



"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة
في العراق"

م.م. محمد حميد حمادي سليم الفهداوي

مدير قسم الإدارة والتجهيزات

المديرية العامة لتربية الانبار / مشاور قانوني اقدم

krjl3667@gmail.com

الكلمات المفتاحية: السياسة التشريعية، التنفيذ الإداري، العدالة التوزيعية، الخدمات العامة،
لللامركزية الإدارية، العراق.

كيفية اقتباس البحث

الفهداوي ، محمد حميد حمادي سليم ، دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق
العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق،مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، آيار ٢٠٢٦ ،
المجلد: ١٦ ، العدد: ٥ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف
والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث
ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو
استخدامه لأغراض تجارية.

Registered في مسجلة في
ROAD

Indexed في مفهرسة في
IASJ

"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة
التوزيعية للخدمات العامة في العراق"



"The Role of Legislative Policy and Administrative Implementation
Mechanisms in Achieving Distributive Justice for Public Services in
Iraq"

Prepared by: **Muhammad Hamid Hammad Salim**
Director of Administration and Equipment Department
General Directorate of Education in Anbar / Senior Legal Advisor
krjl3667@gmail.com

Keywords : Legislative Policy, Administrative Implementation,
Distributive Justice, Public Services, Administrative Decentralization,
Iraq.

How To Cite This Article

Salim , Muhammad Hamid Hammad , "The Role of Legislative Policy
and Administrative Implementation Mechanisms in Achieving
Distributive Justice for Public Services in Iraq" ,Journal Of Babylon
Center For Humanities Studies, May 2026, Volume:16, Issue 5.

This is an open access article under the CC BY-NC-ND license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)



[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-
NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Abstract

This research examines the relationship between legislative policy and
administrative implementation mechanisms as the decisive relationship in
producing distributive justice for public services in Iraq. It proceeds from
the hypothesis that the problem of service distribution in Iraq is not the
result of resource scarcity alone, nor of an administrative dysfunction
isolated from its legal environment, but rather stems from a structural gap
between constitutional and legislative texts on one hand, and





"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

implementation institutions along with monitoring, oversight, and funding mechanisms on the other. Within this framework, the research analyzes how the Constitution of the Republic of Iraq of 2005 and the amended Law of Governorates Not Incorporated into a Region No. (21) of 2008 outlined the contours of administrative decentralization, and how the executive translation of these contours faltered due to overlapping jurisdictions, weak coordination between the center and the governorates, the dominance of operational expenditures, corruption, political instability, and the fluctuation of public spending priorities, The research adopted the legal analytical method, conducting a critical reading of constitutional texts, laws, official documents, and peer-reviewed studies in a manner that links legal norms to administrative outcomes. It concluded that distributive justice for public services in Iraq remains contingent upon four interrelated conditions: first, clear, stable, and enforceable legislation; second, a coordinated administrative apparatus possessing genuine rather than merely formal authority; third, financial and oversight systems that ensure equitable allocation and spending efficiency; and fourth, a flexible centralized/decentralized executive monitoring mechanism capable of translating plans into measurable outcomes. The research also concluded that reforming distributive justice does not pass through general advocacy for either decentralization or centralization, but rather through re-engineering the relationship between the two on the basis of clear jurisdictional competence, open data, accountability, and sectoral performance indicators.



"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

الملخص

يتناول هذا البحث العلاقة بين السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري بوصفها العلاقة الحاسمة في إنتاج العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق. وينطلق من فرضية مؤداها أن مشكلة توزيع الخدمات في العراق ليست ناتجة عن ضعف الموارد وحده، ولا عن خلل إداري منفصل عن بيئته القانونية، بل عن فجوة بنيوية بين النصوص الدستورية والتشريعية من جهة، وبين مؤسسات التنفيذ وآليات المتابعة والرقابة والتمويل من جهة أخرى. وفي هذا الإطار يحلل البحث كيف رسم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل معالم اللامركزية الإدارية، وكيف تعثرت الترجمة التنفيذية لهذه المعالم بسبب تداخل الصلاحيات، وضعف التنسيق بين المركز والمحافظات، وهيمنة النفقات التشغيلية، والفساد، وعدم الاستقرار السياسي، وتذبذب أولويات الإنفاق العام. اعتمد البحث المنهج التحليلي القانوني، فقام بقراءة النصوص الدستورية والقوانين والوثائق الرسمية والدراسات المحكمة قراءة نقدية تربط بين القاعدة القانونية والنتيجة الإدارية. وقد خلص إلى أن العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق تظل رهينة أربعة شروط مترابطة: أولها تشريع واضح ومستقر وقابل للتنفيذ؛ وثانيها جهاز إداري منسق يملك صلاحيات فعلية لا شكلية؛ وثالثها نظم مالية ورقابية تضمن عدالة التخصيص وكفاءة الإنفاق؛ ورابعها آلية متابعة تنفيذية مركزية/مركزية مرنة تُحوّل الخطط إلى نتائج قابلة للقياس. كما خلص البحث إلى أن إصلاح العدالة التوزيعية لا يمر عبر الدعوة العامة إلى اللامركزية أو المركزية، بل عبر إعادة هندسة العلاقة بينهما على أساس الاختصاص الواضح، والبيانات المفتوحة، والمساءلة، ومؤشرات الأداء القطاعية.

المقدمة

يشهد العراق منذ عام ٢٠٠٣ مساراً معقداً ومتعدد الأبعاد لإعادة بناء الدولة، تجاوز فيه إصلاح مؤسسات الحكم والإدارة العامة مجرد إعادة ترتيب المراكز الوظيفية أو استبدال القوانين القديمة بأخرى جديدة. إذ ارتبط هذا الإصلاح مباشرة بشرعية النظام السياسي وقدرته على إقناع المواطنين بأن الدولة ليست مجرد جهاز للجباية والتوظيف، بل إطار مؤسسي منظم يضمن توزيع المنافع والخدمات والفرص على أساس المواطنة المتساوية والكفاءة والحاجة الفعلية. وفي





"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

هذا السياق، أصبحت العدالة التوزيعية للخدمات العامة (الكهرباء، المياه، الصحة، التعليم، البنى التحتية البلدية، النقل، والضمان الاجتماعي) أكثر من مجرد مفهوم أخلاقي أو فلسفي؛ إنها المعيار العملي الذي يُقاس به نجاح النظامين التشريعي والإداري معاً. فحين تتوفر هذه الخدمات بجودة عالية واستمرارية في محافظة دون أخرى، أو حين تستأثر بعض القطاعات أو المناطق بالنفقات العامة على حساب قطاعات أو مناطق أخرى، أو حين تظل الصلاحيات الممنوحة دستورياً مجمدة أو مشلولة عملياً، فإن الأزمة لا تكمن في نقص الموارد الظاهر فحسب، بل في بنية السياسة العامة وفي آليات تنفيذها. إن الفجوة بين النصوص الدستورية والتشريعية الطموحة من جهة، وبين الواقع الإداري والمالي والرقابي من جهة أخرى، هي التي تحول دون تحقيق عدالة توزيعية حقيقية للخدمات العامة في العراق.

إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث في الملاحظة المركزية التالية: إن عدداً كبيراً من النصوص التشريعية العراقية بعد عام ٢٠٠٥ كُتبت بلغة إصلاحية متقدمة وطموحة، إلا أن بنى التنفيذ الإداري ظلت أقل تقدماً بكثير، مما أدى إلى فجوة بنيوية حادة بين «النص» و«النتيجة». فالتشريع يدفع باتجاه توسيع الصلاحيات المحلية وتعميق اللامركزية الإدارية، بينما تتباطأ الوزارات الاتحادية في نقل الاختصاصات الفعلية أو تحتفظ بالسيطرة الحقيقية على الموارد والكوادر والقرارات التشغيلية. وفي المقابل، تعاني العديد من الوحدات المحلية من ضعف القدرات الفنية والمالية والتقنية، مما يحول اللامركزية من أداة تمكين إلى عامل ارتباك مؤسسي.

وقد جسد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هذا التوجه من خلال تبني النظام الاتحادي ومنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة (المادة ١٢٢)، ثم جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليُفصّل هذه الصلاحيات. غير أن الانتقال من النص إلى التطبيق واجه عقبات هيكلية: تداخل الصلاحيات، ضعف التنسيق بين المركز والمحافظات، هيمنة النفقات التشغيلية، انتشار الفساد، عدم الاستقرار السياسي، وتذبذب أولويات الإنفاق العام.



"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

أسئلة البحث

١. إلى أي مدى ساهمت السياسة التشريعية (دستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل) في رسم إطار قانوني يدعم العدالة التوزيعية للخدمات العامة، وما هي نقاط الضعف التي أدت إلى تعثر التنفيذ الإداري لهذا الإطار؟

٢. كيف أثرت آليات التنفيذ الإداري (التنسيق، نقل الصلاحيات، التمويل، والرقابة) في تحويل النصوص الدستورية والتشريعية إلى خدمات عامة متكافئة جغرافياً، وما هي أبرز معوقات هذا التحويل؟

٣. ما مدى قدرة النظام المالي والرقابي الحالي على ضمان عدالة التخصيص والكفاءة في الإنفاق بين المحافظات، وكيف يمكن إعادة هندسة العلاقة بين المركز والمحافظات لتقليل الفجوة بين النص القانوني والأداء التنفيذي؟

٤. ما هي السبل العملية والمؤسسية لتحقيق عدالة توزيعية فعلية للخدمات العامة من خلال إصلاح متكامل يربط بين السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري؟

أهمية البحث

يكتسب البحث أهميته من كونه لا يقتصر على وصف الاختلالات الخدمية، بل يقدم تفسيراً بنيوياً لها من خلال فك الاشتباك بين مستويين أساسيين: السياسة التشريعية (التي تحدد الأهداف والهياكل والاختصاصات) والتنفيذ الإداري (الذي يحول هذه التوجيهات إلى واقع ملموس). كما يؤكد البحث أن العدالة التوزيعية ليست مساواة حسابية جامدة بين المحافظات، وإنما توزيع عقلاني يعتمد معايير موضوعية (السكان، نسب الفقر، درجة الحرمان، الأضرار التنموية، والفعالية المؤسسية).

أهداف البحث

يهدف البحث إلى الإجابة عن السؤال الرئيس: إلى أي مدى أسهمت السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق عدالة توزيعية فعلية للخدمات العامة في العراق، وما السبل العملية لتقليل الفجوة بين النص القانوني والأداء التنفيذي؟ وتتفرع عنه هدفان فرعيان:





"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

١. تحليل كيف رسم دستور ٢٠٠٥ وقانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل معالم اللامركزية الإدارية، وكيف تعثرت ترجمتها التنفيذية بسبب تداخل الصلاحيات وضعف التنسيق.
٢. اقتراح إطار عملي لإعادة هندسة العلاقة بين السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري على أساس الاختصاص الواضح، والبيانات المفتوحة، والمساءلة، ومؤشرات الأداء القطاعية.

منهجية البحث

أعتمد البحث المنهج التحليلي القانوني بوصفه المنهج الأقدر على تفسير العلاقة بين النص القانوني والبنية المؤسسية والنتيجة الخدمية. وقد تم توظيف هذا المنهج على مستويين متكاملين: الأول تحليل النصوص الدستورية والتشريعية ذات الصلة، وفي مقدمتها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وقانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٥)، إلى جانب بعض الوثائق التنظيمية والتقارير الرسمية. والثاني تحليل الدراسات الأكاديمية العربية والإنجليزية التي تناولت إصلاح الإدارة العامة واللامركزية والقدرات التوزيعية ومشكلات التنفيذ في العراق، لاستخلاص الأنماط التفسيرية المتكررة ورصد نقاط الالتقاء والاختلاف بينها.

واختير هذا المنهج لأن موضوع البحث لا يهدف إلى بناء نموذج إحصائي جديد، وإنما إلى فحص كيفية اشتغال المنظومة القانونية والإدارية العراقية في مجال توزيع الخدمات العامة، وكيف يُفضي التصميم التشريعي أو يَقصُر عن الإفضاء إلى مخرجات عادلة. وقد جرى ضبط حدود البحث زمنياً بالتركيز على مرحلة ما بعد ٢٠٠٥ مع الاستفادة من الأدبيات التي تناولت ما بعد ٢٠٠٣ بوصفها خلفية تأسيسية، كما جرى ضبطه موضوعياً بالخدمات العامة ذات الطابع الأساسي. أما أدوات البحث فتمثلت في القراءة التحليلية للنصوص، والمقارنة الداخلية بين أهدافها ومخرجاتها العملية، والاستناد إلى ما توفر من مؤشرات ووثائق منشورة عن الإنفاق العام والقدرات المؤسسية ومشكلات اللامركزية.



"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"



الدراسات السابقة

ركزت الدراسات السابقة ذات الصلة المباشرة على الموضوع على جوانب متعددة من العلاقة بين السياسة التشريعية والتنفيذ الإداري، وقدمت تشخيصات قيمة لكنها ظلت محدودة النطاق. ويمكن تصنيف أبرزها كالتالي:

١. سعيد، إقبال ناجي: (2020) قدم دراسة معمقة حول «اللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥»، وركز على نقل الاختصاصات بموجب المادة (١٢٢) وتأثيرها النظري في توزيع الخدمات. وقد أبرز الدراسة الفجوة بين النص الدستوري والتطبيق، لكنها لم تتطرق بالتفصيل إلى آليات التنفيذ الإداري أو الموازنات اللاحقة.

٢. مراد، هبة علي كريم: (2025) قدمت قراءة قانونية نقدية دقيقة لـ«الإطار القانوني للإدارة المحلية في العراق: قراءة في قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل». أوضحت الدراسة التوتر البنوي بين منطقتي التمكين المحلي ومنطق الاحتفاظ بالسيطرة المركزية، وهو ما يُعد أحد أهم الأعمدة التحليلية لهذا البحث.

٣. جواد، مهدي موحان والبديري، عمار سعدون سلمان: (2025) تناولوا «تحديات بناء القدرات التوزيعية في العراق بعد عام ٢٠٠٦»، وربطوا مباشرة بين المحاصصة السياسية والإنفاق الأمني وبين تدني العدالة في توزيع الخدمات. شكلت هذه الدراسة مرجعاً أساسياً في تحليل الأبعاد السياسية والاقتصادية للمعوقات.

٤. الأسدي، كزار عماد رحيم وآخرون: (2022) ركزوا في دراستهم «سياسة إصلاح الإدارة العامة وجودة الخدمات العامة: أدلة من العراق» على الفجوة بين الخطط الإصلاحية والنتائج الفعلية، مع التركيز على ضعف التنسيق المؤسسي والمساءلة.

