ولاية بغداد	• لواء بغداد الذي شمل ستة اقضية وهي (قضاء خراسان، قضاء خانقين، قضاء الكاظمية، قضاء سامراء، قضاء الدليم، قضاء عانة). • لواء الحلة وضم خمسة اقضية (قضاء الهندية، قضاء السماوة، قضاء الديوانية، قضاء النجف، قضاء واشامية). • لواء كربلاء لم تظهر له تشكيلات . • متصرفية البصرة: وتتبعها الاقسام الادارية التالية (البصرة، المتفق، العمارة، الكويت، نجد)
ولاية الموصل	ضمت ثلاثة الوية وهي: • لواء الموصل: واشتمل على ستة اقضية وهي (قضاء الموصل، قضاء العمادية، قضاء زاخو، قضاء دهوك، قضاء عقرة، قضاء سنجار). • لواء كركوك: وضم خمسة اقضية وهي (قضاء راوندوز، وقضاء اربيل، وقضاء كويسنجق، وقضاء رانية، وقضاء كفري). • لواء السليمانية واشتمل على ستة اقضية وهي (قضاء عنبر، قضاء بازيان، قضاء قره طاغ، قضاء شهر بازار، قضاء مركه، و قضاء).

اما الجهاز الاداري لتلك التقسيمات فتمثل بالهيكلية التالية :

الولاية	يكون الوالي على رأس الجهاز الإداري
الألوية	يكون على رأس كل لواء متصرف له سلطات الوالي في لوائه ومرجعه الوالي ويعين من قبل الدولة.
الاقضية	يكون على رأس الجهاز الإداري القائم مقام
الناحية	لها مدير يقوم برئاسة الجهاز الاداري في الناحية ويقوم بنشر القوانين ونظم الدولة وهو همزة الوصل بين مركز القضاء والمختارين في القرى.

أما المجالس المحلية فكانت مقسمة على النحو التالي:

مجلس الولاية الكبير	يتكون هذا المجلس من الوالي رئيساً والاعضاء المنتخبين بواقع اثنين من الاهالي ويجتمع مرة واحدة في السنة، ويضم المجلس مندوبين من الاسر الحاكمة العشائرية أو المدنية وبعض اشراف وممثلي الادارات المحلية.
مجلس إدارة اللواء	يتألف مجلس ادارة اللواء من متصرف اللواء رئيساً وحاكم القضاء ومفتي البلدة ورؤساء الاهالي غير المسلمين والمحاسب ومدير التحريرات، واعضاء دائمين ثلاثة من الاهالي المسلمين وثلاثة من غير المسلمين.
مجلس القضاء	يتألف من ثلاثة من الأهالي المسلمين منتخبين وثلاثة من غير المسلمين منتخبين كذلك الى جانب عدد من موظفي القضاء.
مجلس الناحية والقرية	يتولى رئاسته مدير الناحية ويضم اربعة من مجالس الاختيارية في القرى ومجلس ادارة القرية (مجلس الاختيارية) ويتكون بطريقة خاصة من اعضاء أو مختارين لا يزيد عددهم على اثنا عشر ولا يقل عن ثلاثة الى جانب أئمة المساجد ورؤساء الطوائف الروحيين غير المسلمين.

كما شكلت مجالس بلدية في كل مدينة ويتكون من رئيس ومعاون وستة اعضاء ومن واعضاء فنيين في الامور البلدية وامين الصندوق واعضاء منتخبين ويتولى المجلس الاشراف على المعابر وطرق المواصلات وعلى نظافة البلدة وزينتها وعلى المقاييس والموازين والاسعار والانارة وجمع الغرامات من المخالفين لقوانين المجلس البلدي.

