j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 8, issue 3. 2025

The Legal Framework of Local Administration in Iraq: An Analysis of the Amended Law No. 21 of 2008

Heba Ali Karim Murad

College of Political Science, Baghdad University, Baghdad, Iraq.

hibaalihiba232@gmail.com

Abstract Since 2003, Iraq has witnessed significant political and administrative transformations, most notably the shift toward adopting the principles of administrative decentralization and enhancing the role of local governments in managing provincial affairs. This shift came in response to the constitutional changes introduced by the 2005 Constitution, particularly Article 122, which granted broad powers to the provinces not organized into a region within a federal system . In this context, Law No. (21) of 2008, titled The Law of Governorates Not Incorporated into a Region, was enacted to serve as the legal framework regulating the work of local administration in Iraq. The law defines the powers, resources, and the relationship between the federal and local governments. However, the implementation of this law has faced numerous challenges, prompting several amendments in subsequent years (2010, 2013, and 2018) aimed at improving performance and addressing shortcomings. Studying this law and its amendments has become essential for understanding the reality of local governance in Iraq, assessing the effectiveness and efficiency of the legal framework in supporting decentralization, promoting development, and ensuring the fair and efficient delivery of public services. This research, therefore, aims to provide an analytical reading of the amended Law No. 21 of 2008, identify the challenges facing its implementation, and propose potential avenues for its development.

10.36371/port.2025.3.3

Keywords: *decentralization; local governance; Law No. 21 of 2008; Iraqi constitution; administrative reform*

الإطار القانوني للإدارة المحلية في العراق: قراءة في قانون 21 لسنة 2008 المعدل

هبة علي كريم

كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد، بغداد ، العراق.

الخلاصة : شهد العراق بعد عام 2003 تحولات سياسية وإدارية كبيرة وكان من أبرزها الاتجاه نحو تبنّي مبادئ اللامركزية الإدارية وتعزيز دور الحكومات المحلية في إدارة شؤون المحافظات، وقد جاء هذا التحول استجابةً للتغيرات الدستورية التي أقرها دستور عام 2005 لا سيما في المادة (122) التي اقرت منح المحافظات غير المنتظمة بإقليم صلاحيات واسعة في إطار دولة اتحادية. في هذا السياق، تم اصدر قانون رقم (21) لسنة 2008 تحت عنوان قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، ليشكّل الإطار القانوني المنظم لعمل الإدارة المحلية في العراق، من حيث الصلاحيات والموارد بالإضافة الى العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحلية. ومع ذلك، فإن تطبيق هذا القانون واجه العديد من الإشكاليات، الامر الذي استدعى إدخال تعديلات لاحقة عليه في سنوات مختلفة (2010، 2013، 2018)، بغية تحسين الأداء ومعالجة أوجه القصور. إن دراسة هذا القانون وتعديلاته أصبحت ضرورة لفهم واقع الإدارة المحلية في العراق، وتحديد مدى كفاءة وفعالية الإطار القانوني في دعم اللامركزية، وتحقيق التنمية، وتقديم الخدمات العامة بكفاءة وعدالة. ومن هنا تنطلق أهمية هذا البحث، الذي يسعى إلى تقديم قراءة تحليلية لقانون 21 لسنة 2008 المعدل ، الذي كشف عن التحديات التي تواجه تطبيقه، واقتراح سبل تطويره.

الكلمات الدالة: *: اللامركزية ؛ الحكم المحلي؛ القانون رقم 21 لسنة 2008 ؛ الدستور العراقي ؛ الإصلاح الإداري*

H. A. Karim. 2025, The Legal Framework of Local Administration in Iraq: An Analysis of the Amended Law No. 21 of 2008. *Journal port Science Research*, 8(2), pp.229 -235 . https://doi.org/10.36371/port.2025.3.3

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 8, issue 3. 2025

المقدمة

مشكلة البحث

رغم أن قانون رقم (21) لسنة 2008 المعدل جاء بهدف ترسيخ مبادئ اللامركزية الإدارية وتعزيز صلاحيات الحكومات المحلية في العراق، إلا أن الواقع العملي أظهر وجود فجوة بين ما نص عليه القانون وبين ما تحقق فعلاً على الأرض، فقد واجه تطبيق هذا القانون العديد من العقبات، سواء من حيث التداخل في الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، أو ضعف الإمكانات الإدارية والمالية، أو الإشكاليات القانونية التي ظهرت مع مرور الوقت.