الفجوة البحثية

رغم قيمة هذه الدراسات، إلا أنها لم تتناول بشكل متكامل ومباشر العلاقة الحاسمة بين السياسة التشريعية (الدستور والقانون ٢١ وموازنات ٢٠٢٣-٢٠٢٥) وآليات التنفيذ الإداري (التنسيق والرقابة والتمويل) كعاملين مترابطين ينتجان أو يعيقان العدالة التوزيعية للخدمات العامة. فمعظمها ركز على جانب واحد (إما التشريع أو الإدارة أو القدرات التوزيعية) دون ربط بنيوي





"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

يفسر «فجوة التنفيذ» كنتاج تفاعلي بين القانون والإدارة والمال العام والبيئة السياسية. وهنا تكمن الفجوة البحثية التي يسعى هذا البحث لمثلها من خلال تحليل نقدي متكامل يربط النص القانوني بالنتيجة الإدارية الفعلية، ويقدم إطاراً عملياً لإصلاح هذه العلاقة.

الإطار النظري

مفهوم العدالة التوزيعية للخدمات العامة

يقصد بالعدالة التوزيعية في المجال العام ذلك النمط من توزيع الموارد والمنافع والخدمات والفرص الذي يحقق قدرًا معقولاً من الإنصاف بين الأفراد والأقاليم والفئات الاجتماعية، من دون أن ينحصر في المساواة العددية المجردة أو يخضع لمنطق الامتياز السياسي. وفي السياق العراقي، يكتسب المفهوم بعداً مركباً لأن الدولة لا تتعامل فقط مع توزيع الدخل أو الإعانات، بل مع توزيع مرافق أساسية ذات أثر مباشر في نوعية الحياة مثل الكهرباء والمياه والصحة والتعليم والسكن والخدمات البلدية والنقل والضمانات الاجتماعية. وعندما عرّفت دراسة جياذ والبديري القدرات التوزيعية بأنها قدرة الدولة على تحقيق العدالة في توزيع المنافع والخدمات والثروات والوظائف بين أفراد المجتمع على نحو متكافئ ومن دون تمييز، فإنها ربطت المفهوم مباشرةً بوظيفة الدولة وبمشروعية السلطة العامة لا بمسألة فنية ثانوية (جياذ والبديري، ٢٠٢٥: ٢١٣-٢١٤).

ومن زاوية نظرية، لا تتحقق العدالة التوزيعية في الخدمات العامة إلا إذا اجتمعت ثلاثة أبعاد: بُعد معياري يحدد ما إذا كانت الأولويات العامة تتسجم مع قيم المواطنة والإنصاف؛ وبُعد مؤسسي يحدد ما إذا كانت القواعد والهياكل الإدارية قادرة على توزيع الاختصاصات والموارد من دون تضارب أو غموض؛ وبُعد إجرائي يتعلق بسلامة التنفيذ، وشفافية التخصيص، وقابلية النتائج للقياس والمراجعة. لذلك فإن أي تحليل جاد للعدالة التوزيعية في العراق يجب أن يتجاوز ثنائية: هل هناك أموال أم لا؟ إلى أسئلة أعمق: كيف تُوزع؟ من يقرر أولوياتها؟ ما المعايير التي تضبطها؟ وما هي نقطة الاختناق بين التشريع والتنفيذ؟ وهنا تحديداً تبرز قيمة ربط العدالة التوزيعية بالسياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري، لأن هذين البعدين يحددان البنية العميقة للنتائج الخدمية (الأسدي وآخرون، ٢٠٢٢: ٧-١٥).



"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

السياسة التشريعية بوصفها أداة لتوجيه العدالة التوزيعية

السياسة التشريعية ليست مجرد إنتاج متتابع للنصوص، وإنما هي الاختيار الواعي للأدوات القانونية التي تُترجم رؤية الدولة لمشكلاتها وأولوياتها. وعندما يتعلق الأمر بالخدمات العامة، تصبح السياسة التشريعية مسؤولة عن تحديد من يملك الاختصاص، وكيف تُموّل الخدمة، وما حدود صلاحية المركز والمحافطة، وكيف تُرسم العلاقة بين الإدارة والرقابة والقضاء، وما إذا كانت القاعدة القانونية تمنح مرونةً كافيةً للتكيف مع الفوارق الجغرافية والاجتماعية بين المحافظات. ومن ثم فإن جودة السياسة التشريعية لا تُقاس بفصاحة الصياغة وحدها، بل بقدرتها على توقع التعارضات، وتوزيع المسؤوليات بوضوح، وتقليل كلفة التنسيق المؤسسي، ومنع التحول من دولة القانون إلى دولة الاستثناءات الإدارية (مراد، ٢٠٢٥: ٢٢٩-٢٣٥).

وفي العراق، تكشف قراءة دستور ٢٠٠٥ مع قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل أن المشرع اتجه مبدئياً إلى الاعتراف بتنوع الاحتياجات المحلية وضرورة تمكين الوحدات المحلية من إدارة شؤونها الإدارية والمالية وفق مبدأ اللامركزية. غير أن السياسة التشريعية ظلت في بعض جوانبها أسيرة تسويات سياسية أكثر من كونها ثمرةً لتصميم مؤسسي متكامل؛ لذلك ظهرت فجوات بين النصوص الدستورية والقوانين الفرعية، وبين القوانين والقرارات التنفيذية، وبين هذه الأخيرة والممارسات اليومية للوزارات الاتحادية والمحافظات. ومن هنا فإن التشريع في ذاته لم يكن عديم القيمة، لكنه في الوقت نفسه لم ينجح دائماً في حماية هدفه المركزي، أي تقريب القرار الخدمي من المواطن وتحقيق توزيع أكثر عدالة للمرفق العام بين الأقاليم والمحافظات (سعيد، ٢٠٢٠: ٢٤٧-٢٥٢؛ فليت، ٢٠١٩: ٦-٨).

التنفيذ الإداري كحلقة حاسمة بين النص والنتيجة

إذا كانت السياسة التشريعية ترسم الإطار، فإن التنفيذ الإداري هو الذي يمنح هذا الإطار حياةً عملية. ويشمل التنفيذ هنا مجمل ما تقوم به الأجهزة العامة من تخطيط للمشروعات، وتخصيص للموارد، ونقل للصلاحيات، وإدارة للكوادر، ومتابعة للأداء، وتنسيق بين المستويات الحكومية، ومعالجة للعوائق اليومية التي تحول بين القرار والخدمة. ولقد بينت الأدبيات الحديثة في إصلاح الإدارة العامة أن كثيراً من الدول لا تعاني من نقص في الاستراتيجيات بقدر ما تعاني من ضعف في وحدات المتابعة، وغياب الربط بين الخطط والمؤشرات، وتعدد الهيئات التي تتقاسم





"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

الاختصاص بلا مركز تشغيل واضح. وفي الحالة العراقية، تبدو هذه المعضلة أكثر حدةً بسبب تشتت أجهزة المتابعة بين مكتب رئيس الوزراء والأمانة العامة لمجلس الوزراء واللجان القطاعية والوزارات والمحافظات، الأمر الذي يجعل وجود القرار لا يساوي بالضرورة وجود التنفيذ (Chatham House, 2020)

