مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Studies and Planning



2026/11/16

استحداث المحافظات وأزمة المسؤولية في الحكم المحلي

من اللامركزية إلى التجزئة الإدارية

علي عبد الهادي المعموري

● ورقة سياسات

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

استحداث المحافظات وأزمة المسؤولية في الحكم المحلي: من اللامركزية إلى التجزئة الإدارية

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط /قسم الأبحاث / الدراسات السياسية

الاصدار / سياسات

الموضوع / الحوكمة والدستور والقانون

علي عبد الهادي المعموري/ باحث

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاص، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عملية جليّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2026

مدخل

كلما تعثرت إدارة مكان في العراق، ظهر من يقترح تغيير مرتبته الإدارية: ناحية تصبح قضاءً، وقضاء يصبح محافظة، والمحافظة تبحث عن صيغة أخرى لعلاقتها ببغداد. وقد تكون لبعض هذه المطالب حاجة فعلية، لكن السؤال الذي يتأخر عادة هو: ما الذي سيجعل المؤسسة الجديدة أقدر على العمل من المؤسسة التي خرجت منها؟ فالماء لا يصل إلى البيوت بمجرد أن يرتفع المستوى الإداري للمدينة، ولا تتبدد مشكلات التخطيط والإنفاق وتضارب الصلاحيات عند تثبيت لوحة جديدة على مدخلها.

تتخذ هذه الورقة من مقترح استحداث محافظة الكوفة مدخلاً لفحص الرغبة في التجزئة الإدارية، وعلاقتها باضطراب توزيع الصلاحيات، وبعجز الحكومات المحلية عن تقديم حساب واضح لأدائها. وتناقش احتمال أن يؤدي المقترح وظيفة سياسية تسبق تنفيذه، إذ ينقل مركز النقاش من مسؤولية الإدارة المحلية إلى موقف الحكومة الاتحادية من المدينة ومطالبها. وهذه فرضية تتعلق بأثر الخطاب وحوافزه، ولا تكفي الوقائع المتاحة للجزم بأنها تمثل نية أصحاب المقترح. وتعتمد الورقة على وثيقة المقترح والتصريحات المنشورة حوله، وعلى النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة، وعلى شهادة طورهان المفتي بوصفه مسؤولاً سابقاً عن ملف نقل الصلاحيات، وتقرّ بأن غياب بيانات منشورة عن أداء الحكومة المحلية في الكوفة يحدّ من قدرتها على الحسم.

توصي الورقة بإخضاع طلب الاستحداث لدراسة منشورة تقارن كلفته ونتائجه المتوقعة ببدائل تحسين الإدارة القائمة، وبإجراء مراجعة لأداء الحكومة المحلية في الكوفة وتحديد العوائق الاتحادية الفعلية. كما تقترح مساراً متزامناً لإصلاح العلاقة بين الوزارات والمحافظات، بحيث تكون لكل خدمة جهة مسؤولة معروفة، وتمويل قابل للتتبع، وطريق لحسم الخلاف. لا يمكن أن تبقى اللامركزية وعداً مؤجلاً إلى أن يكتمل فهمها، ولا أن تصبح مشكلاتها

ذريعة لاستعادة مركزية عاجزة عن تلبية الحاجات المحلية.

محافظة أخرى، وماذا بعد؟

في 20 تشرين الأول/أكتوبر 2026، صوّت مجلس محافظة النجف على مقترح استحداث محافظة باسم الكوفة المقدسة. والتصويت خطوة في مسار المقترح، ولا يعني أن محافظة جديدة قد قامت. وتفيد التصريحات المنشورة لرئيس المجلس بأن استكماله يتطلب موافقات مجلس الوزراء ومجلس النواب. أما المبررات التي نقلتها الأخبار عن وثيقة المقترح، فتجمع بين المكانة الدينية والتاريخية للمدينة، وحركة الزيارة، والتوسع السكاني والعمراني، والحاجة إلى تطوير الخدمات.

ويستند رئيس المجلس في ذلك إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، وإلى كتاب من وزارة التخطيط يحدد الشروط المطلوبة، مستشهداً بسابقة حلبجة. غير أن هذا القانون يتيح للمجلس إجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي ضمن حدود المحافظة، ولا يمنحه سلطة استحداث محافظة. فقرار المجلس لا يعدو أن يكون طلباً يُرفع إلى المركز، أما الاستحداث نفسه فهو اختصاص اتحادي يتوقف على موافقة مجلس الوزراء وتشريع من مجلس النواب.

