تعطيل عمل المجالس المحلية دراسة تحليلية عن إعادة تعريف دور المحافظ

م.م آيات علي صافي

الجامعة المستنصرية / كلية العلوم السياسية

Ayat-ali@uomustansiriyah.edu.iq

الملخص: يناقش هذا البحث إشكالية تعطيل المجالس المحلية في العراق بوصفها لحظة مفصلية أعادت تشكيل معادلات السلطة داخل نظام الحكم المحلي. فمنذ اعتماد اللامركزية الإدارية بعد عام ٢٠٠٣، كان يُفترض بالمجالس المحلية أن تؤدي دوراً تمثيلياً ورقابياً يحدّ من هيمنة السلطة التنفيذية المحلية، غير أن تعطيلها كشف عن اختلال بنيوي عميق في تصميم الممارسة اللامركزية. ويحلل البحث السياقات السياسية والقانونية التي قادت إلى تهميش هذه المجالس، ويبيّن كيف أفضى غيابها إلى إعادة إنتاج دور المحافظ كفاعل سياسي–تنفيذي مركزي، متجاوزاً حدود الوظيفة الإدارية التقليدية. ويعتمد البحث مقاربة تحليلية نقدية للنصوص الدستورية والتجربة العملية، ليخلص إلى أن تعطيل المجالس لم يكن إجراءً إدارياً محايداً، بل تحولاً سياسياً أعاد تركيز السلطة وأضعف المشاركة المحلية وآليات المساءلة. ويؤكد البحث أن إصلاح الحكم المحلي في العراق لا يمكن أن يتحقق دون إعادة بناء التوازن المؤسسي بين الفاعلين المحليين، ضمن إطار تشريعي يضمن الفاعلية التنفيذية ويصون في الوقت ذاته جوهر اللامركزية والديمقراطية المحلية.

الكلمات المفتاحيه : الحكم المحلي، اللامركزية الإدارية، تعطيل المجالس المحلية، دور المحافظ، الحوكمة المحليه ، التوازن المؤسسي .

Disrupting the Work of Local Councils: An Analytical Study on Redefining the Role of the Governor

Assistant Lecturer Ayat Ali Safi
Al-Mustansiriya University / College of Political Science

Abstract :

This study addresses the suspension of local councils in Iraq as a critical turning point that reshaped power relations within the local governance system. Although administrative decentralization after 2003 was designed to empower elected local councils with representative and oversight functions, their suspension revealed deep structural flaws in the practice of decentralization. The research examines the political and legal contexts that led to the marginalization of these councils and demonstrates how their absence facilitated the reconfiguration of the governor's role as a dominant executive and political actor beyond traditional administrative boundaries. Employing a critical analytical approach to constitutional texts and institutional practice, the study argues that the suspension of local councils was not a neutral administrative measure but a political shift that reinforced power centralization and weakened local accountability and participation. The paper concludes that meaningful reform of local governance in Iraq requires restoring institutional balance through a legal framework that reconciles executive effectiveness with democratic decentralization and accountability.

Keywords : Local Governance, Administrative Decentralization, Suspension of Local Councils, Governor's Role, Local Governance Accountability ،Institutional Balance.

المقدمة :

يمثل الحكم المحلي أحد المرتكزات الأساسية في بناء الدولة الحديثة، لما له من دور محوري في تعزيز اللامركزية الإدارية وتوسيع نطاق المشاركة السياسية وتحقيق التنمية المتوازنة بين الوحدات الإدارية. وفي السياق العراقي، اكتسبت المجالس المحلية، ولا سيما مجالس المحافظات، أهمية خاصة بعد عام ٢٠٠٣ باعتبارها أداة دستورية تهدف إلى نقل جزء من الصلاحيات من المركز إلى الأطراف، بما يسهم في تحسين كفاءة الإدارة المحلية وتعزيز المساءلة والرقابة على الأداء التنفيذي. غير أن التجربة العملية أفرزت إشكالات بنيوية وسياسية متعددة، أدت في مراحل مختلفة إلى تعطيل عمل هذه المجالس أو تقليص أدوارها، الأمر الذي انعكس بشكل مباشر على توازن السلطة المحلية وعلى طبيعة العلاقة بين المحافظ ومجلس المحافظة،وقد أفضى تعطيل المجالس المحلية إلى إعادة تشكيل غير معلنة لمنظومة الحكم المحلي، حيث تصاعد دور المحافظ بوصفه الفاعل التنفيذي الأبرز، في ظل غياب أو ضعف الأطر الرقابية المحلية، مما أثار جدلاً واسعاً حول مشروعية هذا التحول وانعكاساته على مبادئ اللامركزية والحكم الرشيد. كما فتح هذا الواقع الباب أمام تساؤلات جوهرية تتعلق بمدى قدرة النظام المحلي على تحقيق أهدافه الدستورية، وحدود التداخل بين الصلاحيات الإدارية والسياسية، وإمكانية إعادة تعريف دور المحافظ بما يحقق التوازن بين الفاعلية التنفيذية ومتطلبات المساءلة الديمقراطيه وانطلاقاً من ذلك، يسعى هذا البحث إلى تسليط الضوء على ظاهرة تعطيل عمل المجالس المحلية في العراق، وتحليل أسبابها السياسية والقانونية، واستجلاء آثارها على بنية الحكم المحلي، مع التركيز على التحولات التي طرأت على موقع المحافظ ودوره. كما يهدف البحث إلى تقديم قراءة تحليلية نقدية تسهم في بلورة رؤى إصلاحية لإعادة تنظيم العلاقة بين

المجالس المحلية والمحافظ، بما يعزز مسار اللامركزية ويخدم استقرار النظام السياسي المحلي في العراق.

اهميه البحث :

تنبع أهمية البحث من كونه يتناول إحدى الإشكاليات المعاصرة في النظام السياسي والإداري العراقي، ويسهم في تقييم تجربة الحكم المحلي بعد تعطيل المجالس المحلية. كما تبرز أهميته العلمية في تحليل التحولات التي طرأت على دور المحافظ، وأهميته العملية في تقديم رؤى يمكن الإفادة منها في إصلاح التشريعات والسياسات العامة المتعلقة بالإدارة المحلية وتعزيز الحوكمة الرشيدة

اهداف البحث:

يهدف البحث إلى تحليل الإطار الدستوري والقانوني المنظم للمجالس المحلية في العراق، وبيان الأسباب السياسية والإدارية التي أدت إلى تعطيلها، والكشف عن الآثار المترتبة على هذا التعطيل في بنية الحكم المحلي، ولا سيما ما يتعلق بإعادة تعريف دور المحافظ وصلاحياته، فضلاً عن استشراف آفاق إصلاح نظام الحكم المحلي بما يحقق التوازن بين الفاعلية التنفيذية والمساءلة الديمقراطية

اشكاليه البحث:

تتمثل مشكلة البحث في الخلل البنيوي الذي أصاب نظام الحكم المحلي في العراق نتيجة تعطيل عمل المجالس المحلية، ولا سيما مجالس المحافظات، وما ترتب على ذلك من اختلال في التوازن المؤسسي بين السلطة التنفيذية المحلية والهيئات التمثيلية الرقابية. وقد أدى هذا الواقع إلى تصاعد دور المحافظ بوصفه الفاعل الأبرز في إدارة شؤون المحافظة، في ظل غياب أدوات المساءلة المحلية، الأمر الذي يثير تساؤلات جوهرية حول مستقبل اللامركزية الإدارية، ومدى انسجام هذا التحول مع المبادئ الدستورية للحكم المحلي

فرضيه البحث:

ينطلق البحث من فرضية مفادها أن تعطيل المجالس المحلية في العراق أسهم في إضعاف مبدأ المشاركة السياسية المحلية وأدى إلى تركيز الصلاحيات بيد المحافظ، بما أفرز دوراً تنفيذياً وسياسياً موسعاً يتجاوز الإطار التقليدي للحكم المحلي، الأمر الذي يتطلب إعادة تنظيم العلاقة بين المحافظ والمؤسسات المحلية ضمن أطر قانونية واضحة.

منهجيه البحث:

يعتمد البحث المنهج الوصفي التحليلي في دراسة النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للحكم المحلي، إلى جانب المنهج التحليلي النقدي في تقييم التجربة العملية لتعطيل المجالس المحلية وآثارها السياسية والإدارية. كما يستعين البحث بالمنهج المقارن بشكل محدود من خلال الإشارة إلى بعض تجارب الحكم المحلي في دول مختارة عند الضرورة.

المبحث الأول : الاطار العام للحكم المحلي في العراق

يعرف الحكم المحلي بأنه نظام أداري وسياسي يمنح الوحدات المحلية أو الإقليمية أو الجغرافيه الأصغر داخل الدولة(المحافظات، المقاطعات، البلديات) استقلال النسبي لإدارة شؤونها وخدماتها المحلية بشكل ذاتي ومن خلال تعريف الحكم المحلي ومعرفة مفهومة فإنه يشتمل على ثلاث أبعاد رئيسية أوما البعد الإداري أو الوظيفي وهو شكل من أشكال ال اللا مركزية الإدارية والمالية، تم نقل الصلاحيات أو الاختصاصات المتعلقة بتقديم الخدمات العامة من الحكومة المركزية إلى الهيئات المحلية المنتخبة أو المعينة بهدف زيادة كفاءة وفعالية تقديم هذه الخدمات، والبعد الثاني هو البعد القانوني حيث يتمتع الحكم المحلي بالشخصيه المعنويةوال الذمة المالية المستقلة، والبعد الأخير هو البعد السياسي الديمقراطي وهو يشير إلى

المشاركة الشعبية، الذي يتم اختيار المسؤولين المحليين(المحافظين ، ومجالس المحافظات) عن طريق الانتخاب المباشر هذا يرسخ الديمقراطية ويجعل السلطة المحلية مساءلة بشكل مباشر أمام المواطنين الذين تخدمهم مما يعزز مبدأ الشفافية [1]

المطلب الأول : التطور التأريخي الحكم المحلي في العراق بعد عام ٢٠٠٣

أن التطور التاريخي للحكم المحلي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ يمثل عملية تحول معقدة ومتعدده المراحل من نظام أداري مركزي إلى نظام اتحادي لا مركزي فقد مر الحكم المحلي بداية بمرحلة التأسيس الانتقالي من العام(٢٠٠٣-٢٠٠٥) التميز هذه المرحلة بإلغاء الهيكل الإدارة المركزي السابق وتشكيل هياكل حكم محلي جديدة تحت الأشراف الأمريكي وذلك بإنشاء مكتب(إعادة التعمير والمساعدات الإنسانية ORHA

وذلك بقيادة الجنرال غارنر، وهو هيكل عسكري مدني فشل السيطرة على الفوضى، اذ تم استبدله بسلطه الإئتلاف المؤقتة برئاسة(بول برايمر) رسخت هذه الفتره مركزية السلطوية جديدة، إذا أعلنت تولي جميع السلطات الحكومية(التشريعية، التنفيذية، القضائية) مؤقتا تزامن ذلك مع إصدار قرار مجلس الأمن رقم(١٤٨٣) لسنة ٢٠٠٣ والذي منح الشرعية الدولية لسلطة الائتلاف كسلطه محتلة، ثم اتسمت المرحلة الثانية بإيجاد الأساس القانوني والإداري الحكم المحلي في العراق من عام(٢٠٠٣-٢٠٠٥) وذلك لتخفيف الأباء الإداري على سلطة الائتلاف المؤقتة، إذ قامت السلطة المؤقتة بإصدار الأمر (رقم ٧١) لسنة ٢٠٠٣ الذي وضع الأساس الهيكلي لمجالس المحافظات والاقضيه والنواحي ، كانت هذه

[1] رشا فاضل جزاع ، اللامركزيه السياسيه والاداريه في ضوء عمل الحكومات المحليه في العراق ، مجله العلوم السياسيه ، بغداد ، ٢٠٢٤ ، ص ٢٣٥.

