموية ومشروعات الإعمار الكبرى والبنى التحتية، فضلاً عن متابعة نسب الإنجاز الفعلي ومعالجة كافة المعوقات والمشكلات الإدارية واللوجستية التي تواجه تنفيذ المشروعات الاستثمارية والخدمية.

٤. إدارة الأوضاع الأمنية والخدمية: يؤدي المحافظ دوراً حيوياً ومحورياً في التنسيق المشترك مع الأجهزة الأمنية والاستخبارية والإدارية المختصة للحفاظ على الأمن والنظام والاستقرار داخل المحافظة باعتباره رئيساً للجنة الأمنية العليا، بالإضافة إلى الإشراف المباشر على تقديم الخدمات العامة اليومية للمواطنين ومتابعة وتقييم أداء المؤسسات والدوائر الحكومية المحلية.

المطلب الثاني: الصلاحيات الرقابية للمحافظ وتقييمها

تُعد الرقابة المتبادلة والمتوازنة بين السلطات المحلية المختلفة إحدى الضمانات الأساسية والركائز الجوهرية لنجاح واستدامة نظام اللامركزية الإدارية وحماية مبدأ المشروعية. وعلى الرغم من أن المحافظ يتم انتخابه واختياره بصفة ديمقراطية من قبل مجلس المحافظة، إلا أن المشرع العراقي، رغبة منه في خلق توازن دستوري، منح المحافظ بعض الأدوات والصلاحيات الرقابية الهامة والمؤثرة التي تمكنه من ضمان سلامة وقانونية القرارات الصادرة عن المجالس المحلية وعدم شططها. ومن أبرز وأهم مظاهر هذه الرقابة القانونية(أحمد ٢٠١٨):

١. الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة: يمتلك المحافظ صلاحية الاعتراض الصريح والمسبب على القرارات والتوصيات الصادرة عن مجلس المحافظة إذا كانت تلك القرارات تشوبها مخالفة واضحة لأحكام الدستور أو القوانين الاتحادية النافذة، أو إذا

تجاوزت اختصاصات المجلس المحددة قانوناً، أو تعارضت بشكل صارخ مع السياسة العامة للدولة أو بنود الموازنة العامة الاتحادية. وتمثل هذه الصلاحية إحدى أهم وسائل وأدوات تحقيق التوازن والرقابة المتبادلة بين استقلال الإدارة المحلية ومتطلبات الرقابة القانونية والإدارية للدولة الموحدة.

٢. طلب حل مجلس المحافظة: أجاز المشرع العراقي للمحافظ، وفق شروط صارمة، تقديم طلب مسبب لحل مجلس المحافظة في حالات معينة ومحددة حصراً، من بينها الإخلال الجسيم بالواجبات الوظيفية الدستورية، أو مخالفة أحكام الدستور والقوانين، أو فقدان نصف شروط العضوية القانونية لأعضائه، على أن يتم ذلك وينفذ وفق الإجراءات الدستورية والقانونية والقضائية المعتمدة في البلاد.

٣. الرقابة على الوحدات الإدارية التابعة: يتمتع المحافظ بصلاحيات إشرافية ورقابية واسعة ومباشرة على الأقضية والنواحي التابعة للمحافظة، باعتباره الرئيس التنفيذي الأعلى والمسؤول الأول للوحدة الإدارية الكبرى، وتشمل هذه الرقابة ما يأتي: متابعة أداء القائمقامين ومديري النواحي وتقييمهم الدوري، الإشراف على تنفيذ الخطط والمشاريع المحلية، ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام، متابعة تنفيذ القرارات الإدارية والخدمية، والتنسيق المشترك بين الوحدات الإدارية المختلفة داخل المحافظة. وتهدف هذه الرقابة الحثيثة إلى تحقيق التكامل الإداري التام وضمان وحدة الأداء الحكومي والخدمي على المستوى المحلي.

٤. الرقابة على المؤسسات والدوائر الحكومية غير المرتبطة بوزارة: يمارس المحافظ دوراً رقابياً وتفتيشياً مهماً تجاه كافة الدوائر والمؤسسات الحكومية العاملة ضمن الحدود الجغرافية للمحافظة، من خلال: متابعة الأداء اليومي للمؤسسات الخدمية والتنفيذية،

الإشراف المباشر على تنفيذ المشاريع الحكومية، مراقبة حسن وتوجيه استخدام الموارد المالية المتاحة، كشف حالات الفساد الإداري والمالي والمال العام والإبلاغ عنها فوراً للجهات القضائية والرقابية (كهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية)، والتنسيق المستمر مع الوزارات والجهات الاتحادية المختصة. ويمثل هذا الدور الرقابي أحد أهم أدوات تعزيز الحوكمة الرشيدة والمساءلة وتحقيق الكفاءة الإدارية. **(الجبوري ٢٠٢٣ ، ٥٤)**

