

مرصد مجالس
المحافظات



صندوق الامم المتحدة
للديمقراطية



مؤسسة ام اليتيم



تقرير رصد أداء مجالس المحافظات
التقرير الأول

2012

بسم الله الرحمن الرحيم

اسم الكتاب: التقرير الأول لرصد أداء مجالس المحافظات

للمدة 2012/12/15-2012/1/15

تنفيذ وإشراف ومراجعة: مؤسسة أم اليتيم



لجنة كتابة الأوراق الخلفية لفصول التقرير

الناشر

مؤسسة أم اليتيم

1-الدكتور عبد الجبار احمد

2- الدكتور حسن لطيف الزبيدي

3- الدكتور سعد حسين عبد الفتاح

4- الدكتور وليد الخفاجي

التصحيح اللغوي: الدكتور عقيل الخاقاني

ترجمة: د. ابتهاج التميمي

الإخراج الطباعي: كريم لطيف الزبيدي

1433 هـ / 2012 م

© جميع الحقوق محفوظة لمؤسسة ام اليتيم ولا يحق لأي شخص أو مؤسسة أو جهة إعادة طبع أو ترجمة أو نسخ الكتاب أو أي جزء منه

إلا بترخيص خطي من المؤسسة.

المحتويات

الصفحة	الموضوع
7	شكر وتقدير
8	تقديم
11-23	الخلاصة التنفيذية
11	الشركاء وآليات العمل
13	التحديات والمعوقات
14	مراقبة جلسات المجالس
15	مؤشرات الرصد
17	نظرة عامه عن محافظات المرصد
18	1. محافظة بغداد
19	2. محافظة ديالى
19	3. محافظة كركوك
20	4. محافظة النجف
21	5. محافظة واسط
22	6. محافظة بابل
27-41	الفصل الأول (الإطار القانوني لعمل مجالس المحافظات)
27	تمهيد
27	المحافظات قبل 2003
28	المحافظات بعد عام 2003
29	الدستور العراقي الدائم 2005
29	قانون المحافظات التي لم تنتظم في اقليم
29	اختصاصات مجلس المحافظة
29	1. الاختصاص التشريعي
31	2. الاختصاص الرقابي
36	الرقابة على مجالس المحافظات
37	هيكلية مجالس المحافظات وضوابط حسن الأداء في الأنظمة الداخلية

الصفحة	الموضوع
45-70	الفصل الثاني (مجالس المحافظات في إطار العملية الديمقراطية)
45	تمهيد.....
49	انتخابات مجالس المحافظات لعام 2009.....
49	نتائج انتخابات مجالس المحافظات لسنة 2009.....
55	أثر قانون انتخابات مجالس المحافظات في الخارطة السياسية للمجلس.....
57	مجالس المحافظات مجالس خدمة أم منتديات سياسية.....
57	جلسات المجلس.....
57	أ- انعقاد جلسات المجلس.....
60	ب- غيابات المجلس.....
65	قدرة المجلس على اتخاذ القرارات.....
73-87	الفصل الثالث (واقع عمل مجالس المحافظات)
73	تباين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية بين المحافظات.....
74	واقع عمل مجالس المحافظات.....
75	1. الواقع الخدمي في المحافظات.....
78	أولويات مجلس المحافظة.....
82	2. الأداء المالي والإداري.....
91-110	الفصل الرابع (مجالس المحافظات وتطلعات الناس)
91	تمهيد.....
91	مؤشرات الحرمان بين المحافظات المستهدفة بالرصد.....
95	تواصل المجالس مع الجمهور.....
100	مؤشر تواصل المجالس مع مجتمع المحافظة.....
101	المسؤولية المشتركة وثقافة المواطن.....
102	مؤشر رضا الناس عن أداء مجالس المحافظات.....
103	التوصيات.....
105	المصادر.....

قائمة بالجدول

الصفحة	العنوان
12	جدول (1) اسماء المنظمات الشريكة والمنظمات المنسقة في كل محافظة
31	جدول (2) عدد مشاريع القوانين المقترحة
33	جدول (3) الضوابط الرقابية في الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات
38	جدول (4) الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات المشمولة بالرصد
46	جدول (5) نتائج انتخابات 2005 محافظة بغداد
46	جدول (6) نتائج انتخابات 2005 محافظة بابل
47	جدول (7) نتائج انتخابات 2005 محافظة واسط
47	جدول (8) نتائج انتخابات 2005 محافظة ديالى
48	جدول (9) نتائج انتخابات 2005 محافظة النجف
48	جدول (10) نتائج انتخابات 2005 محافظة كركوك
50	جدول (11) نتائج انتخابات محافظة بغداد 2009
51	جدول (12) نتائج انتخابات محافظة ديالى 2009
52	جدول (13) نتائج انتخابات محافظة النجف 2009
53	جدول (14) نتائج انتخابات محافظة واسط 2009
54	جدول (15) نتائج انتخابات محافظة بابل 2009
55	جدول (16) نسبة المقاعد في كل محافظة وعدد الرجال والنساء الفائزين مع نسبة الأقلية في كل محافظة
58	جدول (17) انعقاد الجلسات بحسب الأنظمة الداخلية للمجالس مقارنة بالمرصود ...
61	جدول (18) ضوابط غيابات أعضاء المجلس
65	جدول (19) قدرة انجاز جدول اعمال جلسات مجالس المحافظات
68	جدول (20) آلية التصويت في الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات
68	جدول (21) آلية اتخاذ القرارات في جلسات المجلس
74	جدول (22) مؤشرات التنمية البشرية والفقر والحرمان في المحافظات المشمولة بالرصد
79	جدول (23) بعض مؤشرات الأداء الخدمي في محافظات المرصد لعام 2010
84	جدول (24) تخصيصات برنامج تنمية الاقاليم ونسبة التنفيذ منها للسنوات 2006-2012
86	جدول (25) شفافية مجالس المحافظات في المواقع الالكترونية للمجالس

92	جدول (26) نسبة الفقر وفجوة الفقر للمحافظات المشمولة بالرصد
94	جدول (27) نسب الحرمان حسب القطاع لمحافظات الرصد.....
96	جدول (28) آليات مجالس المحافظات في التواصل مع المجتمع

قائمة بالأطر والاشكال

الصفحة	العنوان
12	إطار (1) وثيقة مذكرة تفاهم مع مجلس محافظة بغداد
36	إطار (2) عقد جلسات للمحاسبة والمساءلة
41	إطار (3) مستوى الفساد لمجلس المحافظة
64	إطار (4) اعادة التصويت والانتخاب
70	إطار (5) قدرة المجلس على اتخاذ قراراته
77	إطار (6) عمل مجلس المحافظة على الاعلان عن خطة المجلس السنوية
78	إطار (7) اعلان مجلس المحافظة عن نسب الإنجاز للمشاريع تحت التنفيذ والمعوقات
80	إطار (8) أولويات القرارات الخدمية لمجالس المحافظات المشمولة بالرصد
81	إطار (9) أولويات مجالس المحافظات المشمولة بالرصد في خطة مشاريع المحافظة لعام 2012
87	إطار (10) تقاضي الرشوة لترويج المعاملات
99	إطار (11) دعوة المجالس جمهور المحافظة الى لقاء للحوار
101	إطار (12) الرضا عن مجلس المحافظة
80	شكل (1) أولويات المشاريع في المحافظات خلال المرحلة القادمة

قائمة بالملاحق

الصفحة	العنوان
113	(ملحق-1): كتاب رسمي بطلب حضور جلسات مجلس المحافظة.....
114	(ملحق-2): ارقام وتواريخ محاضر جلسات المجالس التي راقبها المرصد.....
116	(ملحق-3): فقرات تقرير مراقبة جلسات مجلس المحافظة.....

شكر وتقدير

حظيت تجربة مرصد مجالس المحافظات بالاهتمام والترحيب والتعاون من أطراف عدة، مما سهل انجاز هذا التقرير لرصد مجالس المحافظات مما يستدعي الاعتراف بالفضل والشكر لكل من مد يد العون في تيسير الوصول إلى أهداف تقرير الرصد الأول ودعمها وتقديم كل ما يتطلب إنجاح التجربة وتقويتها وعلى وجه الخصوص مجالس المحافظات الست التي شملت بالمراقبة والرصد ، فالشكر الجزيل إلى رؤساء مجالس محافظات (بغداد، كركوك، بابل، واسط، النجف، ديالى). كما نتقدم بالشكر والامتنان إلى المنظمات الشريكة التي ساهمت في إنجاح عملية الرصد ولاسيما المنظمات المنسقة التي تنشط في المحافظات الست لالتزامها وتعاونها وتنسيقها في سبيل انجاز أنشطة المرصد وجمع البيانات. الشكر الجزيل إلى الأساتذة الأفاضل الذين كتبوا الأوراق الخلفية لهذا التقرير والأساتذة الأفاضل الذين أسهموا في قراءة التقرير وأبدوا ملاحظاتهم القيمة. كما ونقدم الشكر والامتنان إلى صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية لدعمه مشروع المرصد تعزيزاً لمسيرة الديمقراطية في العراق.

