جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون

دور الحكم الرشيد في تعزيز اداء مجالس المحافظات في العراق

بحث تقدم به الطالب
علاوي حسين عبد الهادي

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا
هي جزء من متطلبات نيل شهادة الدبلوم العالي في القانون

بإشراف الأستاذ المساعد الدكتور
ثامر محمد رخيص

١٤٤٧هـ ٢٠٢٥م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴾

صدق الله العلي العظيم

الآية ١٠٤ من سورة آل عمران

الإهداء

إلى رجال صدقوا ما عاهدوا الله عليه، إلى من لولاهم ما كنا هنا، إلى الذين ضحوا من اجل اعلاء راية العراق عالياً، إلى أشجع رجال الأرض..... إلى جيشنا الباسل وقواتنا الأمنية البطلة

إلى من كلّت أنامله ليقدم لنا لحظة السعادة، إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم، إلى القلب الكبير، وإلى من أفنت عمرها في تربيتي، إلى نبع المحبة والإيثار والكرم والحب الى من قاوم وتعب وقاوم جميع العقبات لكي يهيئ لي درب النجاح.....

إلى والدي العزيزين امي وابي

الى من رافقتني في درب العلم والمعرفة وكانت الداعم الأول..... الى زوجتي العزيزة

إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والبريئة إلى المقربين مني..... إلى اخواتي واخوتي وأصدقائي

الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين سيدنا محمَّد الحبيب الذي كانت له معجزات كثيرة ما كانت لغيره من الأنبياء: أهمها القرآن وعلى آله ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين، وبعد.

أشكر أولئك الأخيار الذين مدوا لي يدَ المساعدة، خلال هذه الفترة، وفي مقدمتهم أستاذي الدكتور المشرف على البحث (أ. م. د. ثامر محمد رخيص) الذي شرفني بالإشراف على بحثي هذا، فجزاهُ اللهُ خير الجزاء وشكراً له ولجهوده الحثيثة لما قدمه لي من النصح والإرشاد والمتابعة، كما وأشكر جميع الأساتذة الأفاضل ممن سيُناقش وما سيُبدونه من ملحوظات علمية حول بحثي، وأيضاً أشكر أساتذتي الأعزاء الأفاضل في المهلة التحضيرية، لما قدموه من نصائح جمة وملحوظات كان لها الأثر العلمي البارز فجزاهم الله خير الجزاء، حيث تتناثر الكلمات والحروف للتعبير عن الشكر والامتنان لعائلتي وما قدموه لي من الدعم الرائع والجميل في حياتي.