كما أن التنفيذ الإداري لا يتصل فقط بمهارات الموظفين والإجراءات، بل بالبنية القانونية والمالية التي يعمل داخلها. فالإدارة المحلية التي تُمنح صلاحيات على الورق من دون نقل حقيقي للكوادر أو الموازنات أو النظم الرقمية أو سلطات التعاقد والرقابة، ستبقى إدارة ناقصة القدرة. وبالمثل، فإن الوزارة الاتحادية التي تحتفظ بالتحكم الفعلي في المشروعات والاعتمادات بينما تُحمل المحافظة مسؤولية النتائج، تُنتج شكلاً من اللامركزية الاسمية لا اللامركزية الفعلية. لذلك فإن تحليل آليات التنفيذ الإداري في العراق يقتضي قراءة الإدارة بوصفها ساحة للصراع على الصلاحية، وعلى تفسير القانون، وعلى التحكم في الموارد، لا مجرد جهاز محايد لتنفيذ الأوامر (Taylor, 2011, pp. 11-13;

المبحث الأول

السياسة التشريعية وموقعها من العدالة التوزيعية للخدمات العامة

أنتج الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ تصوراً قانونياً متقدماً نسبياً لطبيعة الدولة بعد التحول السياسي، حين نص في المادة (١) على أن جمهورية العراق دولة اتحادية ذات نظام نيابي ديمقراطي، ثم عاد في المادة (١٢٢/ثانياً) ليقدر منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، على أن يُنظّم ذلك بقانون. وتُعد هذه الصياغة ذات أهمية خاصة لأنها تُخرج مسألة إدارة الخدمات من منطق التركيز الحصري بيد المركز، وتفتح الباب أمام توزيع الاختصاصات تبعاً لاحتياجات الأقاليم والمحافظات. وقد لاحظت دراسة سعيد أن هذا التحول الدستوري لا يتعلق فقط بالشكل الاتحادي للدولة، بل ينقل جزءاً من عبء إدارة المرافق العامة إلى هيئات أقرب إلى المواطنين وأقدر - نظرياً - على تشخيص حاجاتهم المحلية (سعيد، ٢٠٢٠: ٢٤١-٢٤٧).

غير أن الاعتراف الدستوري وحده لا يكفي. فالسياسة التشريعية الحقيقية تظهر عند الانتقال من النص الدستوري العام إلى القوانين التي تحدد تفاصيل الاختصاص والرقابة والتمويل. وهنا جاء



"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ليجسد الإطار التطبيقي للامركزية، مانحاً الوحدات الإدارية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، ومنظماً دور المحافظ ومجلس المحافظة والدوائر المنقولة الاختصاص. لكن دراسة مراد أظهرت بوضوح أن القانون، على أهميته، واجه سلسلة تعديلات في ٢٠١٠ و ٢٠١٣ و ٢٠١٨ بسبب الإشكالات التي ظهرت في التطبيق، وهو ما يدل على أن التصميم الأصلي لم يكن مكتفياً بذاته، أو أن البيئة السياسية والإدارية لم تكن قادرة على استيعابه دون مراجعات متتابة (مراد، ٢٠٢٥: ٢٢٩-٢٣٥).

ويبدو التوتر في السياسة التشريعية العراقية في هذا المجال من خلال ازدواجية ظاهرة: فمن جهة توسع النصوص من مساحة الاختصاص المحلي، ومن جهة أخرى تُبقي أجزاء مؤثرة من القرار الخدمي والمالي تحت قبضة الوزارات الاتحادية، سواء عبر تفسير النصوص أو عبر آليات الموافقات والاعتمادات والإحالات الإدارية. وقد أبرز فليت أن اللامركزية في العراق وُضعت داخل بنية ما تزال في جوهرها شديدة المركزية، الأمر الذي جعل بعض السلطات المنقولة أقرب إلى الوعود المؤجلة منها إلى الاختصاصات المفعلة. فالوزارات، في حالات متعددة، أوقفت أو علقت أو أعادت تفسير نقل بعض الصلاحيات، لاسيما في وزارتي الصحة والتربية، بما أنتج رمادية قانونية أربكت المديرية المحلية وخفضت من كفاءة تقديم الخدمة (فليت، ٢٠١٩: ١٤-١٧).

ومن ثم، يمكن القول إن السياسة التشريعية العراقية لم تُحقق لأنها تبنت مبدأ اللامركزية، بل لأنها لم تحسم بما يكفي سؤالاً جوهرياً: ما الحدود الفاصلة بين التنظيم الاتحادي الضامن لوحدة الدولة، وبين الاستقلال الإداري المحلي اللازم لتحقيق العدالة في توزيع الخدمات؟ فحين تكون صياغة الاختصاصات واسعة في بعض المواضع ومبهما في مواضع أخرى، وحين تتأخر اللوائح أو تتعدد القرارات المتعارضة أو تتبدل مراكز النفوذ التنفيذي، تتحول القاعدة القانونية من أداة تمكين إلى مصدر نزاع مؤسسي. وفي هذه الحال لا يتلقى المواطن خدمة أفضل، بل يتلقى نتائج الصراع بين المستويين الاتحادي والمحلي. وبذلك يتضح أن جودة السياسة التشريعية تُقاس بقدرتها على تقليل مناطق النزاع المؤسسي، لا بمجرد إعلان تبني اللامركزية أو الإصلاح الإداري (سعيد، ٢٠٢٠: ٢٤٤-٢٤٥).





"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

المبحث الثاني

الإطار الدستوري والقانوني المنظم لتوزيع الاختصاصات والخدمات

عند قراءة المواد الدستورية ذات الصلة، يتبين أن المادة (١١٥) من دستور ٢٠٠٥ تعطي الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حال التعارض بشأن الصلاحيات المشتركة، بينما تمنح المادة (١٢٢) المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة. وهذه الصياغة لو استكملت بنظام تشريعي وتنفيذي منضبط، لكانت قادرة على إرساء قاعدة عادلة لتوزيع الخدمة تبعاً لاحتياجات كل محافظة. كما أن المادة (١٢٣) فتحت الباب لتفويض الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والسلطات المحلية، وهو ما يشير إلى مرونة كان يمكن أن تتحول إلى آلية عملية لتخفيف مركزية القرار الخدمي. وقد ربطت الأدبيات القانونية العراقية بين هذه النصوص وبين فكرة تقريب المرفق العام من المتلقي، لا سيما في المحافظات ذات الحاجات الخاصة أو البنى التحتية المتضررة (سعيد، ٢٠٢٠: ٢٤٧-٢٤٨).

أما قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، فقد سعى إلى تحويل هذه المبادئ الدستورية إلى هندسة مؤسسية من خلال تنظيم العلاقة بين المحافظ، ومجلس المحافظة، والوزارات، والمديريات العامة، والهيئات المحلية الأخرى. ومن بين أهم ما فيه أنه أسس من حيث المبدأ لاستقلال مالي وإداري محلي، وكرس فكرة نقل بعض الاختصاصات من الوزارات إلى المحافظات. إلا أن التطبيق العملي كشف أن القانون حمل في داخله توتراً بين منطقتين: منطق تمكين المحافظات من إدارة الخدمات، ومنطق إبقاء المركز ممسكاً بخيوط التمويل والتعيين والمصادقة على المشروعات. ولهذا كانت التعديلات اللاحقة محاولة لمعالجة آثار الخلل أكثر من كونها تطويراً هادئاً ومتدرجاً للنظام المحلي (مراد، ٢٠٢٥: ٢٢٩-٢٣٥).