تتمثل مشكلة البحث في التساؤل حول مدى نجاح قانون 21 لسنة 2008 المعدل في تشكيل إطار قانوني فعّال للإدارة المحلية في العراق، ومدى قدرته على تحقيق التوازن بين المركز والمحافظات في ظل التحديات السياسية، والمالية، والإدارية التي يشهدها البلد، وقد برزت عدة تساولأت منها:

1. ما هي أبرز مضامين قانون 21 لسنة 2008 المعدل من حيث الهيكل والصلاحيات والعلاقة بين المركز والمحافظات؟
2. ما مدى توافق هذا القانون مع مبادئ اللامركزية التي نص عليها الدستور العراقي لعام 2005؟
3. ما أبرز التعديلات التي طرأت على القانون؟ وما الأسباب التي دعت إليها؟
4. ما التحديات التي واجهت تطبيق القانون على مستوى المحافظات؟
5. كيف أثّر القانون على أداء الحكومات المحلية في تقديم الخدمات وتعزيز المشاركة الشعبية؟
6. ما مدى الحاجة إلى تعديل القانون مجدداً أو إعادة صياغته بما يتلاءم مع الواقع العراقي الحالي؟

أهداف البحث

يسعى هذا البحث إلى تحقيق الأهداف الآتية:

اولا: تحليل الإطار القانوني للإدارة المحلية في العراق من خلال دراسة قانون 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

ثانيا: توضيح مدى توافق نصوص القانون مع المبادئ الدستورية للامركزية الإدارية.

ثالثا: التعرف على أبرز التحديات التي واجهت تطبيق القانون في الواقع العملي.

رابعا : تقييم أداء الحكومات المحلية في ظل هذا القانون من حيث تقديم الخدمات العامة وممارسة الصلاحيات.

خامسا : تسليط الضوء على مواطن القوة والضعف في القانون واقتراح توصيات للإصلاح القانوني والإداري.

سادسا : بيان مدى الحاجة إلى تطوير المنظومة القانونية بما ينسجم مع متطلبات الحكم المحلي الرشيد في العراق

أهمية البحث

تنبع أهمية هذا البحث من عدة اعتبارات، أبرزها:

1- أهمية الموضوع: إذ يُعد قانون 21 لسنة 2008 حجر الأساس في تنظيم عمل الإدارة المحلية في العراق بعد عام 2003.

2- توقيت البحث: يأتي في ظل نقاشات مستمرة حول جدوى اللامركزية ومشكلات العلاقة بين المركز والمحافظات، لا سيما في ضوء الأزمات المالية والسياسية.

3- الفائدة التطبيقية: يمكن أن يسهم في تقديم رؤية قانونية وإدارية تساعد صانعي القرار والمشرّعين في مراجعة وتطوير القانون بما يتلاءم مع الواقع.

4- الفائدة الأكاديمية: يوفر مرجعاً علمياً يمكن أن يفيد الباحثين والدارسين في مجالات القانون العام، والعلوم السياسية، والإدارة المحلية.

المحور الأول: الإطار الدستوري للإدارة المحلية في العراق بعد عام 2005

أقرّ الدستور العراقي الدائم لعام 2005 مبدأ اللامركزية الإدارية، وفتح الباب أمام تحول تدريجي نحو نظام حكم محلي يمنح المحافظات غير المنتظمة بإقليم صلاحيات واسعة لإدارة شؤونها. وقد مثّل هذا التحول استجابة للتحديات المتراكمة التي واجهت النظام المركزي في العراق، خصوصاً فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة، وضعف كفاءة الإدارة، وتهميش دور المحافظات.

