E-ISSN : 2790-2404
P- ISSN 2070-9250
Qadaya siyasiyyat

Ministry of Higher Education
& Scientific Research
Al-Nahrain University
College of Political Science

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين
كلية العلوم السياسية

قضايا سياسية
Political Issues

مجلة فصلية محكمة

Arab Impact Factor
معامل التأثير العربي
2022:(2.11)
معامل تأثير (Arcif)
2022:(0.1712)

ملحق
العدد ٧٢
Issue 72

كانون الثاني - شباط - اذار / ٢٠٢٣
Jan. - .Feb - .Mar. / 2023

ثبت المحتويات

التسلسل	اسم البحث	رقم الصفحة
1	بالمعرفة والوعي تبديد الاوهام: الأوهام الأربعة عند فرنسيس بيكون انموذجاً م. د. حسن هادي رشيد	1ـ 26
2	الانفراد والتناظر في وسائل قوة الدولة دراسة في مضمون المقايضة الاستراتيجية وحرية التصرف م. انمار علي إبراهيم الزهيري	27-50
3	آثار الفساد السياسي على تحقيق التنمية م.م لبنى عادل عبد الرحمن	51-70
4	أثر العامل الإقليمي على الاعتدال في العراق بعد عام 2003 " الجمهورية الإسلامية الإيرانية والمملكة العربية السعودية أنموذجاً سيف نبهان إسماعيل	71-88
5	العزوف السياسي للمرأة العراقية بعد عام 2005 (الاسباب والنتائج) م.م.مفاز ابراهيم داود	89-104
6	أقلية التيغراي و مشكلات الأندماج الوطني في أثيوبيا م.م. عمر حسين علوان	105-128
7	التحديات السياسية وأثرها على الحكم المحلي في العراق م.م ميس محمود عداي	129-150
8	التدخل التركي العسكري في العراق وانعكاساته على الاستقرار السياسي م.م مريم علي ابراهيم	151-167
9	التدخل الدولي الإنساني في الصومال م.م مينا عدنان عبد الأمير	168-190
10	التنافس في الفضاء الخارجي وأثره على مفاهيم العلاقات الدولية "الامن أنموذجاً" م.م. أحمد حسن هادي	191-211
11	الحرب الروسية الأوكرانية وتداعياتها على الاقتصاد العالمي م.م. علي ضياء ربيع	212-228
12	السياسة المغربية لمواجهة التطرف الديني في منطقة الساحل والصحراء الحسن جلال عبد الواحد	229-246

13	السياسة الخارجية المصرية تجاه المعضلة الأمنية في ليبيا م.م. تغريد رياض علي	270-247
14	الصين واشكالية التعاون مع الولايات المتحدة الامريكية م. م. فرح طلال حسين الزوبعـــي	291-271
15	العلاقات الإيرانية – التركية وأثرها على العراق سياسياً واقتصادياً م.م. مروة علوان راضي	313-292
16	العلاقات الإيرانية السعودية من الصراع إلى الاتفاق م .م غادة أحمد عبد الكريم	334-314
17	القيم الاجتماعية والمشاركة السياسية للمرأة العراقية بعد عام 2003 م.م احمد محسن عليان	350-335
18	اللامركزية الإدارية في الدول الجمهورية (فرنسا انموذجا) م.م.مصطفى ياسين طه	364-351
19	اليهودية في فكر الحركات الدينية (الاسرائيلية) المرأة م.م. بتول طارق اسماعيل	387-365
20	المشاريع الصينية-العربية (مبادرة الحزام والطريق) م. م. مها غافل حسين	406-388
21	النظام البرلماني في العراق في ضل مجتمع متعدد المكونات م.م قاسم محسن علوان	425-407
22	النفط كمحدد للسياسة الاميركية تجاه العراق منذ 2003 م.م. فاتن عبدالستار جبار	444-426
23	الوعي السياسي واثره في الاحتجاجات العراقية بعد العام 2011 م. م. علي رزاق شحيت	466-445
24	الولايات المتحدة الامريكية وامن الطاقة (بحر قزوين انموذجاً) م.م صبا رشيد جبير الحيالي	487-467
25	إنتشار الإرهاب في بلدان غرب إفريقيا: تنظيم بوكو حرام م. م أحمد مخلف أحمد	514-488
26	انتشار النظام الديمقراطي التوافقي في النظم السياسية الدولية م.م.رغد حماد رجه	532-515
27	تأثير تقلبات سعر صرف الدولار الامريكي على عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي في العراق بعد عام 2019 م.م.عبدالله خضير عداي	553-533
28	تحديات الحكم اللامركزي في العراق بعد العام 2003 م.م. عمار عايد كطوف	578-554

29	تحولات الاقتصاد العالمي بعد عام 2020: جائحة كورونا أنموذجاً م. م. سارة محمود غزال	594-579
30	تنفيذ المسؤولية عن الحماية في كوت ديفوار م.م . فيصل غازي ناصر	617-595
31	توجهات المعاملات المالية غير المشروعة في ظل الاقتصاد الخفي غسيل الاموال أنموذجاً م. م. فيان فاروق محمد علي	632-618
32	متغيرات النظام العالمي والحروب المستقبلية م.م سعد روبس حمزه	657-633
33	مخاطر وأسباب ادمان المخدرات في العراق: المؤشرات والحلول م.م. لمى كريم خضير	682-658

التحديات السياسية وأثرها على الحكم المحلي في العراق

Political challenges and their impact on local governance in Iraq

* م.م ميس محمود عداي Mais Mahmoud

- **الملخص:**

تواجه الحكومة المحلية في العراق تحديات سياسية عديدة تؤثر على قدرتها على الحكم وتقديم الخدمات العامة للمواطنين. تعود أهم هذه التحديات إلى التوترات السياسية الداخلية، والصراعات العرقية والطائفية، والتدخلات الخارجية، والفساد الواسع النطاق. إذ يشهد العراق صراعات سياسية مستمرة بين الأحزاب السياسية المختلفة، مما يؤثر سلباً على استقرار الحكومة المحلية. تتعارض أجندات الأحزاب والتحالفات المتنافسة، مما يعرقل عملية صنع القرار وتنفيذ السياسات الفعالة. فضلاً عن التوترات بين مكونات الشعب التي تظهر بين فترة واخرى، إذ أن هذه التوترات تعرقل التعاون والتنمية المشتركة بين المحافظات المختلفة، وتؤدي إلى تقسيم المجتمع وتفتيت السلطة القائمة. وفي هذا البحث سنحاول تسليط الضوء على أبرز التحديات التي قد تواجه النظام السياسي في العراق.

- **الكلمات المفتاحية:** النظام السياسي، العراق، التحديات السياسية، الحكم المحلي.

- **Abstract:**

Local government in Iraq faces numerous political challenges that affect its ability to govern and deliver public services to citizens. The most important of these challenges are due to internal political tensions, ethnic and sectarian conflicts, external interference, and widespread corruption. Iraq is witnessing continuous political conflicts between different political parties, which negatively affects the stability of the local government. The agendas of competing parties and coalitions collide, hampering effective decision-making and policy implementation. In addition, the exacerbation of ethnic and sectarian tensions in Iraq, as a conflict arises between all the sects of Iraq. These conflicts impede cooperation and common development between the different provinces,

* كلية العلوم السياسية – جامعة النهرين mais.mahmoud1607f@ircoedu.uobaghdad.edu.iq

and lead to the division of society and the fragmentation of the existing authority. In this research, we will try to shed light on the most important challenges that may face the political system in Iraq.

- **Keywords**: political system, Iraq, political challenges, local government.

- **المقدمة:**

تواجه الحكومة المحلية في العراق تحديات سياسية متعددة ومتشعبة تؤثر على استقرارها وقدرتها على تحقيق التنمية المحلية وتقديم الخدمات العامة للمواطنين. تعود هذه التحديات إلى عوامل داخلية وخارجية تتراوح بين التوترات السياسية الداخلية والتوازنات العرقية والطائفية وحتى التدخلات الخارجية المتعددة. وتعد التوترات السياسية الداخلية أحد أهم التحديات التي تواجه الحكومة المحلية في العراق. تشهد البلاد صراعات سياسية بين الأحزاب المختلفة والتي تتصارع للحصول على السلطة وتأمين مصالحها السياسية. تتعارض أجندات هذه الأحزاب والتحالفات المتنافسة، مما يعوق عملية صنع القرار وتنفيذ السياسات الفعالة. هذا الصراع الداخلي يؤثر على استقرار الحكومة المحلية ويعرقل عملية الإصلاح والتنمية. فضلاً عن، التدخلات الخارجية من قبل دول ومجموعات مسلحة، مما يعرض سيادتها واستقلالها للخطر. تستخدم بعض القوى الخارجية العراق كساحة لتحقيق أجنداتها السياسية والاقتصادية، مما يعرض الحكم المحلي للضغوط والتحديات الإضافية. وكذلك تفشي ظاهرة الفساد الواسع النطاق التي تؤثر سلباً على أداء الحكومة المحلية. تتضمن هذه الظاهرة الرشوة والاختلاس وسوء الإدارة المالية، مما يقوض الثقة في الحكومة ويعطل تقدم العمل الحكومي.