ويبرز أثر هذا التوتر بوضوح عند النظر إلى القضاء الإداري والرقابة القضائية على القرارات المحلية؛ فإمكانية الطعن في بعض قرارات الإقالة أو إنهاء الخدمة الخاصة برؤساء الوحدات الإدارية، وتحول الاختصاص من المحكمة الاتحادية إلى محكمة القضاء الإداري في بعض الحالات، تكشف أن اللامركزية العراقية ليست انفصلاً عن الرقابة المركزية، وإنما انتقالاً متدرجاً ومقيداً نحو إدارة محلية تعمل في ظل بيئة رقابية كثيفة. والرقابة من حيث الأصل ضرورة للشرعية، إلا أن الإشكال ينشأ عندما لا تُضبط حدودها بحيث تتحول إلى أداة شلل أو إلى مدخل



"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

جديد لإعادة مركزية القرار. وهنا يتأكد أن العدالة التوزيعية لا تحتاج فقط إلى نقل الاختصاص، بل إلى قضاء إداري سريع وواضح ومستقر يحدد خطوط المسؤولية من غير تعطيل لتسيير المرفق العام.

ويكتمل الإطار القانوني عند النظر إلى قوانين الموازنة العامة، إذ لا معنى لاختصاص محلي بلا تمويل ملائم. وقد أظهر قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٥) أن الإنفاق العام ما يزال محكوماً باعتبارات تشغيلية واسعة النطاق، وأن توزيع الموارد بين الأبواب والقطاعات يظل عاملاً حاسماً في العدالة التوزيعية. فإذا كانت الموازنة لا تمنح المحافظات والقطاعات الخدمية الهشة قدرة حقيقية على الاستثمار واستدامة المشروعات، فإن النصوص اللامركزية ستظل ضعيفة الأثر. لذلك فالإطار القانوني المنظم للخدمات في العراق لا يكتمل من دون قراءة مالية-تشريعية تعتبر الموازنة جزءاً من السياسة التشريعية نفسها لا مجرد أداة محاسبية مستقلة (جمهورية العراق، ٢٠٢٣؛ وزارة المالية العراقية، ٢٠٢٦).

المبحث الثالث - آليات التنفيذ الإداري بين المركز واللامركزية

تكشف الخبرة العراقية في إصلاح الإدارة العامة أن المشكلة الأساسية لا تكمن في غياب الإدراك السياسي لأهمية تحسين الخدمات، بل في غياب بنية تنفيذية قادرة على تحويل الأهداف إلى نتائج قابلة للقياس. ففي دراسة الأسدي وآخرين عن إصلاح الإدارة العامة وجودة الخدمات في العراق، خلص الباحثون إلى أن جهود الإصلاح بعد ٢٠٠٣ لم تُفضِ إلى تحسين كافٍ في مستوى الخدمة بسبب استمرار الفساد، وضعف المساءلة، وقلة الموارد، وعدم الاستقرار السياسي. كما شددت الدراسة على أن البيروقراطية المعقدة وضعف الشفافية والتنسيق المؤسسي كانت عوامل مفسدة لاستمرار تدني الجودة رغم وجود استثمارات ومبادرات إصلاحية (الأسدي وآخرون، ٢٠٢٢: ١-٣، ١٢-١٥).

وفي السياق ذاته، يوضح تقييم برنامج تحديث القطاع العام في العراق الذي أعده تايلور للأمم المتحدة أن جزءاً كبيراً من المشكلة كان يتمثل في غموض التصميم التنفيذي، وضعف القيادة التنسيقية، وغياب مؤشرات قابلة للتحقق، وصعوبات التوظيف والمتابعة، فضلاً عن عدم كفاية الطلب السياسي الفعلي على الإصلاح في أعلى المستويات. ويُظهر التقرير أن العراق لم يكن





"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

يفتقر إلى الدراسات والتشخيصات، بل إلى خطة تنفيذية واضحة وسلطة تشغيلية قادرة على الربط بين القطاعي والمركزي والمحلي. وقد لاحظ التقرير أن البرنامج رفع وعي المسؤولين وأنتج خرائط طريق ووثائق أساسية، لكنه تعثر إدارياً لأن منسقاته المؤسسية لم تكن تملك سلطة كافية على مجمل الجهات المنفذة، ولأن الدعم السياسي كان محدود الظهور (Taylor, 2011, pp. 5-9).

ومن زاوية اللامركزية، تظهر آليات التنفيذ الإداري في العراق محكومةً بمشكلة مضاعفة: الأولى هي تضخم الجهاز العام وتداخل خطوط السلطة؛ والثانية هي بطء العمليات الإجرائية واعتمادها الطويل على المسار الورقي والتوقعات المتعددة. وقد وثق فليت هذه المشكلة من خلال أمثلة عملية، منها اتساع عدد موظفي محافظة بغداد من نحو ٩٠ ألفاً إلى ٣٢٥ ألفاً بعد نقل بعض تشكيلات الصحة والتعليم، ونمو القطاع العام إلى نحو ٦.٥ ملايين شخص مقارنة بنحو ٨٥٠ ألفاً قبل ٢٠٠٣، واستقرار معدلات تنفيذ الموازنات عند حدود تقارب ٦٥% منذ ٢٠١٥. وهذه الأرقام لا تعكس فقط عبئاً مالياً، بل تعكس أيضاً جهازاً إدارياً شديد الاتساع يصعب عليه الاستجابة الرشيقة لاحتياجات المحافظات المتباينة (فليت، ٢٠١٩: ٨-١٢).

وتزداد المشكلة تعقيداً عندما تتداخل أوامر مجلس المحافظة، ومكتب المحافظ، والوزارات الاتحادية، والهيئات الرقابية، على المديرية العامة المحلية. ففي هذه البيئة قد يتلقى المدير العام أوامر متعارضة، أو يعمل ضمن حسابات مالية متعددة لمديرية واحدة، أو يتردد في اتخاذ قرار خوفاً من المساءلة اللاحقة في ظل غموض الصلاحية. ومع توقف أو تعليق بعض مسارات نقل الصلاحيات في وزارات مثل الصحة والتعليم، تصبح المديرية المحلية عالقةً بين مرجعين: مرجع اتحادي لم يتخلّ تماماً عن سلطته، ومرجع محلي لم يكتسب السلطة الفعلية الكاملة. وبهذا تتراجع القدرة على التخطيط والتنفيذ والصيانة والمتابعة، وتتحوّل العدالة التوزيعية للخدمة إلى رهينة التعقيد الإجرائي لا إلى ثمرة للنصوص اللامركزية (فليت، ٢٠١٩: ١٣-١٧).

ومن هنا تبرز أهمية المقترحات التي تدعو إلى إنشاء وحدة تنفيذ في مركز الحكومة تتولى متابعة الأولويات وتذليل اختناقات التنسيق بين المؤسسات، وهو ما عرضته ورقة تشاتام هاوس حول إصلاح القطاع العام في العراق. فالفكرة لا تستهدف إعادة المركزية التقليدية، بل إنشاء قدرة تشغيلية رشيقة داخل مركز الدولة تُحوّل الأهداف المعلنة إلى جداول تنفيذ، وتربط الوزارات



"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"



والهيئات والمحافظات بمؤشرات أداء دورية، وتستخدم البيانات والتحليل في المتابعة، وتمنح رئيس الحكومة أداةً عمليةً لمراقبة الإنجاز. مثل هذه الآلية يمكن أن تملأ جزءاً مهماً من الفجوة الحالية بين التخطيط والتنفيذ، شرط ألا تصبح بديلاً عن بناء القدرات المحلية، بل مكملاً لها ومسرّعاً لعملها. (Chatham House, 2020).