المستخلص

تتناول هذه الدراسة موضوع الحكم الرشيد في أداء مجالس المحافظات العراقية، باعتباره أحد المفاهيم الأساسية في بناء الإدارة المحلية الحديثة، وأداة معيارية لتقييم جودة الأداء المؤسسي على المستوى المحلي. وقد برزت أهمية هذا الموضوع في ظل التحولات السياسية والإدارية التي شهدها العراق بعد عام ٢٠٠٣. والتي تمثلت في تبني مبدأ اللامركزية الإدارية، وإنشاء مجالس المحافظات كجهات منتخبة تُمارس صلاحيات تشريعية ورقابية تهدف إلى تحسين الخدمات وتعزيز التنمية المستدامة، حيث سعت الدراسة إلى تحليل مدى تطبيق مبادئ الحكم الرشيد في عمل مجالس المحافظات، من خلال استعراض الإطار القانوني المنظم لعملها، وتحديد التحديات التي تُعيق ترسيخ هذا المفهوم، سواء كانت قانونية، أو سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية. كما تناولت الدراسة الوسائل الوقائية والعلاجية التي يُمكن اعتمادها لمعالجة مواطن الخلل، وتقديم رؤية إصلاحية تُسهم في بناء إدارة محلية فعّالة تُراعي القانون، وتُشرك المجتمع، وتُحقق التنمية، وقد اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي القانوني والإداري، من خلال تحليل النصوص التشريعية ذات الصلة، مثل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، وقانون حق الحصول على المعلومة رقم (١١) لسنة ٢٠١٣، إضافة إلى مراجعة القرارات الإدارية، والطعون القضائية، والتقارير الرقابية، والتجارب الميدانية في عدد من المحافظات العراقية. كما استخدمت الدراسة المنهج المقارن، من خلال تحليل الفروق في الأداء بين المحافظات، وربطها بالبيئة القانونية والسياسية والاجتماعية، وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، أبرزها أن ضعف الإطار القانوني، وتداخل الصلاحيات، وهيمنة الأحزاب، وغياب نظم المعلومات، وتراجع الثقافة القانونية، تُعد من أبرز المعوقات التي تُعيق تطبيق الحكم الرشيد. كما تبين أن الوسائل الوقائية، مثل إصلاح التشريعات، وتدريب الكوادر، وتفعيل الشفافية، تُسهم في منع الانحرافات، بينما تُعد الوسائل العلاجية، مثل الرقابة القضائية، والتحقيقات الإدارية، وإعادة الهيكلة، أدوات فعالة في تصحيح المسار واستعادة الثقة، وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات، أهمها ضرورة إعادة صياغة قانون المحافظات بما يُراعي التدرج التشريعي، وإنشاء محكمة إدارية محلية، وتفعيل قانون حق الحصول على المعلومة، واعتماد مؤشرات أداء واضحة، وتوسيع المشاركة المجتمعية، وإشراك الجامعات والإعلام في الرقابة والتقييم، بما يُسهم في ترسيخ الحكم الرشيد كمنهج دائم في إدارة الشأن المحلي في العراق.

المحتويات

الإهداء.....ب

الشكر والتقدير .....ج

المستخلص.....د

المقدمة .....(٦-٦)

المبحث الاول: العلاقة بين الحكم الرشيد ومجالس المحافظات(**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-٢٧)

المطلب الاول: تأثير الحكم الرشيد على اداء مجالس المحافظات(**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-١٩)

الفرع الاول: تعزيز الرقابة والمساءلة والشفافية في الاداء(**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-١٤)

الفرع الثاني: تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي(**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-١٩)

المطلب الثاني: تأثير الحكم الرشيد في اعمال مجالس المحافظات(**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-٢٧)

الفرع الاول: تأثير مبادى الحكم الرشيد في الاعمال القانونية لمجالس المحافظات(**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-٢٣)

الفرع الثاني: تأثير مبادى الحكم الرشيد على الاعمال المادية(**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-٢٧)

المبحث الثاني: تحديات ووسائل معالجة الحكم الرشيد في اداء مجالس المحافظات(**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-٥٤)

المطلب الاول: تحديات تطبيق الحكم الرشيد.....(**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-٤٢)

الفرع الاول: المعوقات القانونية والسياسية .....(**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-٣٦)

الفرع الثاني: المعوقات الاقتصادية والاجتماعية.....(**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-٤٢)

المطلب الثاني: وسائل المعالجة.....(**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-٥٤)

الفرع الاول: الوسائل الوقائية..... (**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-٤٩)

الفرع الثاني: الوسائل العلاجية..... (**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-٥٤)

الخاتمة..... (**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**-٥٨)

المصادر والمرجع..... (*خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.*-63)

خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة...... Abstract

المقدمة

أولاً: فكرة موضوع البحث

شهد العراق بعد عام ٢٠٠٣ تحولات جوهرية في بنيته السياسية والإدارية، كان من أبرزها تبني مبدأ اللامركزية الإدارية، وإنشاء مجالس المحافظات كجهات تشريعية ورقابية محلية تهدف إلى تعزيز التنمية، وتحسين الخدمات، وتوسيع المشاركة المجتمعية في صنع القرار. ومع هذا التحول، برز مفهوم الحكم الرشيد كإطار معياري يُحدد جودة الأداء المؤسسي، ويُقيس مدى التزام المجالس المحلية بمبادئ الشفافية، والمساءلة، والمشاركة، وسيادة القانون، والفعالية، والعدالة.