- **اهمية البحث:**

تتجلى أهمية هذا البحث من خلال:

1. أن استقرار الحكومة المحلية أمرًا حاسمًا للحفاظ على النظام والاستقرار السياسي في العراق. عندما تتعرض الحكومة لتحديات سياسية كبيرة، يمكن أن يؤدي ذلك إلى تدهور الأوضاع الأمنية والاجتماعية والاقتصادية، مما يعرض استقرار البلاد للخطر.

2. أن التحديات السياسية المتنوعة عقبة أمام عملية صنع القرار الفعال في الحكومة المحلية. عندما تكون هناك صراعات وتوترات سياسية، يصعب على الحكومة اتخاذ القرارات الصائبة وتنفيذها بفعالية، مما يؤثر سلبًا على تقدم العمل الحكومي وقدرتها على تلبية احتياجات المواطنين.
3. تعد التحديات السياسية محفزًا لتعزيز مفهوم الديمقراطية وتطوير آليات التعايش السياسي في العراق. من خلال مواجهة وتخطي هذه التحديات، يمكن للبلاد تعزيز مشاركة الأطراف المختلفة وتوسيع المساحة السياسية لتحقيق توازن أفضل وإرساء مبادئ العدالة والشمولية.
4. التحديات السياسية مصدرًا رئيسيًا لانتشار الفساد في الحكم المحلي. تواجه الحكومة صعوبات في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة.

- **مشكلة البحث:**

تتبلور إشكالية البحث في "كيفية تأثير التحديات السياسية على الحكم المحلي في العراق وقدرته على تقديم الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية من خلال تحديد طبيعة التحديات السياسية وكيفية تأثيرها على استقرار الحكومة المحلية وقدرتها على صنع القرارات الفعالة وتنفيذ السياسات. وفهم طبيعة وأثر هذه التحديات وتحليل أسبابها وتأثيرها على الحكم المحلي، بالإضافة إلى اقتراح حلول لتعزيز استقرار الحكومة المحلية وتحسين قدرتها على تحقيق التنمية في العراق".

- **فرضية البحث:**

ينطلق البحث من فرضية مفادها "أن التحديات السياسية التي تواجه الحكومة المحلية والمتمثلة بالتوترات السياسية الداخلية، والتوازنات العرقية والطائفية، والتدخلات الخارجية، والفساد الواسع النطاق في العراق تؤثر سلبًا على استقرارها وقدرتها على تحقيق التنمية ويعوقون قدرة الحكومة المحلية على اتخاذ القرارات الفعالة، ويؤثرون على قدرتها على تقديم الخدمات العامة وتحقيق التنمية المستدامة في البلاد".

- **الاطار المنهجي للبحث:**

سيتم الاعتماد على منهج التحليلي الذي يهدف إلى وصف وتحليل الظواهر والمفاهيم بشكل مفصل ومنهجي، من خلال تحليل التحديات السياسية وأثرها على الحكم المحلي في العراق وفهمها فهمًا عميقًا، وتحليل البيانات والمعلومات المتاحة، وتفسير العلاقات والأسباب والتأثيرات بين التحديات السياسية المختلفة واستقرار الحكم المحلي.

- **تقسيمات الدراسة:**

تم تقسيم البحث على ثلاثة محاور فضلاً عن مقدمة وخاتمة، إذ جاء المحور الأول بعنوان (التحديات الدستورية والقانونية) وتناول المحور الثاني (التحديات السياسية) أما المحور الثالث فقد تناول (ضعف أداء الحكومات المحلية).

اولا: التحديات الدستورية والقانونية

إنَّ تداخل وتعارض الاختصاصات والصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية يمكن ملاحظتها من خلال التداخل بين النصوص الدستورية ونصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008مم المعدل، إذ كان هناك تنازع في الاختصاص والسبب هو عدم وضوح النصوص الدستورية والقانونية أو عدم الاتفاق على تغيير موحد لهذه النصوص[1]. إذ إن مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية قسمت على ثلاثة انواع هي[2]:

1- اختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية.

2- اختصاصات مشتركة بين السلطة الاتحادية والسلطة الاقليمية قبل إدارة النفط والغاز، وتنظيم مصادر الطاقة وإدارة الكمارك وإدارة الموقع الاثرية ورسم السياسات البيئية والتنمية والتخطيط والبيانات والتعليمية والمواد العام

3- اختصاصات مجلس الناحية: إذ إن من الناحية التشريعية عند الاطلاع على النصوص الدستورية وجدنا أنَّ التنازع التشريعي بين السلطة التشريعية الاتحادية والإدارة المركزية تنازع ايجابي بشأن المادة(112) من الدستور العراقي 2005م كتنازع صلاحيه فرض الضرائب والرسوم واستعادة الثروة الوطنية بشكل مشترك في الحقول الحالية دون المستقبلية، ومدى إمكانية المحافظات غير المنتظمة في اقليم على إصدار تشريعات، وقد يكون التنازع بين المركز والمحافظات تنازعاً سلبياً ويحدث ذلك عند عدم تدخل كل من السلطة التشريعية الاتحادية والمحافظات بشأن مسألة تتطلب التدخل لحلها[3].

---

[1]) رياض عبد عيسى الزهيري، الرقابة على اعمال الإدارة في النظام القانوني الجزائري- دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، 2012، ص72.

[2])جمال ناصر جبار الزيداوي، دراسات دستورية، سلسلة كتب مركز العراق للدراسات، العدد(35)، مطبعة البيئة، بغداد، 2009، ص142

[3]) امير عبدالله احمد، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم وضمانه الرقابة عليها، مكتبة القانون المقارن، بغداد 2014، ص53ص56.

1. التحديات الدستورية والقانونية:-

أ.إذ نصت المادة(22/ثانياً) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005م على منح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وقف مبدأ اللامركزية الإدارية ويكون ذلك منظم بقانون وكذلك نصت المادة(2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008م المعدل يكون على مجلس المحافظة ويقصد به هو السلطة التشريعية والرقابية ان يكون له الحق في إصدار التشريعات المحلية بما يساعدها ويمكنها من إدارة شؤنها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية على ان لا يتعارض ذلك مع القوانين والدستور ويكون ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية[1].

ب.استمرار اعتماد المحافظات على الحكومات الاتحادية في تلبية حاجاتها وتأميناتها المالية بدلاً من تعزيز قدراتها الذاتية في توفير الموارد المالية اللازمة وتيسير الإدارة المحلية وهذا يثير مشكلات اخرى الا وهي ضعف القدرات الإدارية المحلية، مما يؤدي إلى عدم تمكين الكثير من المحافظات في بلوغ مستويات اخرى في الميزانية الاستثمارية. وعلى الرغم من وجود العديد من المؤسسات الاتحادية على مستوى المحافظات[2].

إذ اصبحت عقبات رئيسة امام المحافظات في تنفيذ المشاريع التنموية في المحافظة وذلك بسبب التأثير الذي اعتادته عمليه تشريع الموازنة العامة ومصادقتها وإصدارها ويكون ذلك بعد مدة من اقرار الموازنة المالية السنوية، كونها الأساس الدافع في تنفيذ المشاريع في المحافظة، وادى ذلك إلى تعالي صيحات المؤتمرين المحليين ومؤتمر السلطات الإقليمية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم[3]، اما فيما يخص الضرائب والرسوم المحلية، فأن الحكومة قد قطعت دابر السلطات المحلية وكان ذلك عن طريق الاعمامات التي صدرتها الأمانة العامة لمجلس الوزراء على اساس ان الضرائب والرسوم لا تعدل ولا تفرض ولا تجنى ولا يعفى عنها الا بقانون[4].

---

[1]) المادة(2/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

[2]) زهير الحسني، حيدر وهام واخرون، دعم اللامركزية الحكم المحلي للمساعدة في تقديم الخدمات في العراق دراسات حول اللامركزية، الجزء الثاني، 2012، ص225.