٥. وعند تقييم الاختصاصات الرقابية للمحافظ، يتبين أنه على الرغم من اتساع وكفاية الصلاحيات الممنوحة للمحافظ نظرياً، إلا أن التطبيق العملي والميداني كشف عن وجود تحديات وعقبات عديدة ومتداخلة، من أبرزها التداخل والتشابك المستمر في الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والمحلية، وضعف وغياب آليات التنسيق المؤسسي الواضحة، فضلاً عن التأثيرات والضغوطات السياسية والحزبية التي قد تحد بشكل كبير من فعالية الدور الرقابي والتنفيذي للمحافظ. وعليه، فإن تعزيز وتفعيل دور المحافظ يتطلب حتماً إعادة النظر الجادة في بعض النصوص القانونية والتشريعية المنظمة للعلاقة بين السلطات المحلية والاتحادية، بما يضمن تحقيق التوازن الحقيقي بين الاستقلال الإداري والمالي للمحافظات ومتطلبات وحدة الدولة وسيادة القانون.

المطلب الثالث: آلية اختيار المحافظ، شروط توليه المنصب، وانتهاء خدمته

يشكل منصب المحافظ أحد أهم وأبرز المناصب التنفيذية والسياسية في النظام الإداري العراقي المعاصر، نظراً لما يتمتع به شاغل هذا المنصب من صلاحيات دستورية وقانونية واسعة تؤهله لإدارة شؤون المحافظة بشكل كامل والإشراف على تنفيذ السياسات العامة للدولة. وقد حرص المشرع العراقي حرصاً بالغاً على تنظيم وتفصيل آليات اختيار المحافظ

وشروط توليه المنصب وحالات انتهاء خدمته ومساءلته، بما ينسجم مع مبادئ اللامركزية الإدارية الحديثة ومتطلبات الإدارة الرشيدة ومكافحة الفساد. **(الزهيري ٢٠١٦)**

إن اختيار المحافظ يُعد من المسائل الجوهرية والاستراتيجية التي تؤثر بصورة مباشرة وملموسة في كفاءة الإدارة المحلية وفاعليتها الميدانية، إذ إن نجاح نظام اللامركزية الإدارية والمالية يعتمد إلى حد كبير على كفاءة وقوة القيادات التنفيذية المحلية وقدرتها على إدارة الموارد المادية والبشرية وتحقيق التنمية الاقتصادية. لذلك، اتجه المشرع العراقي في قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ إلى اعتماد آلية الانتخاب المحلي المباشر من قبل مجلس المحافظة بدلاً من التعيين المركزي، بما يعزز المشاركة الديمقراطية ويمنح الحكومات المحلية دوراً أكبر وأوسع في اختيار قياداتها التنفيذية. وقد مثل هذا التحول التاريخي تطوراً نوعياً مهماً في النظام الإداري العراقي، إذ انتقل منصب المحافظ من كونه منصباً مركزياً بحتاً يخضع بالكامل لإرادة السلطة الاتحادية وتعيينها إلى منصب يتم اختياره وانتخابه محلياً ليعبر عن الخصوصية المحلية ضمن إطار اللامركزية الإدارية. **(الياسري ٢٠٢١ ، ١٣٥)**

وقد حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم مجموعة من الشروط الصارمة والواجب توافرها مجتمعة في المرشح لمنصب المحافظ، وذلك لضمان توفر الكفاءة العلمية والنزاهة الأخلاقية والقدرة الإدارية على إدارة الشؤون العامة، ويمكن إجمال وتلخيص هذه الشروط الأساسية على النحو الآتي (عبد الله ٢٠١٤ ، ١٧٥):

١. الجنسية والأهلية القانونية: يشترط أن يكون المرشح عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين، وكامل الأهلية القانونية والمدنية، وأن يكون قد أتم السن القانونية المحددة للترشح، بما يضمن تمتعه بالنضج القانوني والإداري والسياسي اللازم لتولي المسؤولية العامة الكبرى.

٢. حسن السيرة والسلوك والسمعة: يجب أن يتمتع المرشح بسمعة طيبة وسلوك حسن بين مواطنيه، وألا يكون قد صدر بحقه حكم قضائي بات ومكتسب درجة البتات يتعلق بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، وذلك حفاظاً على هيبة المنصب العام وثقة المواطنين المطلقة بالإدارة المحلية.

٣. الإقامة والانتماء للمحافظة: يشترط قانوناً أن يكون المرشح من أبناء المحافظة المرشح فيها أو مقيماً فيها بصفة دائمة ومستمرة لمدة قانونية كافية حددها القانون، بما يضمن معرفته التامة بواقعها الاجتماعي والاقتصادي والإداري، وقدرته على تشخيص احتياجاتها ومشاكلها التنموية بدقة.

٤. عدم الانتماء للمؤسسات العسكرية والأمنية: يشترط ألا يكون المرشح من منتسبي وموظفي القوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية والاستخبارية المختلفة أثناء فترة ترشحه، تحقيقاً وتكريساً لمبدأ الفصل الحتمي بين السلطات المدنية والعسكرية والأمنية.