تقديم

تحول العراق إلى النظام الاتحادي بعد عام 2003، وقد أُقرَّت اللامركزية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد التصويت على الدستور عام 2005، وتمتع اليوم خمس عشرة محافظة بالنظام اللامركزي الذي ثبتت ملامحه عبر قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008. إنَّ الهدف من تفويض المحافظات مهمات وصلاحيات واسعة هو الحصول على الأداء الأفضل الذي يعود على جمهور المحافظة بالرفاه وأفضل الخدمات والاستقرار والتقدم في مؤشرات التنمية، وتعد الرقابة والشفافية عاملين أساسيين من عوامل نجاح اللامركزية في المحافظات، فعلى الرغم من حداثة التجربة وهو ما يتطلب المراجعة والتقويم المستمرين لتحديد أسباب الإخفاق وتعزيز عوامل النجاح إلا أنَّه لم تتعرض هذه التجربة لأي نوع من أنواع النقد والمراجعة والتقويم من مؤسسة حكومية أو من المجتمع المدني، بينما تتعالى الأصوات المعارضة في المحافظات من عامة الشعب على الأداء والانجاز وضعف تقديم الخدمات، وقد ضمنت اتفاقيات حقوق الإنسان حق المساءلة والمحاسبة للحكومات والإدارات المنتخبة التي وصل أعضاؤها إلى مناصبهم بأصوات الناخبين وعليه يسعى مرصد مجالس المحافظات إلى تقويم ومراقبة أداء مجالس ست محافظات بالتركيز على مؤشرات محددة تم مراقبتها على مدى سنة بدءاً من تاريخ (15 كانون الثاني/يناير 2012) الى (15 كانون الأول/ديسمبر 2012)

الخلاصة التنفيذية





الخلاصة التنفيذية

المشروع: وقعت مؤسسة أم اليتيم عقدا لتنفيذ مشروع لمراقبة مجالس المحافظات من قبل المجتمع المدني في العراق مع صندوق الامم المتحدة للديمقراطية (The United Nations Democracy Fund) (UNDEF) في 2 كانون الأول/ ديسمبر 2011، يهدف الى بناء مجموعة من منظمات المجتمع المدني تمتلك مهارة الرصد والمراقبة وأدواتها تعمل في 6 محافظات عراقية (بغداد، بابل، النجف، كركوك، واسط، ديالى) على رصد أداء مجالس المحافظات من خلال الحضور الدوري في جلسات المجلس وجمع البيانات لمدة سنتين، وتشارك عدد من المنظمات مؤسسة ام اليتيم في توعية المجتمع ودعمه لإجراء حوار مفتوح مع أعضاء مجلس المحافظة واستطلاع رأي جمهور المحافظة حول أداء المجالس، يتضمن المشروع كتابة تقريرين لرصد أداء مجالس المحافظات الست للسنتين 2012 و2013 يتم اطلاقهما من خلال مؤتمر بحضور ممثلين عن المجالس والدوائر الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والإعلام.

الشركاء وآليات العمل: أمضت مؤسسة أم اليتيم عقودا للشراكة في تنفيذ المشروع مع 20 منظمة مجتمع مدني ناشطة ومعروفة في المحافظات الست بواقع (3 منظمات /محافظة) في الوقت الذي تخطى فيه محافظة بغداد بمشاركة 5 منظمات، ويبين الجدول في أدناه اسماء المنظمات الشريكة والمنظمات المنسقة في كل محافظة.

جدول (1) أسماء المنظمات الشريكة والمنظمات المنسقة في كل محافظة

ت	المحافظة	المنظمات الشريكة والمنسقة
1-	بغداد	منظمة المنقذ لحقوق الانسان، مؤسسة نبض العراق للإغاثة والتنمية، منظمة الوركاء، مؤسسة ابن سينا الشاملة، المركز العراقي للنشاطات الانسانية
2-	بابل	مركز نديسايا للبحوث والدراسات، منظمة بنت الرافدين، مركز المرأة لمراقبة وتطوير الأداء الاعلامي
3-	كركوك	معهد كركوك لدراسات حقوق الانسان ، مُلتقى كركوك بيتنا لحقوق الانسان ، المعهد العراقي لحقوق الانسان
4-	واسط	منظمة حقوق الإنسان في واسط، جمعية الانبثاق للتنمية والتطوير الاقتصادي، جمعية حماية البيئة العراقية
5-	النجف	منظمة عراق الغد الانسانية الثقافية، مركز المرأة الثقافي الخيري، مؤسسة الشمس المستقلة
6-	ديالى	مؤسسة النور الجامعة، منظمة سحاب الخير الإنسانية، مركز إيلاف للدراسات والشؤون الاجتماعية

اعتمدت مؤسسة أم اليتيم على تحديد منظمة واحدة من المنظمات الشريكة في كل محافظة للتنسيق بشأن الأنشطة التي يتعين على المنظمات انجازها في المحافظات، فضلا عن تسلم التقارير الاسبوعية عن مراقبة جلسات المجلس والتقارير التوثيقية للأنشطة، وتجري مؤسسة أم اليتيم اجتماعات تنسيقية مع تلك

المنظمات لمراجعة التنفيذ ومتابعة العمل. تلقى ممثلو المنظمات الشريكة التدريب على آليات الرصد ومؤشراته وكيفية كتابة التقارير الرصدية من خلال ورشتي عمل لبناء القدرات. وشاركت المنظمات في توزيع استمارات استطلاع الرأي وجمعها، وإقامة ندوات التوعية لمجتمع المحافظة حول حقوقهم في تلقي الخدمات ومساءلة مجلس المحافظة، فضلا عن اقامة ندوات الحوار المباشر بين مجلس المحافظة

إطار (1) وثيقة مذكرة تفاهم مع مجلس محافظة بغداد



ومجتمع المحافظة وإثارة النقاش حول موازنة المحافظة والتخطيط لمشاريعها، واستطاعت المنظمات المشاركة ابرام مذكرة تفاهم مع مجالس المحافظات الست للتعاون المشترك .

وكان من بين نشاطات المشروع تدريب أعضاء مجالس المحافظات على مهارات الشفافية وإطلاق المعلومات، وقد قامت المنظمات المنسقة في المحافظات المستهدفة بمفاتيح المجالس لترشيح ثلاثة أعضاء للمشاركة في الورشة التدريبية التي كانت وسيلة لتعزيز الشراكة بين المنظمات والمجالس.

واستخدمت وسائل المخاطبات الرسمية والتعريف بالمشروع لاستحصال الموافقة على حضور جلسات المجلس وإبرام مذكرات التفاهم وترشيح الأعضاء وإقامة الندوات في قاعة المجلس حرصا على اقامة أفضل العلاقات مع مجالس المحافظات الست وإدامتها من اجل انجاح التجربة

التحديات والمعوقات: واجه المرصد منذ بدء العمل بالمشروع عددا من المعوقات التي كانت سببا في اجراء تعديلات في التنفيذ نذكر منها :

● اختيار المحافظات: كان من المقرر ان يتم مراقبة مجالس المحافظات الست

وقد اختيرت المحافظات على اساسين: الاول توفر التعاون والتنسيق مع منظمات فاعلة في تلك المحافظات، يشترط ان تكون لها علاقات أولية وعمل مشترك سابق، بالتعاون مع مجلس المحافظة، والثاني ضمان التوزيع الجغرافي وأهمية المحافظة من حيث تاريخها ومواردها في مقابل تراجع التنمية ووضوح مؤشرات الفقر فيها. وعليه فقد كان من المقرر أن تكون كل من محافظتي البصرة وكربلاء ضمن المجموعة إلا أننا واجهنا مشكلة عدم موافقة مجلس المحافظتين على حضور جلسات المجلس (وهو النشاط الاساسي لجمع المعلومات في عمل المرصد) الامر الذي أدى الى استبدال المحافظتين بديالي وواسط، وقد كلفنا ذلك اعادة بعض الانشطة المهمة وتحمل تكاليفها مثل اجراء استطلاع الرأي في المحافظتين البديلتين.

● **اختيار المنظمات:** من اهم مواصفات المنظمات المطلوبة للمشاركة في المشروع ان تكون ذات قدرة على بناء علاقات وطيدة مع مجلس المحافظة، وأن لا تكون هناك مواقف مسبقة تمنع التعاون المشترك. وقد يبدو الامر صعبا لكثير من المنظمات الكفوءة والناشطة والمعروفة، فأدى ذلك إلى إطالة مدة اختيار المنظمات. وتتصف المنظمة المنسقة بقدرات اضافية تعتمد على سرعة الحركة والتواصل والاستخدام الامثل للزمن ووسائل الاتصال الاليكتروني والتعاون والالتزام بمتطلبات انجاح الانشطة وتوثيقها.