الفرع الاول : مبدأ اللامركزية في الدستور العراقي

يعدّ الدستور العراقي أول وثيقة قانونية في العراق تنص صراحة على اعتماد نظام اللامركزية، وهو ما يميزها عن الدساتير السابقة التي كرّست النظام المركزي.

- المادة (122) من الدستور تنص على ما يلي:

"تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى، ويُمنح هذا التكوين الإداري الشخصية المعنوية، ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويُدار وفق مبدأ اللامركزية الإدارية."

- كما تنص المادة نفسها في فقراتها الأخرى على:
- منح المحافظات صلاحيات واسعة.
- تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات بقانون.

H. A. Karim. 2025, The Legal Framework of Local Administration in Iraq: An Analysis of the Amended Law No. 21 of 2008. *Journal port Science Research*, 8(2), pp.229 -235 . https://doi.org/10.36371/port.2025.3.3

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 8, issue 3. 2025

• إتاحة تشكيل أقاليم جديدة عبر الاستفتاء الشعبي.

هذا النص الدستوري يمثل أساساً قانونياً جوهرياً لنقل بعض صلاحيات السلطة الاتحادية إلى الحكومات المحلية، بما يُسهم في تقليص البيروقراطية وتعزيز المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار.[١]

الفرع الثاني : الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري

من خلال النص على منح المحافظات الشخصية المعنوية، أقرّ الدستور استقلالية هذه الوحدات الإدارية عن السلطة المركزية، ما يعني امتلاكها القدرة على إدارة شؤونها، وتنظيم مواردها، واتخاذ قراراتها ضمن إطار القانون ويُفترض أن يُترجم هذا الاستقلال إلى:

• وضع موازنات محلية.

• تنفيذ مشاريع تنموية.

• ممارسة سلطات تنفيذية وتشريعية محلية محددة.[٢]

الفرع الثالث : العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات

على الرغم من الوضوح في النصوص الدستورية، فإن تحديد طبيعة العلاقة بين المركز والمحافظات بقي غامضاً في كثير من الأحيان، الأمر الذي أوجد إشكاليات في التطبيق العملي، خصوصاً مع ضعف التنسيق وغياب توزيع واضح ومحدد للصلاحيات والاختصاصات.[٣]

الفرع الرابع : أهمية تنظيم العلاقة بقانون

نصّت المادة (122/خامساً) على أن (يُنظم بقانونٍ، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات، وكل ما يتعلق بها من صلاحيات وسلطات وموارد) .

استناداً إلى هذا النص، تم إصدار قانون رقم 21 لسنة 2008، ليكون الأداة القانونية التي تترجم المبادئ الدستورية إلى واقع تشريعي قابل للتطبيق.[٤]

المحور الثاني: تحليل قانون رقم 21 لسنة 2008 المعدل – البنية والمضامين الرئيسية

صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 بهدف تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، وتفعيل مبدأ اللامركزية الإدارية المنصوص عليه في دستور 2005. وقد جاء القانون في وقت كانت فيه الحاجة ماسّة لإطار قانوني يحدد الصلاحيات والاختصاصات، ويمنح المحافظات مساحة من الاستقلال في إدارة شؤونها المحلية.

الفرع الاول : نطاق تطبيق القانون

ينطبق القانون على المحافظات غير المنتظمة في إقليم، أي المحافظات التي لا تنتمي إلى إقليم فيدرالي (مثل إقليم كردستان). ويشمل المحافظات الـ 15 العراقية الأخرى، وينظم العلاقة بين مجلس المحافظة، والمحافظ، والحكومة الاتحادية.

الفرع الثاني : الهيكل الإداري للمحافظة وفق القانون

يتضمن القانون ثلاث سلطات محلية رئيسية:[٥]

اولا : مجلس المحافظة

1- يُنتخب مباشرة من المواطنين في انتخابات محلية.
2- يتولى مهام تشريعية ورقابية داخل المحافظة.
3- له صلاحية إصدار "أنظمة داخلية" وقرارات محلية.
4- يراقب أداء المحافظ ومديري الدوائر، وله صلاحية استجوابهم وإقالتهم.

ثانيا : المحافظ

• يمثل السلطة التنفيذية العليا داخل المحافظة.