[3]) ينظر: توصيات مؤتمر الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المعقد في بغداد 2011، منشور في موق البركان العراقي على الانترنيت http://parliamentiraq.com/msite

[4]) ينظر: البند(الاول) من المادة 28 من الدستور جمهورية العراق لسنة 2005. وكذلك ينظر: دليل تقديم الوكالة الامريكية للتنمية الدولية: قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل مع قرارات المحكمة الاتحادية

كما جاء مخالف لقانون المحافظات غير المنتظمة وقانون المحكمة الاتحادية وقد بينت ذلك بموجب القرار المرقم(16/اتحادية/2008م في2008/4/21م) (بأن مجلس المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض جباية وانفاق الضرائب المحلية وسن القوانين الخاص بفرض انفاق الرسوم والغرامات الضمنية، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية التي جاء بها الدستور [1].

وبذلك اهتم الدستور العراقي ونصوصه الدستورية نسبياً في المشكلات التي ادت إلى ارباك اختصاصات مجالس المحافظات. فضلاً عن، عدم قيام الحكومة بتقديم التشريعات التي نص عليها الدستور إلى البرلمان لإصدارها وعدم تفعيل التشريعات الدستورية لعمل الحكومات المحلية، هو احد اسباب فشل مجالس المحافظات لقلة التخصيصات التي لا تتناسب مع حاجات المحافظات التي كانت تعاني منها اغلبها[2].

2. وكذلك من المحددات القانونية وفق قانون مجلس الاتحاد أخذ الدستور النافذ بنظام المحليين[3]:-

أ. مجلس النواب والذي يمثل افراد الشعب كافة.

ب. مجلس الاتحاد الذي يمثل حكومات الأقليم والمحافظات.

الا انه لم يجرِ تشكيله إلى الان، مما سبب مشكلات في ابراز شخصية هذه المجالس والأقليم وخلف ذلك مشكلات مع الحكومة الاتحادية، اذ منح الدستور كل ما يتعلق بالعضوية في مجلس الاتحاد واختصاصاته والعلاقة بينه وبين مجلس النواب إلى إصدار قانون لاحق من مجلس النواب، ويجب ان يوافق عليه ثلثي أعضاءه[4]، وان من اسباب عدم اقرار هذا القانون هو عدم النص على تفاصيل مجلس الاتحاد في الدستور مما يشكل ثغرة في البند القانوني للدولة الاتحادية فلا يوجد مبرر قانوني يجعل مجلس النواب في موقع اسمى من مجلس الاتحاد وذلك لاسباب عدة منها[5]:

2017، ص19، وكذلك ينظر: اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم 27/في 2012/1/24 والذي يتضمن تعطيل صلاحية مجلس المحافظة في فرض الضرائب والرسوم.

[1]) علاء صبري التميمي، قرارات المحكمة الاتحادية العليا مع بعض فنون القوانين ذات العلاقة، من دون مكان نشر 2009، ص256.

[2]) انور جاسب الطريف، اللامركزية والاقاليم بين التشريعي وامكانية التطبيق مركز دراسات البصرة، جامعة البصرة، دراسات حول اللامركزية، ج2، 2012، ص235.

[3]) المادة(65) الدستور العراقي النافذ لعام 2005م.

[4]) المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان، هيكلة مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة، ص9.

[5]) عبد المجيد احمد عبدالله، اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية، مصدر سبق ذكره،ص8.

أ.ضعف تمثيل الأقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بوصفها نواة لتشكيل الأقليم الجديدة في السلطة التشريعية.

ب.اسناد امر تشكيلها بقانون عادي يصدر عن مجلس النواب مما يجعله تابعاً له لإقرار الحق في تعديله كما يعدل القانون العادي، والاتفاق للتوصل إلى حلول بشأن القوانين وإلى تحسن الأقليم ولاسيما التي تتعلق بالموارد الضعيفة من مواد وغاز ونفط غيرها.

ومن اسباب تشريع قانون مجلس الاتحاد وإعطاءه بعض الصلاحيات على حساب مجلس النواب ومن المؤكد إن ألاخير شرع قانون من شأنه نزع بعض صلاحياته واختصاصاته مع ملاحظة ان انتهاء الدورة النيابية الثامنة دون تشريع هذا القانون يعد مخالفة دستورية لمادة(137) من الدستور العراقي النافذ[1].

وعدم وجود قانون ينظم وضع العاصمة على الرغم من تأكيد الدستور النافذ في المادة (124) منه يشكل عائقاً امام ممارسة الرقابة وعدم التميز بين المحافظة والعاصمة، ويعد ذلك من الاشكالات القانونية التي تحد من مجالس المحافظات[2]. وأما موضوع امانه عاصمة بغداد احد هذه الاشكاليات فهي وفق قانون المحافظات النافذ تعد من الدوائر التنفيذية فهي تدفع لرقابة السلطة أم لرقابة مجلس محافظة بغداد؟ وعند الرجوع إلى قانون المحافظات النافذ اكدت المادة (2/أولاً) على (عدت مجلس المحافظات السلطة التشريعية والرقابة تختص بالرقابة بجميع انشطة الهيئات التنفيذية[*] وذلك بأستثناء ما ذكره القانون النافذ)[3]. ومن ثم له الحق في مراقبة اصحاب المناصب العليا في المحافظة وهم رؤساء الأجهزة الامنية

---

[1]) علي عباس عبد مهدي، رقابة السلطة الاتحادية على اداء المحافظات في العراق بعد عام 2005، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 2018، ص138-139.

[2]) يوسف فؤاد الهيتي، اللامركزية الادارية في الاقليم، مصدر سبق ذكره، ص148.

*) الهيئات التنفيذية المحلية: هي الدوائر التي تقوم بتقديم الخدمات المحلية في المحافظة مثل دائرة الكهرباء والصحة والتربية والبلديات. للمزيد من التفاصيل ينظر: المادة (اولاً) قانون المحافظات النافذ والمادة(7/سادساً) منه نصت على (حق مجلس المحافظة في الرقابة على جميع انشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد ضمان حسن اداء اعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي) ويقصد بالدوائر ذات الاختصاص الاتحادي اي الدوائر التي يشمل اختصاصها اكثر من محافظة واحدة حتى وان كان مقر علمها في محافظة معينة مثلاً دائرة التسجيل العقاري/كربلاء الاولى دوائر فرعية تابعة لوزارة العدل التي هي وزارة سيادية اتحادية. للمزيد من التفاصيل ينظر: قرار مجلس شورى الدولة ومجلس الدولة رقم (52) لسنه 2010م في 2010/4/29م.

[3]) المادة (1) النظام الداخلي الموحد للمجالس البلدية والمحلية في محافظة بغداد لسنة2009 تنص على تألف السلطات المحلية في محافظة بغداد سن التشكيل الاتية: اولاً/ سلطة مجلس محافظة والسلطة العليا من المحافظة لها جهازان تنفيذيان متمثلان في المحافظة والامانة وخاضعان لإشرافه رقابته..)

والمدراء ومن غير رؤساء الجامعات والقضاء وقادة الجيش أو عد مجلس محافظة بغداد امانه العاصمة جهاز تنفيذي للمجلس[1].

وقد جرى حسم جدال موضوع امانه العاصمة من مجلس شورى الدولة في اقراره الافتتاحي المرقم(50 لسنة 2010 في 2010/4/29)، بعدم اعتبار امانه بغداد من الدوائر التنفيذية المحلية التابعة لمجلس محافظة بغداد، وان مهام واختصاصات مجلس المحافظة المنصوص عليها في المادة (7) من قانون المحافظات النافذ تنصرف إلى المدراء العاملين للدوائر البلدية خارج حدود التصميم الاساس لمدينة بغداد ولا تنصرف إلى المدراء العاملين لدوائر امانه بغداد[2].

ومن الأمثلة البارزة حول ذلك، قرار المحكمة الاتحادية بإصدار تشريعات تختص بأعمال دائرة ممولة ذاتيا ومرتبطة بوزارة اتحادية قد جاء ذلك تتمة قيام مجلس محافظة النجف الاشرف بقرار رقم (3 لسنة 2010) والمتضمنة تمليك المتجاوزين على عقارات الدولة ودفعها للبيع للمتجاوزين عليها على وفق اسعار محددة أو تقدم طلب إلى مدير بلدية الكوفة بتطبيق القرار اعلاه، الا انه امتنع عن اصداره بوصفه لا ينطبق على الدائرة وهي غير ملتزمة بتطبيقه[3].

وهناك قوانين اخرى معطلة إلى الان وهذا التعطل ضمن عمل مجالس المحافظات ومن امثلة هذه القوانين الآتي[4]:

أ.قانون تأسيس الهيئة العامة لضمان حقوق الأقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وهو ما وردَ في مادة(105) من الدستور النافذ لعام 2005م.