وعملياً، حتى استحداث مديريات عامة في المحافظة يستوجب موافقة المركز بالدرجة الأولى، إذا لم تكن مرتبطة بالمحافظ نفسه. وحتى في هذه الحالة، فإن التخصيص المالي يرتبط بموافقة المركز، بعد رفع المقترح لإدراجه في الموازنة العامة قبل إقرارها.

ولم يقتصر التصويت على الكوفة، إذ صوّت المجلس في الجلسة نفسها على رفع المستوى الإداري لنواحي العباسية والحيدرية والحرية والقادسية إلى أقضية، وهو ما يجعل المقترح جزءاً من نزعة أوسع إلى إعادة رسم الوحدات الإدارية داخل المحافظة.

كل ما ذُكر في حيثيات القرار عن أهمية الكوفة يستحق العناية، لكن مكانة المدينة – على علوّها – لا تجيب وحدها عن سؤال شكل إدارتها: ما الصلاحية التي ستتاح للكوفة حين تصبح محافظة؟ ما المورد الذي سيضاف إلى مواردها؟ وهل تأتي الزيادة، إن وجدت، من موارد جديدة أم من إعادة توزيع ما كان يُخصَّص للنجف؟ ومن سيدير شبكات الخدمات والمشاريع التي تتجاوز الحدود المقترحة؟

إذا كان سكان الكوفة يعانون سوء الخدمات، فمن حقهم أن يطلبوا تحسينها، وأن يبحثوا عن إدارة أقرب إليهم، ولا يصح أن تُستخدم الدعوة إلى إصلاح المؤسسات لإبقائهم في انتظار دائم. لكن من واجب الجهة التي تقترح الاستحداث أن تشرح الصلة بين المقترح والمشكلة: كيف يؤدي الانتقال إلى محافظة إلى معالجة الأسباب التي حالت دون تقديم الخدمة؟ ولماذا تعجز الوسائل المتاحة داخل المحافظة القائمة عن ذلك؟

ولا يبدو أن المطالبة تنطلق من شكوى إقصاء أبناء المدينة عن إدارة شؤونها، كما كان الحال قبل عام 2003، حين كانت السلطة المركزية تعيّن محافظي النجف من خارجها. فالمناصب الإدارية في الكوفة، كما في النجف وغيرها من المحافظات، تُوزَّع وفق الحصص الحزبية للقوى الفائزة في انتخابات مجالس المحافظات، ويشغلها في الغالب أبناء المنطقة، بل إن رئيس مجلس المحافظة، صاحب المقترح، من أبناء الكوفة نفسها. وهذا يعيد السؤال إلى المشكلة التي يُراد للاستحداث أن يعالجها، إذا لم تكن مشكلة تمثيل.

بهذا المعنى، يقع عبء البرهنة على أصحاب المقترح، وعلى الجهات الاتحادية التي قد تدرسه أيضاً. فالموافقة العامة على حق المدينة في التنمية لا تقوم مقام دراسة، مثلما لا يقوم رفض تغيير الحدود مقام سياسة للتنمية.

أين يقيم العجز؟

منح الدستور، في المادة (122)، المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة لإدارة شؤونها وفق اللامركزية الإدارية، وترك تنظيم ذلك للقانون. كما تجيز المادة (123) تفويض السلطات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات بموافقة الطرفين. وقد نظّم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته، ولا سيما التعديل الثاني لسنة 2013، هذه العلاقة ونقل صلاحيات عدد من الوزارات الخدمية إلى المحافظات.

كما مرّت التجربة بتعليق عمل مجالس المحافظات بين عامَي 2019 و2023. لذلك، توجد نقطة انطلاق دستورية وقانونية واضحة، وإن بقي تنظيم العمل وتطبيقه موضع خلاف.

المشكلة أن المواطن يواجه الدولة من خلال نتيجة عملها، بينما تستطيع مؤسساتها تفسير التعطيل بإحالته إلى مؤسسة أخرى. فالمحافظة تقول إن الوزارة تحتفظ بالقرار، والوزارة ترى أن المحافظة لم تستوفِ المتطلبات، والمديرية قد تحتاج إلى موافقات موزعة بين الجهتين. يستطيع كل طرف أن يقدم جزءاً من الحقيقة، ويظل المشروع متوقفاً.