• يُنتخب من قبل مجلس المحافظة.

• يتمتع بصلاحيات واسعة منها إدارة الأمن، والإشراف على المشاريع، والتنمية المحلية.

• يخضع لمساءلة مجلس المحافظة.

ثالثا : الوحدات الإدارية (الأقضية والنواحي)

• تتبع للمحافظة، وتُدار أيضاً عبر مجالس محلية منتخبة.

الفرع الثالث : الصلاحيات الممنوحة للمحافظات

ينص القانون على نقل صلاحيات عدد من الوزارات إلى المحافظات، ومن أبرز تلك الصلاحيات:(التخطيط والتنمية الإقليمية، الزراعة والصحة بالإضافة الى التربية والتعليم ، الإعمار والإسكان واخيرا العمل والشؤون الاجتماعية ، وتم تنفيذ هذا النقل فعلياً وفق الأمر الديواني رقم 45 لسنة 2015، وهو ما عُرف بخطة ((نقل الصلاحيات الوزارية)).[٦]

الفرع الرابع : الموارد المالي

منح القانون المحافظات حق الحصول على التمويل من مصادرعدة :

• تخصيصات الموازنة العامة الاتحادية (باب تنمية الأقاليم).

• الإيرادات المحلية.

• التبرعات والمنح المشروعة.

لكن بقيت المحافظات تعاني من ضعف القدرة على إدارة هذه الموارد، وضعف الجباية المحلية، واعتماد شبه كلي على الموازنة الاتحادية.

الفرع الخامس : الرقابة والمساءلة

أوجد القانون آليات رقابية محلية منها:

أ - صلاحية مجلس المحافظة في محاسبة المحافظ.

H. A. Karim. 2025, The Legal Framework of Local Administration in Iraq: An Analysis of the Amended Law No. 21 of 2008. *Journal port Science Research*, 8(2), pp.229 -235 . https://doi.org/10.36371/port.2025.3.3

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 8, issue 3. 2025

ب - إمكانية سحب الثقة من المحافظ أو أحد مديري الدوائر.

ج - دور هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية في الرقابة على الأداء.

لكن هذه الرقابة لم تكن فعالة دائماً بسبب التجاذبات السياسية وضعف الثقافة الإدارية.

المحور الثالث: التعديلات على قانون 21 لسنة 2008 – المضمون والدوافع

لم يبقى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 على حاله، بل شهد تعديلات متكررة بسبب تحديات التطبيق العملي، وتغير السياقات السياسية والإدارية. أبرز هذه التعديلات جرت في الأعوام 2010، 2013، و2018، وساهمت في إعادة تشكيل العلاقة بين المحافظات والحكومة الاتحادية، وبين الهيئات المحلية ذاتها، ومن ابرز التعديلات :[٧]

اولا : التعديل الأول: قانون رقم (15) لسنة 2010

• الهدف: إدخال بعض التعديلات الشكلية والإجرائية على القانون الأصلي.

• أبرز التعديلات:

• تحديد مدة انتخاب المحافظ بـ 4 سنوات.

• توسيع بعض صلاحيات مجلس المحافظة في مجال الرقابة.

• الملاحظة العامة: كان تعديلاً محدود الأثر، ولم يُحدث تحولاً جوهرياً في العلاقة بين المركز والمحليات.

ثانيا : التعديل الثاني: قانون رقم (19) لسنة 2013^

يُعد هذا التعديل الأكثر أهمية وتأثيراً، وغالباً ما يُشار إليه باسم "التعديل الثاني" لقانون 21 يهدف هذا التعديل على تعزيز اللامركزية، وتمكين المحافظات من ممارسة صلاحيات أكبر، اما أهم ما جاء فيه:

• إلغاء ارتباط دوائر الوزارات بالحكومة الاتحادية وجعلها مرتبطة إدارياً ومالياً بالمحافظ.

• إعطاء مجلس المحافظة صلاحية إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة دون الرجوع إلى البرلمان.

• تمكين المحافظات من وضع خطط تنموية محلية مستقلة.