ب.القانون تأسيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في المادة(106).

ت.قانون إدارة النفط والغاز المادة(112).

ث.قانون إدارة الاثار والمواقع الاثارية التي تدار بالتعاون مع الأقليم والمحافظات (123).

ج.قانون إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقليم والمحافظات وقانون تفويض السلطات المادة(123).

ح.قانون الإدارة المحلية(125)

---

[1]) اسماعيل صعصاع عيدان، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في التشريع العراقي دراسة مقارنه محلية مركز دراسات الكوفة السنة السابعة العدد26، 2012، ص117.

[2]) اسماعيل صعصاع عيدان، مصدر سبق ذكره، ص118.

[3]) احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام 2013، مجلة التشريع والقضاء المحلي، المجلد (6)، ص96.

[4]) يوسف فؤاد الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم، مصدر سبق ذكره، ص145.

كل هذه القوانين جاءت بنص دستوري ونص المشرع الدستوري جاء قانون لاحق يتم صدوره من السلطة التشريعية أي مجلس النواب لكن صار عكس ذلك[1].

3. ومن المحددات القانونية الاخرى هي[2]:-

أ.عدم استقلال الجهات الرقابية وذلك بمنح مجالس المحافظات صلاحيات اعفاء اصحاب المناصب العليا بموجب (م/7/تاسعا/2) من قانون المحافظات النافذ قد طال تطبيق هذه المادة من المسؤولين من الدرجة العليا من ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئه النزاهة.

ب.نصت المادة(47) من القانون اعلاه على موضوع دوائر المحافظات النافذ وقد طال تطبيقه من الجهة الخاضعة إلى الرقابة.

ب.عدم الالتزام بالنصوص القانونية وحدث نزاع وطلب التوضيح بشأنه في المادة(10/ثامناً) من القانون المعدل الثاني رقم(19 لسنة 2013) لقانون المحافظات النافذ وينص على (اتخاذ الاجراءات الإدارية والقانونية بحق موظفي الدولة والعاملين في المحافظة وفقاً للقوانين الخاصة بهم ويخول المحافظ صلاحية الوزير المخطئ فالنص يشر الى تحويل المحافظ صلاحيات الوزير المختص وبالرغم من تمتعه بهذه الصلاحية لكنه لا يملك سلطة معاقبة موظفي الدوائر الحكومية الاتحادية العاملين في المحافظة وانما اقتصرت سلطته على الموظفين المحليين دون غيرهم من الموظفين التابعين للوزارات الاخرى[3].

وذلك لحدوث تنازع في تفويض هذه الصلاحيات إلى رؤساء الوحدات الإدارية جاء قرار مجلس شورى الدولة بالتأكيد على مبدأ قانون المحافظ وهو (للمحافظ صلاحية الوزير المختص في منح كتاب الشكر للموظفين العاملين في المحافظة ويترتب على ذلك الاثر القانوني الذي يترتب عليه كتاب الشكر الممنوح إلى الوزير المختص لمنع الارتباك في اعتماد تطبيق النصوص القانونية[4].

---

[1]) يوسف فؤاد الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الاقاليم، مصدر سبق ذكره، ص146

[2]) وفاء المهداوي، انعام مزيد الخداعي، برنامج تنمية الاقاليم في العراق في منصع اللامركزية الادارية واهداف التنمية المحلية المستدامة بمدة 2006-2012، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة التاسعة، العدد (42)، ،بغداد، 2014، ص80.

[3]) رائد حمدان عاجب المالكي، الحكومات المحلية دراسة النظم الحكم المحلي وتطبيق في العراق وفقا لأحكام دستور 2005، وقانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدل، ص219.

[4]) قرار مجلس شورى الدولة رقم(2014/80/في 9/7/ 2014/ قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2014، ص147.

ثانيا:التحديات السياسية:-

إن التحديات السياسية التي تحد من تطوير الحكومات المحلية كثيرة إذ إنَّ تطبيق نظام اللامركزية الإدارية لا يكتفي بالتنظير للمبادئ والافتراضات التي تعتمد عليها اللامركزية أو بتنظير وتنظيم القواعد والاسس القانونية التي تنظيم عملها بل ان النظام السياسي يوجد داخله تحديات تحد من تطوير اللامركزية وتؤثر سلبياً فيها. وعليه سيتم التطرق الى اهم تلك التحديات وكما يأتي:

1.الاحزاب:-

وتعدّ الاحزاب السياسية اساس العلاقات الناشئة بينها وبين المجتمع السياسي والرئاسي العام وكذلك المهام التي تقدمها تحد من مفهومها، وان هناك عوامل تؤثر في الاحزاب السياسية منها[1]:

أ. طبيعة تكوينها الداخلي.

ب. حجم العلاقات.

ت. العوامل الاجتماعية والفكرية والتأريخية والدينية.

ث. الاختلافات الفقهية التي تصنف انواع النظم الحزبية سواء كان نظام الحزب الواحد أم نظام ثنائي الحزبية[2].

وانَّ غياب الثقة السياسية هي القاعدة الأبرز والاساس بين الكتل السياسية. فضلا عن، تحول بعض الوزارات والدوائر والهيئات إلى اقطاعات سياسية بسبب المحاصصة السياسية والمذهبية ادى ذلك إلى التنافر والتوتر الاجتماعي بين اطياف الشعب واسهمت ممارسات تلك الكتل الحزبية في ايجاد حالة عامة من التأزم التي يعانيها المواطن والدولة في ان واحد[3].

وانَّ التعددية الحزبية والافراط في وجود الاحزاب السياسية في العراق يؤدي إلى ارهاق ميزانية الدولة وان غياب الفهم الحقيقي للامركزية الإدارية لدى الكتل السياسية الخاضعة إلى الدستور وتفسيره الانتقائي بمدى امتلاك كل جهة لأوراق سياسية تمكنها من الهيمنة على مصادر القرار السياسي والاقتصادي وان التجاذبات السياسية واعتماد الكتل السياسية لمبدأ ردات الفعل في تعاملها مع اللامركزية باستعمال ورقة

---

[1]) ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانون للأحزاب السياسية في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003، ص21.

[2]) صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1991،ص126. وكذلك ينظر: طارق علي الربيعي، الانظمة السياسية مكتبة السنهوري، بغداد، 1996، ص381 وما بعدها. وينظر: حسان محمد شفيق العاني: الانظمة السياسية المقارنة دار المعارف، بغداد 1980، ص73.

[3]) ستار جبار علاي، الانتخابات وبناء الدولة في العراق، بيت الحكمة، بغداد، 2011، ص99.

الضغط المتمثلة بالمادة ألاولى من القرارات التنفيذية الخاصة بتكوين اقليم (رقم13 لسنة 2008م)، إذ اتاحت لكل محافظة تكوين اقليم وهذا يعني ان النص القانوني اجاز تشكيل ثلاث اقليم إلى جانب اقليم كوردستان وضعفَ مفهوم الدولة الوطنية؛ بسبب قوة الجماعات الفئوية والعشائرية إذ اصبح الولاء الاكثر للجماعات والعشائر وغلبت الهوية الفرعية على الهوية الوطنية وحلت محلها[1]، مع ان للاحزاب الجزء الاكبر من الحد من تطوير الحكومات المحلية إذ اثرت التحالفات المدنية التي كانت تلتزم بها الكتل السياسية ايجاباً وسلباً في اداء مجالس المحافظات وقد تم اتفاق أعضاء الكيانات المتآلفة مع التحالف على عرض الموضوع في جلسة المجلس وتجديد التصويت اذا كانوا هم يمثلون الاغلبية؛ وهذا يؤدي إلى تعطيل جلسات المجلس ويعكس سلباً على اداءها ومع إن التجربة جديدة ولم تنضج بعد فأن ذلك يؤدي إلى عدم تبني ايجابية التنوع في الاحزاب والكيانات التي تعني بعرض الافكار والحلول الجديدة[2].