● **مجالس المحافظات:** لم يكن التعامل المباشر مع مجالس المحافظات من الامور المتيسرة، كما هي الحال في التعامل مع أية مؤسسة من مؤسسات الدولة، إذ لا يخلو الامر من الحاجة الى تفعيل العلاقات العامة واستخدام اقصى ما يمكن من تلطيف العبارات المستخدمة خاصة مع طبيعة المهمة التي نسعى للنهوض بها وهي مراقبة أداء المجالس، وقد تمثل ذلك باعتراض بعض المنظمات الشريكة على صيغة مذكرة التفاهم، والعبارات المكتوبة على اللافتات ووسائل العرض والإعلام لكونها تشتمل على كلمة «مراقبة» أو «محاسبة»؛ خشية رفضها من قبل المجالس، وقد واجهنا صعوبات في تحقيق ندوة الحوار المباشر بين الجمهور وأعضاء مجلس احدى المحافظات، وبخاصة مع اقتراب موعد انتخابات مجالس المحافظات؛ لذا اضطررنا لإجرائها خارج قاعة المجلس وبالتعاون الشخصي مع بعض أعضاء ذلك المجلس، فضلا عن الصعوبات في جمع المعلومات؛ بسبب انخفاض الشفافية كما ستبين بنود التقرير.

مراقبة جلسات المجالس: حدد المرصد حضور جلسات مجالس المحافظات التي شملت بالمرصد لتكون الفعالية الرئيسية لمراقبة الجلسات، يتم خلالها تسجيل المعلومات المطلوبة (الحضور والغيابات)، والحصول على جدول عمل الجلسة

ومحاضر الجلسات التي تدون فيها تفاصيل مهمة، ومن ثم الحصول على الموافقة الرسمية على حضور الجلسات من رؤساء المجالس، بعد تقديم كتاب رسمي بطلب الحضور الدوري في الجلسات (ملحق 1). ويحضر ممثلو المنظمات في كل محافظة مرة واحدة في الشهر على الأقل يحصلون خلالها على البيانات والمحاضر الخاصة بالجلسات الأخرى التي لم يحضروها خلال الشهر الواحد؛ ليتسنى للمرصد جمع معلومات الجلسات كافة وتحليلها وتضمينها تقرير الرصد. ويبين (ملحق 2) أرقام المحاضر وتواريخها التي تم الحصول عليها ومراقبة جلساتها في كل محافظة مع تثبيت الرابط الإلكتروني لكل محضر للإطلاع على تفاصيلها

مؤشرات الرصد: تبنى التقرير عددا من مؤشرات الأداء التي راقبها وجمع بياناتها، فضلا عن قياس حجم التغير فيها على مدى سنة الرصد، إذ قامت المنظمات الشريكة في بغداد وبقية المحافظات المستهدفة بالتركيز عليها وإرسال المعلومات عنها فضلا عن اتباع واحد من مؤشرات الأثر وهو (قبول الناس)؛ لما له من أهمية تتماهى مع أهداف هذا التقرير. وتتميز تلك المؤشرات بأن منها المباشرة وغير المباشرة، ومنها ما هو نوعي أو كمي. وأهم ما تتصف به هو أنها محددة ووثيقة الصلة بالهدف، وهي قابلة للقياس والتحقق وتعد مقاييس مناسبة لتقويم أداء مجالس المحافظات المستهدفة، على النحو الآتي:

1. القدرة على استخدام الصلاحيات الممنوحة في القانون (التشريعية والرقابية)
2. القدرة على اتخاذ القرارات (عدد القرارات، آلية التصويت)
3. آليات انعقاد المجلس (الغيابات، النصاب، ضوابط النظام الداخلي)
4. شفافية المجلس (وسائل الاعلان وإطلاق المعلومات)
5. أولويات المجلس (نوعية القرارات الخدمية المتخذة)
6. الرضا وقبول الناس

وقد تُبنت فقرات التقرير التفصيلي المرسل من المنظمات المنسقة في المحافظات عن مراقبتهم لجلسات المجلس (ملحق 3).

أما مؤشر (قبول الناس) فقد جُمعت معلوماته من خلال توزيع استبانات متكررة في ندوات التوعية والحوار فضلا عن نتائج استطلاع الرأي لعينات من مجتمع المحافظات المستهدفة.

هدف التقرير: يهدف تقرير رصد أداء مجالس المحافظات الى تقديم تقييم المجتمع ورؤيته الفعلية في مراجعة تجربة اللامركزية في العراق ونقدها، من خلال مؤشرات الأداء العام ومن منظور مصلحة المواطن وأولوياته

هيكلية التقرير: من اجل تغطية فعاليات الرصد التي أنجزت والاستفادة من مؤشرات الرصد السابق ذكرها لاستخلاص التقييم الكافي لأداء مجالس المحافظات من وجهة نظر سياسية وقانونية واقتصادية واجتماعية، فقد قام فريق من المتخصصين والأكاديميين بكتابة الاوراق الخلفية لفصول هذا التقرير بعد تزويدهم بنتائج الرصد ومعلوماته (محاضر جلسات المجالس، جداول الاعمال الجلسات، تقارير المنظمات المنسقة) والأنظمة الداخلية للمجالس وتحليل نتائج استطلاع الرأي والاستبانات المنفذه ونبين في أدناه فصول التقرير وأسماء فريق كتابة التقرير

المقدمة: تتألف من خلاصة تنفيذية مع تقديم لمحة مختصرة عن كل محافظة من المحافظات المستهدفة، تبين خصائصها الديموغرافية وما تتميز به من ثروات بشرية وطبيعية وتاريخية، فضلا عن الاشارة الى حدودها الادارية، بوصفها مدخلا للفصول اللاحقة.

الفصل الأول: الإطار القانوني لعمل مجالس المحافظات، يقدم هذا الفصل عرضا عن التشريعات والأنظمة التي تحكم آليات عمل المحافظات في المدة التي سبقت 2003 وما بعدها، وإلقاء الضوء على قدرة مجالس المحافظات في استخدام الصلاحيات الممنوحة، على وفق قانون المحافظات.

الفصل الثاني: مجالس المحافظات في إطار العملية الديمقراطية، ويعرض هذا الفصل ما افرزته انتخابات 2005 وانتخابات 2009، لمجالس المحافظات وتأثير قوانين الانتخابات في هيكلية المجالس السياسية وهو ما يؤثر في الانسجام واتخاذ القرارات التي ينتظرها المواطن.

الفصل الثالث: واقع عمل مجالس المحافظات، ومستوى انجازها الخدمي والإشارة الى طبيعة انجاز المشاريع وقدرات التخطيط في المحافظات المستهدفة وشفافية المجالس في الكشف عن المعلومات ذات العلاقة بتنفيذ الموازنات.

الفصل الرابع: مجالس المحافظات وتطلعات الناس، يظهر هذا الفصل رؤية المجتمع ومعاياته وتطلعاته وحجم الفجوة بين المجتمع ومجالس المحافظات.

- قام بكتابة الأوراق الخلفية لفصول التقرير فريق من الباحثين والمتخصصين:
- 1- الاستاذ المساعد الدكتور سعد حسين فتح الله - باحث وأكاديمي - الفصل الاول
 - 2- الاستاذ الدكتور عبد الجبار أحمد عبد الله - عميد كلية العلوم السياسية -
جامعة بغداد - الفصل الثاني
 - 3- الدكتور حسن لطيف الزبيدي - باحث وأكاديمي - التنمية الاقتصادية -
جامعة الكوفة - الفصل الثالث
 - 4- الدكتور وليد الخفاجي - باحث وأكاديمي - علم اجتماع التنمية - جامعة
واسط - الفصل الرابع

نظرة عامة عن محافظات المرصد

يتباين الوضع الاقتصادي والاجتماعي والديمقراطي بين المحافظات التي شملت بالمرصد، تبعاً لعوامل تاريخية واقتصادية وسياسية، إذ عمدت الدولة خلال المدة (1968 – 2003) الى تركيز اهتمامها على بعض المحافظات، في مجال تخصيص الاستثمارات وتوزيعها قطاعياً وجغرافياً، مما أدى الى تعميق حدة الاختلالات البنيوية بين المحافظات وتركز ثمار التنمية في محافظات دون أخرى، وزيادة حدة التفاوت في مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية، ومن ثمّ تجذير ظاهرة (الثنائية المكانية) في العراق، فقد أبدى النظام السابق رعاية خاصة بتطوير العاصمة بغداد ومحافظتي البصرة والموصل، وأولتها الدولة آنذاك اهتماماً أكبر في خططها الاستثمارية. وأسهمت سنوات الحرب مع إيران (1980-1988) وحقبة العقوبات الاقتصادية (1990-2003) في تعميق التفاوت بين المحافظات فيما عانت بعض المحافظات من الإهمال الأمر الذي أثر على الواقع الاقتصادي والاجتماعي فيها، فضلاً عن التأثير في حجم البنى التحتية وكفاءتها⁽³⁰⁾. ومن أجل إعطاء صورة متكاملة الأبعاد عن مستوى أداء مجالس المحافظات المشمولة بتقرير المرصد الأول، لابد من القاء نظرة عامة على بعض خصائص هذه المحافظات:

1. محافظة بغداد :



محافظة بغداد هي العاصمة الاقتصادية والسياسية في العراق، وهي المركز السكاني الأكبر في البلد، وتشكل المحافظة من مدينة بغداد المركز والمدن الحضرية المحيطة بها والعديد من القطاعات الريفية في أطرافها. وتعد بغداد مركزا للعديد من القطاعات الصناعية والتجارية على نحو واسع ومركزا لمؤسسات القطاع الخاص التي تقدم التسهيلات المختلفة

كالاتصالات الهاتفية والتعليم الخاص. وقد نالت بغداد نصيبها من الدمار جراء عقود من الإهمال والدمار الشامل الذي ترك آثاره البالغة في البنى التحتية فيها بالرغم من جهود إعادة الأعمار التي أسهمت في إزدهار الصناعات الإنشائية، خلاف المحافظات الأخرى. ويبلغ عدد سكان بغداد 7,055,196 نسمة بما يعادل 24% من سكان العراق تتوزع جغرافيا بنسبة 87,2% في الحضر و 12,8% في الريف، مما يميز بغداد بأنها محافظة حضرية بنسبة أكبر من بقية المحافظات، أما مساحة محافظة بغداد فتبلغ 4555 كم مربعاً، وهي تشكل نسبة 1,5% تقريباً من مساحة العراق، فضلاً عن أنّ مدينة بغداد تؤلف نسبة 20% من مساحة المحافظة، إذ تبلغ مساحة المدينة 900 كم مربع، وتتألف المحافظة من الوحدات الادارية (الاقضية والنواحي) (الكرخ، الرصافة، مدينة الصدر، الاعظمية، الكاظمية، المحمودية، ابوغريب، المدائن، الطارمية).

وعند مقارنة القطاعات الاقتصادية في بغداد مع بقية المحافظات، يتبين أن قطاع التجارة في محافظة بغداد هو الأكثر انتشاراً مما هو عليه في بقية أنحاء العراق، إذ يبلغ المعدل (31%). ويرجع هذا الى طبيعة موقعها، فضلاً عن أنها المركز الاقتصادي والتجاري للعراق، وتتصف بغداد بتركز المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم في مجال الخدمات المهنية مقارنة ببقية أنحاء العراق (20% مقابل 14%) وإنّ نسبة تركيز المشاريع الزراعية بدرجة أقل مقارنة بالمعدل في عموم العراق (11% مقابل 13%).

2. محافظة ديالى :



تقع محافظة ديالى في الجهة الشرقية من العراق وتبعد عن العاصمة بغداد 57 كم من ناحية الشمال ويمر بها نهر ديالى الذي يصب في نهر دجلة، وهى من المحافظات التي تشتهر بزراعة الحمضيات، ومن أقصيتها: قضاء بلدروز وقضاء المقدادية- الذي يشتهر بزراعة الرمان- وقضاء خانقين وقضاء دلة عباس. ومن النواحي التابعة لها ناحية مندلي الحدودية وناحية قزانية. وتشتهر

المحافظة بسلسلة جبال حميرين وحوضها الجميل، ويوجد فيها أيضاً سد ديالى فضلاً عن بحيرة حميرين ونهر ديالى الذي ينبع من داخل اراضيها. وتتمتع محافظة ديالى بمقومات طبيعية وبشرية جعلتها من أهم مناطق التركيز السكاني في العراق، فهي تتميز بتنوع مظاهر السطح وسعة أراضيها الصالحة للزراعة وترتبطها الخصبة القليلة الملوحة، وتوفر الموارد المائية الكافية للزراعة. وتؤلف محافظة ديالى نسبة 5,1% من مجموع سكان العراق، إذ يبلغ عدد نفوسها 1,443,173 نسمة، ويمثل السكان الحضر فيها 9.14% من مجموع سكان حضر العراق البالغة 63.7% عام 1997⁽⁷⁾. ويتركز أغلب هؤلاء السكان في المراكز الحضرية المهمة في المحافظة، وهي مدن: بعقوبة والمقدادية والخالص وخانقين وبلدروز وجلولاء وخان بني سعد⁽²²⁾.

3. محافظة كركوك :



تقع في وسط شمال العراق ويشكل مركز محافظة كركوك المدينة العريقة تاريخياً وثقافياً فضلاً عن اهميتها الاقتصادية، حيث تشتهر بالإنتاج النفطي، ففي عام 1927 حدث تدفق تلقائي عظيم للنفط في منطقة بابا كركر بالقرب من مدينة كركوك. وكان هذا الحدث ميلاداً لحقل نفطي عملاق يعد المصدر الرئيس لاستخراج النفط

في كركوك، فضلاً عن حقول أخرى مثل: حقل جمبور وبيا حسن الجنوبي والشمالى

وأفانا وحقل خباز وحقل جبل بور⁽³³⁾. وقد تعرضت حقول نفط كركوك أبان احتلال العراق الى أعمال تخريبية وأعمال سلب ونهب. ويبلغ إجمالي السكان في المحافظة (1,395,613) نسمة، يشكل الريف (1,000,132) نسمة مايعادل (71,6%) ، وسكان الحضر (395,481) نسمة مايعادل (28,3%)، وتشغل كركوك مساحة (131 كم2) وتتكون المحافظة من 4 وحدات ادارية كبيرة هي الاقضية (كركوك، داقوق، دبس، الحويجة)، وتقع مدينة كركوك الحالية على أطلال المدينة الآشورية القديمة التي يقدر عمرها بحوالي خمسة آلاف سنة، وتبعد عن بغداد 250 كم شمال شرق يحدها جبال زاكروس من الشمال ونهر الزاب الصغير في الغرب وسلسلة جبال حميرين من الجنوب ونهر ديالى الذي يعرف بنهر سيروان من الجنوب الغربي. يسكن كركوك مزيج متجانس من قوميات مختلفة من الأكراد والعرب والتركمان والآشوريين الكلدان والأرمن، وعرفت كركوك منذ القدم بتجانس قومياتها المختلفة لكن هذا التجانس طرأت عليه تغيرات منذ ثمانينات القرن المنصرم إذ قام النظام السابق بسياسة التعريب لمسح هوية المحافظة. وفي 24 أيار (مايو) 2003 جرت أول انتخابات بلدية لاختيار أعضاء المجلس البلدي ثم مجلس المحافظة، وجاءت هذه الخطوة في ظل مساعٍ ترمي الى تخفيف حدة التوتر العرقي السائد في المدينة⁽²⁵⁾.



4. محافظة النجف :

وهي محافظة تاريخية قديمة تقع جنوب مدينة بغداد، بمسافة 162 كم، ولها حدود دولية مع السعودية. من مدنها مدينتا النجف الأشرف والكوفة اللتان تعدان من المواقع المهمة لدى المسلمين بفضل وجود مرقد الامام علي بن ابي طالب (عليه السلام) الذي اعطى للمدينة طابع الاحترام وأصبحت مركزاً للزعامة الدينية ومحط رحال أهل العلم. وتستقبل النجف الأشرف الملايين من السياح الدينيين العراقيين والأجانب، وتعد واحدة من أهم المدن ذات الإنتاج الاقتصادي في العراق. وقد أدت كثرة مواردها الاقتصادية إلى ظهور طيف متنوع من الصناعات التي تضم السياحة والصناعات الزراعية واستخراج المعادن والغاز والنفط والتجارة والتعليم. وتعد النجف من

المناطق الأكثر جذباً للاستثمارات الأجنبية المباشرة في العراق، لما لها من بنية تحتية سياحية لا نظير لها، وبحسب التقديرات فإن (25%) من القوة العاملة في المحافظة تعمل في النشاط السياحي، والاستثمار في القطاع السياحي له تأثيره المباشر في كثير من القطاعات الأخرى في المحافظة، بضمنها البناء والنقل والتجارة والخدمات. كان للموقع الاستراتيجي للنجف الأشرف على الضفة الغربية لنهر الفرات والتاريخ الزراعي القديم للمحافظة أثر في تميّز القطاع الزراعي في المحافظة، وبخاصة إنتاج أجود أنواع الرز (العنبر)، وهو ما يضيف بعداً تجارياً آخر للمحافظة، ويزيد من أهميتها الاقتصادية⁽⁸⁾. وتتكون المحافظة من الوحدات الادارية الآتية: قضاء النجف، قضاء الكوفة، قضاء المناذرة. وتبلغ مساحة المحافظة 28,824 كم²، أي ما يعادل (7%) من مساحة العراق، ويبلغ سكانها 1,285,484 نسمة وهو ما يعادل نسبة (3%) من سكان العراق، وهم يتوزعون بنسبة 31% في الريف و 69% في الحضر.