الخطوة بمثابة إطلاق ال اللا مركزية الإجرائية على المستوى الأدنى تبع ذلك إقرار قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية(٢٠٠٤) الذي كرس مبدأ اللا مركزية الإدارية في النص الدستوري المؤقت ممهداً للتحويل الدائم، ثم شهد العام ٢٠٠٥ حدثتين محورين أولهما : إجراء أول انتخابات مجالس المحافظات في يناير ٢٠٠٥ مما منح هيئة المحلية شرعية شعبية وثانيهما: إقرار الدستور العراق لعام ٢٠٠٥ الذي كرس بشكل نهائي اللا مركزية عبر منح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة في المادة(١٢٢) من الدستور.

إن الخطوة التنظيمية التي اطلرت عمل مجالس المحافظات والحكم المحلي في العراق تمثلت في الفترة العام(٢٠٠٨- ٢٠٠٩) الصدمة قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ والذي يعد الأداة التنفيذية للامركزيه هذا القانون الذي حدد الهيكل المزدوج للحكم المحلي متمثلا(بمجلس محافظات منتخب ومحافظ تنفيذي) وبدأ عملية نقل الصلاحيات من الوزارات الاتحادية إلى المحافظات ، ثم تلت هذه الخطوة انتخابات مجالس المحافظات عام ٢٠٠٩ مما بدأ التطبيق الفعلي للنظام الجديد.

المطلب الثاني : الاطار الدستوري والقانوني للحكم المحلي في العراق

يعد الحكم المحلي أحد الركائز الأساسية لبناء الدولة العراقية الحديثة، يشكل وسيلة لتوزيع السلطة وتعزيز المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة. وقد أرسى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الأساس القانوني لهذا النظام من خلال تكريسه لمبدأ اللامركزية الإدارية والسياسية في إدارة المحافظات. فالمواد الدستورية ذات الصلة، ولا سيما المادة (١٢٢)، نصت بوضوح على أن المحافظات التي لم تنتظم في إقليم تُمنح الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكّنها من إدارة شؤونها الذاتية، على أن يُنظَّم ذلك بقانون يصدر عن مجلس النواب كما أكدت المادة (١٢٣) على إمكانية تفويض بعض اختصاصات الحكومة الاتحادية إلى الحكومات المحلية أو

العكس، في خطوة تهدف إلى تعزيز التنسيق بين المستويين الاتحادي والمحلي وضمان مرونة في توزيع الصلاحيات بما يحقق الكفاءة الإدارية. ويُستدل من هاتين المادتين أن الدستور اعتمد مبدأً مزدوجًا يقوم على اللامركزية في الإدارة، والمركزية في السيادة والتشريع العام، بما يحافظ على وحدة الدولة ويمنح المحافظات قدرًا من الاستقلال في إدارة شؤونها اليومية. وفي ضوء هذا الإطار الدستوري، صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، الذي مثّل الخطوة التشريعية الأهم لتفعيل مبادئ الحكم المحلي. إذ حدّد القانون بوضوح العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، وبيّن صلاحيات كل من مجالس المحافظات والمحافظين، إضافة إلى آليات الرقابة والتنسيق بين المستويين. وقد أُجريت على هذا القانون عدة تعديلات (أبرزها في أعوام ٢٠١٠ و٢٠١٣ و٢٠١٨) بهدف توسيع صلاحيات الحكومات المحلية وتمكينها من إدارة قطاعات خدمية وتنموية واسعة مثل الصحة والتعليم والإعمار والبلديات.ومن الناحية القانونية، اعتُبر المحافظ – بموجب القانون – الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، ويمارس سلطاته بإشراف مجلس المحافظة. فهو يمثل السلطة التنفيذية المحلية ويُعدّ حلقة الوصل بين الوزارات الاتحادية والدوائر العاملة في نطاق المحافظة، كما يتحمل مسؤولية تنفيذ السياسة العامة للدولة ضمن الإطار المحلي. أما مجلس المحافظة، فقد مُنح سلطة تشريعية ورقابية على أداء الأجهزة التنفيذية المحلية، وهو ما أوجد توازنًا بين المستويين التشريعي والتنفيذي داخل المحافظة الواحدة وقد واجه تطبيق هذا الإطار القانوني عدة تحديات، أبرزها تداخل الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات نتيجة غياب الحدود الدقيقة بين السلطات المنقولة والمركزية، إضافة إلى ضعف الموارد المالية والإدارية التي أعاقت ممارسة المحافظات لاستقلالها الحقيقي. كما أثّر تأخر إصدار الأنظمة والتعليمات التنفيذية على فاعلية القانون، فبقيت بعض بنوده دون تطبيق عملي

واضح. ورغم هذه التحديات، فإن الإطار الدستوري والقانوني للحكم المحلي في العراق يمثل نقلة نوعية في مسار الإدارة العامة، إذ انتقل من نموذج الدولة المركزية الصارمة إلى نموذج اللامركزية المرنة التي تسعى إلى إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم، وتقريب الخدمات من المجتمع المحلي، وتعزيز مبدأ المساءلة على المستوى الأدنى من هرم الدولة[٢]

المطلب الثالث: تعطيل عمل المجالس المحليه في العراق واثاره المؤسسيه

اولاً:- أسباب تعطيل عمل الحكم المحلي في العراق

يمثّل الحكم المحلي في العراق أحد أهم مظاهر اللامركزية الإدارية التي نصّ عليها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، إذ خُوّلت المحافظات غير المنتظمة بإقليم صلاحيات واسعة في إدارة شؤونها الداخلية وفق قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨. غير أن التطبيق العملي لهذا النظام واجه تحديات متراكمة منذ تشكيل أولى المجالس المحلية بعد عام ٢٠٠٥، حيث اتسم أداؤها بضعف الكفاءة وتعدد مظاهر الفساد والتسييس.وفي خضم الأزمات السياسية والاجتماعية والاحتجاجات الشعبية التي شهدها العراق عام ٢٠١٩، اتخذ مجلس النواب قرارًا بتعطيل عمل المجالس المحلية، باعتبارها لم تعد قادرة على أداء مهامها في الرقابة والتشريع المحلي، بل تحوّلت إلى عبء إداري ومالي على الدولة، وتتعدد الأسباب التي دفعت إلى هذا القرار، ويمكن تصنيفها إلى أسباب سياسية، إدارية، قانونية، مالية، وشعبية، تتفاعل فيما بينها لتوضح طبيعة الإخفاق المؤسسي الذي قاد إلى تعطيل المجالس المحليه [٣]

[٢] سعاد فوزي عباس ، تقيم تجربه اللامركزيه الاداريه في العراق ، بغداد ،٢٠٢٣ ، ص١٢١
[٣] اقبال ناجي سعيد ، اللامركزيه في الاداريه في دستور العراق ٢٠٠٥ ، بغداد، ٢٠٢٢، ص٤٥.

١- الأسباب السياسيه

ا- التنازع الحزبي والصراع على النفوذ :منذ تأسيسها، أصبحت المجالس المحلية انعكاسًا للبنية الحزبية الوطنية، حيث توزعت مقاعدها بين الكتل السياسية وفق المحاصصة، مما جعلها ساحة صراع سياسي أكثر من كونها مؤسسات خدمية.كان الهدف المعلن للمجالس هو تمثيل المواطنين على المستوى المحلي، غير أن واقع الممارسة كشف عن هيمنة الأحزاب التي سعت لاستخدام هذه المجالس لتوسيع نفوذها الإداري والمالي داخل المحافظات. ونتيجة لذلك، تعطلت مشاريع خدمية عديدة بسبب الخلافات بين أعضاء المجالس أو بينهم وبين المحافظين

ب-ضعف التنسيق مع الحكومة الاتحادية : أدى غياب التنسيق الواضح بين المجالس المحلية والوزارات الاتحادية إلى تضارب القرارات، فبعض المجالس أصدرت تعليمات أو قرارات تتعارض مع السياسة العامة للدولة. وقد رأت الحكومة الاتحادية أن استمرار هذا الوضع يهدد وحدة الإدارة الوطنية، لذلك برّرت تعطيل المجالس بأنه إجراء يهدف إلى استعادة الانسجام المؤسسي داخل الدولة

ج-استخدام المجالس المحليه كورقه ضغط سياسي : في كثير من الأحيان، تحولت المجالس إلى أدوات ضغط بين الأحزاب المتنافسة على مستوى المحافظات، حيث كانت تُستخدم صلاحياتها في استجواب المحافظين أو سحب الثقة منهم لأسباب سياسية أكثر منها مهنية. وهذا التناحر السياسي المتكرر أدى إلى عدم استقرار إداري متواصل داخل المحافظات، وهو ما شكّل مبررًا قويًا لتعطيل عملها

٢:-الأسباب الإدارية والتنظيمية

ا-تداخل الصلاحيات مع المحافظين :- أحد أهم الأسباب التي أضعفت فاعلية المجالس هو عدم وضوح العلاقة بين السلطة التشريعية المحلية (المجلس) والسلطة التنفيذية (المحافظ). فقد منح القانون كليهما صلاحيات متقاربة في الجوانب المالية