فكرة هذا البحث تنطلق من الحاجة إلى دراسة مدى تطبيق الحكم الرشيد في عمل مجالس المحافظات العراقية، وتحليل التحديات التي تُعيق ترسيخه، والبحث في الوسائل الوقائية والعلاجية التي يُمكن اعتمادها لمعالجة مواطن الخلل، وتعزيز الأداء المؤسسي المحلي. ويُركز البحث على البُعد القانوني والإداري، من خلال تحليل النصوص التشريعية، والقرارات الإدارية، والتجارب الميدانية، والربط بينها وبين المعايير الدولية للحكم الرشيد، بما يُسهم في تقديم رؤية إصلاحية تُساعد في بناء إدارة محلية فعّالة تُراعي خصوصية السياق العراقي.

إن اختيار هذا الموضوع لا يأتي من فراغ، بل من إدراك عميق لأهمية الحكم المحلي في بناء الدولة، وللدور المحوري الذي تلعبه المجالس في تحقيق التنمية المستدامة، خاصة في ظل التحديات الأمنية والسياسية والاقتصادية التي تواجه العراق. كما أن البحث يُمثل محاولة بحثية لفهم العلاقة بين النص القانوني والممارسة الإدارية، وبين الإرادة السياسية والرقابة المجتمعية، وبين المركزية واللامركزية، في إطار سعي حقيقي نحو ترسيخ الحكم الرشيد كمنهج دائم في إدارة الشأن العام.

ثانياً: أهمية البحث

تنبع أهمية هذا البحث من عدة اعتبارات علمية وعملية، أبرزها:

• أنه يُسلط الضوء على واحدة من أكثر القضايا حساسية في الإدارة العراقية المعاصرة، وهي جودة أداء المجالس المحلية، ومدى التزامها بمبادئ الحكم الرشيد.

• يُقدم تحليلًا قانونيًا وإداريًا متكاملًا يُساعد في فهم التحديات البنيوية التي تُواجه الحكم المحلي، ويُسهم في صياغة سياسات إصلاحية قابلة للتطبيق.

• يُعزز من دور البحث العلمي في دعم المؤسسات المحلية، من خلال تقديم توصيات مبنية على الأدلة، تُسهم في تحسين الأداء، وتقليل الفساد، وزيادة رضا المواطنين.

• يُمثل مساهمة أكاديمية في إثراء الأدبيات العراقية والعربية حول الحكم الرشيد، ويُفتح المجال أمام دراسات مقارنة بين المحافظات، أو بين العراق ودول أخرى ذات تجارب مشابهة.

ثالثاً: إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث في مجموعة من الأسئلة التي تُحاول الرسالة الإجابة عنها، وهي:

١. إلى أي مدى تُطبق مجالس المحافظات العراقية مبادئ الحكم الرشيد في أدائها التشريعي والرقابي؟

٢. ما هي أبرز التحديات القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تُعيق ترسيخ الحكم الرشيد في عمل المجالس؟

٣. هل تمتلك المجالس المحلية الوسائل الوقائية الكافية لمنع الانحرافات الإدارية والمالية؟

٤. ما مدى فاعلية الوسائل العلاجية المتبعة في معالجة الخلل المؤسسي داخل المجالس؟

٥. كيف يُمكن تطوير الإطار القانوني والمؤسساتي بما يُعزز من استقلالية المجالس، ويُرسخ الحكم الرشيد؟

٦. ما هو دور المواطن، والمجتمع المدني، والإعلام، والجامعات، في تعزيز الرقابة المجتمعية على أداء المجالس؟

رابعاً: أهداف البحث

يسعى البحث إلى تحقيق الأهداف الاتية:

١. تحليل مدى تطبيق مبادئ الحكم الرشيد في عمل مجالس المحافظات العراقية، من خلال دراسة النصوص القانونية، والقرارات الإدارية، والتجارب الميدانية.