ثانياً: مرحلة الحكم الملكي: وهي المرحلة التي مثلت الجهود الاولى لأنشطة العمل المحلي في القطر، خلال السنوات التي تلت تأسيس أول حكومة عراقية عام 1921م وصدور الدستور الاول عام 1925م وعبرت في معظمها عن تبني مجموعة قوانين وتعليمات حددت بموجبها التقسيمات وما يتصل منها بتولي مسؤولية ادارتها ومجالسها البلدية ومنها القانون الاساس لعام 1925م ثم قانون 58 لسنة 1927م وقانون 6 لسنة 1945م، ونصت تعليمات الحكومة البريطانية بإنشاء المجالس التي تكونت من (رئيس ومعاونين وكاتم اسرار على ان يكونوا من موظفي الدولة آنذاك ويعينون رسمياً) ، دون تحديد التعليمات جنسية الرئيس ومعاونيه، وعشرة اعضاء غير رسميين من السكان المحليين يتم اختيارهم من قبل رئيس المجلس ومن الملاك والوجوه البارزة في المدينة ، لقد عبرت المرحلة عن ضعف استجابة المجالس لمتطلبات المجتمع ومحدودية الاستخدام الكفء للموارد الاقتصادية نتيجة لانعدام البرامج التنموية، ذلك لأنها لم تكن شكل من اشكال مظاهر السيادة الشعبية ولارتباطها بخدمة المصالح الاجنبية والعشائرية.

ثالثاً: مرحلة الحكم الجمهوري والاستقلال: وهي مرحلة ما بعد ثورة 14 تموز 1958م، واستقلال العراق عبرت عن تدخل الدولة بصورة واضحة في تنظيم العمل المحلي ليتلاءم مع تطلعات الاستقلال والتحولات النوعية التي شهدها النظام السياسي والاقتصادي آنذاك، وما جاء به الدستور الجديد عام 1959م والدستور المؤقت عام 1968م والدستور المؤقت عام 2005م وارتكزت محاولات المرحلة بشكل عام على النحو التلقائي بالاعتماد على ما تقدمه البيئة الادارية اسلوباً لمواجهة الاحتياجات

التنموية المتزايدة التي شهدها المجتمع المحلي الى جانب تطوير عدد من المراكز الادارية بالاستعانة بالخبرات المحلية عند الشعور بالحاجة الى ذلك وبشكل عام اتسمت المرحلة باعتماد صفة اللامركزية الادارية وتقسيم العراق ادارياً الى عدة محافظات تتمتع كل منها بحرية في ادارة شؤونها.

لقد بدأت محاولات المرحلة بعد التحول من مسؤولية الدولة، رافقتها حاجة الى تطوير سياقات واجراءات لرفع كفاءة اجهزة الادارة المحلية باعتبارها الادارة الاساسية في تنفيذ الانشطة التنموية اذ لم يعد النمو التلقائي والبرامج غير المخططة مناسباً، وبالتالي بدأت تظهر توجهات جديدة لرسم ابعاد واتجاهات نظم الادارة المحلية الفاعلة والمؤثرة في المجتمعات المحلية.

من هنا شهدت المرحلة بدايات الخطوات العملية لممارسة نشاطات تطور الادارة المحلية مع بداية تنفيذ خطط التنمية وبما ينسجم والابعاد الحضارية والاجتماعية والاقتصادية فضلا عن تطوير القوانين والتشريعات، وتبلورت عندئذ منطلقات معاصرة للإدارة المحلية، تتميز بالمرونة والقدرة على مواجهة مستلزمات التطوير والتنمية المحلية الى حد ما .

لقد برز قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969، بمواده المحلية ذات طابع الاختصاص الشامل لإدارة الحكم المحلي واعتبر من يتولى الادارة المحلية ممثلاً عن السلطة التنفيذية، ويمارس الوظائف المنصوص عليها في القانون في حدود المدينة وعلى فروع الاجهزة الحكومية التابعة لها، واشارت المادة 54 من القانون الاتي :

1- يتكون مجلس المحافظة من:

أ- المحافظ وتكون له الرئاسة.
ب- نائب الرئيس وهو احد اعضاء مجلس المحافظة الذي ينتخبه المجلس من بين اعضائه ويحل محل الرئيس عند غيابه.
ت- اعضاء منتخبين من مركز المحافظة ومن الوحدات الادارية المركزية الملحقة بالمحافظة في حالة وجودها.
ث- اعضاء دائمين وهم معاون المحافظ للادارة المحلية ورؤساء الدوائر الفرعية في مركز المحافظة بصفتهم ممثلين عن الوزارات المختصة .

2- مجلس القضاء يتكون من:

أ- القائم مقام وتكون له الرئاسة.
ب-نائب الرئيس وهو احد اعضاء مجلس القضاء الذي ينتخبه المجلس من بين اعضائه ويحل محل الرئيس عند غيابه.
ت-اعضاء منتخبين من مركز القضاء ومن النواحي المركزية في القضاء في حالة وجودها.
ث-اعضاء دائمين وهم موظف الادارة المحلية المختص ورؤساء الدوائر الفرعية في القضاء بصفتهم ممثلين عن الوزارات المختصة.