والتنفيذية، مما أدى إلى تضارب في القرارات. وغالبًا ما نتج عن هذا التداخل تعطيل المشاريع بسبب الخلاف حول من يمتلك القرار النهائي

ب–ضعف الكفاءه الاداريه :– تكوّنت المجالس في أغلبها من أعضاء ليس لديهم خلفيات متخصصة في الإدارة أو التخطيط أو القانون، بل جاء كثير منهم نتيجة الانتماء الحزبي أو الاجتماعي. وهذا الضعف في الكفاءة أدى إلى قرارات غير مدروسة وإدارة غير فعّالة للموارد المحلية

ج–البيروقراطيه المفرطه :– أدى تضخم الهياكل الإدارية في المجالس وكثرة اللجان إلى بطء العمل وتعقيد الإجراءات، فضلاً عن غياب آليات تقييم الأداء والمساءلة، مما جعل هذه المؤسسات غير قادرة على الاستجابة لمتطلبات المواطنين أو مواكبة التطورات الإدارية الحديثة

٣–الأسباب القانونيه والتشريعيه

ا–غموض النصوص في قانون المحافظات رقم (٢١) لسنه ٢٠٠٨ : رغم أن القانون شكّل نقلة نوعية في ترسيخ مبدأ اللامركزية، إلا أنه لم يحدّد بوضوح الحدود الفاصلة بين صلاحيات المحافظين والمجالس، كما لم ينص على آلية لحلّ المجالس أو تعطيلها في حال تعذر قيامها بمهامها، هذا الفراغ القانوني جعل قرار تعطيلها في عام ٢٠١٩ موضع جدل دستوري، إذ لم يُستند إلى نص قانوني صريح بل إلى تفسيرات سياسية

ب–كثره التعديلات وفقدان الاستقرار التشريعي : خضع القانون لعدة تعديلات (٢٠١٠، ٢٠١٣، ٢٠١٨) أدت إلى تغيّر مستمر في الصلاحيات والهيكل الإداري للمجالس، مما خلق حالة من الاضطراب التشريعي وأربك أداء المجالس والمحافظين معًا

ج–غياب الرقابه القضائيه الفاعله : لم تكن هناك جهة قضائية محلية مختصة بالنظر في نزاعات المجالس والمحافظين بشكل سريع وملزم، مما جعل الخلافات

الإدارية تُحلّ غالبًا بقرارات سياسية، وهو ما زاد من هشاشة النظام القانوني للحكم المحلي

٤- الأسباب الماليه والاقتصاديه

ا-العبء المالي الكبير على الموازنه العامه : أدى تضخم أعداد أعضاء المجالس ومخصصاتهم ورواتبهم ومكاتبهم إلى تكاليف مالية باهظة تُستقطع من موازنات المحافظات، على حساب الإنفاق على المشاريع الخدمية.في محافظات عدة، تجاوزت النفقات التشغيلية للمجالس نصف موازنات التنمية المحلية، وهو ما اعتُبر هدرًا للمال العام

ب-سوء اداره الموارد المحليه : كشفت تقارير ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة عن وجود مخالفات في استخدام التخصيصات المالية، سواء في عقود التجهيز أو المشاريع المحلية، نتيجة ضعف الرقابة الداخلية وغياب الشفافية

ج-تراجع الإيرادات المحليه : نتيجة للأوضاع الاقتصادية غير المستقرة وتراجع أسعار النفط خلال فترات معينة، انخفضت الإيرادات المخصصة للمحافظات، ما جعل الإنفاق على المجالس عبئًا إضافيًا لا يمكن تبريره في ظل ضعف الأداء الخدمي[٤]

٥-الأسباب الاجتماعيه والشعبيه

ا-فقدان الثقه الشعبيه : مع مرور الوقت، ترسخت لدى المواطنين قناعة بأن المجالس المحلية لم تعد تمثلهم، بل أصبحت منابر حزبية تسعى وراء مصالحها الخاصة. هذا الشعور انعكس في الاحتجاجات الشعبية التي طالبت بإلغائها نهائيًا

ب-تصاعد الفساد والمحسوبيه : ارتبط اسم العديد من المجالس بقضايا الفساد وسوء استخدام السلطة، مما ساهم في تآكل صورتها أمام الرأي العام. وقد شكلت هذه السمعة السلبية أحد الدوافع السياسية لتجميدها كخطوة لتهدئة الغضب الشعبي

4 هاشم حيدر الركابي ، اللامركزيه في العراق. : معالجه الهوه بين الدوله والمجتمع ، بغداد ، ٢٠٢٢ ، ص ٧٨.

ج–ضعف التواصل مع المجتمع المحلي : خفقت المجالس في بناء قنوات فاعلة مع المواطنين، إذ غابت جلسات الحوار المجتمعي وآليات المشاركة الشعبية، ما جعلها مؤسسات معزولة عن قواعدها الانتخابية

٦–الأسباب الامنيه والاستثنائيه

لا يمكن فصل قرار تعطيل المجالس عن الظروف الأمنية والسياسية التي كانت تمر بها البلاد في أعقاب الحرب ضد تنظيم داعش، إذ سعت الحكومة إلى تركيز السلطة التنفيذية لتسريع عملية إعادة الإعمار وتوحيد القرار الأمني والإداري في المحافظات المحررة،كما أن استمرار الانقسام السياسي وغياب الاستقرار الأمني في بعض المناطق جعل من الصعب إجراء انتخابات محلية نزيهة أو فاعلة، فكان التعطيل خيارًا مؤقتًا حتى استقرار الأوضاع.

ثانياً:– الاثار المترتبه على تعطيل عمل المجالس المحليه في العراق

أحدث قرار تعطيل المجالس المحلية في العراق عام ٢٠١٩ تحوّلًا مهمًا في بنية الحكم المحلي، إذ مثّل انتقالًا مؤقتًا من النظام اللامركزي الذي يقوم على المشاركة الشعبية إلى نموذج إداري أكثر مركزية في إدارة المحافظات ،ورغم أن هذا القرار جاء استجابةً لظروف استثنائية — سياسية وشعبية — فإنه خلّف آثارًا مؤسسية وإدارية واقتصادية وسياسية واجتماعية عميقة، ما زالت تداعياتها مستمرة حتى اليوم اذ يمكن تصنيف هذه الآثار في أربعة محاور رئيسة: الإدارية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، وهي مترابطة ومتبادلة التأثير

١–الاثار الاداريه والمؤسسيه

ا– تركيز السلطه التنفيذيه بيد المحافظ : أدى تعطيل المجالس إلى تركيز معظم الصلاحيات التنفيذية والإدارية في يد المحافظ، بعد أن كان يشاركها مع المجلس المحلي المنتخب،فأصبح المحافظ هو صاحب القرار النهائي في شؤون التخطيط، والمشاريع، والموازنة المحلية، وإدارة الدوائر التنفيذية في المحافظة،ورغم أن هذا

التركّز ساهم في تسريع اتخاذ القرار وتقليل التعقيدات البيروقراطية، إلا أنه في المقابل أضعف مبدأ الفصل بين السلطات المحلية، وقلّل من الرقابة المتبادلة التي كانت توفرها المجالس المنتخبة.

ب- غياب الرقابه الشعبيه والمؤسسيه : كانت المجالس المحلية تمثل أداة رقابة شعبية على أداء المحافظين والمديريات، إذ تملك صلاحيات الاستجواب والمساءلة وسحب الثقة،وبتعطيلها انتقلت الرقابة إلى الأجهزة الاتحادية (ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة)، وهي جهات بعيدة عن الواقع المحلي، ما أدى إلى ضعف المتابعة اليومية للأداء الإداري والخدمي في المحافظات.

ج- اضطراب العلاقه بين الحكومه الاتحاديه والمحافظات : أدى غياب المجالس إلى خلل في توازن العلاقة بين المركز والمحافظات، إذ لم تعد هناك جهة منتخبة تتفاوض مع الحكومة الاتحادية أو تمثل إرادة المواطنين في المحافظات،هذا الواقع جعل العلاقة مباشرة بين المحافظ ومجلس الوزراء، وأدى إلى ازدياد الطابع المركزي في إدارة المحافظات.

د- تعطيل بعض الإجراءات الاداريه : كانت المجالس تصادق على عدد من القرارات الإدارية مثل الموازنات المحلية والمشاريع الاستثمارية وخطط التنمية. ومع تعطيلها، تأخرت بعض هذه الإجراءات نتيجة الحاجة إلى الحصول على موافقات اتحادية بديلة، مما أبطأ تنفيذ الخطط التنموية في بعض المحافظات .

٢- الاثآر السياسيه

ا-تراجع التمثيل السياسي المحلي : أدى تعطيل المجالس إلى غياب التمثيل الشعبي في إدارة المحافظات، إذ لم يعد هناك ممثلون منتخبون يعكسون مصالح المواطنين على المستوى المحلي ،وبذلك تراجع دور المواطن في المشاركة السياسية وصنع القرار، مما أضعف روح الديمقراطية المحلية التي كان يُفترض أن تدعم الحكم اللامركزي.

ب–توسيع نفوذ المحافظين السياسي : بغياب المجالس، تحوّل المحافظون من شخصيات تنفيذية إدارية إلى فاعلين سياسيين يملكون سلطة التأثير في القرار المحلي والوطني،هذا التحول عزز مواقع بعض المحافظين سياسيًا، لكنه أضعف مبدأ المشاركة الجماعية في إدارة الشأن العام، وخلق فجوة بين المواطن والسلطة التنفيذية.

ج–تأجيل المسار الديمقراطي المحلي : تعطيل المجالس أوقف العملية الانتخابية المحلية لعدة سنوات، ما يعني تجميد مظهر من مظاهر الديمقراطية التمثيلية في العراق،وقد انعكس ذلك سلبًا على وعي المواطنين بأهمية المشاركة السياسية، خصوصًا في المحافظات التي كانت تشهد تفاعلاً انتخابيًا واسعًا[٥]

٣– الاثآر الاقتصاديه والتنمويه

ا– تباطؤ تنفيذ المشاريع المحليه : تسبب غياب المجالس في بطء المصادقة على المشاريع بسبب نقل الصلاحيات إلى الوزارات الاتحادية، ما جعل تنفيذ الخطط التنموية أكثر تعقيدًا وطولًا في الإجراءات،كذلك، أُجّلت بعض المشاريع الاستثمارية لعدم وجود جهة محلية تمتلك صلاحية المتابعة والمراقبة الفنية والمالية بشكل مباشر.