٢. تشخيص التحديات البنيوية التي تُعيق ترسيخ الحكم الرشيد، سواء كانت تشريعية أو إدارية أو سياسية أو مجتمعية، وتقديم قراءة نقدية لها.

٣. اقتراح وسائل وقائية وعلاجية تُسهم في تحسين أداء المجالس المحلية، وتُساعد في بناء إدارة محلية فعّالة تُراعي القانون، وتُشرك المجتمع، وتُحقق التنمية المستدامة.

خامساً: منهجية البحث

يعتمد البحث على المنهج التحليلي القانوني والإداري، من خلال تحليل النصوص التشريعية ذات الصلة بعمل مجالس المحافظات، مثل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، وقانون حق الحصول على المعلومة رقم (١١) لسنة ٢٠١٣، وغيرها من القوانين والتعليمات ذات العلاقة. كما يُوظف البحث المنهج المقارن، من خلال دراسة تجارب بعض المحافظات العراقية، وتحليل الفروق في الأداء، وربطها بالبيئة القانونية والسياسية والاجتماعية لكل محافظة.

سادساً: فرضيات البحث

ينطلق البحث من فرضيتين أساسيتين:

١. **الفرضية الأولى:** إن ضعف الإطار القانوني والمؤسساتي المنظم لعمل مجالس المحافظات يُعد من أبرز أسباب تراجع تطبيق الحكم الرشيد، ويُؤدي إلى تداخل في الصلاحيات، وتراجع في الأداء، وتفشي الفساد الإداري والمالي.

٢. **الفرضية الثانية:** إن تبني وسائل وقائية وعلاجية فعّالة، تُراعي الخصوصية المحلية، وتُعزز من الرقابة المجتمعية، يُسهم في تحسين أداء المجالس، وترسيخ مبادئ الحكم الرشيد، وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي.

سابعاً: الدراسات السابقة

١. **الباحثة عذراء محمد عبد الرضا، بعنوان: تعزيز الحكم الرشيد في عمل مجالس المحافظات في العراق بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية العلوم السياسية – جامعة بغداد، فرع الحكومات والإدارة المحلية، نوقشت بتاريخ ١٤ كانون الثاني ٢٠١٩.**

تناولت الدراسة بشكل معمق كيفية إدماج مبادئ الحكم الرشيد في عمل مجالس المحافظات بعد التغيير السياسي عام ٢٠٠٣، حيث ركزت على أن العراق كان يعاني من تراكمات طويلة من الحكم غير الرشيد، مما جعل من الضروري إعادة بناء الممارسات المؤسسية على أسس الشفافية والمساءلة والمشاركة. اعتمدت الدراسة على تحليل النصوص الدستورية والبيئة الإدارية المحلية، وأكدت أن ترسيخ هذه المبادئ داخل البنية المؤسسية للمجالس هو شرط أساسي قبل الحديث عن تحسين الأداء.

ما يميز هذه الدراسة عن موضوعك هو أنها تركز على الجانب المؤسسي والتاريخي أكثر من الجانب العملي للأداء؛ فهي تؤسس نظرياً لفكرة الحكم الرشيد لكنها لا تقدم مؤشرات قياس مباشرة لأداء المجالس. بينما موضوعك يسعى إلى الربط بين الحكم الرشيد ونتائج ملموسة في الأداء، مثل سرعة إنجاز المشاريع أو مستوى رضا المواطنين، وهو ما يشكل امتداداً عملياً لما طرحته هذه الدراسة.