5. محافظة واسط :



تقع محافظة واسط في جنوب شرق العراق، وهي تحاذي نهر دجلة وتتفرع منها انهار: الدجيلي، والغراف، وشط الشطرة، وشط البدعة، وغيرها، وتعد منطقة سهلية بمناخها الانتقالي بين مناخ البحر الأبيض المتوسط والمناخ الصحراوي الحار والجاف، وأمطارها قليلة وحرارتها عالية، تتبع محافظة واسط عدة أفضية ونواح، هي: النعمانية، الصويرة، الحي، شيخ سعد، النعمانية، الشحيمية، بدره وغيرها. أما مركز المحافظة فهي مدينة الكوت التي من سماتها المميّزة أنها على شكل شبه جزيرة يحيطها نهر دجلة وتقع فيها سدة الكوت. وتقع محافظة واسط على حدود إيران وفي منتصف المسافة بين بغداد والبصرة، وتمثل طريقاً تجارياً مهماً للبضائع التي تشحن ما بين بغداد وجنوب شرق العراق. وكانت فيما مضى مركزاً إقليمياً لتجارة السجاد، وهي الآن ركيزة لإقليم خصب يختص بزراعة الحبوب. وفي أيلول (سبتمبر) 2000 أضيفت المحافظة الى لائحة المواقع الأثرية التي تضعها منظمة اليونسكو، مساحتها 17153 كم² ما

يعادل (3,9%) من مساحة العراق ويبلغ سكانها 1,210,591 نسمة أي ما يعادل (4%) من سكان العراق، وهم يتوزعون جغرافياً بنسبة 48% في الريف و (52%) في الحضر.



6. محافظة بابل :

تقع محافظة بابل في وسط العراق ولها أهمية تاريخية استمدتها من الحضارة البابلية، وقد بناها نبوخذ نصر، وهي صاحبة مسلة حمورابي التي خط عليها البابليون الاوائل قوانينهم الانسانية قبل حوالي 2100

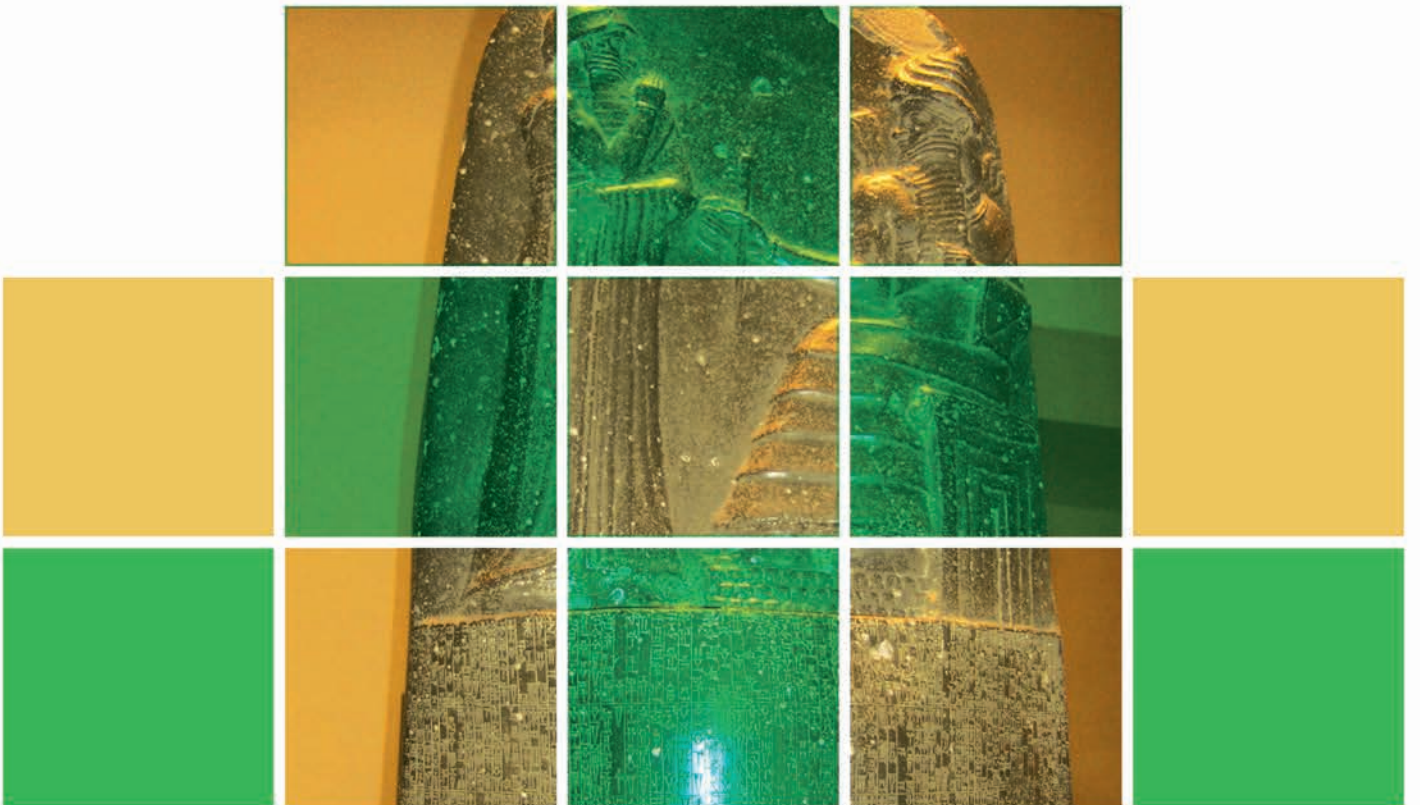
سنة ق.م، امتدت من الخليج العربي جنوباً إلي نهر دجلة شمالاً. وقد دام حكم حمورابي 43 عاماً ازدهرت فيها الحضارات البابلية، إذ يعد عصره العصر الذهبي للبلاد العراقية، وتشتهر بحدائق بابل المعلقة التي تعد من عجائب الدنيا السبع وكان لها ثماني بوابات وكانت أفخم هذه البوابات بوابة عشتار، فضلاً عن أنّ لمدينة الحلة (مركز محافظة بابل) أهمية في التاريخ الاسلامي، وبخاصة في نهاية الخلافة العباسية، إذ لجأ إليها العشرات، بل المئات من المفكرين مع مكاتبهم للإقامة فيها وتقاطر على الحلة العلماء والأدباء من كل حدب وصوب، فنمت فيها الحياة العلمية والأدبية وظهر ما يعرف بنهضة الحلة الفكرية في القرنين السابع والثامن الهجريين، وقد تجلت بإنشاء المدارس الدينية والفكرية التي شكلت ارتقاء بالبنية المعرفية للسكان. وتقع بابل في موقع استراتيجي على مفترق طرق بين شمال العراق وجنوبه، وتشتهر بنشاطاتها الزراعية وبعض المجمعات الصناعية الحكومية التي أنشئت منها مشاريع صغيرة ومتوسطة عديدة، وتشمل منتجات محافظة بابل الزراعية منتجات حيوانية متنوعة، فضلاً عن الحبوب والتمور ومنتجات البستنة الأخرى، وتشتهر المحافظة أيضاً بصناعات تحويلية مهمة مثل النسيج والصناعات الكيماوية. وتعد بابل محافظة سياحية لوجود الآثار التاريخية ومراكز الجذب السياحي وتتميز بأنها من المحافظات

العراقية المتميزة بالنشاط التجاري⁽²¹⁾. ومن أهم مدن محافظة بابل (الحلة، المسيب، المدحتية، المحاويل، الاسكندرية وغيرها). وتبلغ مساحة المحافظة 119,5 كم² أي ما يعادل (1,2%) من مساحة العراق أما سكانها فيبلغ عددهم 1,820673 نسمة، أي ما يعادل (6%) من سكان العراق، وهم يتوزعون بنسبة (53%) في الريف و (47%) في الحضر.