يذهب الدكتور طورهان المفتي، الذي تولى وزارة الدولة لشؤون المحافظات في الحكومة التي تشكلت أواخر عام 2010، وأشرف على مشروع نقل الصلاحيات، إلى أن الإشكالية تتجاوز تنازع الصلاحيات إلى تنازع مفهوم إدارة الدولة. وتناقش الورقة حجته تفصيلاً في القسم التالي. غير أن شهادته، على أهميتها، لا تعفي الحكومات المحلية من المحاسبة، إذ لا بد من فصل ما منعته الوزارة عما أخفقت المحافظة في إنجازه، وما تعطل بسبب نقص التمويل عما توقف بسبب سوء التخطيط أو الإدارة السيئة. إن الادعاء بأن بغداد تعرقل العمل يحتاج إلى تسمية القرار المعطِّل وتاريخ طلبه، والجهة التي أوقفته، وأثر ذلك في

المشروع؛ وإلا أصبح تفسيراً صالحاً لكل إخفاق، يستحيل اختباره.

الخلاصة أن استحداث محافظة جديدة لن يحل هذا الاضطراب من تلقاء نفسه. ستدخل الكوفة، إذا استُحدثت محافظةً، في العلاقة ذاتها مع الوزارات والخزانة العامة والجهات الرقابية. وقد تتغير قدرتها التفاوضية أو أولويات إنفاقها، لكن ذلك يحتاج إلى تقدير واقعي، لا إلى افتراض أن صفة المحافظة تحمل كفاءتها معها.

جرد حساب مع اللامركزية

لا تُقاس تجربة مؤسسية من دون مراعاة عمرها، والموارد التي أُتيحت لها، والتراجعات التي تعرضت لها. وكان تقييم البنك الدولي الصادر في عام 2016 قد شخّص فجوة بين اللامركزية السياسية وبين ترتيبات الإدارة والتمويل، ووجد أن العلاقات المالية وتقديم الخدمات ظلّا شديدَي المركزية آنذاك. ولا يصلح التقرير القديم وحده لوصف الحال في عام 2026، لكنه يحدد أسئلة يُفترض أن تجيب عنها المراجعة الحالية: ما الذي تغير في إسناد الإنفاق، وسلطة الموازنة، والإيرادات، والتحويلات بين مستويات الحكم؟

يحتاج الحكم على هذه التجربة إلى مراجعة أوسع للجدل حول المركزية واللامركزية في العراق، خصوصاً أن تفسير الإخفاق يتغير بحسب الجهة التي تتحدث عنه. فالحكومة المحلية تجد أسبابه في الصلاحيات التي تحتفظ بها الوزارات، وفي الأموال التي يتأخر إطلاقها، بينما تجده الحكومة الاتحادية في ضعف الإدارة المحلية وعجزها عن استخدام ما أُتيح لها. وقد يحمل التفسيران جانباً من الحقيقة، لكن بقاءهما على هذا النحو يجعل من الصعب الوصول إلى حساب واضح؛ إذ تستطيع كل جهة أن تشرح ما لم تفعله الجهة الأخرى، وأن تؤجل الحديث عما كان ينبغي لها فعله.

في هذا السياق، يقدم طورهان المفتي دفاعاً عن اللامركزية يستحق المناقشة، بوصفه شهادة مسؤول شارك في إدارة انتقال الصلاحيات إلى المحافظات. فهو يعترض على مقارنة تجربة حديثة بتاريخ طويل من الإدارة المركزية، ويشير إلى أن اللامركزية احتاجت أولاً إلى تعريف المؤسسات بها وإقناعها، ثم إلى نقل الصلاحيات، وكان يُفترض أن تمر بمرحلة استقرار قبل الشروع في تقييمها. وبحسب روايته، فإن اضطراب هذا المسار، وسحب بعض الصلاحيات، واستحداث ترتيبات موازية، حال دون استكمال التجربة على النحو الذي كان مأمولاً.

تلفت هذه الحجة إلى خلل في طريقة التقييم، فلا يمكن تحميل اللامركزية نتائج قرارات احتفظت بها الوزارات، أو محاسبة المحافظة على مهمة لم تنتقل إليها أدوات تنفيذها. كما أن سحب الصلاحيات بعد نقلها يجعل تحديد المسؤولية عن النتائج أكثر تعقيداً؛ فقد يبدأ المشروع في ظل ترتيب إداري، ثم يُستكمل أو يتوقف في ظل ترتيب آخر. ومن هنا، يصبح السؤال عما طُبّق فعلاً سابقاً على السؤال عن نجاحه أو فشله.

ويعمّق المفتي هذا الاعتراض حين يميّز بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري. ففي الحالة الثانية، تبقى السلطة للوزارة، وإن مارس ممثلها بعض اختصاصاتها في المحافظة. أما اللامركزية، فتمنح الحكومة المحلية سلطة تمارسها وتتحمل مسؤوليتها. وقد تُنقل المعاملة إلى المحافظة من دون أن تنتقل معها القدرة على حسمها، فيبدو القرار محلياً لمن يراجع الدائرة، بينما يبقى مرهوناً بموافقة تأتي من بغداد. وحين تتعطل، تتوزع التفسيرات بين جهتين لا يعرف المواطن حدود مسؤولية كل منهما.