ب–ضعف الرقابه على الانفاق المحلي : كانت المجالس تمارس دورًا في مراجعة العقود والمناقصات، ومتابعة المشاريع الخدمية داخل المحافظة. ومع غيابها، انخفضت الرقابة الميدانية، مما جعل بعض المشاريع تفتقر إلى الشفافية والمتابعة الدقيقة.

ج–تقليص فرص التنميه المحليه المستقله : ساهم غياب المجالس في تقليص قدرة المحافظات على وضع خطط تنمية خاصة بها، إذ أصبحت تعتمد كليًا على التعليمات الوزارية الاتحادية، ما حدّ من روح المبادرة والإبداع المحلي.

[٥] زينب عباس راضي ، نشأه الحكم المحلي ، النجف ، ٢٠٢١، ص١٦.

د- اعاده تركيز الموارد في المركز : مع تعطيل المجالس، استعاد المركز السيطرة على كثير من الموارد المالية التي كانت تُحوَّل للمحافظات وفق مبدأ اللامركزية، مما أعاد النزعة المركزية في توزيع الموازنات وقلّل من مرونة المحافظات في استخدام مواردها.

٤- الاثآر الاجتماعيه والمجتمعيه

ا- تراجع المشاركه الشعبيه : غياب المجالس المنتخبة أضعف قدرة المواطنين على التأثير في صنع القرار المحلي، إذ لم تعد هناك قنوات رسمية تمثلهم داخل النظام الإداري للمحافظة،وقد أدى ذلك إلى شعور بالإقصاء السياسي والإداري لدى بعض شرائح المجتمع، خصوصًا في المحافظات التي كانت تعتمد على المجلس كوسيلة للتواصل مع الحكومة.

ب- ضعف المساءله الاجتماعيه : كانت جلسات المجالس ومداولاتها تُعدّ وسيلة مهمة للشفافية، إذ تُعرض فيها القرارات والموازنات أمام الجمهور. ومع غيابها، تراجع مبدأ الشفافية وأصبحت القرارات تُتخذ داخل المكاتب التنفيذية فقط، ما قلّل من الرقابة المجتمعية.

ج- تراجع الهويه المحليه التشاركيه : أدت المجالس إلى بروز هوية محلية تشاركية تعتمد على انتخاب ممثلين محليين ومناقشة القضايا المجتمعية، ومع غيابها، ضعفت هذه الهوية وتراجع الاهتمام بالشأن المحلي لصالح الاهتمام بالقضايا الوطنية العامة.

٥- الاثار القانونيه والمؤسسيه

ا- غياب التشريع المنظم للمرحله الانتقاليه : قرار تعطيل المجالس لم يترافق مع تشريع قانوني واضح ينظم المرحلة الانتقالية، ما أدى إلى فراغ قانوني في العديد من الجوانب الإدارية، كإقرار الموازنات أو متابعة المشاريع المحلية.

ب- ضعف النظام المؤسسي للحكم المحلي: تعطيل المجالس كشف هشاشة النظام المؤسسي للامركزية في العراق، إذ لم يكن هناك بديل جاهز لتولّي مهامها، مما أثبت أن البناء الإداري المحلي كان يعتمد بدرجة كبيرة على قرارات فردية أكثر من اعتماده على مؤسسات دائمة.

ج- الحاجه لاصلاح تشريعي كامل : ظهر التعطيل ضرورة مراجعة قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته بما يتناسب مع المتغيرات السياسية والإدارية، لتلافي أي فراغ قانوني في المستقبل وضمان استمرارية المؤسسات المحلية.[٦]

المبحث الثاني :- المحافظ ودوره في ضل تعطيل المجالس المحليه

يعد المحافظ حجر الزاوية في نظام الحكم المحلي في العراق، إذ يمثل السلطة التنفيذية العليا في المحافظة والمسؤول المباشر عن تنفيذ السياسة العامة للدولة في نطاقها الجغرافي. وقد أُنيطت به مهام واسعة بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، ليكون القائد الإداري الأول والجهة المسؤولة عن تنسيق أعمال الدوائر الحكومية غير المرتبطة بالوزارات،غير أن قرار تعطيل عمل المجالس المحلية عام ٢٠١٩ أوجد واقعًا إداريًا جديدًا جعل المحافظ يتصدر المشهد التنفيذي والإداري في المحافظات، بعد أن كانت سلطاته محكومة برقابة المجالس المنتخبة التي تمتلك صلاحيات تشريعية ورقابيه،هذا التحول فرض على المحافظين مهامًا مضاعفة، إذ أصبحوا يمارسون أدوارًا تنفيذية ورقابية وتنسيقية في آنٍ واحد، مما أعاد رسم طبيعة العلاقة بين المركز والمحافظة من جهة، وبين المحافظ والدوائر المحلية من جهة أخرى

المطلب الأول : المحافظ كحلقه وصل بين الحكومه الاتحاديه ومجلس المحافظه

اولاً: الاطار الدستوري والقانوني لمنصب المحافظ في العراق

[6] علاء الحسيني ، تعزيز الديمقراطيه المحليه في العراق ، مجله جامعه كربلاء القانونيه ، ٢٠٢٠ ، ص٧٤.

أقرّ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ مبدأ اللامركزية الإدارية بوصفه أحد الأسس المنظمة لبنية الدولة العراقية، ولا سيما في المواد المتعلقة بتوزيع الصلاحيات بين السلطات الاتحادية والمحلية. وفي هذا السياق، يُعدّ منصب المحافظ نتاجاً مباشراً لهذا التوجه الدستوري، إذ يمارس مهامه ضمن المحافظات غير المنتظمة بإقليم وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته،ويُعرّف المحافظ قانونياً بوصفه أعلى سلطة تنفيذية في المحافظة، والمسؤول المباشر عن إدارة شؤونها التنفيذية، مع التزامه بتطبيق القوانين والأنظمة الاتحادية داخل النطاق الجغرافي للمحافظة. ويُظهر هذا الإطار القانوني الطبيعة المزدوجة لمنصب المحافظ، إذ يجمع بين كونه جزءاً من منظومة الحكم المحلي، وكونه حلقة اتصال تنفيذية مع الحكومة الاتحادية،يؤدي المحافظ في العراق دوراً سياسياً محورياً يتمثل في التوسط بين متطلبات السلطة الاتحادية وتوجهات واحتياجات المحافظة. فمن جهة، يُعد المحافظ مسؤولاً عن تنفيذ السياسات العامة والبرامج الاتحادية التي تقرها الحكومة المركزية، ولا سيما تلك المتعلقة بالأمن، والخدمات الأساسية، والتنمية الاقتصادية. ومن جهة أخرى، يضطلع بدور تمثيلي غير مباشر لمصالح المحافظة عبر نقل مطالبها واحتياجاتها إلى الوزارات والجهات الاتحادية،وتكتسب هذه الوظيفة الوسيطة أهمية خاصة في النظام السياسي العراقي، نظراً لتعدد الفاعلين السياسيين وتنوع الانتماءات الحزبية، فضلاً عن التباين في مستويات التنمية بين المحافظات. وبذلك، يُسهم المحافظ في احتواء التوترات المحتملة بين المركز والمحافظات، ويعمل على تحقيق قدر من التوازن السياسي والإداري داخل الدولة.

ثانياً: الدور التنفيذي والتنسيقي للمحافظ في النظام الإداري العراقي

يُعدّ الدور التنفيذي والتنسيقي للمحافظ من أبرز أوجه عمله كحلقة وصل بين الحكومة الاتحادية والمحافظة. إذ يتولى المحافظ الإشراف على الدوائر التنفيذية

المحلية، بما في ذلك الدوائر المرتبطة بالوزارات الاتحادية، ويعمل على تنسيق جهودها بما ينسجم مع الخطط التنموية المعتمدة،كما يضطلع المحافظ بمهمة متابعة تنفيذ المشاريع الاتحادية داخل المحافظة، ومعالجة المعوقات الإدارية والفنية التي قد تعترضها، فضلاً عن ضمان انسيابية الاتصال بين الوزارات الاتحادية والسلطات المحلية. ويُظهر هذا الدور أن المحافظ لا يعمل بوصفه منفذاً سلبياً للقرارات الاتحادية، بل فاعلاً تنسيقياً يسهم في تكييف السياسات العامة مع الواقع المحلي.[٧]

ثالثاً: المحافظ ودوره في ترسيخ اللامركزيه الاداريه في العراق

في إطار تطبيق اللامركزية الإدارية، يُعد المحافظ أحد الأدوات الرئيسة لتحقيق هذا التحول في النظام الإداري العراقي. فالصلاحيات الممنوحة له بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم تهدف إلى تمكين الإدارة المحلية من أداء مهامها بكفاءة، مع الحفاظ على وحدة الدولة وسلامة نظامها السياسي،ويُسهم المحافظ في هذا السياق في تعزيز مبادئ الحكم الرشيد، ولا سيما من خلال تحسين مستوى الخدمات العامة، وتعزيز التنسيق المؤسسي، وتفعيل الرقابة على الأداء التنفيذي داخل المحافظة. كما يمثل وجود محافظ قوي إدارياً وقادر على التواصل مع الحكومة الاتحادية عاملاً مهماً في نجاح تجربة اللامركزية وتقليل الفجوة بين المركز والأطراف.

رابعاً : التحديات التي تواجه المحافظ في العراق كحلقه وصل بين الحكومه المركزيه والحكومه المحليه:

على الرغم من الأهمية التي يتمتع بها منصب المحافظ في النظام السياسي العراقي، إلا أن أداءه يواجه عدداً من التحديات البنيوية، من أبرزها غموض بعض

[7] عماد محمد صالح، الحكومات المحليه واختصاصاتها وصلاحياتها في العراق بعد ٢٠٠٣ ، دار ومكتبه عدنان للنشر والطباعه، ٢٠٢١، بغداد ،٣٩.