ونتيجة ذلك فأن العضو في مجلس المحافظة يختلف في عمله وتعاطيه مع المهام الموكل بها عن عضو مجلس النواب؛ وذلك لان اداء أعضاء مجالس النواب يدورون في محاور عدة بعضها قانونية وسياسية واخرى دستورية واقتصادية واجتماعية للإسهام في رسم سياسة الحكومة إذ ان هذه الخاصية تمنح أعضاء مجالس النواب الحق في التدخل في التكتلات السياسية، وبذلك فأن أعضاء مجالس المحافظات لا يمتلكون تلك الميزة نفسها، لان محور اعمالهم يدور في الشأن الخدمي فهم حكومة مصغرة داخل المحافظات لكن الواقع اصبح غير ذلك إذ اصبحت الحكومات المحلية الجزء الاكبر من اللعبة في اطار التكتلات السياسية والمحسوبية الحزبية، وعقد الصفقات في توزيع المناصب ويكون ذلك دون محاسبة المقصرين ومعاقبتهم وهذا ادى إلى نهب واهدار المال العام وتفشي الفساد وسوء الخدمات التي كان يجب ان يشعر بها المواطنون بواقعية عمل تلك المجالس والعاملين فيها[3].ان المحاصصة الحزبية في مجالس المحافظات ادت إلى الفساد بأشكاله كافة وادت إلى عرقلة المؤسسات الحكومية، وقد سبب ضرر بمصالح المواطنين وبدورها ادت إلى ضعف المجالس المحلية لان كان من بين ما يرمي اليهِ هو مصالح شخصية ومحسوبية ومنسوبية وهذا ادى إلى ترسيخ مفاهيم الخلافات السياسية على الواقع الخدمي، إذ اصبحت تدار حسب مزاجيات الاحزاب وحسب مصالحهم وطبيعة علاقاتهم وبذلك فقدت المبادئ والعدالة

---

[1]) المصدر نفسه، ص100.

[2]) تقرير رصد اداء مجالس المحافظات، مرصد مجالس المحافظات، مؤسسة ام اليتيم، التقرير الاول، 2012، ص56.

[3]) علي جاسم، وظائف ومستويات مجالس المحافظات، جريدة المؤتمر الالكتروني، العدد 2770، 6/27 2013، على الرابط الالكتروني http//www.almutmar.com/index.qhp?d=20095777

الاجتماعية في المحافظة[1]. ان عدم وجود آليات عمل منظمة ومستقرة لمجالس المحافظات؛ بسبب حداثة التجربة وخطواتها إلى التغيرات السياسية وعقد صفقات في تكوين المجالس بين الدورات الانتخابية الاخرى، ادى ذلك لافتقارها للعمل المؤسساتي القائم على كفاءة الجهاز الإداري في المحافظات وافتقاره إلى الملاكات الفنية والتخصصية المؤهلة للنهوض بهيئات التنمية المحلية في المحافظات[2].

أما انتخابات مجالس المحافظات من وجهة النظر السياسية، هي واجبات هذه المجالس هي واجبات خدمية في الاساس ونرى أن المرشحين الذين شغلوا هذه المناصب هم سياسيين وليسوا من رجال الهندسة أو الاقتصاد أو رجال الاعمال ولهذا، فأن تصرفاتهم وآرائهم الإدارية ذات صبغة سياسية وتغيب عن افكارهم واذهانهم المشاريع التي تؤدي بالنهوض بالواقع الاقتصادي والمعاشي للمحافظات المرشحين لها وهذا بدوره يشكل خلل كبير في تفاقم ازمات المحافظات على الاصعدة كافة[3]. إن التمثيل النسبي الذي جرى تطبيقه ادى إلى غياب دور المعارضة؛ بسبب اشراك اغلب الاطراف السياسية في السلطة مما ادى ذلك إلى خلو الساحة من المعارضة والحاق الضرر بالعملية السياسية وفرض نتائج الانتخابات الأمر الذي سبب خلل في النظام الانتخابي المعمول به[4].ومن التحديات السياسة التي تكون لها صله بالأحزاب هو ضعف ثقة الجماهير بالأحزاب السياسية إذ إن ضعف الثقة بين الاحزاب السياسية لاسيما بين قياداتها السياسية وغياب الرؤى المشتركة والتركيز على نهج المحاصصة السياسية[5]. إذ تساهم الاحزاب في تفعيل الدور الرقابي للبرلمان ومع وجود التعددية الحزبية التي تكون اكثر قدرة من عمل النواب كأفراد في مراقبة الاداء الحكومي وذلك للحصول على المعلومات المطلوبة، إذ اثبتت التجارب ان للبرلمان مكون اكثر تفاعل في الدولة التي تعتمد التعددية الحزبية[6].وان التعددية الحزبية تظهر في الدول التي تتميز

---

[1]) واثق الجابري، نجاح الانتخابات بتحقق اهدافها، جريدة المؤتمر، العدد 2724، 29/نيسان، 2013، ص8.

[2]) كامل كاظم بشير الكناني، السلطات المحلية والتنمية وتحليل في اللامركزية الادارية والنتيجة المحلية اشاره الى التجربة العراقية،

[3]) مؤسسة المدى، تفعيل دور مجالس المحافظات اقتصادياً، المجلة الاقتصادي، العدد 1931، مؤسسة المدى للأعلام الثقافة والفنون، السنة الثامنة، 12/ تشرين الاول 2010، ص13.

[4]) عبد العزيز عليوي عبد العبادي، نظم انتخابات مجلس النواب العراقي بعد عام 2003، ط1، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، 2013، ص182.

[5]) نجم الدليمي، دور الرقابة الشعبة على لأداء الحكومي في الميدان السياسي والاقتصادي والاجتماعي، بحث منشور على الموقع الالكتروني:Http;//www.aukawa.com تاريخ 2018/4/24>

[6]) قتاد صالح، التنظيم القانوني للرقابة على عمال الهيئات المحلية في العراق دراسة مقارنه رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية القانون، جامعة كربلاء، 2013، ص34

باختلافها الطبقي وذلك لتحقيق الصراع بين الطبقات، ومن ثم الخلافات والانقسامات في عقائدها الاثنية والدينية اذ ينتمي كل فرد إلى الجماعة أو الطائفة التي تنسجم مع افكاره وعقائده وبذلك يشكل جزء اساسي منها[1].

وتؤثر الاحزاب السياسية في عمل البرلمان ورده الذي يمارسه في مجالس المحافظات لارتباط اغلب أعضاء هذه المجالس بأعضائهم المحليين في البرلمان من الكتلة السياسية نفسها[2], وكذلك التوزيع الحزبي والسياسي للمناصب السياسية والإدارية على المحلين والموطنين كانت تمنح على اساس الانتماءات الحزبية والطائفية دون الاخذ بعين الاهتمام عناصر مستوى الكفاءة والرصانة لموظفي الحكومات المحلية؛ وذلك لان هذه المناصب جاءت وتشكلت عن طريق المحاصصة الحزبية[3].

إن الاحزاب السياسية تجعل الأعضاء موظفين تابعين لها سواء في مجلس النواب ام مجلس المحافظة؛ لأنه يساعد على انتشار الفساد المالي والإداري في مؤسسات الدولة؛ بسبب تغليب الولاءات الحزبية وحماية المفسدين وعدم محاسبتهم وان الفرد الذي يجري اختياره من الحزب الذي ينتمي اليه غالباً ما يكون مدين للحزب الذي رشحه وقدم الدعم له في الانتخابات، ويكون بذلك ممثلاً للحزب اكثر من الدوائر الانتخابية وهذا يؤثر في عمل الحكومات المحلية وسير نجاحها ويكون ولاءه للحزب الذي قدم الدعم له[4]. له[4]. ولا يعبر عن اراءه بالقرارات والسياسات العامة وتكون اراءه تابعة للحزب الذي قدم الدعم له وليس للصالح العام والموظفين وأنَّ هذه الآراء والافكار لدعم حزبه أنَّ مثل هؤلاء يكون همهم الأول هو تحقيق المنافع الحزبية التابعة لها[5].

وكذلك أيدولوجية الاحزاب التي تكون مبادئ اساسية من الافكار والمذهب الآراء والمعتقدات التي يكون أعضاء الاحزاب المنتمين اليها متمسكين بها[6].ويشكل نظام الحكم المحلي وفق القيم والمبادئ التي يعيشها الشعب، تشكل مجموعة من افكار الدولة وتكون مرتبطة بأهداف معينة توجه الانشطة كافة لتحقيقها، فإذا كانت الايديولوجية التي تتبناها الدولة قائمة على اساس مبدأ التوجيه واستثمار الموارد

---

[1]) حسان محمد شفيق العاني، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة، مصدر سبق ذكره، ص272.

[2]) قتاد صالح، التنظيم القانوني للرقابة على اعمال الهيئات المحلية في العراق دراسة مقارنه، مصدر سبق ذكره، ص37.

[3]) علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وضع السياسة العامة في العراق، مصدر سبق ذكره، ص161.

[4]) M. Duvrger: Droid constitution Elusion polities moutchrislan,1955,p. 452.

[5]) عادل محمد حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية، مصدر سبق ذكره، ص42.