٥. النزاهة والكفاءة والمساءلة: يشترط قانوناً ألا يكون المرشح مشمولاً بأحكام وإجراءات قانون المساءلة والعدالة (اجتثاث البعث سابقاً) أو قد أثرى على حساب المال العام أو حقق مكاسب مالية غير مشروعة، فضلاً عن ضرورة تمتعه بالكفاءة والخبرة الطويلة اللازمة لإدارة شؤون المحافظة المعقدة.

٦. المؤهل العلمي الأكاديمي: أولى المشرع العراقي أهمية خاصة وقصوى للمؤهل العلمي، إذ اشترط بوضوح حصول المرشح على شهادة جامعية أولية (البكالوريوس) كحد أدنى أو ما يعادلها من شهادات معترف بها، نظراً لطبيعة المهام الإدارية والمالية والفنية والقانونية المعقدة والجسيمة التي يضطلع بها المحافظ يومياً.

وتبدأ إجراءات اختيار المحافظ رسمياً بعد تشكيل مجلس المحافظة والمصادقة على نتائج الانتخابات المحلية، حيث يتم فتح باب الترشيح القانوني وفق الضوابط والمدد الزمنية النافذة، ويجري التصويت السري أو العلني داخل المجلس لاختيار المحافظ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس (النصف زائد واحد). وفي حال عدم حصول أي مرشح على الأغلبية اللازمة في الجولة الأولى من التصويت، يتم اللجوء فوراً إلى جولات تصويت إضافية بين المرشحين الأعلى أصواتاً وفقاً للآليات المحددة قانوناً، وصولاً إلى اختيار المرشح الحاصل على العدد الأكبر والأعلى من الأصوات. وبعد إتمام عملية الانتخاب بنجاح، يصدر مرسوم جمهوري بتولي المحافظ منصبه رسمياً، ثم يؤدي اليمين القانونية أمام رئيس محكمة الاستئناف الاتحادية في المحافظة قبل مباشرته مهامه الرسمية، وهو ما يعكس الطبيعة الدستورية والسياسية الخاصة لهذا المنصب. **(العناني ٢٠٢٠)**

ويساعد المحافظ في أداء مهامه ومسؤولياته الجسيمة عدد من النواب (نائب أول ونائب ثاني) والمعاونين والمستشارين الذين يتم اختيارهم وتعيينهم وفقاً للشروط القانونية المقررة، ويضطلعون بمجموعة من المهام الإدارية والفنية والاستشارية المتخصصة. ويهدف وجود نواب المحافظ ومعاونيه إلى تعزيز الكفاءة الإدارية، وتوزيع المسؤوليات التنفيذية، وتحقيق سرعة الإنجاز، فضلاً عن توفير الخبرات التخصصية اللازمة لإدارة الملفات المختلفة (كالملف الفني، الإداري، والمالي) داخل المحافظة. كما أجاز القانون تشكيل هيئات استشارية تخصصية تضم عدداً من الخبراء والمختصين الأكاديميين، تتولى تقديم المشورة الفنية والإدارية والقانونية للمحافظ بشأن القضايا التنموية والاقتصادية والخدمية الكبرى. **(شريف ٢٠٢٢ ، ٩١)**

وتنتهي خدمة المحافظ وتزول صفته التنفيذية وفقاً للحالات والطرق القانونية التي حددها ونظمها القانون، والتي تهدف إلى ضمان استمرارية العمل الإداري من جهة وتحقيق المساءلة القانونية والقضائية من جهة أخرى، ومن أبرز هذه الحالات: الإحالة إلى التقاعد لأسباب صحية أو بلوغ السن القانوني، الاستقالة الاختيارية التي يقدمها المحافظ لمجلس المحافظة وتعد نافذة بعد قبولها، والإقالة. وتُعد الإقالة إحدى أهم وأخطر وسائل الرقابة السياسية والقانونية على أداء المحافظ، وتتم وفق إجراءات قانونية وشكلية محددة ومعقدة تبدأ بطلب استجواب رسمي مقدم من ربع أعضاء المجلس، ثم مناقشة أسباب الاستجواب، وانتهاءً بالتصويت على الإقالة بالأغلبية المطلقة. وتشمل أسباب الإقالة حالات الإهمال الجسيم، واستغلال الوظيفة العامة، وهدر أو اختلاس المال العام، وفقدان أحد شروط تولي المنصب، أو الإخلال بالواجبات الوظيفية. وقد حرص المشرع على توفير ضمانات قانونية وقضائية كافية للمحافظ، من خلال إتاحة حق الطعن في قرارات الإقالة أمام محكمة القضاء الإداري الاتحادية، تحقيقاً لمبدأ المشروعية وضماناً لعدم إساءة استعمال السلطة أو التعسف السياسي من قبل المجلس. **(أحمد ٢٠٢٠ ، ٢٠٤)**

المبحث الثالث: الدور التنموي للمحافظ في ظل معوقات الإدارة المحلية: محافظة بغداد أنموذجاً