الفصل الاول

الإطار القانوني لعمل مجالس المحافظات





الفصل الأول

الإطار القانوني لعمل مجالس المحافظات

تمهيد

يسعى العراق إلى تعزيز حكم القانون، بما يضمن حقوق الإنسان التي جاء بها ديننا الإسلامي الحنيف والشرائع السماوية الأخرى، وأقرتها المواثيق الدولية وفي مقدمتها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، منطلقا نحو إكمال بناء مؤسساته، على وفق أحكام الدستور الذي صوت عليه الشعب العراقي في استفتاء شعبي عام 2005 والذي أقر اللامركزية للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم لتخفيف سلطة المركز ولتوسيع صلاحياتها وسلطاتها من أجل تنمية المحافظات وتعزيز تقديم الخدمات لمواطنيها، فهل نضجت تلك التجربة بعد مرور تسع سنوات على سقوط الديكتاتورية وبعد مضي سبع سنوات على إقرار الدستور؟

المحافظات قبل 2003

أشارت المادة (109) من القانون الأساسي للعراق (1924) إلى تعيين المناطق الإدارية وبينت أنواعها وأسماءها وكيفية تأسيسها واختصاص موظفيها وألقابهم بقانون خاص وتأسيسا على ذلك فقد صدر أول تنظيم لإدارة الألوية و طبق في 21 تموز 1927، في حين صدر قانون إدارة البلديات رقم 84 لسنة 1931، بناءً على نص الدستور في المادة (111) الذي عرف المجلس البلدي ونص على تعيين رؤساء البلديات وليس انتخابهم. في حين أقر قانون إدارة الألوية رقم 16 لسنة 1945 التنظيم الإداري اللامركزي إلا انه في واقع الأمر لم تزاو تلك الإدارات المحلية أعمالها بوصفها ممثلة للسلطات المحلية إلا في نطاق ضيق بعد سنة 1950. وصدر قانون القرى رقم 16 لسنة 1957 الذي نظم شؤون القرية، بوصفها هيئة لها شخصية معنوية يمثلها مجلس القرية. وبالرغم من الفرص المحدودة من المشاركة الشعبية التي أتاحتها القوانين إلا انها لم تكن مشاركة فعالة بما يكفي للتأثير في القرار الإداري آنذاك.

أما في العهد الجمهوري فقد صدر القانون رقم 36 لسنة 1959 (قانون تعديل قانون إدارة الألوية رقم 16 لسنة 1945) والذي أبقى على الأعضاء المعينين فقط بحكم وظائفهم وهم الأعضاء الدائمون ترسيخاً للنزعة المركزية في الحكم. وبعد عام 1968 صدر قانون رقم 159 لسنة 1969 الذي تبني مبادئ الإدارة اللامركزية، وبموجبه شكلت مجالس للمحافظات وللأقضية وللنواحي من عدد من الأعضاء الدائمين المعينين وعدد من الأعضاء المنتخبين، إلا أنّ نصوص القانون لم تطبق ولم يتم انتخاب الأعضاء المشار إليهم، واقتصرت عضوية مجالس المحافظات على الموظفين الحكوميين المعينين فقط، وفي عام 1977 صدر قانون إصلاح النظام القانوني الذي قرر وجوب تأسيس مجالس للشعب في كل الوحدات الإدارية في العراق، وصدر «قانون مجالس الشعب المحلية» بالرقم 25 لسنة 1995. وبرغم تطور القوانين التي صدرت بعد عام 1968 حتى عام 2003، بوصفها نصوصاً قانونية، بيد أنها لم ترتق - في التطبيق - إلى المشاركة الجماهيرية؛ ليتمكن المواطنون من انتخاب ممثلهم المحليين، وإنما تسلم زمامها رؤساء الوحدات الإدارية المعينين مركزياً.

المحافظات بعد عام 2003

صدر الأمر رقم 71 عن سلطة الائتلاف المؤقتة في 6 نيسان (أبريل) 2004 ليمنح المواطن حق انتخاب المجالس المحلية التي تمارس الإشراف والرقابة على الدوائر الحكومية في الوحدة الإدارية، بل وتقوم بانتخاب رئيس الوحدة الإدارية نيابة عن الشعب وتلزم الحكومة المركزية بتعيين من تنتخبه هذه المجالس، وقد شكل هذا التشريع تحولاً كبيراً وتغييراً في المفاهيم وأساليب عمل الإدارات المحلية وصلاحياتها، لم يسبق الإعداد والفهم الكامل لها مما جعلها تواجه صعوبات في التطبيق، وقد تم تعيين المجالس المحلية ومجلس المحافظة في المناطق كافة بطريقة التزكية أو بطريقة انتخاب النخبة. ولم يجرِ انتخاب حقيقي للمجالس المحلية بسبب الوضع الاستثنائي الذي كان يمر به البلد، ومارست السلطات المحلية الجديدة (مجالس المحافظات والأقضية والنواحي) واجباتها برغم المآخذ والتحديات حتى موعد انتخابات 2005 التي تضمنت انتخاب مجالس المحافظات من دون مجالس الأقضية والنواحي التي مازال أعضاؤها غير المنتخبين يعملون إلى يومنا هذا، مع أهمية دورها الخدمي وارتباطها المباشر بالمواطنين.

الدستور العراقي الدائم 2005

مثل إقرار الدستور العراقي الحالي عام 2005 نقلة نوعية باتجاه اعتماد الإدارة اللامركزية، فقد تضمن مواداً نصت صراحة على هذا المبدأ وورد في المواد (122 بشكل واضح و مباشر، والمواد 112، 113، 114، 115 بشكل غير مباشر)، وقد شكلت نصوص الدستور العراقي تقدماً كبيراً باتجاه الإدارة اللامركزية، ولكن كثيراً من هذه النصوص لم تكن حاسمة وواضحة، بل جاءت غامضة تسمح بأكثر من تفسير وأكثر من دلالة مما خلق نوعاً من التنازع والإرباك لدى السلطات المحلية من جهة والوزارات الاتحادية من جهة أخرى.

قانون المحافظات التي لم تنتظم في إقليم

صدر قانون المحافظات رقم (21) في 2008 لتنظيم عمل المحافظات التي لم تنتظم في إقليم وبذلك فقد الغي الامر 71، وعلى الرغم من أهمية هذا القانون لتنظيم عمل المحافظات وتثبيت علاقتها بالمركز إلا أن نصوص هذا القانون- كما يعتقد بعضهم- جاءت محددة للصلاحيات والمكاسب التي منحها الدستور للإدارات المحلية، إلا أنه ثبت إطاراً لاختصاصات إدارات المحافظات. وندرج في أدناه ما يخص مجلس المحافظة:

اختصاصات مجلس المحافظة

1- **الاختصاص التشريعي:** أشارت المادة (2/اولا) من القانون إلى أنّ (مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة)، وحصر المشرع إصدار التشريعات بمبدأ اللامركزية الإدارية، بما يمنح الوحدات الإدارية صلاحية إصدار التشريعات في الجوانب الإدارية والمالية لا السياسية. وورد في المادة (7) ثالثاً من القانون (إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها، على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية). مؤشراً استخدام الصلاحية التشريعية: لطالما دافعت المحافظات عن حقها في إصدار تشريعات محلية، وقد راقب المرصد قدرة مجالس المحافظات المستهدفة

في استخدام صلاحياتهم التشريعية من خلال رصد القرارات المتخذة في الجلسات الرسمية للمحافظات المشمولة (ملحق -2)، إذ يبين الجدول (2) أنّ محافظات بغداد وبابل والنجف استطاعت ان تقدم مقترحات قوانين. وكان مجلس بغداد قد قدم (4) مقترحات قوانين وناقشها من بين (46) قرارا تم اتخاذها خلال تلك المدة، أي بنسبة 8.6% من جملة القرارات المتخذة في المجلس. وتعد تلك النسبة هي الأكبر من بين المجالس التي شملتها عملية الرصد، في حين قدم مجلس بابل مقترحين فقط بما يعادل (4%) من مجموع القرارات المتخذة في المجلس، وناقش مجلس النجف قانونا واحدا فقط شكل (2%) من مجموع القرارات المتخذة، في حين لم تتمكن محافظات (كركوك، واسط، ديالى) من تقديم أي مقترح قانون، وعلى الرغم من اتخاذ مجلس واسط (154) قرارا في المدة نفسها إلا انه لم يقترح من بينها أيّ تشريع محلي. وبالعودة إلى طبيعة التشريعات التي اعتمدها المجالس ومدى أولويتها للمواطن وأهميتها في خصوصية المحافظة نجد أنّ القوانين الأربعة المقدمة من مجلس بغداد لا تمتلك الصفة المحلية، فتشريع قانون للأيتام ليس شأننا محليا بل هو من مسؤولية الحكومة الاتحادية، في حين لا تتطلب المشاركة الجماهيرية تشريعا، فهي حق كفله الدستور، وتنظيم عملية المشاركة بقانون لا تختص بمحافظة من دون اخرى، وقد يبدو وضع قانون لتحديد الرسوم على الخدمات التي تقدمها محافظة بغداد شأننا محليا يستحق المناقشة لأنه يمثل موردا خاصا بالمحافظة يشترط فيه إدامة الخدمات وجودتها وتأثيرها في المواطن.