[6]) موريس دو فريجية، مدخل الى علم السياسة، ترجمة: جمال الاقاسي، سامي الدوبي، ط1، المركز الثقافي العربي، بيروت، 2009، ص 97.

لتحقيق اهداف معينة لخدمة قومية شاملة يعني ان النظام اللامركزي الإداري يخضع للرقابة المركزية والتوجيه، اما اذا كانت ايديولوجية الدولة وافكارها تقوم على الحرية، مما ينعكس ذلك على نظام الحكم المحلي وتكون حرية المجالس المحلية اكبر في العمل وتحقيق الرقابة عليها[1] .

والاحزاب السياسية لها الدور في تكوين الاتجاهات السياسية من خلال طرح افكارها واعطاء المعلومات لجميع وسائل الأعلام المتاحة سواء سمعية ام مرئية أو خلال الاجتماعات التي تؤدي إلى رفع مستوى الوعي السياسي وتكوين الرأي العام للموظفين وتوعيتهم بالمشكلات التي تحيطهم في المحافظة وان غياب المعارضة السياسية يكون عائق امام مجالس المحافظات؛ بسبب عدم وجود رقابة تراقب عملهم[2].وإن عدم وجود نظام انتخابي منصف يحد من تهور الحكم المحلي بسبب استيلاء الكتل الحزبية على الوظائف العامة في المحافظات، ساعد ذلك على تواجد شريحة من الناخبين المنتفعين من الكتل السياسية، إذ سيطر اغلب الاحزاب على مجالس المحافظات عن طريق اختيار المحافظ من كتلتها، وبذلك تقوم بتغطية الاخطاء والفساد الذي يحصل داخل مجالس المحافظات، واغلب الاحيان نرى التبرير لما قاموا به الاحزاب السياسية عن طريق ممارسة دورها في الحقيق ومراقبة هذه الاعمال وذلك بسبب ضعفها في التأثير على الجماهير[3].

2. تلكؤ الاداء البرلماني:-

يعد البرلمان الجهة المعنية التي تحدد الاطار التشريعي للمجالس المحلية فهو من يضع اسس وقواعد المجالس المحلية وهياكلها التنظيمية واختصاصاتها وكذلك إقرار الموازنة العامة[4]، وبسبب الازمات السياسية والوضع السياسي الذي يمر به البلد بأن دوره ضعيف وشبه معدوم ولم يقم مجلس النواب بأستعمال سلطة الرقابة تجاه اي مجلس من المجالس[5]،وكان خضوع مجالس المحافظات لرقابة مجلس النواب شكلي لا يمت للحقيقة بصلة، وذلك بسبب عدم امتلاك البرلمان اجهزة كافية لتغطية شؤون

---

[1]) طريف بطرس، مقومات الادارة المحلية، موسوعة الحكم المحلي- الاساسيات النظرية للحكم المحلي، ج11، ص36.

[2]) سريست مصطفى رشيد، ماهية الاحزاب السياسية بحث منشور في مجلة دراسات انتخابية، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، العدد (5-6)، 2016، ص34.

[3]) عادل اللامي، انتخابات المجالس المحلية بين الواقع والطموح، بحث منشور في مجلة الحوار، العدد (35)، 2017، ص18.

[4]) علي خطار شنطاوي، الادارة المحلية، مصدر سبق ذكره، ص231.

[5]) علي عباس عبد مهدي، رقابة السلطة الاتحادية على اداء مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2005، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، 2018، ص25.

المحافظات اجمع والاخير لم يتمكن من ممارسة دوره الرقابي على الوزارات ايضاً؛ بسبب محدودية الامكانيات البشرية في مرافق الدولة، وهذا الحال انعكس على مجالس المحافظات مما يتطلب توفير مختصين بشكل يتلاءم مع الصلاحيات الممنوحة لهم[1].وإنَّ طبيعة عمل المجالس النيابية وتقيدها بمواعيد محددة في السنة وتشكيلات تتعلق بانعقاد الجلسات واكمال النصاب مسائل تعرقل عمل الرقابة البرلمانية غير شاملة ولا تستطيع ان تسوعب جميع نشاطات الحكومة المحلية التي تخضع لرقابتها[2].

3.تذبذب وهشاشة الرقابة الشعبية:-

بعد ان اصبحت السلطة تنبع من الشعب فأنه يجب ان تكون هناك رقابة من نواب الشعب على اعمال الحكومة التنفيذية اذ لا يمكن ان تعمل الحكومة حسب اهواءها فالسلطة المطلقة مقيدة والشعب هو الذي يعبر عن السيادة وهو مصدر السلطات[3].وأن آليات الديمقراطية هي الوسيلة المضافة لتحقيق الاهداف الرقابية ومن هذه الاليات هي:

أ.الرأي العام: أذ إنَّ عدم اجراء استطلاع للرأي العام المحلي احد المقيدات التي تواجه سير العملية الديمقراطية وتؤثر سلباً في الحكم المحلي وأن الكثير من دول العالم الديمقراطي اتجهت إلى عمليات استطلاع للرأي العام حول قضايا الشعب الا أنَّ الواقع في العراق يشير إلى عدم وجود حرية ابداء الرأي حول اداء النخب المحلية والعاملين فيها أو مساهمة المجتمع المحلي في اعداد القادة المحليين.

ب.حرية التظاهر: فهي الوسيلة الديمقراطية التي يمارسها الشعب وذلك لتشخيص مواطن الضعف في الدولة الا إن هذه الوسيلة ليست مطلقة وانما ينبغي إن يراعي اتباعها معنى النظام العام عند استعمالها.

وان لجماعات الضغط دور مهم في المجالس المحلية وفي رسم السياسات العامة للحكومات الاتحادية والمحلية والمتمثلة بإصحاب النفوذ السياسي والمالي وقدرتهم الفعالة في التأثير بوسائل مادية واعلامية لتحقيق مصالحهم الخاصة وخلق علاقات مع الاحزاب السياسية ومساندتهم في الانتخابات من خلال الترويج لحملات الدعاية الخاصة بهم، فأن الكثير من السياسات العامة المركزية والمحلية تأتي وفقاً لجماعات الضغط والمصالح لارتباطهم بأصحاب مركز القرار من جهة ولتجنب رد افعالهم في حالة

---

[1]) ابراهيم احمد السامرائي، انتخابات مجالس المحافظات في 2009، حلقة نقاشية، مركز الدراسات القانونية السياسية، جامعة النهرين، 2008، ص2.

[2]) سامي حسن نجم، صدر سبق ذكره، ص150.

[3]) صباح حمدا ال خليفة، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري البحريني- دراسة مقارنة مملكة البحرين والكويت ومصر، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص9. وكذلك ينظر: بيار روزا نخلان، انتصار المواطن، ترجمة: سليمان الدياشي، ب.ط، معهد الدراسات العراقية، ب.س، ص69.

التضرر من جهة اخرى[1].وأنَّ دور الاعلام وأهميته مع منظمات المجتمع المدني له دور للتأثير في مجالس المحافظات؛ لأنها تشكل دور مهم في الرقابة على الحكومات المحلية في ظل الانتفاع الديمقراطي عن طريق إصدار الصحف والقنوات الفضائية ووسائل التواصل الاجتماعي مثل (تويتر وفيس بوك وغيرها)، التي تسهم في كشف الخلل لعمل هذه المجالس[2].كون هذه المنظمات تمارس دور مستقبل استناداً للدعم والغاية منها هو احداث تغيير للفئات المجتمعية من خلالها، فضلاً عن الهيئات التي اسست من اجلها[3]، تقوم بتوعية المواطنين في عمليات تحديث سجلات الناخبين والعمل على تسجيل الكيانات السياسية والحملات الدعائية وتشجيع مشاركتهم في العملية الانتخابية[4].

ثالثا: ضعف اداء الحكومات المحلية

ان الحكومات المحلية في العراق تواجه مجموعة من المشكلات والعوامل التي تقف عائق امام عملها وتتبع تلك المشكلات والعوامل من الاوضاع المحيطة بها وتشكل هذه العوامل عقبات لنشاطها وعملها مما يؤدي إلى ضعف اداء تلك الحكومات. وهناك مجموعة من العوامل التي تؤدي إلى ضعف اداء الحكومات المحلية وهي على النحو الآتي[5]:

1- العامل الفني والإداري: إذ ان هناك العديد من المشكلات التي تواجه عمليات تنظيم وتنفيذ برامج وخطط الحكومات المحلية منها عدم وضوح التشريعات والاهداف وغموضها، وغياب عمليات التخطيط وضعفها، وأنَّ هناك العديد من المجالات التي لا تتوفر فيها البنية الإدارية والفنية التي تمكنها من القيام بالحد الادنى من واجباتها؛ ويعود سبب ذلك إلى عدم قدرة تلك الحكومات في الاحتفاظ بالأعداد المناسبة والكافية من تلك الملاكات الفنية والإدارية.