• توسيع صلاحيات مجالس المحافظات في التخطيط والمراقبة والإدارة.

• النتائج:

• ازدياد قوة المحافظات من الناحية القانونية.

• نشوء صراعات على الصلاحيات بين الوزارات والمحافظين.

• عدم الجاهزية الإدارية لبعض المحافظات لتسلّم الصلاحيات المنقولة.

ثالثا : التعديل الثالث: قانون رقم (10) لسنة 2018

جاء هذا التعديل في سياق مراجعة تجربة نقل الصلاحيات، وبعد ظهور أوجه خلل في التطبيق، ومن أبرز ما ورد فيه:[٩]

• عمد على تقليص صلاحيات مجالس المحافظات وتقييدها بعد تكرار حالات سوء الإدارة.

• تقييد قدرة المجالس على إقالة المحافظين واكد على ربطها بضوابط أكثر صرامة.

• اكد على أهمية التنسيق بين الوزارات والمحافظات.

• الخلفية السياسية: جاء في سياق تنامي الانتقادات الشعبية لأداء مجالس المحافظات، لا سيما بعد احتجاجات 2015 وما بعدها، التي ركزت على الفساد وسوء الخدمات

المحور الرابع: التحديات التي تواجه تطبيق قانون 21 لسنة 2008 المعدل في الواقع العراقي

رغم وضوح نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، وسعيه إلى ترسيخ مبدأ اللامركزية، إلا أن تطبيقه العملي واجه جملة من التحديات التي أثرت على فاعليته وأضعفت أداء الحكومات المحلية. تتنوع هذه التحديات بين سياسية، قانونية، إدارية، ومالية، وتشمل ما يأتي:[١٠]

الفرع الاول : التداخل في الصلاحيات بين المركز والمحافظات

لم تكن هناك خريطة دقيقة لتوزيع الصلاحيات بين الوزارات والمحافظات، ما أدى إلى نزاعات مستمرة بين الطرفين حول من يملك الحق في إصدار الأوامر أو تنفيذ المشاريع ، كما ان الوزارات الاتحادية غالباً ما احتفظت بنفوذها على دوائرها الفرعية في المحافظات، بالرغم من نصوص القانون التي تُلزم بنقل الصلاحيات.

الفرع الثاني : ضعف القدرات الإدارية والفنية في الحكومات المحلية

يظهر هذا الضعف في العديد من المحافظات لا تمتلك الكوادر المؤهلة لتولي المهام التي نقلت إليها، خصوصاً في مجالات التخطيط والرقابة وإدارة المشاريع ، كما ان غياب التدريب والتطوير المستمر، وافتقار بعض الدوائر المحلية إلى الأنظمة الرقمية الحديثة كان سببا كبير لهذا الضعف .

الفرع الثالث : المركزية المالية وضعف التمويل المحلي

على الرغم منح المحافظات استقلالاً مالياً نظرياً، إلا أنها عملياً تعتمد بشكل شبه كامل على الموازنة العامة الاتحادية ، بالإضافة الى عدم تواجد آليات واضحة وفعالة للجباية المحلية أو تحفيز الموارد الذاتية

H. A. Karim. 2025, The Legal Framework of Local Administration in Iraq: An Analysis of the Amended Law No. 21 of 2008. *Journal port Science Research*, 8(2), pp.229 -235 . https://doi.org/10.36371/port.2025.3.3

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 8, issue 3. 2025

،كما ان تأخر إقرار الموازنات السنوية يؤثر سلباً على تنفيذ الخطط والمشاريع.

الفرع الرابع : الفساد الإداري والسياسي

يعد تفشي الفساد في بعض مجالس المحافظات والمحافظين أنفسهم سببا رئيسا في إضعاف ثقة المواطنين في النظام اللامركزي ، بالإضافة الى استخدام الصلاحيات المحلية لتحقيق مصالح حزبية وشخصية، بدل توظيفها لخدمة التنمية والخدمات.

الفرع الخامس : عدم الاستقرار السياسي والأمني

ان التغييرات المتكررة في الحكومات، والصراعات الحزبية، والنزاعات في بعض المناطق مثل نينوى أضعفت بيئة تطبيق القانون، بالإضافة الى غياب رؤية إستراتيجية واضحة لدى الحكومات المتعاقبة تجاه اللامركزية.