لكن دفاع المفتي لا يقف عند الوزارات؛ فهو يشير أيضاً إلى محافظين لم يكونوا مقتنعين باللامركزية، بما يكشف أن مقاومة التغيير قد تأتي ممن يفترض أنهم المستفيدون من نقل الصلاحيات، فالمسؤول المحلي قد يطلب توسيع سلطته، ثم يتردد في استعمالها حين

تقتضي تحمل تبعات القرار، وقد يجد في العودة إلى الوزارة حماية تمنحه موافقتها سنداً، ويمنحه امتناعها تفسيراً للتعطيل، وفي المقابل قد تؤيد الوزارة اللامركزية من حيث المبدأ، ثم تضيق بها حين تعني التخلي عن التحكم بموارد أو قرارات، وهكذا لا يعود الخلاف مواجهة ثابتة بين مركز يريد الاحتفاظ بكل شيء ومحافظات تريد إدارة شؤونها؛ بل يتداخل فيه فهم المسؤول لوظيفته، ومصلحته، واستعداده لتحمل المسؤولية.

ولهذا تبدو ملاحظة المفتي بشأن التنازع على مفهوم إدارة الدولة أوسع دلالة من التنازع على صلاحية بعينها. فإذا كانت الوزارة ترى المديرية المحلية امتداداً لها، والمحافظة تراها جزءاً من سلطتها، فإن كل معاملة قد تعيد إنتاج الخلاف، ويمكن تسوية حالة بالتفاوض أو بتدخل مسؤول أعلى، لكن استمرار الحاجة إلى هذا التدخل يعني أن المؤسسة لم تستقر بعد على طريقة عمل يمكن توقعها، وقد ينجح محافظ في تجاوز التعقيد بعلاقاته وخبرته، ويعجز آخر، فتتفاوت حقوق السكان بحسب قدرة الأشخاص على تحريك الإدارة.

يناقش المفتي هذا الجانب من خلال أثر شخصية المحافظ وفهمه للامركزية، والخوف من المساءلة في بيئة يشعر فيها المسؤول بالتربص، وهذه مسألة لا يصح إغفالها عند تفسير ضعف المبادرة، لكنها لا تقود إلى إعفاء المسؤولين من الرقابة، إنما تضع أمام الدولة مشكلة مزدوجة: كيف تحاسب على إساءة استخدام السلطة، وتتيح في الوقت نفسه اتخاذ القرار المشروع من دون حاجة إلى جرأة استثنائية؟ فإذا كان الامتناع عن العمل أقل كلفة على المسؤول من العمل، فسوف تنتج الإدارة تردداً مهما اتسعت الصلاحيات الممنوحة لها.

مع ذلك، لا ينبغي أن تتحول صعوبة التطبيق إلى دفاع دائم عن التجربة. فحداثة اللامركزية تفسر جانباً من تعثرها، لكنها تفرض سؤالاً عن المسؤول عن إطالة مرحلة الانتقال، وعن حصيلة السنوات التي مضت. كما أن الأمثلة التي يقدمها المفتي على نجاح نقل الصلاحيات، خصوصاً في القطاع الصحي، تحتاج إلى مقابلتها ببيانات عن انتظام الخدمات وجودتها وكلفتها وتفاوتها بين المحافظات؛ فهي تفتح باب التقييم، ولا تغني عنه. وبالمثل، لا يكفي الاستشهاد بمشروع متلكئ لإثبات فشل اللامركزية، ثم افتراض أن إعادته إلى الوزارة ستضمن إنجازه.

تحتاج المركزية إلى الحساب نفسه؛ فإذا كان مبررها توحيد التخطيط وضمان المعايير وعدالة التوزيع، وجب قياس ما حققته من ذلك، وما فرضته من تأخير وكلفة وبُعد عن الحاجات المحلية. وقد يكون الاحتفاظ ببعض الوظائف مركزياً ضرورياً، خصوصاً ما يتصل بالمعايير الوطنية وإعادة توزيع الموارد، بينما تكون إدارة تفاصيل التنفيذ أقرب إلى قدرة المؤسسات المحلية. ويشير المفتي إلى هذا الاتجاه حين يدعو إلى تحول بعض الوزارات نحو رسم السياسات بدل الاستئثار بالقرارات التنفيذية، غير أن نجاح هذا الترتيب يظل مشروطاً بوضوح ما ترسمه الوزارة، وما تقرره المحافظة، ومن يتابع الالتزام ويعالج الخلاف.