المطلب الأول: المظاهر التنموية لدور المحافظ ومعوقات الإدارة المحلية

أصبحت التنمية المحلية المستدامة إحدى الوظائف الأساسية والغايات الكبرى للإدارة اللامركزية الحديثة في مختلف دول العالم. ولم يعد دور المحافظ مقتصراً بأي حال من الأحوال على إدارة الشؤون الإدارية والوظيفية التقليدية والروتينية، بل امتد وتطور ليشمل التخطيط التنموي الشامل، وتحفيز الاستثمار وجذب الرساميل، وإدارة الموارد المحلية

المتاحة وكفاءة إنفاقها، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة. وقد منح المشرع العراقي المحافظ صلاحيات متعددة ومتنوعة تمكنه من الإسهام الفعال في رسم السياسات التنموية وتنفيذها على مستوى المحافظة، بما يحقق التوازن المطلوب بين متطلبات التنمية المحلية المباشرة والسياسات العامة والاستراتيجية للدولة.

يؤدي المحافظ دوراً محورياً وحاسماً في عملية التنمية المحلية، بوصفه المسؤول التنفيذي الأعلى ورئيس مجلس التخطيط والتنمية في المحافظة، إذ يتولى الإشراف المباشر على إعداد الخطط التنموية متوسطة وبعيدة المدى ومتابعة تنفيذها على أرض الواقع، والعمل الدؤوب على توفير البيئة الاستثمارية والتشريعية المناسبة للاستثمار وتحسين جودة ومستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطنين. وتتمثل مظاهر هذا الدور التنموي في الآتي: المشاركة الفعالة في إعداد الخطط التنموية المحلية وتحديد الأولويات وفق احتياجات المحافظة الفعلية، إدارة وحماية وتوجيه المشروعات الاستثمارية الكبرى وتسهيل إجراءات منح الرخص الاستثمارية عبر هيئات الاستثمار المحلية، تطوير وتحديث البنية التحتية المتهالكة (كالطرق، الجسور، شبكات الصرف الصحي، والمياه الصالحة للشرب)، وتعزيز وتفعيل آليات المشاركة المجتمعية والتعاون مع منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية والبحثية لتطوير الرؤى التنموية.

وعلى الرغم من الصلاحيات التنموية الممنوحة للمحافظ نظرياً في القوانين، إلا أن التطبيق العملي والميداني كشف عن وجود العديد من التحديات والمعوقات البنيوية والجسيمة التي تؤثر سلباً في فاعلية الإدارة المحلية، ومن أبرزها (الجنابي ٢٠١٩، ٦٧):

١. محدودية ونقص الموارد المالية الذاتية: تُعد هذه النقطة من أهم وأخطر العقبات التي تواجه المحافظات العراقية كافة، إذ تعتمد معظم المحافظات بصورة شبه كاملة تتجاوز

(٩٠%) على التخصيصات المالية والموازنات الاستثمارية الممنوحة من الحكومة الاتحادية المركزية، مما يؤدي إلى تقييد قدرتها على تنفيذ برامجها التنموية والخدمية بصورة مستقلة ومرنة وبيروقراطية المركز المالي.

٢. التداخل والتشابك الصارخ في الاختصاصات: تعاني الإدارة المحلية في العراق من تداخل وتصادم الصلاحيات والوظائف بين الوزارات الاتحادية المركزية (التي لا تزال تتمسك بالمركزية) والمحافظات، الأمر الذي يؤدي حتماً إلى بطء شديد في اتخاذ القرار التنموي، وضعف التنسيق المؤسسي، وتعطيل المشاريع.

٣. ضعف الصلاحيات التنظيمية والتشريعية المحلية: لا تزال بعض الصلاحيات التنفيذية والتنظيمية الحساسة خاضعة بالكامل لسيطرة وقرار السلطات المركزية في بغداد، مما يحد ويقوض قدرة المحافظات على ممارسة دورها التنموي والريادي بصورة فعالة وعصرية.

٤. التحديات السياسية والأمنية والإدارية: تشكل الخلافات السياسية المستمرة، وعدم استقرار التشريعات والقوانين، والتغييرات الإدارية والوظيفية المستمرة الناتجة عن المحاصصة السياسية، عائقاً كبيراً ومزمناً أمام تنفيذ الخطط التنموية بعيدة المدى وتحقيق الاستقرار المؤسسي المنشود.

٥. غياب وتعليق عمل مجالس المحافظات لفترات طويلة: أدى تعليق عمل مجالس المحافظات وتأجيل انتخاباتها خلال السنوات الماضية إلى حدوث فراغ مؤسسي ورقابي وتشريعي هائل على المستوى المحلي، انعكس بصورة مباشرة وسلبية على أداء الإدارة المحلية وعلى سرعة وآليات اتخاذ القرار التنموي والاستثماري في البلاد.