جدول (2) عدد مشاريع القوانين المقترحة

المحافظة	عدد القرارات المتخذة	عدد (%) مشاريع القوانين المقترحة في الجلسات
بغداد	46	4 ⁽¹⁾ (8,6%)
كركوك	56	-
بابل	60	2 ⁽²⁾ (3%)
النجف	45	1 ⁽³⁾ (2%)
ديالى	8	-
واسط	154	-

أما القوانين التي ناقشها مجلس محافظة بابل فأنها هي الأخرى لا تلتقي مع خصوصية المحافظة، فإدارة الأزمات تتطلب سياسة تتبعها الدولة وليس قانونا محليا خاصا بالمحافظة، والحماية من العنف الأسري ما يزال ينتظر قانونا يشرعه مجلس النواب، وربما يمكن للمحافظة أن تقر آليات وتعليمات من دون وضع قانون محلي لشأن عام، وقد يبدو أنّ محافظة النجف قد شرعت قانونا لتنظيم شأنها الخاص الذي يتعلق بتحديد رسوم على سيارات حمل مواد البناء .

2- الاختصاص الرقابي: تضمنت الرقابة بحسب القانون:

أ- رقابة مجلس المحافظة على أداء الدوائر التنفيذية في المحافظة لتحقيق مجموعة من الضمانات، أهمها أداء الدور الخدمي والإنتاجي والتنموي واحترام القانون والحد من الفساد الإداري والمالي على مستوى المحافظة. وقد حدد القانون أدوات الرقابة المتاحة لمجلس المحافظة بالاستجواب (مادة 7 / ثامنا)، فيما أغفل القانون أدوات أخرى أكثر فاعلية وقل خطرا، ذلك أنّ نتيجة الاستجواب ستكون بالتصويت على

(1) قانون الأيتام، قانون رسم الخدمة، قانون المشاركة الجماهيرية، دراسة قانون لتعديل قرار مجلس المحافظة المرقم 35 لسنة 2011.

(2) قانون إدارة الأزمات، قانون المساعدة من العنف الأسري

(3) قانون فرض الرسوم على السيارات المحملة بالمواد المقلعية.

حجب الثقة مما يعرض المحافظة لتحديات يحصد نتائجها المواطنون، وحدد القانون شروط سحب الثقة من المستجوب بجملة من الأمور يتعلق أغلبها بالنزاهة والتقصير واستغلال المنصب الوظيفي، فقد بيّن القانون أنّ المحافظ يقال بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء للأسباب آنفة الذكر نفسها. ويستطيع المحافظ ان يطعن بقرار الإقالة الصادر عن مجلس المحافظة خلال (15) يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار. وقد حصل ذلك بالفعل لمحافظ واسط السابق الذي اتهم بالفساد المالي والإداري والتقصير في أداء واجبه، وقد انتهى الاستجواب بإقالة المحافظ، بتصويت 17 من أصل 18 عضواً حضروا الجلسة التي تخلف عنها خمسة أعضاء، إلا أنه طعن بالقرار أمام المحكمة الإدارية وكان الحكم لصالح المحافظ، وفي المقابل طعن مجلس محافظة واسط بقرار المحكمة الإدارية أمام المحكمة الاتحادية وجاء القرار لصالح المحافظ أيضاً.

ولمجلس المحافظة الحق في إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب خمس عدد أعضاء المجلس أو بناءً على اقتراح من المحافظ ومجلس الوزراء أيضاً حق الإقالة بناءً على طلب الوزير المختص استناداً إلى الأسباب الواردة في الفقرة (1/8) من القانون على ان يسبق الاستجواب اي قرار بالإعفاء كما أشارت المادة (51).

الدور الرقابي في النظام الداخلي لمجلس المحافظة: يبين قانون المحافظات أنّ من بين مهمات مجلس المحافظة في المادة (7/رابع عشر) إقرار النظام الداخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ أول جلسة له بالأغلبية المطلقة. وسنبين من خلال هذا المؤشر ما أثبتته المجالس في أنظمتها الداخلية (14-19) من فقرات لتحسين أدائها وضبطه. ويبين الجدول (3) الضوابط الرقابية التي وضعتها تلك المجالس لتعزيز الصلاحية التي منحت في القانون بشكل آليات وتعليمات تيسر العمل الرقابي للمجالس إذ لوحظ اختلاف الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات المستهدفة في تحديد تفاصيل أدوات الرقابة، ففي الوقت الذي يعد النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط من الأنظمة الأكثر تفصيلاً مقارنة بالأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات المرصودة الأخرى، فقد حدد هذا النظام فصلاً خاصاً للرقابة، وهو الفصل السابع (السؤال والاستجواب) بتفصيل أكثر من فقرات القانون، من حيث

أدوات الرقابة، فقد عرف الاستجواب بوصفه أحد الأدوات الرقابية لمجلس المحافظة، بأنه (مطالبة الجهات التنفيذية في المحافظة ببيان أسباب تصرفها في امر ما والغاية منه). وفي ضوء هذا التعريف فإن لمجلس المحافظة الحق في استجواب الجهات التنفيذية، ولا يقصر ذلك على رئيس الهيئة التنفيذية في المحافظة. وقد مارس مجلس محافظة واسط صلاحياته الرقابية المنصوص عليها في القانون من خلال استجوابه لكل من مدير تربية واسط ومدير صحتها وبعد المناقشة وعدم الاقتناع بأجوبة المستجوبين قرر المجلس أنف الذكر إقالتهم.

جدول (3) الضوابط الرقابية في الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات

رقم وفقرات النظام الداخلي ذات العلاقة	الآليات الرقابية	المحافظة
المادة 48	متابعة ومراقبة لكل لجنة في المجلس	بغداد
المادة 20	تتولى اللجان بحث ما يحال إليها من المشاريع والاقتراحات التي ترتبط باختصاصها، وعليها أن تجمع كل البيانات والمعلومات التي تتعلق بالموضوعات المحالة إليها لتمكين المجلس من تكوين رأيه في الموضوع عند مناقشته	كركوك
المادة 37	يتولى المجلس أعمال الرقابة على الهيئات التنفيذية في الحدود الإدارية للمحافظة	بابل
المادة 11	يتولى المجلس أعمال الرقابة على الهيئات التنفيذية في الحدود الإدارية للمحافظة باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد	النجف
المادة 33 (اولا- ثانيا)	اللجان الدائمة المتخصصة بالرقابة على الدوائر التنفيذية في المحافظة باستثناء الجهات المحددة قانونيا	ديالى
الفصل السابع (المواد 51-57) (السؤال والاستجواب)	آليات لسؤال المجلس للمحافظ ونائبيه والهيئات التنفيذية في المحافظة واستجوابهم	واسط

أما مجلس محافظة ديالى فقد أشار إلى الدور الرقابي في مادته (2/13) إشارة عامة، إذ نصَّ على (أن من اختصاص المجلس الرقابة على الأداء الوظيفي والحكومي)، من دون تفاصيل عن الآلية التي تتم بها الرقابة، ثمَّ وضح النظام في اختصاصات اللجان بعض التفاصيل في المادة (29/خامسا) بإضافة آلية جديدة هي «الاستيضاح» بموافقة رئيس المجلس (للجنة بموافقة رئيس المجلس استدعاء اي موظف من المحافظة عن طريق إدارته للاستيضاح منه عن الأمور التي تدخل في اختصاصاتها)، ولم تبين هذه الفقرة طبيعة هذا الاستيضاح هل هو استيضاح للمساءلة أم أنه جلسة استماع اعتيادية لا تتعلق بالجانب الرقابي، وعليه فلا نتوقع لمجلس ديالى في إطار هذه الفقرة المحدودة أن يستخدم صلاحيته الرقابية على نحو كافٍ.

أما النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل فقد كفل أدوات رقابية جديدة أيضاً هي الاستيضاح، وذلك في مادته (1/38) التي أعطت لرئيس المجلس أو لخمسة أعضاء أو إحدى اللجان الدائمة طلب حضور المحافظ أو أحد نائبيه للاستيضاح، وعلى الرغم من كفالة هذا المجلس لأدوات رقابية جديدة لم يشر لها القانون، إلا أنه عجز، كالأنظمة السابقة، عن أن يضيف مزيداً من التفصيل حول الدور الرقابي لمجلسهم وكيفية أدائه، بل انه اكتفى أيضاً في مادته (40) بالإشارة إلى الاستجواب كما هو موجود في المادة (7/ثامنا) من القانون من دون تفاصيل.