---

[1]) علي عبد الرزاق الخفاجي، مصدر سبق ذكره، ص168.

[2]) سامي حسن نجم، مصدر سبق ذكره، ص402.

[3]) غسق صادق عبد الرضا، النظام البرلماني واشكالية الشراكة في الحكم العراقي بعد عام 2003، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2015، ص202.

[4]) ياسين محمود عبابكرر، دور الانتخابات البرلمانية في عملية التحول الديمقراطي في العراق بعد 2003، ط1، مطبعة الحاج هاشم، العراق، 2013، ص ص142-143.

[5]) مثنى فائق مرعي، فرح ضياء المبارك، السياسات العامة والحكومات المحلية، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة، بغداد، 2020، ص190. وكذلك ينظر: محمد محمود الطعامنة، نظم الادارة المحلية (المفهوم والفلسفة والاهداف)، بحث في ملتقى العربي الاول (نظم الادارة المحلية في الوطن العربي)، صلالة، سلطنة عمان، 18-20 اب 2003، ص ص 12-13.

2- الطبقات الحاكمة: ان الطبقات الحاكمة وتوجهاتها تشكل عقبة كبيرة في العراق امام تطبيق نظام الحكومات المحلية بشكل فعال وسليم؛ لأنها تستعمل الوظيفة العامة لغرض تعزيز سلطتها وحكمها، لذا من غير المحتمل بالنسبة للأفراد المرتبطين بالسلطة ان يتنازلوا عنها لصالح تلك الوحدات المحلية إذ أنَّ غالباً ما يجري تهدئة الطبقات الدنيا من خلال القيام بممارسة الديمقراطية المحلية وبعض مظاهرها دون جوهرها.

3- العامل الاجتماعي: يعد العامل الاجتماعي من أهم عوامل ضعف اداء الحكومات المحلية، إذ إنَّ العديد من مجتمعات دول العالم الثالث تعاني من منازعات عشائرية وقبلية وهويات متباينة محلية تشكل عائقاً قد يهدد سلامة وحدة بعض الدول الوطنية مما يعني انَّ الوضع يحول دون قبول الحكومات المركزية بأستقلالية الحكومات المحلية وعدم منحها اختصاصات واسعة، وذلك يدفع بها هاجس الخوف من تمزق النسيج والوحدة الوطنية والحفاظ على وحدة المجتمع والدولة.

4- حماية النظام المحلي: إذ تعاني الحكومات المحلية الحديثة لاسيما في دول العالم الثالث من نقص في المسؤوليات والاختصاصات وتشدد في الرقابة دون مواكبة التغييرات ومراحل تطور المجتمع.

5- الموارد المالية: تعد قلة الموارد المالية من أبرز العوامل الاقتصادية التي تؤدي إلى ضعف اداء الحكومات المحلية وتعود إلى قلة الموارد الطبيعية في الدولة وضعف الامكانيات في المجتمعات المحلية؛ بسبب الإجراءات والقيود التي تفرضها السلطة المركزية على الحكومات المحلية وانتشارها بالتحكم في الجوانب المالية.

6- الرقابة المشددة: تعدّ الرقابة الشديدة التي تقوم بفرضها الحكومة المركزية والتدخل في الشؤون المحلية؛ بسبب كون الاقليم تابع للحكومة المركزية في الامور المالية والقضائية والعسكرية والتشريعية من أهم العوامل التي تؤثر في عمل الحكومات المحلية[1].

إذ ان من أبرز المشكلات التي تواجهها الحكومات والادارات المحلية في المجتمعات التي تتبنى النظام اللامركزي هو الافتقار إلى الكفاءة والخبرة في إداء الواجبات والاهداف الملقاة على عاتقها، إذ انَّ هناك مشاريع إدارية ومالية ينبغي ان يخطط لها من تلك المجالس المحلية. فضلاً عن، مراقبة تلك المشاريع

[1]) ايمن طه حسسن احمد، المؤثرات المفاهيمة والعملية للحكم الصالح الهيئات المحلية الفلسطينية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، فلسطين، 2008، ص54.

وأنَّ انعدام الوسائل الفنية يعد عائقاً وعبئاً على القيادة المحلية في تحقيق اهداف تلك المشاريع مما يؤدي إلى تراجع الاداء وفشل تطبيق النظام اللامركزي ومستوى تقديم الخدمات للسكان المحليين[1].

إذ يتضح ان نظم ادارة الحكم المحلي بانه يعتمد بدرجة كبيرة على الاساليب الفنية والإدارية المتبعة فإذا لم تكن سليمة فأنها سوف تسيء إلى هذا النظام ومن ثم إلى شكل النظام السياسي القائم في المجتمع ومن ثم فأن نظام الحكم المحلي هو ممارسة فنية وإدارية وقرار سياسي[2].

وانَّ من أبرز المحددات التي تؤدي إلى ضعف وتراجع اداء الحكومات المحلية هي الثقافة التي يتبناها المجتمع، إذ تعد محدداً اجتماعياً اخر يؤثر في عمل واداء تلك المجالس المحلية ويتمثل ذلك بمدى وعي وادراك المجتمع للأعمال التي تقوم بها تلك المجالس إذ احياناً لا يميز المجتمع بين رئيس مجلس المحافظة أو بين المحافظ أو عضو مجلس المحافظة كجهة تنفيذية ومجلس المحافظة كجهة رقابية وتشريعية وبين لجان المجلس الخاضعة للتغيير في شخوصها كل (4) سنوات حسب الدورة الانتخابية وبين الاقسام التي تكون ثابتة لا تتغير مما يسبب ذلك عدم الوضوح والفهم لدى الجمهور ومما يعرقل ويعيق اعمال وواجبات تلك المجالس، فضعف الثقافة بالنسبة للمجتمع المحلي في العراق والخلط الشديد بين واجبات المحافظة والمجلس [3].

وانَّ اعتماد المنسوبية والمحسوبية والسلطات في اشغال الوظائف المحلية انعكس على البناء الثقافي وتناقض الوعي، نتيجة الفقر والحروب والجهل وضعف المشاركة المجتمعية، مما ادى الى ضعف المجتمع المحلي واداءه ومؤسساته[4]. وإنَّ قلة ونقص الموارد من أهم القيود التي تقف بوجه اداء مجالس المحافظات وتعيق عملها إذ من الممكن الأ تحصل الهيئات المحلية على حصة كافية من الموارد الوطنية ولاسيما وان الحكومة تسيطر على الحصة الاكبر وتترك المجالس والحكومات المحلية مع الحد الادنى

---

[1]) حيدر الفريجي، تطبيق النظام اللامركزي في ادارة الحكومات المحلية (العراق نموذجاً) ، بحث منشور في مجلة الملتقى، السنة الثالثة، العدد11، 2008، ص107.

[2]) مصطفى الجندي، الادارة المحلية واستراتيجيتها، منشاة المعارف، الاسكندرية، ط1، 1987، ص159.

[3]) سعدون الجميلي، الفساد الاداري والمالي مفاهيمه وتطبيقاته، مؤسسة ثامر العصامي للنشر، بغداد، ط1، 2014، ص267. وكذلك ينظر: صحيفة بغداد، العدد 2236، تاريخ 4/7/ 2011، ص8.

[4]) عبد الرزاق ابراهيم الشيفي، الادارة المحلية (دراسة مقارنه)، مكتبة السيبان، بغداد، ط2،2015، ص172.

وسوء التصرف المالي ينتج عنه فساد في المستويات الحكومية جميعها كالتعاقد مع الشركات المنتظمة بأموال كبيرة لغرض انجاز المشاريع والعمل ولم يكتمل ذلك فضلاً عن المدفوعات المالية[1].

كما أن نقص الموارد والتمويل والتخصيصات من المجالس المحافظات وعدم الاستعمال الامثل لتلك الموارد عائق يؤدي إلى انكار وتراجع الخدمات العامة للسكان المحليين، والاقتصار على الخدمات البسيطة والتي لا تمثل عمل الحكومات المحلية والتي يعول عليها المواطنون في تحسين واقعهم الاجتماعي والاقتصادي[2]. وتعدَّ مشكلة التعقيدات والروتين الإداري من أهم العوامل التي تقف وتعرقل اعمال المؤسسات الحكومية سواء كانت مركزية أم محلية، إذ إن عدم وجود تسهيلات في انجاز المعاملات الخدمية والإدارية وفي اعداد الخطط الاستراتيجية والتراخيص بالعمل والمصادقة عليها يساعد على انتشار الفساد الإداري والمالي وفي العراق على مستوى الحكومات المحلية، فأن الصعوبة في الاجراءات الإدارية والبيروقراطية منتشرة في المؤسسات المحلية كافة على اختلاف مستوياتها، إذ ان هناك صعوبة في تمرير مشاريع القوانين والمعاملات اليومية فأن هناك الكثير من المشاريع تؤخذ في جانب واحد وتترك الجوانب الاخرى دون معالجة حقيقية؛ لان من أهم اهداف ومبادئ الحكومات المحلية في العراق هو تسهيل الاجراءات والتخلص من الروتين الحكومي وليس العكس[3].