الصلاحيات وتداخل الاختصاصات بين المحافظ ومجلس المحافظة من جهة، وبين المحافظ والوزارات الاتحادية من جهة أخرى. كما تؤثر الانقسامات السياسية والحزبية في بعض الأحيان على استقلالية القرار التنفيذي للمحافظ،ويضاف إلى ذلك ضعف التنسيق المؤسسي بين المستويين الاتحادي والمحلي، فضلاً عن القيود المالية والإدارية التي تحد من قدرة المحافظ على تنفيذ السياسات العامة بفاعلية. الأمر الذي يستدعي مراجعة الإطار القانوني والتنظيمي لمنصب المحافظ، وتعزيز قدراته الإدارية، بما يمكنه من أداء دوره الحقيقي كحلقة وصل فاعلة بين الحكومة الاتحادية والمحافظة ومن هذه التحديات :[٨]

١-تحدي اختلال الشرعيه والتمثيل المحلي :يُعدّ غياب المجالس المحلية تحدياً أساسياً يمسّ جوهر الشرعية السياسية على المستوى المحلي، إذ كانت هذه المجالس تمثل القناة المؤسسية الرئيسة لتجسيد الإرادة الشعبية داخل المحافظات. ومع تعطيلها، تراجع مستوى التمثيل السياسي المحلي، وأصبحت عملية صنع القرار المحلي أقل ارتباطاً بالمشاركة المجتمعية المباشرة،في هذا السياق، برز المحافظ بوصفه الفاعل التنفيذي والسياسي الأبرز، غير أن توسع دوره لم يكن قائماً على تفويض انتخابي مباشر من سكان المحافظة، بل على ترتيبات قانونية وإدارية استثنائية. وقد أفرز هذا الواقع فجوة بين السلطة التنفيذية والمجتمع المحلي، انعكست على مستوى القبول السياسي للقرارات المتخذة، ولا سيما في القضايا ذات الطابع الخدمي أو التنموي.

٢-تحدي تركيز السلطه وضعف التوازن المؤسسي : أدى تعطيل المجالس المحلية إلى تركّز الصلاحيات التنفيذية بيد المحافظ، في ظل غياب سلطة محلية موازِنة تمارس أدوار الرقابة والتقويم. وعلى الرغم من أن هذا التركّز أسهم في تسريع اتخاذ

[8] علي عباس عبيد ، مراقبه السلطه الاتحاديه لاداء الإدارات اللامركزيه حاله مجلس محافظه بغداد ، رساله ماجستير ، كليه القانون ، جامعه كربلاء ، ٢٠١٨، ص ١١٠.

القرار وتقليل التعقيدات الإجرائية، إلا أنه أضعف مبدأ التوازن المؤسسي الذي يُعدّ ركناً أساسياً في أنظمة الحكم المحلي اللامركزية،كما أن غياب هذا التوازن قد يفتح المجال أمام هيمنة القرار الفردي، ويزيد من احتمالات تسييس العمل التنفيذي، خصوصاً في بيئة سياسية تتسم بتعدد الفاعلين الحزبيين وتداخل المصالح بين المستويين المحلي والاتحادي.

٣- تحدي ضعف الرقابه والمساءله المحليه : شكّل تعطيل المجالس المحلية تراجعاً ملموساً في مستوى الرقابة المحلية المباشرة على أداء المحافظ والأجهزة التنفيذية. فالمجالس كانت تمارس رقابة يومية وقريبة من واقع المحافظة، وغيابها أدى إلى نقل عبء الرقابة إلى المستوى الاتحادي، عبر الهيئات الرقابية والمؤسسات المركزية،غير أن هذه الرقابة الاتحادية، على الرغم من أهميتها، تفتقر في كثير من الأحيان إلى المعرفة الدقيقة بخصوصيات الواقع المحلي، الأمر الذي يقلل من فاعليتها، ويجعل المساءلة أقل ارتباطاً بالاحتياجات الفعلية للمواطنين.

٤-تحدي الغموض القانوني وتداخل الصلاحيات: برز في ظل إعادة تفعيل دور المحافظ تحدٍ قانوني يتمثل في غموض بعض الصلاحيات التنفيذية، نتيجة استمرار العمل بنصوص قانونية صُممت لبيئة حكم محلي تشاركية تضم المجالس المحلية. ومع غياب هذه المجالس، أصبحت بعض الصلاحيات تمارس دون إطار تنظيمي واضح، ما أدى إلى تداخل الاختصاصات بين المحافظ والوزارات الاتحادية،وقد انعكس هذا الغموض على طبيعة العلاقة بين المركز والمحافظة، وأوجد حالة من عدم الاستقرار الإداري، أثّرت في كفاءة تنفيذ السياسات العامة والمشاريع التنموية.

٥- تحدي الكفاءه الاداريه والقدره المؤسسيه : يتطلب تفعيل دور المحافظ في ظل غياب المجالس المحلية مستوى عالياً من الكفاءة الإدارية والقدرة المؤسسية، سواء على مستوى التخطيط أو التنفيذ أو التنسيق مع الجهات الاتحادية. إلا أن تفاوت القدرات الإدارية بين المحافظات، وضعف البنى المؤسسية في بعضها، شكّلا عائقاً

أمام تحقيق فاعلية تنفيذية متوازنة،كما أن تحميل المحافظ مسؤوليات إضافية دون توفير دعم مؤسسي وتقني كافٍ قد يؤدي إلى إرهاق الجهاز التنفيذي المحلي، ويحدّ من قدرته على الاستجابة السريعة والمتوازنة لمتطلبات التنمية والخدمات.

٦- تحدي استدامه نظام اللامركزيه الاداريه : يطرح استمرار غياب المجالس المحلية مع تفعيل دور المحافظ تساؤلات جوهرية حول مستقبل اللامركزية الإدارية في العراق. فتعزيز الدور التنفيذي للمحافظ في غياب المؤسسات المنتخبة قد يؤدي إلى إفراغ اللامركزية من مضمونها السياسي، وتحويلها إلى مجرد آلية إدارية لنقل أعباء التنفيذ دون نقل فعلي للسلطة، وعليه، فإن هذا التحدي لا يقتصر على المرحلة الراهنة، بل يمتد ليؤثر في مسار تطور الحكم المحلي، ومدى قدرته على ترسيخ المشاركة الشعبية وتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي.[9]

المطلب الثاني :الصلاحيات التنفيذيه للمحافظ قبل تعطيل عمل مجالس المحافظات وبعده

اولاً: الصلاحيات التنفيذيه للمحافظ قبل تعطيل عمل المجالس وبعده

قبل تعطيل عمل المجالس المحلية، كان المحافظ يمارس صلاحياته التنفيذية ضمن إطار مؤسسي تشاركي، تحكمه علاقة توازن مع مجلس المحافظة بوصفه السلطة التشريعية والرقابية المحلية. فقد كان المحافظ يُعدّ الرئيس التنفيذي للمحافظة، إلا أن ممارسته لصلاحياته كانت مقيدة بسلسلة من الضوابط القانونية والإجرائية التي تهدف إلى تحقيق الرقابة المتبادلة ومنع تركّز السلطة التنفيذية،في هذا الجانب تمثلت أبرز الصلاحيات التنفيذية للمحافظ في الإشراف على الدوائر التنفيذية المحلية، ومتابعة تنفيذ القوانين والقرارات الصادرة عن الحكومة الاتحادية داخل

[9] UNESCWA - National Conference on Decentralization and Local Governance in Iraq - Beirut - 2017 - pp. 3-27

المحافظة، إضافة إلى إدارة شؤون الخدمات العامة والتنمية المحلية. غير أن اتخاذ القرارات الاستراتيجية، ولا سيما تلك المتعلقة بالموازنات المحلية، والخطط التنموية الكبرى، والمشاريع الاستثمارية، كان يتم غالباً بالتنسيق مع مجلس المحافظة ومصادقته، الأمر الذي حدّ من استقلالية المحافظ في ممارسة سلطاته التنفيذية،كما كان المحافظ خاضعاً للمساءلة المباشرة من قبل مجلس المحافظة، الذي يمتلك صلاحية استجوابه أو سحب الثقة عنه، وهو ما جعل دوره التنفيذي مرتبطاً بإرادة سياسية محلية، وأضفى على عمله طابعاً توافقياً أكثر من كونه فردياً. وبذلك، كانت الصلاحيات التنفيذية للمحافظ قبل التعطيل محكومة بثنائية التنفيذ والرقابة، ضمن نموذج لامركزية إدارية ذات طابع تشاركي، أدى تعطيل عمل المجالس المحلية إلى إحداث تحول جوهري في طبيعة الصلاحيات التنفيذية التي يمارسها المحافظ، إذ انتقلت إليه صلاحيات أوسع نتيجة غياب الجهة المحلية التي كانت تمارس الدور الرقابي والتشريعي. وفي هذا الإطار، أصبح المحافظ الفاعل التنفيذي الأعلى داخل المحافظة، يتمتع بهامش أكبر في اتخاذ القرارات الإدارية والتنفيذية دون الحاجة إلى المصادقة المحلية المسبقة، بعد التعطيل، توسعت صلاحيات المحافظ في إدارة الملفات الخدمية والتنموية، ولا سيما في ما يتعلق بتوجيه عمل الدوائر التنفيذية، وإقرار أولويات المشاريع، ومتابعة تنفيذ الخطط الحكومية بالتنسيق المباشر مع الوزارات الاتحادية. كما أصبح المحافظ الجهة الرئيسة المسؤولة عن التنسيق المالي والإداري، في ظل غياب المجالس المحلية التي كانت تضطلع بدور الوسيط بين الإدارة المحلية والحكومة الاتحادية، غير أن هذا التوسع في الصلاحيات التنفيذية لم يكن مطلقاً، إذ خضع المحافظ بشكل أكبر لإشراف الحكومة الاتحادية والأجهزة الرقابية المركزية، الأمر الذي أوجد نمطاً جديداً من العلاقة يقوم على تعزيز الارتباط بالمركز مقابل تراجع مستوى الاستقلال المحلي. وبذلك، انتقلت الرقابة على عمل المحافظ من المستوى المحلي إلى المستوى

الاتحادي، ما غيّر من طبيعة ممارسته للصلاحيات التنفيذية، وبموجب ذلك، توسع الدور التنفيذي للمحافظ في إدارة الملفات الخدمية والتنموية، وتوجيه عمل الدوائر التنفيذية، واتخاذ القرارات الإدارية المرتبطة بتنفيذ الخطط الحكومية، مع ارتباط مباشر بالحكومة الاتحادية والوزارات المختصة. كما أصبح المحافظ الجهة الرئيسة المسؤولة عن التنسيق المالي والإداري، في ظل غياب السلطة المحلية المنتخبة التي كانت تمارس دور الوسيط والرقابي،غير أن هذا التوسع في الصلاحيات التنفيذية لم يُمارس في فراغ رقابي تام، إذ حلّت الرقابة الاتحادية محل الرقابة المحلية، من خلال دور مجلس الوزراء، ووزارة المالية، وهيئات النزاهة والرقابة، وهو ما يعكس انتقال مركز الثقل الرقابي من المستوى المحلي إلى المستوى الاتحادي، بما ينسجم مع الطبيعة الاستثنائية للمرحلة[١٠]