خلاصة القول، إنه لا تستقيم جردة الحساب بتوزيع اللوم بالتساوي بين المركز والمحافظات؛ بل ينبغي تتبع الإخفاق إلى موضعه: هل تأخر التمويل، أم تأخر استعماله؟ هل منعت الوزارة قراراً، أم امتنعت المحافظة عن اتخاذ قرار تملكه؟ هل تعثرت الخدمة بسبب نقص الكوادر، أم بسبب سوء توزيعها؟ وقد تجتمع هذه الأسباب، لكن تحديدها يمنع أن تصبح المسؤولية المشتركة إعفاءً مشتركاً. كذلك ينبغي الفصل بين إخفاق تصميم العلاقة، الذي تتحمله الجهات التي أبقت اختصاصاتها متعارضة، وإخفاق الإدارة في استعمال ما هو

متاح لها، وإخفاق الرقابة في كشف ذلك وتصحيحه.

ويترتب على هذا النقاش أن تبدأ مراجعة اللامركزية من قطاعات وخدمات محددة، مع تحديد الاختصاصات التي مورست فعلاً والموارد التي رافقتها، ثم مقارنة النتائج خلال مدد قابلة للتقييم. وتُنشر في مقابل ذلك ملفات التعطيل بين الوزارات والمحافظات، بما يبين القرار المطلوب والجهة التي تملكه ومدة تأخره، حتى تصبح الشكوى من المركز أو من الإدارة المحلية قابلة للتحقق. كما يلزم أن يصاحب نقل المهام تحديد التمويل والكوادر وسلطة التعاقد والتشغيل، وأن يُعلَّل أي تراجع عنه ويُقيَّم أثره، بدلاً من استمرار الانتقال بين الصيغ الإدارية مع تغير المسؤولين.

وتحتاج هذه المراجعة إلى تقوية الإسناد القانوني والفني للمؤسسات المحلية، وإلى رقابة تميز بين التجاوز وبين قرار اتُّخذ بإجراءات سليمة ولم يحقق النتيجة المرجوة. أما مجالس المحافظات، فعليها تقديم حساب عن رقابتها وأولوياتها، لا الاكتفاء بتأييد طلب المزيد من الصلاحيات. ويمكن الإفادة من مجالس التخطيط والتنمية التي يناقشها المفتي لإدخال الخبرة والمشاركة المحلية في تحديد الحاجات، شريطة تقييم أثرها في القرارات والإنفاق. فعندها يمكن معرفة أين نجحت اللامركزية وأين تعطلت، وما الذي يستدعي تحسين الإدارة المحلية، وما الذي يستدعي تغيير سلوك المركز، بدلاً من بقاء الفشل حجةً يتبادلها الطرفان، والنجاح منجزاً يتنازعان نسبته إليهما.

بغداد الصغيرة داخل المحافظة

ثمة مفارقة تستحق الوقوف عندها؛ إذ يمكن أن تشكو محافظة من مركزية بغداد، فيما تتعامل مع أقضيتها بالطريقة التي تشكو منها، إذ يتجمع الاهتمام في مركزها، وتضيق مشاركة الأطراف في التخطيط، ثم يجد القضاء أن الطريق إلى حصته يمر بتحوله إلى مركز مستقل.

هذا احتمال يحتاج إلى فحص في حالة الكوفة، لا إلى تقريره سلفاً. وينبغي نشر توزيع الإنفاق والمشاريع والخدمات بين الوحدات الإدارية، مع مراعاة السكان والحرمان وكلفة تقديم الخدمة. فإذا ظهر اختلال، سألنا عن قرارات الحكومة المحلية التي أنتجته، وعن قدرتها على تصحيحه، وإذا لم يظهر، وجب البحث عن تفسير آخر للمطالبة. فاللامركزية التي تنتهي عند مكتب المحافظ تترك المشكلة مفتوحة تحت ذلك المكتب، ومن دون قواعد عادلة لتوزيع الموارد ومشاركة الأقضية، يمكن أن يتكرر الطلب نفسه داخل المحافظة الجديدة لاحقاً.