3- يتكون مجلس الناحية من:

أ- مدير الناحية وتكون له الرئاسة
ب-نائب الرئيس وهو احد اعضاء مجلس الناحية الذي ينتخبه المجلس من بين اعضائه ويحل محل الرئيس عند غيابه.
ت-اعضاء منتخبين من الناحية.
ث-اعضاء دائمين وهم موظف الادارة المحلية ورؤساء الدوائر بصفتهم ممثلين عن الوزارات المختصة.

واشارت المادة 60 من القانون الى حجم المجالس وقد نصت على ما ياتي:

1- يكون عدد الاعضاء المنتخبين في مجالس الوحدات الادارية على النحو الاتي مع مراعاة احكام القوانين (2 ،3) من هذه المادة.

أ- مجلس محافظة بغداد (30) عضواً.

ب-مجالس المحافظات الاخرى (20) عضواً لكل مجلس.

ت-مجلس القضاء (12) عضواً.

ث-مجلس الناحية (8) اعضاء.

2- يجب ان يكون عدد الاعضاء المنتخبين في المجلس ضعف عدد الاعضاء الدائمين واذا لم تتوافر هذه النسبة في احد المجالس وفقاً للتوزيع المبين في الفقرة (1) من هذه المادة فعلى المحافظ أن يزيد عدد الاعضاء المنتخبين في ذلك المجلس بما يؤمن هذه الاغلبية وذلك ببيان يصدره ويعلنه بمركز الوحدة الادارية قبل سبعة ايام من تاريخ فتح باب الترشيح للعضوية.

وفي قانون 21 لسنة 2008، تمت الاشارة الى ان السلطات المحلية في المحافظة تتكون من مجالس منتخبة ولها اجهزة تنفيذية خاضعة لرقابتها، حسبما ذكر في المادة الثانية من الفصل السابع في الفقرات 1، 2، 3 من المادة الثانية.

أولاً	مجلس المحافظة والمجالس المحلية المنتخبة هي أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة تتمتع بالصلاحيات التي ينص عليها القانون.
ثانياً	لا يخضع المجلس لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو أي جهة اخرى غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة.
ثالثاً	تتألف السلطات المحلية في المحافظة من مجالس منتخبة وأجهزة تنفيذية خاضعة لرقابتها وإشرافها وتتألف من 1- المحافظ ونوابه، 2- القائم قام ، 3- مدير الناحية

أما المادة الثالثة من مشروع هذا القانون فقد حددت حجم مجالس المحافظات – أي عدد اعضاء كل مجلس ونسبة التمثيل النسوي فيه بالنص الاتي:

- يتكون المجلس من (25) عضواً ويضاف اليهم عضو لكل (200,000) نسمة حسب احدث الاحصائيات المعتمدة على ان لا يقل تمثيل النساء في المجلس عن ربع اعضائه.
- واشارت المادة (7) يتشكل مجلس القضاء من (10 اعضاء) ويضاف عضو واحد لكل (50,000) نسمة .

ماهية مجلس المحافظة طبقاً للقانون 21 لسنة 2008.

لقد عرفت المادة (2) أولاً من الباب الأول مجلس المحافظة بأنه (أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة، وله الحق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

جملة من الملاحظات يمكن ادراكها من خلال هذا التعريف عند التعرض إلى مفردات ذلك التعريف، ومن تلك الملاحظات، هو الاقرار والاعتراف بمنح مجالس المحافظات سلطتين التشريعية والرقابية، ولان مثل هكذا سلطات قد يثير تداخلاً بينهما وبين صلاحيات السلطة التشريعية المقررة وفقاً لدستور العراق النافذ وهما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، اذ تضمن التعريف عدداً مـــن الحدود لتلك السلطتين وهي:

1- أن السلطة التشريعية والرقابية الممنوحة لمجالس المحافظات وفقاً لهذا القانون هي (عليا ونافذة) فقط ضمن الحدود الادارية للمحافظة وبهذا لا يمتد الى محافظات اخرى .

2- أن تكون التشريعات محلية وفي حدود المحافظة وتهدف بالأساس الى تمكين إدارتها وفقاً للامركزية إدارية .