ثانياً: انعكاسات توسيع الصلاحيات التنفيذيه على الحكم المحلي

يكشف التحليل المقارن للصلاحيات التنفيذية للمحافظ قبل تعطيل المجالس المحلية وبعده عن انتقال واضح من نموذج اللامركزية التشاركية إلى نموذج أقرب إلى اللامركزية التنفيذية ذات الطابع المركزي. ففي المرحلة السابقة، كانت الصلاحيات التنفيذية موزعة ضمن منظومة محلية متوازنة، تضمن مشاركة المجلس المحلي في صنع القرار، وتحدّ من تركّز السلطة التنفيذية، أما بعد التعطيل، فقد تركزت الصلاحيات التنفيذية بيد المحافظ، ما عزز من سرعة اتخاذ القرار وكفاءة التنفيذ في بعض الملفات، لكنه في المقابل أضعف آليات الرقابة المحلية والمشاركة الشعبية. ويُظهر هذا التحول أن تفعيل الصلاحيات التنفيذية للمحافظ جاء بوصفه استجابة ظرفية لمعالجة فراغ مؤسسي، وليس نتيجة إعادة تصميم شاملة لنظام

[١٠] الأمم المتحده ، الاسكوا (٢٠٢١) ، تقرير المؤتمر الوطني للامركزيه والحكم المحلي في العراق : نحو تعزيز الاستقرار والتنميه المحليه ، بيروت ، منشورات اللجنه الاقتصاديه والاجتماعيه لغربي اسيا ، ص٤٠.

الحكم المحلي، أفرز توسع الصلاحيات التنفيذية للمحافظ انعكاسات متعددة على الحكم المحلي في العراق. فمن جهة، أسهم في ضمان استمرارية العمل الإداري والخدمي، وتقليل التعقيدات الإجرائية التي كانت تعيق تنفيذ المشاريع. ومن جهة أخرى، أثار مخاوف تتعلق بضعف التوازن المؤسسي، واحتمالية تسييس القرار التنفيذي في ظل غياب رقابة محلية فعالة، وعليه، فإن تقييم الصلاحيات التنفيذية للمحافظ بعد تعطيل المجالس المحلية ينبغي أن يتم ضمن إطار مرحلي، يوازن بين متطلبات الفاعلية الإدارية والحاجة إلى إعادة بناء منظومة رقابية وتشريعية محلية قادرة على ضبط العمل التنفيذي وضمان انسجامه مع مبادئ اللامركزية والحكم الرشيدُ، ظهر الربط بين النص القانوني والممارسة العملية أن تعطيل المجالس المحلية لم يؤدِّ إلى إلغاء الصلاحيات التنفيذية للمحافظ أو استحداث صلاحيات جديدة بنصوص صريحة، بقدر ما أعاد تفسير وتفعيل الصلاحيات القائمة في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم. فقد تحولت هذه الصلاحيات من إطار تشاركي خاضع لرقابة محلية مباشرة، إلى إطار تنفيذي موسّع يستند إلى الإشراف الاتحادي، ومن الناحية السياسية، أسهم هذا التحول في تعزيز فاعلية القرار التنفيذي وتسريع إنجاز بعض الملفات، لكنه في المقابل أضعف أحد أهم مرتكزات اللامركزية، والمتمثل في المشاركة الشعبية والرقابة المحلية. وبذلك، فإن الصلاحيات التنفيذية للمحافظ بعد تعطيل المجالس يمكن توصيفها بأنها صلاحيات معززة وظرفية، فرضتها الضرورة الإدارية أكثر مما كرّسها التطور التشريعية، ومما سبق يتضح أن الصلاحيات التنفيذية للمحافظ في العراق، كما نظمها قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، شهدت تحولاً في أسلوب ممارستها قبل تعطيل المجالس المحلية وبعده، دون أن يواكب ذلك تعديل جوهري في الإطار القانوني. فقد انتقل المحافظ من فاعل تنفيذي يعمل ضمن منظومة محلية متوازنة، إلى فاعل تنفيذي مركزي داخل المحافظة، يخضع لرقابة اتحادية مباشرة. وعليه، فإن معالجة

هذا التحول تتطلب مراجعة تشريعية وتنظيمية تضمن إعادة التوازن بين الكفاءة التنفيذية والمشروعية الديمقراطية، بما ينسجم مع فلسفة اللامركزية التي أقرها الدستور العراقي ، لذا فتمركز السلطه في يد المحافظ انتج مايلي :[11]

١-السلطه التنفيديه المطلقه :- اذ أن غياب المجالس المحلية يجعل المحافظ صاحب القرار النهائي في كل جوانب إدارة المحافظة بما في ذلك تخطيط المشاريع وتوزيع الموارد وإدارة الدوائر المحلية إن هذا التركيز التنفيذي في اتخاذ القرارات لكنه يجعل السلطة عرضة الانحياز السياسي من الناحية التحليلية يعتبر هذا التمركز ظاهرة شائعة فدوة التي تمر بمرحلة ضعف المؤسسات التشريعية المحلية يتحول المسؤول التنفيذي إلى محور السلطه

٢- الابعاد السياسيه :- المحافظ في العراق لا يمارس مهامه فقط كما مسؤول أداري بل أصبح أداة لتحقيق مصالح سياسية وسيطرة المركز ،فغياب المجالس المحليه يؤدي الى تقليص فرص المشاركه المجتمعيه وضعف التنثيل السياسي مما يزيد الاعتماد على القرارات الفرديه ويخلق هذا الوضع ديناميكيه غير متوازنه بين المركز والمحليات ، اذ يتحول المحافظ الى وسيط او منفذ للسياسات المركزيه

٣- الابعاد الاداريه :- رغم الصلاحيات الواسعه ، فان ضعف القدرات المؤسسيه للمديريات المحليه يقيد فعاليه المحافظ في التخطيط الاستراتيجي وتنفيذ المشاريع التنمويه ، اذ ان التداخل بين السلطات المحليه والوزارات المركزيه يخلق اختلالات تنظيميه تؤثر على سرعه اتخاذ القرار وجودته .[١٢]

[11] مكتبه القانون العراقي (٢٠١٦) ، مجموعه تشريعات الحكم المحلي قانون المحافظات غير المنتظمه في إقليم لسنه ٢٠٠٨، المكتبه القانونيه ، بغداد ،.

[12] Shafaq News - Iraq's Governorate Councils: No progress after five months in service - Erbil - 2024 - pp. 1-8

المبحث الثالث: افاق اصلاح نظام الحكم المحلي في العراق

ارتبط تبني نظام الحكم المحلي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ بمحاولة إعادة بناء الدولة على أسس ديمقراطية جديدة، تقوم على تقليص هيمنة المركز وتعزيز دور الوحدات الإدارية المحلية في إدارة شؤونها. وقد شكّل هذا التوجه استجابةً لتجربة تاريخية طويلة من المركزية المفرطة التي أسهمت في إضعاف التنمية المحلية وتهميش الأطراف. غير أن الانتقال إلى اللامركزية لم يكن انتقالاً سلساً، بل واجه تحديات قانونية وسياسية ومؤسسية جعلت الحكم المحلي في العراق نموذجاً غير مكتمل، الأمر الذي يفرض البحث في آفاق إصلاحه ضمن إطار قانون المحافظات، وبمقاربة سياسية تحليلية تأخذ بنظر الاعتبار واقع النظام السياسي العراقي وتعقيداته.

المطلب الأول : الإصلاح التشريعي كمدخل لاعاده بناء الحكم المحلي

ينطلق مفهوم الحكم المحلي في العراق من فكرة توزيع السلطة داخل الدولة الواحدة، بما يسمح للوحدات الإدارية المحلية بإدارة شؤونها ضمن إطار قانوني ودستوري موحد. وقد سعى الدستور العراقي إلى ترسيخ هذا المفهوم عبر منح المحافظات غير المنتظمة بإقليم شخصية معنوية واستقلالاً إدارياً ومالياً نسبياً، مع التأكيد على وحدة الدولة وسيادتها، إلا أن الانتقال من المركزية إلى اللامركزية لم يكن انتقالاً متكاملاً، إذ ظل الإطار القانوني للحكم المحلي يعاني من ازدواجية في الفلسفة التشريعية. فمن جهة، يُقر القانون بصلاحيات واسعة للمحافظات ومجالسها المنتخبة، ومن جهة أخرى، تحتفظ الحكومة الاتحادية بسلطات تنفيذية ومالية واسعة من خلال الوزارات والمؤسسات المركزية، ما خلق حالة من التداخل والتنازع في الاختصاصات، كما أن التعديلات المتكررة التي طرأت على قانون المحافظات لم تُفضِ إلى استقرار تشريعي، بل عكست في كثير من الأحيان غلبة الاعتبارات السياسية الآنية على الرؤية المؤسسية بعيدة المدى. وقد أسهم ذلك في إضعاف

الثقة بالإطار القانوني نفسه، وتحويل الحكم المحلي إلى نظام متقلب يخضع للتوازنات السياسية أكثر من خضوعه لمتطلبات الإدارة الرشيدة[١٣]

تمثل المجالس المحلية الركيزة الأساسية للحكم المحلي، كونها التعبير المؤسسي عن الإرادة الشعبية على المستوى المحلي، وأداة الرقابة على السلطة التنفيذية في المحافظة. وقد أُنيط بهذه المجالس دور تشريعي محلي محدود، إلى جانب دور رقابي يهدف إلى ضمان الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد والخدمات، غير أن التجربة العملية للمجالس المحلية في العراق كشفت عن مجموعة من الإشكاليات البنيوية، أبرزها ضعف الكفاءة المؤسسية، وتغليب الاعتبارات الحزبية على الوظيفة الخدمية والتنموية. وقد تحولت بعض المجالس إلى ساحات صراع سياسي، انعكس سلباً على أدائها، وأضعف ثقة المواطنين بها، وفي هذا السياق، جاء تعطيل عمل المجالس المحلية، سواء عبر تأجيل الانتخابات أو تجميد الصلاحيات، ليشكل نقطة تحول خطيرة في مسار الحكم المحلي. إذ لم يكن التعطيل مجرد إجراء إداري مؤقت، بل أدى إلى اختلال جوهري في توازن السلطة المحلية، عبر تركيز الصلاحيات بيد المحافظ، وغياب الجهة التمثيلية المنتخبة القادرة على الرقابة والمساءلة، وقد أسهم هذا الوضع في إعادة إنتاج نمط من المركزية المقنّعة على المستوى المحلي، حيث باتت القرارات تُتخذ من دون مشاركة مؤسسية واسعة، ما أضعف مبدأ المشاركة الشعبية، وأفرغ اللامركزية من مضمونها الديمقراطي[١٤]