المطلب الثاني: محافظة بغداد كأنموذج لتطبيق اللامركزية الإدارية

تُعد محافظة بغداد أكبر وأهم المحافظات العراقية على الإطلاق من حيث الأهمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاستراتيجية، إذ تمثل عاصمة الدولة العراقية ومقر رئيس لجميع السلطات الاتحادية (التنفيذية، التشريعية، والقضائية) والبعثات الدبلوماسية، فضلاً عن كونها أكبر تجمع سكاني وبشري في البلاد. وتتميز تجربة بغداد بخصوصية إدارية وقانونية فريدة ومعقدة جداً ناتجة عن تداخل وتشابك الوظائف والمسؤوليات المحلية والاتحادية، الأمر الذي جعل تطبيق نظام اللامركزية الإدارية والمالية فيها أكثر تعقيداً وصعوبة مقارنة ببقية المحافظات العراقية الأخرى، وتقتضي دراسة الحالة في بغداد التمييز بين محافظة بغداد بوصفها وحدة إدارية محلية، وبين أمانة بغداد بوصفها جهة متخصصة في إدارة الخدمات البلدية ضمن حدود مدينة بغداد. فمحافظة بغداد يمارس اختصاصاتها التنفيذية المحافظ، في حين يتولى أمين بغداد إدارة دوائر الأمانة وتوجيه نشاطاتها ضمن الاختصاصات التي حددها القانون. ومن ثم، فإن وجود الجهتين لا يعني وحدة البناء الإداري أو تطابق الاختصاصات، وإنما يكشف عن تعدد الجهات المسؤولة عن إدارة الملفات الخدمية والعمرانية في العاصمة. ويبرز هذا التداخل بصورة خاصة في مجالات التخطيط الحضري، والطرق، وشبكات الصرف الصحي، والخدمات البلدية، الأمر الذي قد يؤدي عند غياب التنسيق المؤسسي إلى ازدواجية في الاختصاص وصعوبة تحديد المسؤولية التنفيذية عن بعض المشروعات المشتركة. (الفتلاوي ٢٠٢٤)

تضم محافظة بغداد عدداً كبيراً جداً من الوحدات الإدارية المتمثلة بالأقضية والنواحي الممتدة على مساحات شاسعة، وتشرف على إدارة قطاعات خدمية وتنموية وتربوية وصحية واسعة للغاية، مما يفرض على الإدارة المحلية ومحافظ بغداد مسؤوليات وتحديات جسيمة تتعلق

بتوفير الخدمات الأساسية للملايين من المواطنين وتحقيق التنمية الحضرية المتوازنة. وتواجه محافظة بغداد كأنموذج تطبيقي عدداً من التحديات والمشاكل التنموية المزمنة، من أهمها وأبرزها(الفيصل ٢٠٢٥):

- الزيادة السكانية الانفجارية المستمرة الناتجة عن الهجرة من المحافظات الأخرى.
- الضغط المتزايد والهائل على البنية التحتية الخدمية.
- مشكلات النقل والازدحام المروري الخانق داخل العاصمة.
- نقص الخدمات الأساسية في أطراف ومناطق المحافظة النائية والريفية.
- التوسع العمراني والعشوائي غير المنظم وظاهرة (العشوائيات).
- التحديات البيئية والصحية والإدارية المتفاقمة.

ولا تقتصر أهمية هذه التحديات على بعدها الخدمي، وإنما تمتد إلى قدرة الإدارة المحلية على تحقيق أهداف التنمية الحضرية المستدامة. ولذلك فإن تقييم الدور التنموي لمحافظة بغداد يقتضي الاستناد إلى مؤشرات كمية ونوعية تكشف مدى فاعلية الأداء المحلي، ومن أبرزها نسب إنجاز المشروعات الخدمية والاستثمارية، وحجم التخصيصات المالية ونسب تنفيذها، ومستوى التوسع في شبكات الطرق والمياه والصرف الصحي، فضلًا عن مؤشرات النمو السكاني والتوسع العمراني وحجم الاحتياجات الخدمية في المناطق الطرفية. ويسمح اعتماد هذه المؤشرات بالانتقال من مجرد وصف الصلاحيات والمعوقات إلى قياس أثرها الفعلي في مستوى التنمية المحلية، والكشف عن مدى ارتباط تعثر بعض المشروعات بتداخل الاختصاصات أو محدودية الموارد أو ضعف التنسيق بين الجهات المعنية، ويسهم محافظ بغداد بشكل يومي ومباشر في إعداد الخطط التنموية الكبرى والإشراف على تنفيذ المشاريع الخدمية والاستثمارية، والعمل الدؤوب على التنسيق والتعاون المشترك مع الوزارات والشركات

والهيئات الاتحادية، فضلاً عن متابعة مشاريع البنية التحتية والإسكان والنقل والخدمات البلدية. كما يضطلع المحافظ بدور استراتيجي في جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية، وتوفير البيئة التنظيمية المناسبة لتنفيذ المشاريع التنموية، وتحقيق التوازن الدقيق بين احتياجات العاصمة الحضرية ومتطلبات التنمية الوطنية العامة للدولة، وتجاوز عقبات تداخل الصلاحيات مع أمانة بغداد والوزارات القطاعية.