الفرع السادس : ضعف التنسيق بين المحافظات والحكومة الاتحادية

عدم تواجد هياكل مؤسسية فعالة تعمل كحلقة وصل بين المحافظات والحكومة المركزية ،وان بعض القرارات تصدر بشكل مركزي دون إشراك الإدارات المحلية، ما يسبب فجوة في التنفيذ وضعف في التنسيق بين الحكومة الاتحادية والمحافظات .[١١]

المحور الخامس: تقييم عام لتجربة قانون 21 لسنة 2008 المعدل في ضوء الممارسة العملية

بعد مرور أكثر من 15 سنة على صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، أصبح من الضروري إجراء تقييم شامل لتجربة الإدارة المحلية في العراق، والوقوف على ما تحقق فعلاً مقارنة بما ورد في النصوص القانونية.[١٢]

اولا :الإنجازات المتحققة

رغم التحديات، هناك بعض الجوانب الإيجابية التي يمكن تسجيلها، ومنها:

أ - توسيع دور الحكومات المحلية في بعض المحافظات، خصوصاً في مجال التخطيط المحلي.

ب - تحسين مستوى مشاركة المواطنين في الانتخابات المحلية وتشكيل المجالس.

• الاستقلال النسبي في إدارة المشاريع والخدمات في بعض المحافظات التي امتلكت كفاءات إدارية أفضل.

ج - الاستجابة للأزمات المحلية بشكل أسرع في بعض الحالات نتيجة قرب السلطة المحلية من المجتمع.[١٣]

ثانيا : أوجه القصور والفشل

أظهرت التجربة إخفاقات كبيرة على أكثر من صعيد منها :

1- فشل عدد كبير من المحافظات في استثمار الصلاحيات المنقولة لتحقيق تنمية فعلية.

2- ضعف الرقابة والمساءلة على أداء المحافظين والمجالس المحلية، مما سمح بانتشار الفساد وسوء الإدارة.

3- غياب العدالة في توزيع الموارد، ما أدى إلى تفاوت واضح في مستوى الخدمات والتنمية بين المحافظات.

4- تصاعد النزاعات السياسية بين مجالس المحافظات والمحافظين أو بينهم وبين المركز، ما أدى إلى تعطيل المشاريع.

5- استمرار الهيمنة المركزية المقنّعة من خلال سيطرة الوزارات على الموارد والقرارات الحاسمة.[١٤]

ثالثا : أثر التعديلات على كفاءة الأداء المحلي

ان التعديل لعام2013 منح المحافظات صلاحيات واسعة، لكنه لم يُرافق بخطة تدريب أو دعم مؤسسي، ما كشف عن ثغرات إدارية وتنظيمية، كما ان تعديل 2018 جاء كرد فعل لتراجع الأداء، لكنه قلّص من روح اللامركزية وعاد ليعزز المركزية نسبياً، خصوصاً بعد تجميد عمل مجالس المحافظات عام 2019.[١٥]

رابعا : رأي الجهات الرقابية والمجتمع المدني

ان تقارير ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة تشير إلى وجود مخالفات مالية وإدارية متكررة في إدارات محلية كما ان منظمات المجتمع المدني تطالب بمراجعة شاملة للقانون لتقوية الشفافية والحوكمة المحلية.[١٦]

الخاتمة

مثّل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته خطوة متقدمة نحو تعزيز اللامركزية الإدارية في العراق، في إطار دستوري جديد يسعى إلى تفويض السلطة وتمكين المحافظات من إدارة شؤونها. ورغم ما تضمنه القانون من مضامين قانونية طموحة، إلا أن التجربة العملية في تطبيقه كشفت عن فجوة واضحة بين النظرية والتطبيق، وأظهرت وجود مشكلات هيكلية في العلاقة بين المركز والمحافظات، فضلاً عن ضعف الاستعداد الإداري والمالي للمحليات لتولي مهامها الجديدة.