[13] **Ala'Aldeen, D. - Decentralisation in Iraq: Process, Progress and a New Tailor-Made Model - Erbil - 2020 - pp. 1-45**

[14] **Brinkerhoff, D. W. - Decentralized Local Governance in Fragile States - London**
- **2009 - pp. 101-128**

١- تعديل قانون المحافظات

القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ يمثل الإطار الأساسي للحكم المحلي، لكنه لم يحقق أهداف اللامركزية بشكل كامل بسبب غموض الصلاحيات وتداخلها مع الحكومة الاتحادية.[١٥]

- يتطلب الإصلاح إعادة صياغة نصوص القانون بحيث توضح نطاق الصلاحيات التنفيذية والرقابية لكل من المحافظ والمجلس المحلي.
- يجب إدراج آليات منع تعطيل عمل المجالس، مثل مواعيد ثابتة للانتخابات والحد من الإجراءات الإدارية التعسفية.
- تعديل القانون يجب أن يشمل تحديد صلاحيات المديريات المحلية بحيث تخضع للسلطة التنفيذية المحلية وليس للوزارات الاتحادية، مما يحقق فعالية إدارية حقيقية.

٢-توضيح الصلاحيات

- من الضروري أن يتم الفصل بين الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والرقابية لتجنب الصراعات بين المحافظ والمجلس المحلي.
- يشمل ذلك تحديد صلاحيات المجلس في وضع السياسات المحلية والموازنة، وصلاحيات المحافظ في التنفيذ دون تدخل سياسي مباشر.
- تحديد الصلاحيات يساهم في تعزيز الشفافية والمساءلة، حيث يعرف كل طرف حدوده القانونية ويصبح نظام الرقابة أكثر فعالية.

٣-تنظيم العلاقه بين المركز والمحليات

- العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات يجب أن تقوم على مبدأ التعاون والتنسيق وليس التحكم المباشر.

[15] Wikipedia contributors - Iraqi Local Governance Law Library - n.p. - n.d. - pp. 1-15

- يمكن وضع آليات تسوية النزاعات المؤسسية بحيث تحل الخلافات بين المركز والمحليات عبر لجان متخصصة أو محاكم إدارية، بدل اللجوء للتأجيل أو التعطيل.
- هذا التنظيم يتيح للمحافظات إدارة شؤونها بحرية نسبية مع الحفاظ على وحدة الدولة ومرجعيتها القانونية

٤- تعزيز الشرعيه الانتخابيه

- الشرعية الانتخابية أساس عمل المجالس، لذا يجب ضمان إجراء انتخابات دورية منتظمة وعدم تأجيلها لأسباب سياسية.
- اعتماد نظام انتخابي يعكس التنوع المجتمعي ويمنع هيمنة القوى السياسية الكبرى على المجالس.
- يمكن تعزيز المشاركة من خلال تمكين النساء والشباب والنخب المستقلة لإضفاء مصداقية أكبر على العمل المحلي

٥- اعاده تعريف الدور الوظيفي

- يكون للمجالس المحلية دور محدد وواضح، يشمل:
  - الرقابة على أداء المحافظ والدوائر المحلية لضمان الشفافية.
  - المشاركة في التخطيط التنموي بما يتوافق مع احتياجات المجتمع المحلي.
  - سن القوانين المحلية البسيطة التي تنظم الشؤون الخدمية دون التدخل في صلاحيات المركز.
- إعادة التعريف تعالج مشاكل التجربة السابقة حيث كان دور المجالس غامضاً أو محكوماً بالاعتبارات السياسية

٦- تنظيم العلاقه مع المحافظ :

- العلاقة بين المجلس والمحافظ يجب أن تقوم على التكامل الوظيفي وليس على الصراع السياسي.
- يمكن وضع ضوابط قانونية لكيفية ممارسة الرقابة، بحيث لا تؤدي إلى تعطيل المشاريع والخطط التنفيذية.
- تعزيز الحوار المؤسساتي بين المجلس والمحافظ يضمن فعالية العمل المشترك ويمنع انزلاق السلطة التنفيذية أو الرقابية نحو التعسف[١٦]

المطلب الثاني : الإصلاح الإداري والمالي

١- **بناء القدرات المؤسسيه** : ان نجاح الإصلاح يعتمد على كفاءه الجهاز الإداري المحلي لذا يجب:

- تطوير برامج تدريبية متخصصة لأعضاء المجالس والموظفين الإداريين في مجالات التخطيط والإدارة والحوكمة.
- تعزيز الدعم الفني والاستشاري من خلال مراكز بحثية ومؤسسات متخصصة.
- اعتماد نظم عمل إدارية حديثة لضمان المهنية والشفافية في اتخاذ القرار.

٢- اللامركزيه الماليه

- لا يمكن للامركزية أن تكون فعالة دون تمكين مالي، ويشمل ذلك:[١٧]
  - منح المحافظات مرونة في إدارة الموازنة المحلية وربطها بالأولويات التنموية.

[16] **Cravens, L., & Brinkerhoff, D. W. - Provincial Governance in Iraq: Councils, Contestation, and Capacity Building - Washington D.C. - 2013 - pp. 12-56**
[17] **Wikipedia contributors - Federal Regions of Iraq - n.p. - n.d. - pp. 1-12**

- تنويع مصادر الإيرادات المحلية بعيداً عن الاعتماد الكلي على المركز.
- وضع آليات للمساءلة المالية والرقابة لضمان الاستخدام الأمثل للموارد

٣.-تعزيز الحوكمه المحليه والشفافيه :

- الحوكمة الجيدة تعزز الثقة بين المواطن والدولة، وتشمل:[١٨]
  - إتاحة المعلومات والبيانات أمام المجالس والمواطنين.
  - تفعيل الرقابة المجتمعية بمشاركة منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.
  - اعتماد معايير الشفافية والمساءلة في القرارات والمشاريع المحلية.[١٩]

المطلب الثالث : التوازن المؤسسي كمدخل لمعالجه أزمات الحكم المحلي في العراق

يشكّل تحقيق التوازن بين مجالس المحافظات والمحافظ في العراق إحدى الإشكاليات الجوهرية في تجربة الحكم المحلي بعد عام ٢٠٠٣، ولا سيما في ظل اعتماد الدولة لمبدأ اللامركزية الإدارية بوصفه أداة لإعادة تنظيم السلطة وتقريبها من المستوى المحلي. فقد أُنيطت بمجالس المحافظات، بصفتها مؤسسات منتخبة، مهام تشريعية ورقابية تهدف إلى تمثيل الإرادة المحلية وضمان مساءلة السلطة التنفيذية، في حين أُسندت للمحافظ بوصفه أعلى سلطة تنفيذية في المحافظة مسؤولية إدارة الشؤون المحلية وتنفيذ السياسات العامة. غير أن هذه الثنائية لم تُبنَ

[18] **UN-Habitat - Decentralization in Iraq - Nairobi - 2015 - pp. 10-62**
[19] **Hashim, H. H. - Decentralization in Iraq: Addressing the State-Society Gap - Baghdad - 2022 - pp. 78-103**

على أسس واضحة من التوازن الوظيفي، بل اتسمت في كثير من الأحيان بحالة من التنازع المؤسسي الذي أفرز آثارًا سياسية وإدارية عميقة، تمثلت في تعطيل عمل المؤسسات المحلية وظهور حالات من الفراغ الدستوري الفعلي،إن الإطار الدستوري العراقي، وعلى الرغم من إقراره لمبدأ اللامركزية الإدارية، لم يقدّم تصورًا تفصيليًا لطبيعة العلاقة بين المحافظ ومجالس المحافظات، الأمر الذي ترك مساحة واسعة للاجتهاد التشريعي والسياسي. وقد جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ليملأ هذا الفراغ، إلا أن صياغته عكست اختلالًا في توزيع الصلاحيات، إذ منح مجالس المحافظات سلطات رقابية واسعة وصلت إلى حد سحب الثقة من المحافظ، دون أن يقابل ذلك تحصين قانوني كافٍ للسلطة التنفيذية المحلية أو وضع قيود موضوعية تمنع توظيف هذه الصلاحيات لأغراض سياسية. ونتيجة لذلك، تحوّلت العلاقة بين الطرفين في كثير من الحالات من علاقة تكامل إلى علاقة صراع، وأصبحت أدوات الرقابة وسيلة للتعطيل بدلًا من كونها آلية للإصلاح والمساءلة،وقد أفرز هذا الاختلال في التوازن آثارًا مباشرة على استقرار الحكم المحلي، إذ أدّى إلى شلل إداري في عدد من المحافظات، وتعطّل المشاريع الخدمية، وتراجع قدرة الإدارة المحلية على اتخاذ القرار في الوقت المناسب. كما أسهم غياب جهة فاعلة للفصل في النزاعات بين المحافظ ومجالس المحافظات في إطالة أمد الخلافات، وتحويلها إلى أزمات سياسية محلية تنعكس سلبًا على الأداء العام للدولة. وفي هذا السياق، يظهر الفراغ الدستوري لا بوصفه غيابًا للنصوص، بل باعتباره تعطّلًا لوظيفة المؤسسات الدستورية القائمة عن أداء أدوارها الطبيعية، وهو ما يتنافى مع مبدأ استمرارية المرافق العامة ويقوّض فلسفة اللامركزية ذاتها،إن تحقيق التوازن بين مجالس المحافظات والمحافظ يقتضي إعادة النظر في طبيعة الدور الذي تؤديه كل جهة ضمن منظومة الحكم المحلي، على نحو يضمن الفصل الوظيفي دون القطيعة، والرقابة دون الهيمنة. فمجالس المحافظات يفترض أن