وتعدَّ الأحداث الأمنية التي يمر بها العراق من أبرز التحديات التي تشكل تهديداً كبيراً للنظام السياسي ككل ولذا ينطبق ذلك على المستوى المحلي فأن انعدام الأمن يعد سبباً رئيساً في تشكل حركة الاعمار وتقديم الخدمات من الحكومات المحلية، فجميع المحافظات لا تخلو من الارهاب وعملياته، إذ انَّ معظم المسؤولين المحليين يرجحون السبب في ذلك إلى تردي أوضاع المحافظات والتدهور الامني وانتشار العصابات الارهابية في عموم العراق، كما ان تراجع وتدهور الواقع الامني هو سبب رئيس في توقف عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمحافظات وان الحكومات المحلية تقوم بأنفاق الكثير من الاموال لغرض تشكيل مركز شرطة أو مفارز امنية للحفاظ على امن الموطنين والمحافظة[4].

---

[1]) مها سعد سلمان، تشخيص المشكلات المحلية في التحول نحو اللامركزية الادارية دراسة حالة في محافظة بغداد، بحث دبلوم، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2017، ص35– ص36

[2]) علي عباس عبيد مهدي، رقابة السلطة الاتحادية على اداء مجالس المحافظات في العراق بعد عام 2005، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، 2018، ص160.

[3]) كامل الكناني وامنه حسين صبري، اللامركزية وادارة المجتمعات المحلية مصدر سبق ذكره، ص62.

[4]) علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وضع السياسية العامة في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ط1، 2014، ص169–ص170.

كما إنَّ الإدارة المحلية لا تتمكن من اشباع وسد الحاجات المحلية الا اذا كانت تحت سيطرتها مالاً يكفي لسد تلك الحاجات، وانَّ الإدارة المحلية في العراق ومواردها لم تعد تتناسب مع تطور الخدمات، بسبب توسع المدن والاعباء الكثيرة وضعف اجهزه جباية الضرائب والرسوم المحلية، مما يؤدي ذلك في بقاء حالة الركود والجمود وضعف الامكانات وعدم القدرة على الاداء حتى ولو بجزء بسيط من الخدمات ويعود ضعف الامكانات وعدم تعاون الجمهور مع الإدارة المحلية في مسألة الجباية وظاهر عدم تعاون الجمهور مع البلديات والإدارة المحلية الى المشكلات التي تعرقل اعمال وواجبات الإدارة المحلية في العراق لذلك انَّ مسألة فقدان التعاون مسألة تتعلق بالوضع العام من الناحية السياسية[1].

وإن من أهم التحديات التي تواجه الحكومات المحلية في العراق هي قضية البنية التحتية، ومفهوم المحافظات في العراق التي تعاني من رداءة وضعف البنية التحتية وانعدامها في كثير من المحافظات مما ينعكس سلبياً على سير عمل الحكومات المحلية وجعلها تواجه تحديات تتعلق بأعباء المسؤولية وتضاعف الجهد[2].

ومن أبرز العوائق التي ادت إلى ضعف اداء الحكومات المحلية هو فقدان الاتصال بين السلطة المحلية وقاعدتها الجماهيرية في الوحدات الإدارية التي يمثلونها، وفقدان ثقة الشعب والجماهير بممثليهم وظهور حالة التذمر والاستياء الشعبي[3]. إذ اصبح من الصعب على السكان المحليين الاتصال بهم وتقديم شكواهم لأي سبب سواء أكان يتعلق بأداء السلطات المحلية عبر آليات الاستلام ومتابعة الشكاوي والاستفادة من دراستها في تحسين وتقويم الاداء، إذ تنتهي علاقة الأعضاء للسلطات المحلية مع المواطنين بعد انتهاء العملية الانتخابية[4]، ليتربعوا على عرش السلطة بعد ذلك وان هؤلاء بدلاً من ان يتخذوا السلطة غاية لتحقيق وتوفير الخدمات للمواطنين في الوحدة الإدارية اتخذوها لتحقيق غاياتهم الخاصة[5]، وان قلة الخبرات المحلية في مجال التنفيذ والاشراف وضعف المشاركة الجماهيرية و تدني

---

[1]) عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي، الادارة المحلية دراسة مقارنه، مصدر سبق ذكره، ص238- ص248

[2]) انوار سعيد الحيدري، المحافظات العراقية، نحو انتخابات ثابتة، مجلة شؤون عراقية، العدد الثاني، نشاط 2009، ص111.

[3]) حنان محمد القيسي، نظام الادارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد 2008، ص162

[4]) المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات: الديمقراطية المحلية في الاردن، مركز الأردن الجديد للدراسات، عمان، 2010، ص158- ص159.

[5] (Charles beard the city place in canalization, new York , 1948, p.90.

مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، مع عدم وجود رؤية واضحة لتنمية الخدمات في المحافظات كتوجه عام تلتزم به الحكومات المحلية[1].

- **الخاتمة والاستنتاج:-**

أن ابرز التحديات التي تواجهه عمل المجالس في المحافظات هو تداخل الصلاحيات ما بين الحكومات المركزية الاتحادية وعمل الحكومات المحلية ولاسيما فيما يتعلق بالجانب الإداري والجانب المالي والجانب الرقابي فلا يوجد نص واضح في الدستور تحدد فيه آليات توزيع الاختصاصات في المحافظات والمراكز وهذا ادى بدوره إلى تجاوز كل سلطة حددها واختصاصاتها على حساب السلطات الاخرى وهذا ادى إلى ارباك في كل الحكومات المحلية في المحافظات العراقية واقتصارها على ممارسة الاعمال والاختصاصات المحدودة التي لا تلبي أو تغطي احتياجات وطموحات الموطنين وفضلاً عن التدخل السلبي للكتل السياسية ومن خلال ذلك تم التوصل الى جملة من الاستنتاجات التي هي:

- ❖ تواجه الحكومات العراقية تحديًا كبيرًا في وضع التشريعات اللازمة لضمان حكم قانوني فعال ومنتظم. تأثرت العملية التشريعية بالتداخلات السياسية والنزاعات الداخلية، مما أدى إلى عدم استكمال العديد من القوانين والمراسيم الضرورية.
- ❖ عدم تحقيق الالتزام الكامل بأحكام الدستور وتطبيقها بشكل عادل ومنصف. بعض القضايا الحساسة مثل توزيع السلطة والموارد بين المحافظات والجماعات العرقية والطائفية لا تزال تحتاج إلى حلول قانونية موثوقة ومستدامة.
- ❖ الصراعات السياسية المتنوعة بين الأحزاب والتي تعوق عملية صنع القرار وتنفيذ السياسات. تأثير الصراعات السياسية يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي وتعطيل التنمية المستدامة.
- ❖ التهديدات الإرهابية والعنف المتصاعد. هذه التحديات تؤثر على قدرة الحكومة على تحقيق الاستقرار وتوفير الأمن والحماية للمواطنين.
- ❖ الأداء الضعيف للحكومات في العراق أثرت سلبًا على ثقة المواطنين في السلطة الحاكمة. النقص في الثقة العامة يؤثر على العلاقة بين الحكومة والشعب، ويعيق التعاون والتفاعل الإيجابي بينهما.

---

[1]) كامل كاظم بشير الكناني وصبيح لفتة فرحان الزبيدي، السلطات المحلية و التنمية تحليل في اللامركزية الادارية والتنمية المحلية مع انتشاره الى التجربة العراقية، اثراء للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2012، ص300

- ❖ تعاني الحكومات في العراق من تحديات جذرية تتعلق بالانقسامات السياسية والطائفية. تأثير هذه الانقسامات يظهر في عدم القدرة على تشكيل حكومات وحدة وتحقيق التوازن السياسي بين المكونات العرقية والطائفية المختلفة. وأن ضعف الإدارة العامة ونقص الكفاءات الإدارية، مما يؤثر على قدرة الحكومة على تنفيذ السياسات وتنظيم الشؤون الحكومية بكفاءة وفاعلية.