وتكشف تجربة محافظة بغداد العميقة في تطبيق اللامركزية أن نجاح هذا النظام الإداري المتقدم لا يعتمد مطلقاً وفقط على وجود النصوص القانونية والدستورية الجامدة، وإنما يتطلب وبشكل حتمي توافر الاستقرار المؤسسي والسياسي، والوضوح التام والفصل الحازم في توزيع الاختصاصات والوظائف بين المحافظة وأمانة بغداد والوزارات، وتوفير وتأمين الموارد المالية الكافية والذاتية، وتعزيز وتفعيل أدوات الرقابة والنزاهة والمساءلة وحوكمة الإجراءات. وعلى الرغم من كل التحديات والعقبات القائمة، فإن محافظة بغداد تمثل نموذجاً ومختبراً إدارياً مهماً للغاية يمكن ويجب الاستفادة منه لتطوير وتحديث نظام الإدارة المحلية في عموم العراق، من خلال تعزيز وبسط الصلاحيات المحلية، وتحسين وتطوير قنوات التنسيق بين السلطات الاتحادية والمحلية، وتفعيل أدوات الرقابة والحوكمة الرشيدة والمؤسسية هذا التطور في الفلسفه الاداريه. (Subra 2015)

الحديثة على طبيعة الوظائف الموكلة للمحافظ؛ إذ لم يعد دوراً روتينياً مقتصراً على ضبط الأمن وتسيير البريد اليومي، بل أضحى دوراً استراتيجياً يتمحور حول التخطيط التنموي الشامل، وجذب الرساميل الاستثمارية، وتطوير البنى التحتية ومع ذلك، فإن إسقاط هذه الطموحات التشريعية على أرض الواقع الميداني يكشف عن تحديات بنيوية وقانونية جسيمة، تتضاعف تعقيداتها عند دراسة حالة "محافظة بغداد" كمظهر تطبي، تتعدد العقبات التي

تقف حائلاً دون تمكين المحافظ من ممارسة أدواته التنموية بمرونة، ويأتي في مقدمتها التداخل العضوي والتشابك الصارخ في الاختصاصات بين الوزارات المركزية والوحدات المحليه. (Al-Khafaji 2016) ، إذ لا تزال بعض الوزارات القطاعية والاتحادية تتشبث بنفوذها التقليدي البيروقراطي، وهو ما أدى إلى تعثر واضح في تنفيذ أحكام المادة (٤٥) من قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الخاصة بـ "فك ارتباط" الدوائر الفرعية ونقل صلاحياتها إلى المحافظات، مما جعل عملية النقل صورية ومقيدة في كثير من الأحيان، وعلى الصعيد المالي، تعاني المحافظات من ارتهان بنيوي شبه كامل بالتخصيصات المودعة لها من الموازنة الاتحادية العامة، في ظل غياب شبه تام للاستقلال المالي الحقيقيه ، حيث واجهت المحافظات صعوبات بالغة في تفعيل القنوات القانونية المتاحة لابتكار وعاء ضريبي محلي أو استثمار الإيرادات الذاتية كالجباية ورسوم الخدمات المحلية (Woodward 2019) ،هذا العجز المالي والارتباط الريعي بالمركز جرّد الإدارة المحلية من قدرتها على المناورة التخطيطية، وجعل مشاريع الإعمار رهينة لتقلبات أسعار النفط السيادية أو التأخيرات المزمنة في إقرار الموازنات الاتحاديه ،(Al-Istrabadi 2013) تكتسب "محافظة بغداد" خصوصية جغرافية ودستورية معقدة باعتبارها عاصمة الدولة والمركز السكاني الأكبر؛ مما جعلها ساحة لتنازع النفوذ الإداري والخدمي بين ثلاثة أطراف حكومية بارزة: (محافظة بغداد بوصفها وحدة لامركزية، أمانة بغداد وهي هيئة بلدية مرتبطة مباشرة برئاسة مجلس الوزراء، والوزارات الاتحادية الخدمية) هذا التعدد الهيكلي تسبب في تشتت برامج التخطيط العمراني وتقاطع الصلاحيات الميدانية اليومية اذ ينحصر النفوذ الجغرافي لأمانة بغداد ضمن حدود التصميم الأساسي للعاصمة، في حين تقع المسؤولية الخدمية والإدارية لأقضية وأطراف العاصمة (مثل المحمودية، التاجي، المدائن، وأبو غريب) على عاتق محافظة بغداد إلا أن

واقع الحال يكشف عن تداخل وظيفي حاد عند إدارة المشاريع الاستراتيجية المشتركة كشبكات الصرف الصحي، والمحاور المرورية، والتوسع السكاني العشوائي الذي زحف على الحدود الإدارية للطرفين هذا الانفجار السكاني والتمدد غير المنظم، تزامناً مع غياب مجلس تنسيقي موحد لإدارة العاصمة، أدى إلى تراجع مؤشرات التنمية المستدامة، وضياع المسؤولية القانونية والتنفيذية بين المحافظ وأمين بغداد والوزير القطاعي. (Guinn 2011)