تتركّز وظيفتها في رسم السياسات المحلية العامة، وإقرار الخطط والبرامج، ومراقبة الأداء التنفيذي وفق معايير قانونية واضحة، بعيدًا عن التدخل في التفاصيل الإدارية اليومية. وفي المقابل، ينبغي أن يتمتع المحافظ بهامش كافٍ من الاستقلالية التنفيذية يمكّنه من إدارة شؤون المحافظة بكفاءة، دون الخضوع لضغوط سياسية مستمرة تهدّد استقرار منصبه وتعرقل تنفيذ السياسات،كما أن منع تكرار حالات الفراغ الدستوري يتطلب إرساء ضمانات قانونية تكفل استمرارية السلطة التنفيذية المحلية حتى في حالات الخلاف أو المساءلة، وذلك من خلال تقييد إجراءات الإقالة وربطها بمسوغات قانونية دقيقة، مع إخضاعها لرقابة قضائية تضمن عدم التعسف. ويُعد تعزيز الدور التحكيمي للقضاء في منازعات الحكم المحلي خطوة أساسية في هذا الاتجاه، إذ يسهم في نقل الصراع من المجال السياسي إلى الإطار القانوني، ويحدّ من ظاهرة التعطيل المتبادل بين المؤسسات المحلية،وعليه، فإن أزمة مجالس المحافظات في العراق لا يمكن اختزالها في ضعف الأداء أو سوء الإدارة، بل ترتبط أساسًا بخلل بنيوي في تصميم العلاقة بينها وبين المحافظ. ولا يمكن تجاوز هذا الخلل إلا من خلال بناء توازن مؤسسي حقيقي يقوم على توزيع عقلاني للصلاحيات، وضبط متبادل يحقق المساءلة دون شلل، والتنفيذ دون تغوّل. ومن شأن هذا التوازن أن يعيد الاعتبار للحكم المحلي بوصفه أداة فاعلة للتنمية والاستقرار، لا ساحة للصراع السياسي وإنتاج الفراغ الدستوري.[٢٠]

وتبرز خطورة اختلال التوازن بين مجالس المحافظات والمحافظ بوضوح عند قراءة تجربة تعطيل هذه المجالس ثم إلغائها، إذ لم يكن هذا الإجراء نتيجة فشل مبدأ اللامركزية بحد ذاته، بل انعكاسًا مباشرًا لسوء تصميم العلاقة المؤسسية داخل منظومة الحكم المحلي. فقد أظهرت التجربة العملية أن مجالس المحافظات، بدل

[20] **El Meehy, A. - Revisiting Decentralization in Iraq: Challenges and Policy Recommendations - Beirut - 2017 - pp. 5-40**

أن تؤدي دورها كأداة للتمثيل والرقابة الرشيدة، انخرطت في صراعات سياسية ضيّقة أسهمت في تعطيل السلطة التنفيذية المحلية وإضعاف ثقة المواطن بها، الأمر الذي مهّد سياسيًا وقانونيًا لتبرير تعطيلها ثم إلغائها بوصفها عبئًا على الدولة بدلًا من كونها ركيزة للحكم المحلي الديمقراطي،إن هذا المسار يكشف أن الإشكالية الجوهرية لم تكن في وجود مجالس المحافظات، بل في غياب التوازن المؤسسي الذي ينظّم علاقتها بالمحافظ ويمنع تغوّلها أو تهميشها. فإلغاء المجالس دون معالجة أسباب الخلل البنيوي ينطوي على مخاطر إعادة إنتاج المركزية المفرطة، وتقويض أحد أهم مكتسبات النظام الدستوري العراقي المتمثل في اللامركزية الإدارية. كما أن هذا الإلغاء لا يعالج جوهر مشكلة الفراغ الدستوري، بل يؤجّلها، إذ تبقى احتمالات التعطيل قائمة ما دامت العلاقة بين السلطة التنفيذية المحلية وأي بديل رقابي محتمل غير محكومة بضوابط قانونية واضحة وآليات فصل فعّالة للنزاعات،وعليه، فإن أي توجه لإعادة تفعيل مجالس المحافظات أو استحداث بدائل رقابية جديدة لا بد أن ينطلق من استخلاص الدروس المستفادة من تجربة التعطيل والإلغاء، وفي مقدمتها ضرورة بناء توازن دقيق بين الرقابة والفعالية التنفيذية، وتحويل المجالس من ساحة للصراع السياسي إلى إطار مؤسسي لإدارة المصالح المحلية. ومن دون هذا التوازن، سيبقى الحكم المحلي في العراق عرضة للتعطيل الدوري، وسيظل الفراغ الدستوري خطرًا قائمًا يتجدد مع كل أزمة سياسية محلية، بما يقوّض استقرار الدولة ويضعف قدرتها على تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي.

الخاتمه :

أن تعطيل عمل المجالس المحلية في العراق لم يكن إجراءً إداريًا عابرًا أو استجابة ظرفية لأزمات مرحلية، بل مثّل تحوّلًا جوهريًا في مسار الحكم المحلي وطبيعة توزيع السلطة على المستوى المحلي. فقد جاء هذا التعطيل نتيجة تراكم اختلالات بنيوية في العلاقة بين المجالس المحلية والمحافظ، اتسمت بتداخل الصلاحيات،

وضعف الضوابط القانونية، وتغليب الاعتبارات السياسية على منطق الإدارة الرشيدة، الأمر الذي أفرز حالة من التعطيل المؤسسي والفراغ الوظيفي انعكست سلبًا على أداء المحافظات وثقة المواطنين بمؤسسات الحكم المحلي،وقد أسهم غياب التوازن بين الدور الرقابي للمجالس المحلية والدور التنفيذي للمحافظ في تحويل آليات المساءلة إلى أدوات صراع سياسي، ما أدى إلى شلل إداري متكرر وأضعف قدرة المحافظ على ممارسة مهامه بكفاءة واستقلالية. وفي هذا السياق، لم يُعالج تعطيل المجالس جوهر الأزمة بقدر ما أعاد صياغتها، إذ أدى عمليًا إلى إعادة تعريف دور المحافظ بوصفه الفاعل المركزي في إدارة الشأن المحلي، مع توسيع نطاق صلاحياته التنفيذية في ظل غياب سلطة رقابية محلية منتخبة، وهو ما أوجد نموذجًا للحكم المحلي أقرب إلى المركزية المقنّعة منه إلى اللامركزية التي أقرها الدستور ،وتكشف هذه التحولات أن إعادة تعريف دور المحافظ جاءت كردّ فعل على فشل التصميم المؤسسي السابق، لا ثمرة لرؤية إصلاحية متكاملة للحكم المحلي. فغياب المجالس المحلية، وإن أسهم مؤقتًا في تقليص الصراع السياسي على المستوى المحلي، إلا أنه أضعف مبدأ المشاركة والتمثيل، وطرح تساؤلات جوهرية حول مستقبل الرقابة الديمقراطية المحلية وآليات ضمان عدم تغوّل السلطة التنفيذية. كما أن استمرار هذا الوضع دون إطار قانوني واضح يعمّق من أزمة الشرعية ويعيد إنتاج الإشكالات ذاتها بأشكال مختلفة،اذ يخلص البحث إلى أن معالجة أزمة تعطيل المجالس المحلية لا تتحقق بإلغائها أو تجاوزها، بل بإعادة بناء العلاقة بينها وبين المحافظ على أساس توازن مؤسسي واضح، يضمن فعالية الإدارة المحلية دون المساس بمبدأ المساءلة والتمثيل. إن أي مشروع إصلاحي للحكم المحلي في العراق ينبغي أن ينطلق من استخلاص دروس تجربة التعطيل، وأن يسعى إلى إعادة تعريف دور المحافظ ضمن منظومة لامركزية فاعلة، لا

باعتباره بديلًا عن المجالس المحلية، بل جزءًا من نظام متكامل يحقق الاستقرار المؤسسي، ويمنع الفراغ، ويعزز الثقة بالحكم المحلي بوصفه أحد ركائز بناء الدولة

قائمه المصادر :-

١. رشا ، رشا فاضل (٢٠٢٤): اللامركزية السياسية والإدارية في ضوء تقييم تجربة عمل الحكومات المحلية في العراق، بغداد، ص ص ٢٣٥-٢٥٤.
٢. سعاد م. (٢٠٢٣): تقييم تجربة اللامركزية الإدارية في العراق، بغداد، ص ص ١٢١-١٥٠.
٣. سعيد، إقبال ناجي (٢٠٢٢): اللامركزية الإدارية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، بغداد، ص ص ٤٥-٦٧.
٤. الركابي، هاشم حيدر خشان (٢٠٢٢): اللامركزية في العراق: معالجة الهوة بين الدولة والمجتمع، بغداد، ص ص ٧٨-١٠٢.
٥. راضي، زينب عباس (٢٠٢١): نشأة الحكم المحلي، النجف، ص ص ١٥-٣٨.
٦. الحسيني، علاء (٢٠٢٠): تعزيز الديمقراطية المحلية في العراق، بغداد، ص ص ٥٠-٧٤.
٧. صالح، عماد محمد (٢٠١٩): الحكومات المحلية واختصاصاتها وصلاحياتها في العراق بعد عام ٢٠٠٣، ذي قار، ص ص ١٢-٣٩.
٨. عبيد، علي عباس (٢٠١٨): رقابة السلطة الاتحادية على أداء الإدارات اللامركزية: مجلس محافظة بغداد نموذجاً، بغداد، ص ص ٨٨-١١٠.
٩. الأمم المتحدة/الإسكوا (٢٠١٧): المؤتمر الوطني حول اللامركزية والحكم المحلي في العراق، بيروت، ص ص ٢٢-٤٥.
١٠. مكتبة القانون العراقي للحكم المحلي (٢٠١٦): بغداد، ص ص ١-٦٠.

ثانياً: المصادر الإنجليزية (English Sources)

• Ala'Aldeen, D. (2020). Decentralisation in Iraq: Process, Progress and a New Tailor-Made Model. Erbil, pp. 1–45.
• Brinkerhoff, D. W. (2009). Decentralized Local Governance in Fragile States. London, pp. 101–128.

• Cravens, L., & Brinkerhoff, D. W. (2013). Provincial Governance in Iraq: Councils, Contestation, and Capacity Building. Washington D.C., pp. 12–56.
• El Meehy, A. (2017). Revisiting Decentralization in Iraq: Challenges and Policy Recommendations. Beirut, pp. 5–40.
• Hashim, H. H. (2022). Decentralization in Iraq: Addressing the State-Society Gap. Baghdad, pp. 78–103.
• UN-Habitat (2015). Decentralization in Iraq. Nairobi, pp. 10–62.
• UNESCOWA (2017). National Conference on Decentralization and Local Governance in Iraq. Beirut, pp. 3–27.