٢. **الباحث هاني مالك العسكري، بعنوان: الحكم الرشيد ومؤشراته في العراق: تحليل الاتجاه والتطور ٢٠٠٣–٢٠٢٠، دراسة منشورة في مركز تبيين للتخطيط والدراسات الاستراتيجية، بتاريخ ١ تشرين الثاني ٢٠٢٢.**

اعتمدت الدراسة على تحليل المؤشرات الدولية والوطنية للحكم الرشيد في العراق خلال الفترة الممتدة من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٢٠، وخلصت إلى أن غياب الحكم الرشيد كان نتيجة لتفاعل محددات داخلية وخارجية رافقت بناء هياكل الحكم بعد التغيير السياسي. أبرزت الدراسة أن الحكم

الرشيد ليس مجرد شعار بل هو وسيلة لتحقيق رفاه المواطنين عبر الشفافية والفعالية وسيادة القانون، لكنها أوضحت أن هذه المؤشرات شهدت تراجعاً ملحوظاً في العراق.

ما يميز هذه الدراسة عن موضوعك أنها تقدم قاعدة قياسية على المستوى الوطني، أي أنها ترصد الاتجاه العام للحكم الرشيد في العراق ككل، لكنها لا تدخل في تفاصيل أداء مجالس المحافظات بشكل مباشر. موضوعك يختلف عنها بتركيزه على المستوى المحلي (المجالس) وربط المؤشرات العامة بأداء مؤسسات محددة، مما يجعل دراستك أكثر تخصصاً وذات بعد تطبيقي مباشر.

٣. **الباحث عبد العزيز عليوي العيساوي، بعنوان: آليات صنع القرار في مجالس المحافظات – التحديات وفرص الإصلاح، ورقة سياسات صادرة عن مركز البيان للدراسات والتخطيط، منشورة في ١٢ أيار ٢٠٢٥.**

تناولت هذه الدراسة الأساس الدستوري لمجالس المحافظات المنتخبة وارتباطها باللامركزية الإدارية، وركزت على آليات صنع القرار داخل المجالس والعلاقة بين الديمقراطية واللامركزية في توزيع الصلاحيات بين السلطة الاتحادية والمجالس المحلية. عرضت الدراسة التحديات العملية التي تواجه المجالس في اتخاذ القرار، مثل تضارب الصلاحيات وضعف التنسيق، واقترحت إصلاحات لتعزيز الفاعلية والشفافية داخل المجالس.

ما يميز هذه الدراسة عن موضوعك أنها تقترب بشكل عملي من أداء المجالس عبر تحليل آليات القرار وتحديد مواطن التعطّل والإصلاح، لكنها لا تعتمد إطاراً كميّاً لقياس أثر هذه الإصلاحات على الأداء. موضوعك يختلف عنها بكونه يسعى إلى وضع مؤشرات أداء واضحة وربطها بمبادئ الحكم الرشيد، أي أنه يتجاوز التحليل النوعي للآليات إلى بناء نموذج سببي يثبت أن تطبيق الحكم الرشيد يؤدي فعلاً إلى تحسين الأداء.

ثامناً: هيكلية البحث

المبحث الأول

العلاقة بين الحكم الرشيد ومجالس المحافظات

المطلب الأول: تأثير الحكم الرشيد على اداء مجالس المحافظات

الفرع الأول: تعزيز الرقابة والمساءلة والشفافية في الاداء

الفرع الثاني: تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي

المطلب الثاني: تأثير الحكم الرشيد في اعمال مجالس المحافظات

الفرع الأول: تأثير مبادى الحكم الرشيد في الاعمال القانونية لمجالس المحافظات

الفرع الثاني: تأثير مبادى الحكم الرشيد على الاعمال المادية

المبحث الثاني

تحديات ووسائل معالجة الحكم الرشيد في اداء مجالس المحافظات

المطلب الأول: تحديات تطبيق الحكم الرشيد

الفرع الأول: المعوقات القانونية والسياسية

الفرع الثاني: المعوقات الاقتصادية والاجتماعية

المطلب الثاني: وسائل المعالجة

الفرع الأول: الوسائل الوقائية

الفرع الثاني: الوسائل العلاجية