الخاتمة :

خلصت الدراسة إلى أن نظام الإدارة المحلية في العراق، رغم ما أقره دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته من أسس قانونية لتعزيز اللامركزية الإدارية، ما زال يواجه تحديات بنيوية وتشريعية وإدارية تحد من فاعليته. فقد أظهرت الدراسة أن التطبيق العملي لمبدأ اللامركزية لم يحقق الأهداف المرجوة في تعزيز استقلال الحكومات المحلية وتحسين كفاءة الإدارة العامة، نتيجة استمرار هيمنة المركز على الجوانب المالية والإدارية، وضعف آليات نقل الصلاحيات، وتداخل الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والمحلية. كما كشفت الدراسة أن محافظة بغداد تمثل نموذجاً واضحاً لهذه الإشكاليات، بحكم طبيعتها الإدارية والخدمية وتعقيد العلاقة بينها وبين أمانة بغداد والوزارات الاتحادية، الأمر الذي انعكس سلباً على كفاءة تقديم الخدمات العامة وتنفيذ الخطط التنموية. وعليه، فإن نجاح مشروع اللامركزية في العراق يتطلب إصلاحاً تشريعياً ومؤسسياً شاملاً يضمن وضوح توزيع الاختصاصات، وتعزيز الاستقلال المالي والإداري للمحافظات، وبناء منظومة تنسيق مؤسسي قادرة على تحقيق مبادئ الحوكمة الرشيدة والتنمية المحلية المستدامة.

الاستنتاجات:

١. أظهرت الدراسة أن الإطار الدستوري والتشريعي للإدارة المحلية في العراق وفر أساساً قانونياً لتطبيق اللامركزية الإدارية، إلا أن التطبيق العملي ما زال يعاني من قصور مؤسسي وتشريعي حال دون تحقيق أهدافها بصورة كاملة.

٢. كشفت الدراسة عن استمرار التداخل في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، نتيجة غموض بعض النصوص القانونية وضعف تنفيذ إجراءات نقل الصلاحيات، مما أدى إلى ازدواجية في اتخاذ القرار وإبطاء تنفيذ المشاريع والخدمات.

٣. بينت الدراسة أن ضعف الاستقلال المالي للمحافظات واعتمادها شبه الكامل على الموازنة الاتحادية يمثلان أحد أبرز معوقات الإدارة المحلية، ويحدان من قدرة المحافظات على إعداد وتنفيذ خطط تنموية مستقلة.

٤. أوضحت الدراسة أن محافظة بغداد تعاني من تعقيدات إدارية مضاعفة بسبب تداخل صلاحيات المحافظة مع أمانة بغداد والوزارات القطاعية، الأمر الذي انعكس على كفاءة إدارة الخدمات العامة والاستجابة لمتطلبات النمو السكاني والتوسع العمراني.

٥. توصلت الدراسة إلى أن تعزيز فاعلية الإدارة المحلية يتطلب مراجعة تشريعية شاملة لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، واستكمال نقل الصلاحيات، وتعزيز الاستقلال المالي، وإنشاء آليات تنسيق مؤسسية فعالة بين الجهات الاتحادية والمحلية بما يرسخ مبادئ الحوكمة الرشيدة ويحقق التنمية المحلية المستدامة.

التوصيات:

١. إعادة تنظيم العلاقة بين محافظة بغداد وأمانة بغداد:

يوصى بوضع إطار قانوني وتنظيمي أكثر وضوحًا للعلاقة بين محافظة بغداد وأمانة بغداد، ولا سيما في المجالات التي تتقاطع فيها الاختصاصات الخدمية والتخطيطية والعمرانية، بما يحدد الجهة المسؤولة عن كل اختصاص ويحد من ازدواجية القرار الإداري.

٢. استكمال نقل الاختصاصات والصلاحيات:

يوصى باستكمال إجراءات نقل الاختصاصات المنصوص عليها في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، ووضع آليات تنفيذية محددة تتضمن مددًا زمنية واضحة ومعايير لقياس مدى إنجاز عملية النقل.

٣. الحد من التداخل بين الوزارات والمحافظات:

يوصى بمراجعة الإجراءات الإدارية التي تؤدي إلى استمرار التداخل بين الوزارات الاتحادية والحكومات المحلية، مع تحديد الاختصاصات التنفيذية لكل جهة بصورة دقيقة، والإبقاء على الدور الاتحادي في المجالات التي تتطلب سياسة وطنية موحدة.

٤. تعزيز الاستقلال المالي للمحافظة:

يوصى بتطوير آليات تنمية الموارد المحلية المشروعة وتعزيز كفاءة تحصيل الإيرادات وتنظيم الإنفاق المحلي، بما يسهم في تقليل الاعتماد المفرط على التخصيصات المركزية ويمنح الإدارة المحلية قدرة أكبر على التخطيط التنموي المستدام.