المكسب الذي قد يصنعه الرفض

تسمح الدعوة إلى محافظة جديدة بإعادة ترتيب النقاش السياسي؛ فبدلاً من السؤال عن الماء والمجاري والمشاريع المتلكئة، يتقدم سؤال الاعتراف بمكانة المدينة ومنحها حقها. ومع ارتفاع صوت المطالبين، قد يبدو طلب دراسة الجدوى استخفافاً بالمدينة نفسها، وقد يربح صاحب المقترح حتى حين يتعطل مقترحه، إذ يعلن أنه طلب وأن بغداد امتنعت، ويصبح الرفض تفسيراً جديداً لاستمرار الحرمان. عندها، يُطلب من السكان انتظار تغيير إداري، فيما تتراجع مساءلة الإدارة عن العمل الممكن إنجازه اليوم. ولا يحتاج هذا الأثر دائماً إلى تدبير مسبق؛ فقد ينتجه مسار الجدل ذاته.

هذه قراءة للحافز السياسي المحتمل، وليست إثباتاً لنية مجلس محافظة النجف. واختبارها يكون بمراجعة محاضر النقاش والوثائق، ومتابعة ما إذا كان المقترح مصحوباً بحساب للأداء ودراسة للبدائل، وما إذا استمر المجلس في معالجة الخدمات ضمن صلاحياته الحالية. كما ينبغي أن يظل رفض الحكومة الاتحادية احتمالاً، لا واقعة نبني عليها قبل حدوثها. ولا توجد بيانات منشورة عن هذا النقاش الذي يُفترض أنه دار في أروقة مجلس المحافظة وكتله الحزبية.

وتقع على بغداد مسؤولية منع هذا المسار من التحول إلى حجة دائمة ضدها؛ فالرفض المجرد، إذا وقع، يتيح تصوير النزاع على أنه نزاع مع المدينة، أما القرار المعلل المنشور، المقترن بالتزام بمعالجة العوائق الواقعة ضمن اختصاص المركز، فيعيد النقاش إلى ما يمكن اختباره ومحاسبة المسؤولين عنه.

الخيارات المتاحة

يمكن المضي بالاستحداث، وهو خيار قد يرفع أولوية حاجات الكوفة ويمنحها إدارة وموازنة على مستوى المحافظة، لكنه يتطلب حساب كلفة المؤسسات الجديدة، وترتيبات الموظفين والأصول والديون والمشاريع، وأثر إعادة التوزيع في النجف والكوفة معاً. كما يحتاج إلى تحديد إدارة المرافق المشتركة؛ فالخط الإداري لا يفصل بالضرورة شبكات الماء والمجاري والنقل أو حركة السكان والزائرين.

والخيار الثاني هو رفض المقترح والإبقاء على الوضع القائم. وكلفته التنظيمية أقل على المدى القريب، لكنه يصبح دفاعاً عن التعثر إذا لم تصحبه معالجة محددة. ولن يكون مقنعاً للسكان أن يقال لهم إن المحافظة الجديدة مكلفة، ثم يُتركوا مع المؤسسات التي أخفقت في خدمتهم.

أما الخيار الذي ترجحه الورقة، فهو تقييم طلب الاستحداث بالتزامن مع برنامج معلن لإصلاح الإدارة والخدمات في الكوفة ضمن وضعها الحالي. ويحافظ هذا المسار على إمكان الاستحداث إذا أثبتت الدراسة رجحانه، ويمنع تعليق حاجات السكان على نتيجة سياسية غير مضمونة. ولا يعني ذلك وقف المسار القانوني أو مصادرة صلاحيات الجهات المختصة؛ بل إنه يضيف إلى قرارها أساساً يمكن مراجعته علناً.

ما الذي ينبغي فعله الآن

يطلب مجلس المحافظة من الحكومة المحلية، خلال ستين يوماً بوصفها مهلة مقترحة، نشر ملف أداء خاص بالكوفة عن السنوات الثلاث الأخيرة التي تتوافر لها بيانات مكتملة. ويتضمن الملف التخصيصات والإطلاقات والإنفاق الفعلي، ومواقع المشاريع ونسب الإنجاز والتشغيل، والعقود المتلكئة، والعوائق المنسوبة إلى الجهات الاتحادية، مع ذكر أرقام المكاتبات وتواريخها. كما يبيّن نقص البيانات صراحةً، ويراجع ديوان الرقابة المالية الملف ضمن اختصاصه، وتناقش نتائجه في جلسة معلنة للمجلس.

وتتولى وزارة التخطيط، بالتنسيق مع النجف والجهات القطاعية، إعداد دراسة جدوى للاستحداث أو مراجعتها، خلال مدة مقترحة لا تتجاوز ستة أشهر من اكتمال بياناتها. وتقارن الدراسة بين الاستحداث وتحسين تمويل الخدمات وإدارتها داخل القضاء، وترتيبات الإدارة المشتركة للمرافق المترابطة متى سمحت القوانين بذلك. كما تعرض كلفة الانتقال والتشغيل لسنوات عدة، ومصادر التمويل، والمنافع المتوقعة، وأثر كل بديل في سكان المنطقتين. وتُنشر خلاصة مفهومة قبل اتخاذ القرار، وتتاح مناقشتها لسكان الكوفة والنجف وخبرائهما.