وقد يسأل البعض عن قيمة منح اللامركزية الادارية في ظل هذا القانون، وللجواب على ذلك لابد لنا من فهم مبررات اللامركزية الادارية والتي اجمع فقهاء القانون الاداري على ثلاث منها وهي:-

أ- وجود مصلحة محلية عامة بالاضافة الى المصالح على المستوى الاتحادي، فان لكل محافظة من المحافظات مصالح خاصة بها قد تختلف اقتصادياً أو اجتماعياً أو ثقافياً وبالتالي افساح المجال أمام المحافظات لتاخذ دورها في اشباع حاجات مواطنيها وتسيير أمورهم وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية، وذلك من خلال منح الشخصية المعنوية لتلك الوحدات الادارية المكونة للمحافظة لممارسة صلاحياتها المناطة لها وفقاً للمادة 22 من قانون المحافظات النافذ .

ب-قيام تلك المجالس بممارسة صلاحياتها التشريعية والرقابية وفقاً للقانون بما ينسجم مع تلبية الحاجات المحلية اذ ان الاقرار بوجود مصالح محلية عامة لا يكفي لإدارة تلك المصالح بل لابد من وجود قانون ينظم تلك الصلاحيات ويعمل على تسيير المرافق العامة وفقاً لأمرين وهما تلبية الاحتياجات المحلية بما لا يتعارض مع احكام الدستور أولاً والقوانين الاتحادية النافذة ثانياً.

ت-تخفيف العبء عن السلطة المركزية، لاسيما إذا عرفنا أن بلد كالعراق بمساحته الشاسعة وتنوعه القومي قد يثقل السلطة المركزية لإشباع الحاجات المحلية المتنوعة وبالتالي فان قيام الشراكة الادارية بين السلطات المركزية ومجالس المحافظات يضفي نوعاً من التعاون في اشباع تلك الحاجات بما يتلاءم واوضاع المحافظات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دون أن يعني ذلك تفرد المجالس بصلاحيات تشريعية ورقابية دون رقيب.

3- أن لا تتعارض التشريعات المحلية مع احكام الدستور والقوانين الاتحادية النافذة .

موظف الادارة المحلية

تسعى الإدارة المحلية لتحقيق أهداف متعددة، فهي تساهم في تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتساهم في توفير الخدمات للسكان المحليين، فتعمل على اشباع حاجاتهم وايجاد الحلول لمشكلاتهم، وتخفيف الاعباء الملقاة على الاجهزة المركزية وتدعم المفاهيم الديمقراطية فتزيد من عملية المشاركة الشعبية.

ولتحقيق هذه الأهداف والطموحات لا بد من توفير عمال وموظفين إداريين وفنيين مؤهلين ومتفرغين. وترى كثير من انظمة الادارة المحلية ضرورة الفصل بين المجلس المحلي الذي يعتبر إطاراً تمثيلياً يمثل فئات المواطنين، ويرسم السياسة المحلية بين موظفيه وعماله الذين توكل إليهم مهمة تنفيذ السياسات باعتبارهم تكنوقراطيين وغير سياسيين. ومن هنا تأتي ضرورة اختيار الموظفين اختياراً سليماً يوفر للمجالس المحلية الأفراد الأكفياء القادرين على تنفيذ خطط التنمية المحلية وخدمة المواطنين، وتحقيق الأهداف المرسومة. وهذا يستدعي وضع خطة لتصنيف الوظائف مما يساعد على وضع الشخص المناسب في مكان العمل المناسب. ومن ثم وضع سياسة حكيمة للتعيين منها الاعلان عن الوظائف بشكل واضح ومحدد لاستقطاب المواطنين الذين تنطبق عليهم الشروط المطلوبة ليتم الاختيار من بينهم، وكذلك عقد المسابقات لاختيار المتفوقين في موضوعات وقدرات ومهارات معينة مهمة لإشغال الوظائف المعلن عنها، ثم إخضاع من يتم تعيينهم لفترة تجربة معينة للتأكد من افضليتهم كفاءةً ومسلكاً.

وعلى الرغم من اختلاف انظمة العاملين في الادارة المحلية من دولة لأخرى ، الا ان هناك شبه اجماع على ضرورة توافر مجموعة من الصفات في اي نظام جيد للعاملين في مجال الادارة المحلية منها:

1- أن تكون الوظائف في الادارة المحلية متقاربة مع نظائرها في الحكومة المركزية أو القطاع الخاص من حيث نظام الحوافز والامتيازات

والرواتب وغير ذلك من الامور، كي تتمكن الادارة المحلية من استقطاب الافراد ذوي الخبرة والكفاءة والتأهيل اللازم.