٥. اعتماد مؤشرات كمية لقياس الأداء التنموي:

يوصى باعتماد منظومة مؤشرات دورية لقياس أداء الإدارة المحلية في محافظة بغداد، تشمل نسب إنجاز المشروعات، وحجم التخصيصات ونسب تنفيذها، ومستوى

الخدمات الأساسية، وعدد المشروعات المتلكئة وأسباب تعثرها، ونشر نتائج هذه المؤشرات بما يعزز الشفافية والمساءلة.

٦. إنشاء آلية مؤسسية للتنسيق بين الجهات المعنية بالعاصمة:

يوصى بتفعيل آلية تنسيق مؤسسية تجمع محافظة بغداد وأمانة بغداد والوزارات والجهات الاتحادية ذات العلاقة، تتولى معالجة الملفات المشتركة وتحديد المسؤوليات التنفيذية، ولا سيما في مشروعات البنية التحتية والنقل والصرف الصحي والتوسع العمراني.

٧. تعزيز الرقابة والمساءلة على تنفيذ الخطط التنموية:

يوصى بربط تقييم أداء الإدارة المحلية بمؤشرات قابلة للقياس، وعدم الاكتفاء بتقييمها على أساس حجم الصلاحيات القانونية، بما يسمح بتحديد مواطن الخلل ومحاسبة الجهات المسؤولة عن التأخير أو عدم تنفيذ البرامج والمشروعات المعتمدة.

المصادر:

أولاً: المصادر العربية:

١. أحمد، نجيب خلف. إدارة التنمية المحلية: المعوقات والحلول: محافظة بغداد كحالة دراسية. بغداد، ٢٠٢٠.
٢. أحمد، نجيب خلف. النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق. بيروت: زين الحقوقية، ٢٠١٨.
٣. بدير، علي محمد، وعصام البرزنجي، ومهدي ياسين السلامي. مبادئ وأحكام القانون الإداري. بغداد: العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠١١.
٤. الجبوري، حيدر معاذ. الصلاحيات المالية للمحافظ في التشريع العراقي. بغداد، ٢٠٢٣.
٥. الجبوري، ماهر صالح علاوي. القانون الإداري. الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٩.
٦. الجليلي، وليد مرزة. الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وتعديلاته. عمّان: دار وائل، ٢٠١٧.

٧. الجنابي، احمد فاضل.المركز القانوني للمحافظ في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بابل، العراق : دار الصادق الثقافية، ٢٠١٩.
٨. الزهيري، رياض عبد عيسى. أساسيات القانون الإداري العراقي. بغداد: دار السنهوري، ٢٠١٦.
٩. شريف، ميثم حنظل. إشكالية تداخل الاختصاصات بين أمانة بغداد ومحافظة بغداد. بيروت، ٢٠٢٢.
١٠. الشمري، طعمة. النظام القانوني للامركزية الإدارية في العراق: دراسة مقارنة. بغداد: دار المرتضى للطباعة والنشر، ٢٠١٢.
١١. عبد الله، عبد الغني بسيوني. التنظيم الإداري اللامركزي وتطبيقاته في الدول العربية. الإسكندرية: دار المعارف، ٢٠١٤.
١٢. العناني، خالد. السلطة التنفيذية للمحافظين في ظل القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في العراق. عمّان: الناشر الأكاديمي، ٢٠٢٠.
١٣. الفتلاوي، صدام حسين وادي. التنازع الاختصاصي بين السلطات الاتحادية والوحدات اللامركزية في العراق: دراسة تحليلية في ضوء أحكام المحكمة الاتحادية العليا. بغداد: مكتبة السنهوري القانونية، ٢٠٢٤.
١٤. الفيصل، حيدر غازي. أثر حوكمة الإدارات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة: محافظة بغداد أنموذجاً. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٢٥.
١٥. القيسي، حنان محمد. التطور الدستوري للامركزية الإدارية في العراق بعد عام ٢٠٠٣. بغداد: بيت الحكمة، ٢٠١٦.
١٦. مهدي، غازي فيصل. الحدود الدستورية والقانونية لصلاحيات الأقاليم والمحافظات في العراق. أربيل: مكتبة التفسير، ٢٠١٥.
١٧. الياسري، عمار ياسر. التنظيم القانوني لاختصاصات المحافظ في التشريع العراقي: دراسة مقارنة. بغداد: مكتبة صباح القانونية، ٢٠٢١.

ثانياً: المصادر الاجنبية:

1. Al-Istrabadi, Feisal Amin. The Making of the Iraqi Constitution of 2005. Cambridge, 2013.
2. Al-Khafaji, Ahmed Ali. The Legal Framework of Provincial Councils in Iraqi Administrative Law. Beirut, 2016.
3. Guinn, David. Constitutional Decentralization in Iraq: Law and Practice. New York, 2011.
4. Subra, G. R. B. Local Government and Urban Development: The Case of Baghdad Governorate. Washington, D.C., 2015.
5. Woodward, Sarah Elizabeth. Administrative Overlap in Federal Systems: Overcoming Obstacles in Baghdad. Chicago, 2019.