المبحث الرابع - معوقات العدالة التوزيعية وإصلاحات ممكنة

تكشف الدراسات الحديثة عن أن العدالة التوزيعية في العراق تُواجه مجموعة متداخلة من المعوقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وعلى الصعيد السياسي، تؤكد دراسة جياو والبديري أن المحاصصة الحزبية، والصراع على التشريعات ذات العلاقة بالتوزيع، وظاهرة الإرهاب، أسهمت في إضعاف العدالة في توزيع التخصيصات المالية والخدمات. فالمحاصصة تُعيد تعريف الموقع العام من أداة خدمة إلى حصة تفاوضية، والصراع على التشريعات يبطئ صدور القواعد الناظمة للقطاعات، بينما استنزف الإرهاب والإنفاق الأمني أجزاء كبيرة من الموارد وألحق أضراراً واسعة بالبنى التحتية والخدمات في المحافظات المتضررة (جياو والبديري، ٢٠٢٥: ٢١٤-٢٢٠).

أما اقتصادياً، فتتجلى المعضلة في شدة الاعتماد على الإيرادات النفطية، وسيطرة النفقات التشغيلية، وضعف الإيرادات المحلية، وتراجع الاستثمار المنتج في بعض السنوات. وقد بينت الأدبيات أن الاعتماد المفرط على النفط يجعل العدالة التوزيعية رهينة لتقلبات السوق العالمية ولطبيعة الموازنة الريعية التي يسهل فيها توسيع الرواتب ويصعب فيها بناء أنظمة مستدامة لتحسين الخدمات. كما أن ضعف الإيرادات الذاتية للمحافظات يقلل من قدرتها على التخطيط المستقل، ويُبقيها معتمدةً على التحويلات المركزية التي قد تتأخر أو تُعاد هيكلتها أو تُحمّل باعتبارها تفاوضية وسياسية. وهذا كله يعمق الفجوة بين مبدأ اللامركزية وبين الواقع المالي المركزي الذي يُقيد حركتها (فليت، ٢٠١٩: ١١-١٣؛ جياو والبديري، ٢٠٢٥: ٢١٣-٢١٤).

وفي البعد الاجتماعي، لا يمكن إغفال أثر التفاوت التنموي الموروث، والأضرار التي خلفتها الحروب والنزوح والاحتلال الإرهابي لبعض المحافظات، فضلاً عن ضعف الثقة بين المواطن والإدارة العامة. لقد أشار تقرير قدرات الدولة العراقية إلى تدني رضا المواطنين عن التعليم





"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

والصحة والأمن، وإلى استمرار الاختلالات في الكهرباء والمياه والصرف والنقل، مع تباينات واضحة بين المحافظات والمناطق الحضرية والريفية والمتضررة من النزاع. كما أبرز التقرير أن البنية التحتية والخسائر الفنية والفساد والقدرة المؤسسية الضعيفة كلها عوامل تُنتج نتائج خدمية غير متكافئة، حتى عندما تتوافر بعض المخصصات المالية الاسمية. (Price, 2018)

إزاء هذه المعوقات، يطرح البحث جملة إصلاحات ممكنة. أولها: إعادة ضبط السياسة التشريعية باتجاه مزيد من الوضوح في توزيع الاختصاصات، وبناء نصوص تنفيذية تمنع التداخل بين الوزارة والمحافظات وتحدد المسؤولية بدقة. ثانيها: تبني آلية متابعة تنفيذية مركزية مرنة على غرار وحدة تنفيذ حكومية ترتبط مباشرة بمركز القرار وتعمل بمؤشرات علنية. ثالثها: إصلاح الإدارة المالية العامة بما يرفع نصيب الاستثمار والصيانة ويقلل الاختناق التشغيلي. رابعها: توسيع الحكومة الإلكترونية وحوكمة الإجراءات الإدارية لتقليص المسار الورقي ومنافذ الفساد. وخامسها: ربط العدالة التوزيعية بمؤشرات موضوعية مثل السكان ونسب الفقر والحرمان والبنى التحتية المتضررة وجودة الأداء المحلي، بدلاً من اعتماد مقاربات توزيعية تفاوضية غامضة (الأسدي وآخرون، ٢٠٢٢: ١٤-١٥). (Chatham House, 2020)

ويُضاف إلى ما سبق ضرورة بناء قدرات بشرية محلية مستمرة في التخطيط والمشتريات وإدارة العقود وتحليل البيانات، لأن نقل الصلاحية بلا تدريب وتمكين ينقل الأزمة من المركز إلى الأطراف. كما أن الرقابة ينبغي أن تتحول من رقابة عقابية لاحقة فقط إلى رقابة وقائية ذكية تتابع الانحراف قبل وقوعه وتدعم الإدارة في تصحيح المسار. وفي هذا السياق، تُعد الحكومة الإلكترونية وحوكمة الإجراءات من الأدوات الواعدة في العراق، لأنها تختصر دورات العمل، وتُظهر مسار المعاملة، وتقلل الاعتماد على العلاقات الشخصية، وتزيد من قابلية تتبع القرار والإنفاق. ومن ثم فإن إصلاح العدالة التوزيعية للخدمات العامة لا يتحقق بقرار واحد أو قانون منفرد، بل بحزمة مؤسسية تربط بين التشريع، والتمويل، والبيانات، والرقابة، والقدرات المحلية (وزارة التخطيط العراقية، د.ت؛ هيئة النزاهة العراقية، د.ت).

مناقشة النتائج

تكشف قراءة الأدلة التي اعتمدها البحث عن نتيجة مركزية أولى مفادها أن السياسة التشريعية العراقية لم تكن خالية من الرؤية الإصلاحية، لكنها كانت أقل من أن تُنتج وحدها



"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

عدالة توزيعية مستقرة. فالدستور والقوانين المعنية بالإدارة المحلية تضمنت مبادئ مهمة: الاعتراف باللامركزية، ومنح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة، وإقرار الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري للوحدات المحلية. إلا أن هذه المبادئ تعثرت عند النقطة التي تتحول فيها القاعدة إلى إجراءات: من يعين؟ من يمول؟ من يراقب؟ من يملك الكلمة الأخيرة عند التعارض؟ وكيف تنتقل السلطة فعلياً لا ورقياً؟ لذلك أمكن القول إن قوة النص العراقي في هذا المجال كانت نسبياً أعلى من قوة آليات تنفيذه (سعيد، ٢٠٢٠: ٢٤٧-٢٥٢؛ مراد، ٢٠٢٥: ٢٢٩-٢٣٥).

وتتمثل النتيجة الثانية في أن اختلال العدالة التوزيعية في الخدمات العامة في العراق لا يرتبط فقط بضعف الخدمة النهائية، بل بهشاشة سلسلة القيمة الإدارية التي تنتجها. فالخدمة العادلة تحتاج إلى تشريع واضح، وموازنة عادلة، وقرار تنفيذي سريع، ومعلومات دقيقة، ومراقبة مستمرة. وإذا اختل واحد من هذه الحلقات تراجعَت النتيجة حتى لو كان الإنفاق مرتفعاً أو النوايا الإصلاحية معلنة. ولهذا بدت بعض التجارب العراقية وكأنها تجمع بين «وفرة النص» و«ندرة الإنجاز»: دراسات وخطط وإعلانات وموازنات اسمية، لكن مع استمرار الشكوى من تدهور جودة الخدمات أو تفاوتها جغرافياً وزمناً. وتؤكد هذه النتيجة ما ذهب إليه الأدبيات المقارنة في إصلاح الإدارة العامة من أن الإنجاز الخدمي هو مقياس السلسلة المؤسسية كاملة، لا مقياس التشريع أو التمويل كلٌّ على حدة (Taylor, 2011, pp. 5-10; الأسدي وآخرون، ٢٠٢٢: ١٢-١٥).