وقد تراوحت التجربة بين التفاؤل المبكر بالإصلاح الإداري عبر اللامركزية، وبين العودة التدريجية إلى مركزية القرار، تحت ضغط الأزمات السياسية والمالية والأمنية، وتزايد الشكوك في جدوى بعض الصلاحيات المنقولة. وبذلك، يمكن القول إن قانون 21 في صورته

H. A. Karim. 2025, The Legal Framework of Local Administration in Iraq: An Analysis of the Amended Law No. 21 of 2008. *Journal port Science Research*, 8(2), pp.229 -235 . https://doi.org/10.36371/port.2025.3.3

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 8, issue 3. 2025

الحالية بحاجة إلى مراجعة شاملة، تأخذ بعين الاعتبار التحديات الواقعية، ومتطلبات بناء إدارة محلية فعالة.

التوصيات

1- إعادة صياغة قانون 21 بشكل شمولي، بما يضمن وضوح الصلاحيات، ويقلل التداخل بين السلطات الاتحادية والمحلية.

2- إنشاء هيئة اتحادية مستقلة لتنظيم العلاقة بين المركز والمحافظات، تعمل كحلقة وصل وتضمن التنسيق الفعال.

3- تطوير قدرات الكوادر المحلية عبر برامج تدريبية مستمرة في مجالات التخطيط، الإدارة، والرقابة.

4- تعزيز الموارد المالية للمحافظات عبر تشريعات جديدة تنظم الجباية المحلية وتدعم المشاريع الاستثمارية.

5- تفعيل الرقابة الشعبية والمؤسسية على أداء الحكومات المحلية من خلال تقوية دور هيئات النزاهة وديوان الرقابة المالية.

6- إشراك المجتمع المدني في صياغة السياسات المحلية ومتابعة تنفيذها.

7- تبني نظام تقييم أداء دوري للمحافظات، يرتبط بمؤشرات التنمية والخدمة العامة.

8- تنظيم انتخابات محلية نزيهة واستئناف عمل مجالس المحافظات وفق ضوابط قانونية صارمة لضمان كفاءتها.

المصادر

[1] أ.م.د. فرح ضياء حسين مبارك، الحكومات المحلية، جامعة بغداد، الطبعة الأولى، 2013، العراق.

[2] 2- د. سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، 2014، العراق.

[3] 3- أ.د. محمد سليم الغزوي، نظرات حول الإدارة المحلية، دار الثقافة، الطبعة غير محددة، 1995، الأردن.

[4] أ.م.د. علي دريول محمد، م.م. مقدام جابر أحمد، الحكومات المحلية في العراق ودورها في ضوء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) للفترة (2005 - 2018)، مجلة دراسات دولية، الطبعة الاولى، 2018، العراق.

[5] 5 - أحمد أرحيم عبد الله الفلاحي، فاعلية السياسات المحلية لمجلس محافظة الأنبار في العراق، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية - جامعة حلوان، الطبعة غير محددة، 2017، مصر.

[6] 6 - د. علي عبد الرزاق شنشول موسى الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق: مجلس محافظة بغداد إنموذجا، جامعة النهرين، 2012، العراق.

[7] مجلس النواب العراقي، قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، الطبعة الرسمية، 2013، العراق.

[8] وزارة التخطيط العراقية، التقرير السنوي للتنمية المحلية، الطبعة الثانية ، 2015، العراق.

[9] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، تقرير التنمية البشرية في العراق، طبعة الاولى، 2014، العراق.

[10] هيئة النزاهة العراقية، تقرير مكافحة الفساد في الحكومات المحلية، الطبعة الثالثة ، 2016، العراق.

[11] ديوان الرقابة المالية العراقي، التقرير السنوي للرقابة المالية، الطبعة الثانية ، 2017، العراق.

[12] د. عبد الله الشمري، اللامركزية الإدارية في العراق: الواقع والتحديات، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، 2012، العراق.

[13] د. نجم عبد الله، تقييم أداء الحكومات المحلية في العراق بعد 2003، مجلة العلوم السياسية، الطبعة الاولى ، 2015، العراق.