وفي الوقت نفسه، تكلف الحكومة المحلية فريقاً تنفيذياً لمعالجة عدد محدود من الاختناقات الخدمية الأشد أثراً. ويُحدد لكل ملف مسؤول، ومصدر تمويل متاح، وموعد إنجاز، والقرار الاتحادي المطلوب إن وجد. وتُنشر متابعة شهرية مختصرة، حتى لا تتحول دراسة الاستحداث إلى مهلة إضافية لتأجيل العمل.

أما على المستوى الاتحادي، فينبغي للهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات والوزارات والمحافظات إعداد بيان عملي للاختصاصات في القطاعات محل النزاع: من يخطط، ومن يمول، ومن يتعاقد، ومن يشغّل، ومن يراقب. ويتضمن البيان سجلاً للنقاط المختلف عليها، وآجالاً لمعالجتها إدارياً، وإحالة ما يتطلب تفسيراً أو تعديلاً إلى الجهة المختصة. ولا تخلق

هذه الآلية صلاحيات بقرار تنسيقي، لكنها تكشف مواضع التعارض، وتمنع إبقاء الخدمة رهينة مراسلات مفتوحة.

وتبدأ مراجعة أوسع للامركزية، بتكليف حكومي ومشاركة الجهات الرقابية والتخطيطية وخبراء مستقلين، على عينة متنوعة من المحافظات والقطاعات. وتستفيد المراجعة من تجربة مجالس التخطيط والتنمية التي يناقشها طورهان المفتي، مع التحقق من أدائها وقدرتها على إدخال الخبرة والمشاركة المحلية في عملية صنع القرار. ويكون معيار نجاحها مقدار ما تنتجه من تغييرات معلنة في توزيع المسؤولية والتمويل والرقابة، لا عدد الاجتماعات أو التوصيات.

ويمكن قياس التقدم في المسار المقترح من خلال نشر ملف الأداء والدراسة في موعديهما، وانخفاض مدد حسم الملفات المتنازع عليها، وتحسن مؤشرات الخدمة المختارة مقارنةً بخط أساس يُنشر أولاً. ولا توضع نسب تحسن افتراضية قبل معرفة هذا الأساس. أما مخاطر تعطيل البيانات أو تسييس الدراسة أو استخدام الإصلاح لدفن الطلب، فتعالج بتحديد آجال معلنة، ونشر أسباب التأخير، وإلزام الجهات المختصة بإصدار موقف مسبب بعد اكتمال التقييم.

قبل رسم خط آخر

ليس في عدد المحافظات بذاته ضمانٌ للكفاءة؛ فقد تتسع الإدارة عن قدرة مؤسساتها، وقد تضيق المدن أيضاً بإدارة لا تنصفها. ولهذا، يحتاج استحداث محافظة إلى حجة تتعلق بالمكان وحاجاته وقدرة مؤسساته، مثلما يحتاج الإبقاء على الحدود إلى حجة تتجاوز الاعتياد عليها.

ما ينبغي مقاومته هو أن يصبح التجزيء جواباً جاهزاً عن إخفاق لا نريد تفصيله. فقبل

أن نعدّ سكان الكوفة بإدارة جديدة، من حقهم أن يعرفوا ما الذي فعلته إدارتهم القائمة، وما الذي منعته بغداد بالفعل، وما الذي سيغيره المقترح في حياتهم. وعندها يصبح النقاش قابلاً للحسم على أساس منفعة السكان، ويصعب أن يضيع المسؤول مرة أخرى بين حكومة تقول إنها طلبت، وحكومة تقول إنها لم توافق.

التوصيات

تقود هذه المناقشة إلى توصيات تتعلق بإصلاح ممارسة اللامركزية وتحديد المسؤولية عن نتائجها، حتى يمكن تقييم التجربة على أساس ما أتيح لها فعلياً، وما أنجزته المؤسسات بهذه الإمكانات:

1. إجراء مراجعة قطاعية للصلاحيات المنقولة إلى المحافظات: تتولى الحكومة الاتحادية، عبر الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات، وبالتنسيق مع المحافظات والجهات الرقابية وخبراء مستقلين، تحديد ما نُقل قانوناً وما نُقل فعلياً، وما رافق ذلك من تمويل وموظفين وأصول، وما سُحب لاحقاً. فالمراجعة التي تبدأ بتعداد الصلاحيات وحده قد تنتهي إلى محاسبة المحافظة على اختصاص لم تكتمل قدرتها على ممارسته.
2. إلزام الوزارات والحكومات المحلية بكشف أسباب التعطيل: تنشر كل جهة، بصورة دورية وعبر الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات، الملفات المتوقفة والقرار المطلوب لإنجازها والجهة المسؤولة عنه وتاريخ طلبه، مع إتاحة جواب الطرف الآخر. ويُستخدم هذا السجل في الرقابة والمساءلة، بحيث لا تبقى عبارة «المركز يعرقل» أو «المحافظة عاجزة» تفسيراً عاماً يستعصي على الاختبار.
3. تثبيت الاختصاصات وربطها بوسائل تنفيذها: يصاحب نقل أي مهمة تحديد مصدر تمويلها والكوادر اللازمة لها وسلطة التعاقد والتشغيل والصيانة، ويخضع سحب الاختصاص لتقييم معلن يبين أسباب التعثر والنتائج المتوقعة من إعادته إلى المركز، ويُجرى ذلك عبر الأداة القانونية المختصة؛ فلا تستقر التجربة إذا ظلت حدودها تتغير تبعاً لقناعة الوزير أو المحافظ.
4. إعادة تنظيم العلاقة بين رسم السياسة وتنفيذها: انطلاقاً من ملاحظة المفتي بشأن

دور الوزارات، تُراجع الوظائف التي تستدعي تخطيطاً ومعايير ورقابة وطنية، وتلك التي يمكن إدارتها محلياً. ويُحدد لكل خدمة من يخطط ويمول وينفذ ويراقب، مع آلية لحسم الخلاف ضمن آجال معلنة، وإحالة ما يتطلب تفسيراً قانونياً أو تعديلاً تشريعياً إلى الجهة المختصة.

5. قياس النجاح بالخدمة التي تصل إلى السكان: يعتمد التقييم على انتظام الخدمة وجودتها وتغطيتها وكلفتها، ومدد إنجاز المشاريع واستمرار تشغيلها، مع مراعاة اختلاف موارد المحافظات وظروفها. وتبقى نسب الإنفاق وعدد المشاريع مؤشرات مساعدة؛ فقد يرتفع الإنفاق من دون أن يعالج الحاجة التي خُصص من أجلها.
6. تقوية قدرة الإدارة على اتخاذ القرار ومحاسبتها عليه: تُعزز وحدات الإسناد القانوني والفني، وتُوثق المشورة وأسباب القرارات، وتُراجع الإجراءات التي تدفع المسؤول إلى طلب موافقات لا تلزمه. وفي المقابل، تميز الرقابة بين الإهمال والتجاوز والفساد، وبين قرار اتُّخذ وفق إجراءات سليمة ولم يحقق نتيجته المرجوة. فالغاية أن يصبح العمل المشروع ممكناً من دون حاجة إلى جرأة استثنائية أو حماية سياسية.
7. إخضاع توزيع الموارد داخل المحافظة للمراجعة: تنشر الحكومة المحلية نصيب الأقضية والنواحي من الإنفاق والمشاريع، وتفسر أولوياتها على أساس السكان والحرمان وكلفة الخدمة، وتُوسع مشاركتها في التخطيط، مع الإفادة من مجالس التخطيط والتنمية التي يناقشها المفتي، بعد تقييم أثرها الفعلي. فاللامركزية التي تمنح المحافظة سلطة أوسع تحتاج إلى ضمانات تمنع احتكار مركزها لهذه السلطة.
8. ربط التمويل المحلي بالعدالة المالية والمساءلة: تُراجع فرص تنمية الإيرادات المحلية ضمن القانون، مع بيان كلفة تحصيلها وأثرها في السكان وأوجه إنفاقها،

وتجنب تحويل ضعف الإدارة إلى أعباء إضافية عليهم. وتظل التحويلات الاتحادية أداة لتقليص التفاوت بين المحافظات، وفق معايير معلنة تتيح التحقق من عدالة التوزيع وانتظام الإطلاقات.

ولا تكتمل هذه الإجراءات بإصدار تقرير جديد عن اللامركزية، بل ينبغي أن تنتهي المراجعة إلى التزامات محددة لكل جهة، ومواعيد لتنفيذها، ونتائج تُنشر وتناقش رقابياً. عندها يصبح ممكناً التمييز بين ضعف النظام الإداري وضعف القائمين عليه، ومعرفة ما يحتاج إلى إصلاح في المركز وما يحتاج إلى إصلاح في المحافظات.

لِدولةٍ فاعلةٍ ومجتمعٍ مُشارِك

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org