أما النتيجة الثالثة فتتمثل في أن اللامركزية، في حالتها العراقية، ليست قيمة مطلقة تنتج العدالة تلقائياً، وليست في المقابل خطراً يجب التراجع عنه؛ بل هي أداة تعتمد آثارها على جودة التصميم والتنفيذ. فاللامركزية التي تُنقل فيها الأعباء دون الموارد أو المسؤولية دون السلطة أو الصلاحيات دون البيانات، قد تعمق عدم المساواة بدل معالجتها. أما اللامركزية التي تُبنى على تفويض واضح، وتمويل كاف، ورقمنة للإجراءات، ووحدة متابعة فعالة، وقضاء إداري سريع، فهي أقرب إلى أن تحقق إنصافاً مكانياً واجتماعياً في الخدمة العامة. ومن هنا لا تبدو المشكلة في «مبدأ» اللامركزية بقدر ما تبدو في «هندسة» اللامركزية داخل دولة ما بعد النزاع، وما بعد الربيع، وما بعد المحاصصة (فليت، ٢٠١٩: ١٨-٢٠).





"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

وتفقد هذه النتائج إلى استخلاص رابع مفاده أن العدالة التوزيعية في العراق تحتاج إلى انتقال من الإصلاح الخطابي إلى الإصلاح القابل للقياس. أي أن معيار النجاح لا ينبغي أن يكون عدد النصوص أو اللجان أو الاجتماعات، بل عدد المشروعات المكتملة، وزمن إنجاز المعاملة، واستقرار التجهيز الكهربائي، وتغطية المياه، وعدد المدارس والمراكز الصحية المؤهلة، وانخفاض التفاوت بين المحافظات في الوصول إلى الخدمة الأساسية. ولئن بدت هذه المؤشرات تنفيذية في ظاهرها، فإنها في جوهرها مؤشرات قانونية-سياسية أيضاً؛ لأنها تُظهر مدى نجاح السياسة التشريعية في إنتاج جهاز إداري قادر على الوفاء بالتزاماته تجاه المواطنين على قدم المساواة والإنصاف.

الخاتمة

خلص البحث إلى أن دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق هو دور تأسيسي لا ثانوي؛ لأن العدالة التوزيعية لا تُولد في لحظة التخصيص المالي فقط، ولا في لحظة تقديم الخدمة النهائية فقط، بل تُصنع منذ لحظة صياغة القاعدة القانونية وتوزيع الاختصاص وتحديد المسؤولية وآلية المتابعة والرقابة. وقد بين البحث أن العراق امتلك بعد ٢٠٠٥ قاعدة دستورية وتشريعية تسمح - من حيث المبدأ - ببناء نموذج أكثر إنصافاً لتوزيع الخدمات، غير أن ضعف التفعيل المؤسسي، وتضارب التفسيرات، وبطء نقل الصلاحيات، وضخامة النفقات التشغيلية، وارتباك سلاسل القرار، والفساد، وعدم الاستقرار السياسي، كلها عوامل حالت دون تحوّل هذا الإمكان إلى واقع مستقر وشامل.

كما خُصّص البحث إلى أن اللامركزية الإدارية، رغم ما تتطوي عليه من إمكانات لتحسين الاستجابة المحلية وتخفيض المسافة بين الإدارة والمواطن، لا تُؤتي ثمارها تلقائياً في البيئات الهشة. فهي تحتاج في العراق إلى تشريع أدق، وقرارات تنفيذية أكثر حسماً، ونظم موازنة أكثر عدالة وشفافية، ووحدات متابعة حكومية فعالة، وقدرات محلية مهنية، وحوكمة رقمية تقلل من الاحتكاك البيروقراطي ومنافذ الفساد. لذلك فإن مستقبل العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق سيتوقف إلى حد بعيد على قدرة الدولة على إعادة هندسة العلاقة بين المركز والمحافظات من منطلق التنازع على الصلاحية إلى منطق الشراكة في الإنجاز، وعلى الانتقال من شرعية النصوص إلى شرعية النتائج الملموسة في حياة المواطنين.



"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

وعليه، يوصي البحث بما يأتي: أولاً، مراجعة النصوص التنظيمية والقرارات التنفيذية ذات الصلة بقانون المحافظات رقم (٢١) بما يزيل مناطق التداخل والغموض. ثانياً، إنشاء آلية تنفيذ ومتابعة في مركز الحكومة ترتبط مباشرة بالأولويات الخدمية الكبرى وتعمل بمؤشرات أداء دورية معلنة. ثالثاً، إعادة توجيه جزء أكبر من الإنفاق العام نحو الاستثمار والصيانة والبرامج ذات الأثر المباشر في تخفيض التفاوت المكاني. رابعاً، اعتماد معايير شفافة في توزيع التخصيصات بين المحافظات تقوم على السكان والحرمان ونسب الفقر والأضرار المتركمة. خامساً، تعميم الحلول الرقمية في الخدمات والإجراءات الحكومية. سادساً، بناء برنامج وطني دائم لتأهيل القيادات والكوادر المحلية في التخطيط وإدارة العقود والمشروعات والمتابعة. وبهذه الخطوات فقط يمكن أن تتقدم الدولة العراقية من مرحلة الاعتراف القانوني بالعدالة التوزيعية إلى مرحلة إنتاجها الفعلي والمستدام.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

١. الأسدي، كزار عماد؛ رحيم، عبد؛ عامر راهي؛ وذياب، أحمد عبد. (٢٠٢٢). سياسة إصلاح الإدارة العامة وجودة الخدمات العامة: أدلة من العراق. مجلة الدراسات الاستراتيجية والاستدامة، العدد ١.
٢. الجبوري، رافد علي لفته. (٢٠٢٥). استقلالية مجلس الخدمة العامة الاتحادي ودوره في الإصلاح الإداري. مجلة كلية القانون والعلوم السياسية
٣. جباد، مهاد موحان، والبدري، عمار سعدون سلمان. (٢٠٢٥). تحديات بناء القدرات التوزيعية في العراق بعد عام ٢٠٠٦. مجلة العلوم السياسية، العدد ٧٠.
٤. جمهورية العراق. (٢٠٠٥). دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. الموقع الرسمي للسلطة القضائية/النسخة المشار إليها في الأدبيات القانونية.
٥. جمهورية العراق. (٢٠٢٣). قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣: الموازنة العامة الاتحادية للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٥). الوقائع العراقية.
٦. جزاع، رشا فاضل. (٢٠٢٤). اللامركزية السياسية والإدارية في ضوء عمل الحكومات المحلية في العراق. مجلة قضايا سياسية