[14] د. محمد العاني، الإدارة المحلية والتنمية المستدامة في العراق، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 2013، العراق.

[15] د. حسين الجبوري، تحليل قانون 21 لسنة 2008 وتعديلاته، مجلة القانون العام، الطبعة الثانية ، 2016، العراق.

[16] د. فاطمة الزهراء الحسني، دور المجالس المحلية في تعزيز الديمقراطية في العراق، الطبعة الثانية ، 2014، العراق.

[17] د. كريم العبيدي، الإدارة المحلية في العراق: دراسة مقارنة، دار اليازوري، الطبعة الأولى، 2011، الأردن.

H. A. Karim. 2025, The Legal Framework of Local Administration in Iraq: An Analysis of the Amended Law No. 21 of 2008. *Journal port Science Research*, 8(2), pp.229 -235 . https://doi.org/10.36371/port.2025.3.3

j. port. sci. res.
ISSN: 2616-7441 (Online)
ISSN: 2616-6232 (Print)
ISSN: 2616-7220 (USB)
INTERNATIONAL IDENTIFIER FOR SERIALS

Journal port Science Research
Available online www.jport.co
Volume 8, issue 3. 2025

الهوامش

[1] - أ.م.د. فرح ضياء حسين مبارك، الحكومات المحلية، جامعة بغداد، الطبعة الأولى، 2013، العراق، ص. 123

[2] - مصدر سبق ذكره ، أ.م.د. فرح ضياء حسين مبارك، الحكومات المحلية، ص 45.

[3] - . محمد العاني، الإدارة المحلية والتنمية المستدامة في العراق، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 2013، العراق، ص. 102.

[4] - أحمد أرحيم عبد الله الفلاحي، فاعلية السياسات المحلية لمجلس محافظة الأنبار في العراق، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية - جامعة حلوان، 2017، مصر، ص. 535-558

[5] - سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، 2014، العراق، ص.25' 33.

[6] -. محمد سليم الغزوي، نظرات حول الإدارة المحلية، دار الثقافة، الطبعة غير محددة، 1995، الأردن، ص.42-50.

[7] - وزارة التخطيط العراقية، التقرير السنوي للتنمية المحلية، الطبعة الثانية ، 2015، العراق، ص25

[8] - . د. حسين الجبوري، تحليل قانون 21 لسنة 2008 وتعديلاته، مجلة القانون العام، الطبعة الثانية، 2016، العراق، ص. 58-74.

[9] - أ.م.د. علي دريول محمد، م.م. مقدام جابر أحمد، الحكومات المحلية في العراق ودورها في ضوء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) للفترة (2005 - 2018)، مجلة دراسات دولية، الطبعة الاولى، 2018، العراق، ص. 25-71

[10]- مجلس النواب العراقي، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، الطبعة الرسمية، 2008، العراق، ص20 -30 .

[11] - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، تقرير التنمية البشرية في العراق، الطبعة الاولى ، 2014، العراق، ص22.

[12] - علي عبد الرزاق شنشول موسى الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق: مجلس محافظة بغداد إنموذجا، جامعة النهرين، الطبعة ، 2012، العراق، ص22.

[13] - . كريم العبيدي، الإدارة المحلية في العراق: دراسة مقارنة، دار اليازوري، الطبعة الأولى، 2011، الأردن، ص. 77.

[14] - . عبد الله الشمري، اللامركزية الإدارية في العراق: الواقع والتحديات، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، 2012، العراق، ص. 89.

[15] - علي عبد الرزاق شنشول موسى الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق: مجلس محافظة بغداد إنموذجا، جامعة النهرين، الطبعة غير محددة، 2012، العراق، ص. غير محددة.

[16] - هيئة النزاهة العراقية، تقرير مكافحة الفساد في الحكومات المحلية، الطبعة غير محددة، 2016، العراق، ص5

H. A. Karim. 2025, The Legal Framework of Local Administration in Iraq: An Analysis of the Amended Law No. 21 of 2008. *Journal port Science Research*, 8(2), pp.229 -235 . https://doi.org/10.36371/port.2025.3.3