2- أن يتم الاعلان عن الوظائف المحلية الشاغرة من خلال وسائل الاعلام المختلفة لاستقطاب اكبر عدد ممكن من المواطنين المؤهلين الراغبين في شغل هذه الوظائف وذلك لضمان اختيار افضلهم كفاءة ومقدرة.

3- اختيار المرشحين للوظائف على اساس الموضوعية والكفاءة فاختيار الكفوء من المتقدمين للتوظيف، وتحقيق عنصر الموضوعية في الاختيار يعتبران في معظم دول العالم مطلباً اساسياً في عمليات الاصلاح الاداري لان ذلك يضمن توفير الموظفين الاكفياء القادرين على العمل والعطاء بجدية وقدرة، الا ان تحقيق شرط اختيار الاكفياء من المتقدمين يرتبط بقانون العرض والطلب الخاص بالعمالة. فكلما كان عدد المتقدمين للتوظيف كبيراً كانت امكانية الاختيار والمفاضلة والتشدد في توفير الشروط متاحة بشكل اكبر. وفي المقابل فان ضمان تحقيق شرط الموضوعية في الاختيار يتطلب وعياً وحرصاً خاصاً لدى الافراد القائمين على عملية تقييم صلاحية وكفاءة المتقدمين لإشغال الوظائف.

4- اعتماد اسلوب الاختبارات كأداة للمفاضلة بين المرشحين للتوظيف لاختيار أكثرهم كفاءة وجدارة للوظائف المراد اشغالها.

5- توفير فرص مناسبة للترقية اعتماداً على معايير الجدارة والاقدمية.

6- توفير فرص التدريب اثناء الخدمة والمنح الدراسية وذلك لتنمية قدرات هؤلاء الموظفين، وتحسين مستوى خدماتهم وتقليل الاخطاء مما يوفر كثير من الجهد والوقت اللازم للإنجاز.

7- ضمان امكانية التظلم للموظفين وحمايتهم من الفصل التعسفي لتحقيق الامن الوظيفي.

نظم العاملين في الادارة المحلية :

تختلف نظم العاملين في الادارة المحلية باختلاف الدول، الا انها لا تخرج عن ثلاثة نظم وهي :

أ- النظام المستقل للعاملين لكل سلطة محلية :

وبموجب هذا النظام تتولى السلطة المحلية مسؤولية ادارة شؤون العاملين فيها، بما في ذلك سلطة التعيين والفصل. أما نقل الموظفين الى سلطة محلية اخرى او الى الحكومة المركزية فهو غير وارد. ويعتبر هذا النظام أكثر الانظمة شيوعاً في العالم، حيث يتصف بالمزايا التالية:

1- يراعي التنوع في ظروف الوحدات المحلية فلا يفرض نظام واحد يسري عليهما جميعاً مع اختلاف الظروف الخاصة بكل منهما.
2- يتيح للمجلس المحلي فرصة اختيار العاملين من ابناء المجتمع المحلي مما يشجع العمالة المحلية.
3- يزيد من امكانية التجاوب والولاء بين المجلس المحلي وموظفيه بسبب معرفة هؤلاء الموظفين المحليين بمشكلات مجتمعهم المحلي وظروفه.
4- يدعم استقرار الادارة المحلية، ويتيح لها القدرة على التصرف في الشؤون الهامة.
5- يتيح هذا النظام مجالاً رحباً للتنافس بين السكان المحليين للالتحاق بالعمل في الادارة المحلية مما يوفر للإدارة مجالا واسعا لاختيار الاكثر كفاءة ومناسبة للعمل .

ولكن هناك عيوب تتخلل هذا النظام اهمها:

1- قد تعجز الادارات المحلية عن وضع نظام مستقل جيد للعاملين فيها فتعجز تبعا لذلك عن استقطاب الكفاءات الادارية والفنية اللازمة لنجاح العمل وتحقيق الاهداف مما ينعكس بشكل سلبي على مستوى عمل هذه الادارات وخدماتها.
2- يحد من فرص الترقية أمام العاملين وخاصة للوظائف العليا.