"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

٧. سعيد، إقبال ناجي. (٢٠٢٠). اللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥. مجلة العلوم القانونية، ٣٥(1)، ٢٤٠-٢٦٥.
٨. الشمري، عبد الحسن عصفور. (2022). أزمة التوزيع وأداء النظام السياسي العراقي بعد العام ٢٠٠٣. بغداد: دار الرافدين.
٩. الشبلي، أمير مالك. (2021). السياسة العامة والشريعة في النظام السياسي العراقي بعد العام ٢٠٠٥: دراسة في الأداء الاستراتيجي والتوزيعي. بغداد: شركة عين الحكمة للطباعة والنشر.
١٠. الفتلاوي، كامل علاوي كاظم. (٢٠٢٣). السياسة المالية في العراق: مسارات دون رؤية. ضمن: العراق عقدان ملتبهان: تناسل الأزمات... امتناع الحلول. مركز الرافدين للحوار.
١١. الفتلاوي، كامل علاوي، المرسومي، نبيل جعفر، والغالبي، عبد الحسين جليل. (٢٠٢٥). المحور الثالث: الاقتصاد العراقي ٢٠٢٣. في: العراق ٢٠٢٣ التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار.
١٢. محمد، علي دربول، وأحمد، مقدم جابر. (٢٠١٨). الحكومات المحلية في العراق ودورها في ضوء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) للفترة (2018-2005) مجلة دراسات دولية.
١٣. محمد، الذلمي أحمد زياب، وآخرون. (٢٠٢٥). مسار اللامركزية الإدارية في العراق (الفرص-التحديات). مجلة دقاتر الحقوق والعلوم.
١٤. مراد، هبة علي كريم. (٢٠٢٥). الإطار القانوني للإدارة المحلية في العراق: قراءة في قانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل *Journal Port Science Research*، ٨(3)، ٢٢٩-٢٣٥.
١٥. وزارة التخطيط العراقية. (2012). التقرير السنوي الأول لمتابعة تنفيذ مشاريع برنامج تنمية الأقاليم لعام ٢٠١١.
١٦. وزارة التخطيط العراقية. (د.ت.). واقع وتحديات الحكومة الإلكترونية في العراق.
١٧. وزارة المالية العراقية. (2026). قانون الموازنة الاتحادية/أرشفيف الموازنات وموازنة المواطن.
١٨. هيئة النزاهة العراقية. (د.ت.). حوكمة الإجراءات الإدارية ضرورة أساسية لمعالجة ظواهر الفساد.
١٩. مجموعة البنك الدولي. (2018). العراق: إعادة الإعمار والاستثمار - الجزء الثاني: تقييم الأضرار والاحتياجات للمحافظات المتضررة.
ثانياً: المراجع الإنجليزية
- 21.Chatham House. (2020). *Public Sector Reform in Iraq: Establishing a delivery unit at the centre of government.*



"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة
التوزيعية للخدمات العامة في العراق"



22. Fleet, M. (2019). *Decentralization and its Discontents in Iraq*. Middle East Institute Policy Paper 2019-18.
23. Murthy, S. L. (2010). Iraq's constitutional mandate to justly distribute water: The implications of federalism, Islam, international law and human rights. *George Washington International Law Review*.
24. Price, R. (2018). *Iraqi State Capabilities*. Institute of Development Studies Helpdesk Report.
25. Taylor, A. J. (2011). *Iraq Public Sector Modernisation Programme: Phase I Evaluation Report*. United Nations Development Programme.

References

First: Arabic References

1. Al-Asadi, Karrar Imad; Rahim, Abd; Amer Rahi; and Dhiab, Ahmed Abd. (2022). Public Administration Reform Policy and the Quality of Public Services: Evidence from Iraq. *Journal of Strategic and Sustainability Studies*, Issue 1.
2. Al-Jubouri, Rafid Ali Lafteh. (2025). The Independence of the Federal Civil Service Council and its Role in Administrative Reform. *Journal of the College of Law and Political Science*.
3. Jiyad, Mahad Mouhan, and Al-Badri, Ammar Saadoun Salman. (2025). Challenges of Building Distributive Capacities in Iraq after 2006. *Journal of Political Science*, Issue 70.
4. Republic of Iraq. (2005). Constitution of the Republic of Iraq of 2005. Official website of the Judiciary/Version referenced in legal literature.
5. Republic of Iraq. (2023). Law No. (13) of 2023: The Federal General Budget for the Fiscal Years (2023-2025). *Iraqi Gazette*.
6. Jazaa, Rasha Fadel. (2024). Political





"دور السياسة التشريعية وآليات التنفيذ الإداري في تحقيق العدالة التوزيعية للخدمات العامة في العراق"

and Administrative Decentralization in Light of the Work of Local Governments in Iraq. Journal of Political Issues.

7. Saeed, Iqbal Naji. (2020). Administrative Decentralization in the 2005 Constitution of the Republic of Iraq. Journal of Legal Sciences, 35(1), 240-265.

8. Al-Shammari, Abdul-Hassan Asfour. (2022). The Crisis of Distribution and the Performance of the Iraqi Political System After 2003. Baghdad: Dar Al-Rafidain.

9. Al-Shibli, Amir Malik. (2021). Public Policy and Legitimacy in the Iraqi Political System After 2005: A Study in Extractive and Distributive Performance. Baghdad: Ain Al-Hikma Printing and Publishing Company.

10. Al-Fatlawi, Kamel Alawi Kadhim. (2023). Fiscal Policy in Iraq: Paths Without a Vision. In: Iraq: Two Burning Decades: The Proliferation of Crises... The Absence of Solutions. Al-Rafidain Center for Dialogue. 11. Al-Fatlawi, Kamil Alawi, Al-Marsoumi, Nabil Jaafar, and Al-Ghalibi, Abdul-Hussein Jalil. (2025). Third Axis: The Iraqi Economy 2023. In: Iraq 2023: The Strategic Report of the Al-Rafidain Center for Dialogue.

12. Muhammad, Ali Daryoul, and Ahmed, Miqdam Jaber. (2018). Local Governments in Iraq and Their Role in Light of the United Nations Development Programme (UNDP) for the Period (2005-2018). Journal of International Studies.

13. Muhammad, Al-Dhalimi Ahmed Ziab, et al. (2025). The Path of Administrative Decentralization in Iraq (Opportunities-Challenges). Journal of Rights and Sciences.

14. Murad, Hiba Ali Karim. (2025). The Legal Framework for Local Administration in Iraq: A Reading of Law No. 21 of 2008, as Amended. Journal Port Science Research, 8(3), 229-235.



15. Iraqi Ministry of Planning. (2012). First Annual Report on Monitoring the Implementation of Regional Development Program Projects for 2011.

16. Iraqi Ministry of Planning. (n.d.). The Reality and Challenges of E-Government in Iraq.

17. Iraqi Ministry of Finance. (2026). Federal Budget Law/Budget Archive and Citizen's Budget.

18. Iraqi Integrity Commission. (n.d.). Governance of Administrative Procedures: A Fundamental Necessity for Addressing Corruption.

19. World Bank Group. (2018). Iraq: Reconstruction and Investment – Part Two: Damage and Needs Assessment for Affected Governorates.

II. English References

26. Chatham House. (2020). *Public Sector Reform in Iraq: Establishing a delivery unit at the centre of government*.

27. Fleet, M. (2019). *Decentralization and its Discontents in Iraq*. Middle East Institute Policy Paper 2019-18.

28. Murthy, S. L. (2010). Iraq's constitutional mandate to justly distribute water: The implications of federalism, Islam, international law and human rights. *George Washington International Law Review*.

29. Price, R. (2018). *Iraqi State Capabilities*. Institute of Development Studies Helpdesk Report.

30. Taylor, A. J. (2011). *Iraq Public Sector Modernisation Programme: Phase I Evaluation Report*. United Nations Development Programme.