وقد تفرد النظام الداخلي لمحافظة النجف بتوفير الأدوات الرقابية والبدائل التفصيلية، فقد حدد هذا النظام أدوات رقابية ثلاث لمجلس المحافظة، هي (السؤال-الاستيضاح-الاستجواب)، ولم يكتفِ بهذا فحسب، بل أعطى تفاصيل تقديم السؤال وتفصيل الاستيضاح، لا بل حدّد النظام الداخلي في مادته (34/ثامنا) الاستجواب بوصفه أداة رقابية، لكنه لم يقصرها على المحافظ ونائبه بل جعل الاستجواب شاملاً يتمثل بالمحافظ أو أحد نائبيه وأصحاب المناصب العليا ومدراء الدوائر التنفيذية في المحافظة واشترط أن يكون الاستجواب بعد مرور سبعة أيام.

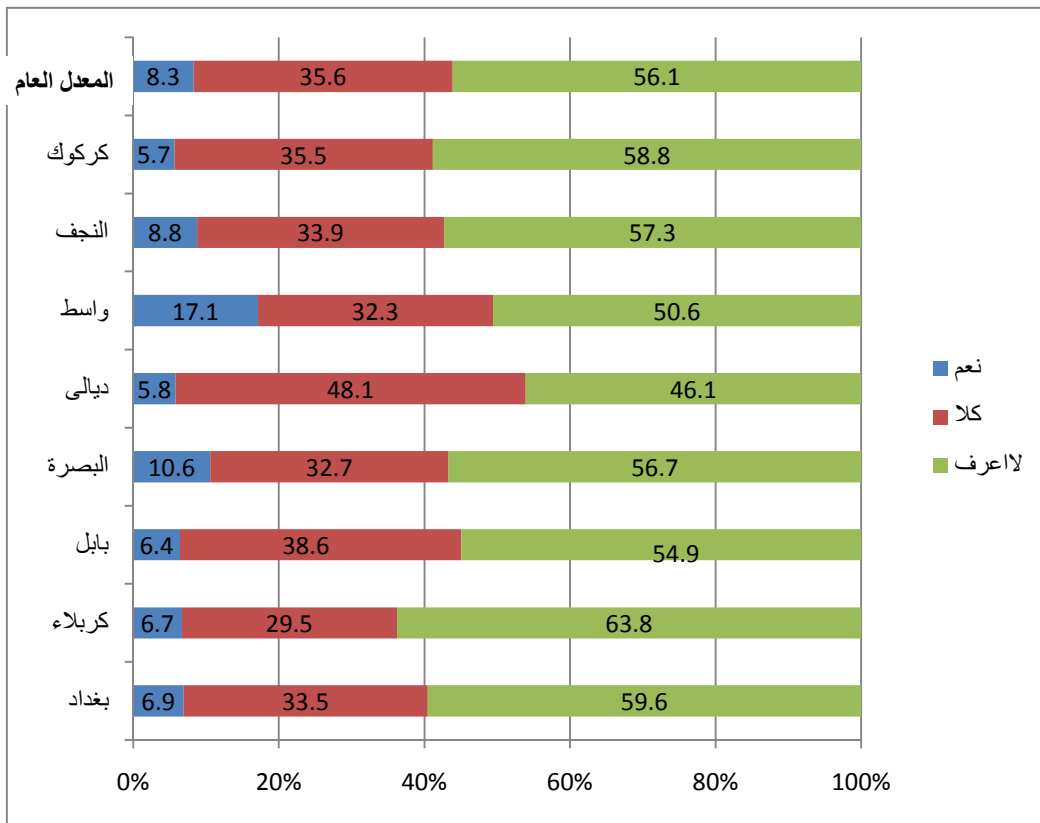
أما النظام الداخلي لمحافظة بغداد فلم يحدد آليات للمراقبة، ولم يرد النصّ أنف الذكر في القانون للتأكيد، وإنما اكتفى في المادة (48/ثالثا) بتحويل مهمة الرقابة إلى اللجان المتخصصة ليقوموا بالمراقبة، كلِّ بحسب تخصصه، ولم تلزم اللجان في الفقرة أنفة الذكر وإنما ترك الخيار للجنة مراقبة المؤسسات ذات العلاقة، من دون

أن توضح ما هي الوسائل والآليات، فيما غابت الإشارة إلى الرقابة ومتابعة مؤسسات المحافظة ودوائرها من النظام الداخلي لمحافظة كركوك، ولم يرد النص المشار إليه في القانون أو تحديد أيّة آليات أو وسائل للمراقبة، وقد أشار النظام في الفصل السادس (اللجان وتخصصها) المادة (20) إلى دور اللجنة في جمع البيانات والبحث حول المشاريع والمقترحات المتعلقة بتخصصها، ولها أن تطلب بيانات من دوائر المحافظة حول الموضوع وتقدم تقريراً إلى رئيس المجلس، ويمكن اعتماد هذه الصيغة المهمة آلية للرقابة، على أنها لم تؤكد أو تفرز بفصل خاص مع شدة أهميتها وأولويتها للمحافظات على نحو عام.

وعند تقويم الأداء الرقابي على المستوى القانوني نجد ان النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط والنجف كانا الأكثر ضماناً للرقابة على الدوائر التنفيذية في المحافظة، لأنّ كلا النظامين كفلا أدوات رقابية أوسع من بقية الأنظمة الداخلية، وقد أشار الواقع العملي إلى أن مجلس محافظة واسط هو اول مجلس يقدم على استجواب المحافظ، وقد كان لهذا الاستجواب أثر ايجابي في نفوس المواطنين في المحافظة (إطار- 2)، إلا ان التجربة الحديثة وقلة الممارسة للرقابة كانت وراء هذا الضعف في التفاصيل الرقابية للأنظمة الداخلية. وربما من المفيد لمجلس المحافظة مراجعة الفقرات التفصيلية في النظام الداخلي لمجلس النواب بعد تكييفها مع ظروف المحافظة واختصاصاتها.

إطار (2) بينت نتائج استطلاع الرأي ان 56% من افراد العينة لا يعلمون بأن مجلسهم يعقد جلسات حوار مع الجمهور، وكانت اعلى نسبة (17%) من العينة في واسط اجابت بأن مجلسهم يقيم تلك الجلسات، في حين اعلى نسبة من افراد العينة الذين اكدوا انه لا تقيم مجالسهم جلسات حوار كانت في ديالى (48%).

عقد جلسات للمحاسبة والمساءلة



الرقابة على مجالس المحافظات

تخضع مجالس المحافظات إلى رقابة مجلس النواب على أن عمل المجالس التشريعي وأداري، بما لا يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإدارية وأن لا يتعارض مع الدستور والتشريعات الاتحادية، إلا أن القانون لم يبين طبيعة هذه الرقابة وأدواتها، فضلا عن النظام الداخلي لمجلس النواب الذي اکتفى في مادته (9/عاشراً) بالإشارة إلى

تنظيم علاقة المجلس بالمجالس التشريعية في الأقاليم ومجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم، من دون تفاصيل تبين دور اللجان المتخصصة كلجنة الأقاليم والمحافظات على سبيل المثال، لتقويم أداء المجالس ومراقبة عملها وإلزامها بتقديم التقارير الدورية عن أداء المجالس معززا بالوثائق والأرقام .

وتخضع المجالس، بحسب مواد الدستور في فصله الرابع، إلى رقابة الهيئات المستقلة، مثل (هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية)، فهي تمارس رقابتها على أداء مجالس المحافظات، من خلال رقابتها على أمور الصرف العام والحفاظ على المال العام وهذا ما أشارت إليه المادة (47) من قانون المحافظات، إذ نصت هذه المادة على أن (تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور).

من هنا يتبين لنا أن مجلس المحافظة، على الرغم من منحه الصلاحيات الواسعة في مجال التشريع والرقابة ضمن الحدود الجغرافية للمحافظة لأغراض التنمية الاقتصادية والإدارية، ولكن هذه الصلاحيات مقيدة ومحكومة بسيطرة مجلس النواب والهيئات المستقلة ورقابتها، ولاسيما ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، ويتطلب الأمر ملاء الفراغ القانوني وإحداث التوازن ما بين رقابة المجالس على الإدارات المحلية ورقابة مجلس النواب والهيئات المستقلة على المجالس بفقرات تفصيلية أكثر انسجاما مع الواقع التطبيقي الذي عمل به منذ تشريع قانون المحافظات وهي مسؤولية مشتركة بين الأطراف المذكورة تستحق بذل الجهود من أجل تحقيق الأداء الأفضل لمجالس المحافظات.

هيكلية مجالس المحافظات وضوابط حسن الأداء في الأنظمة الداخلية

بالرغم من أن قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 قد رسم هيكلية واضحة لمجلس المحافظة من خلال تحديده لعدد أعضاء المجلس والمناصب الرئيسية فيه والاختصاصات الموكلة إليها، وضمن حسن الأداء من خلال عدد من الفقرات التي لم يتم إجمالها في فصل خاص، وهي تتعلق (بتحديد غيابات الأعضاء والعقوبات) (مادة 6/ثالثا)، إقالة رئيس المجلس ونائبه لأسباب الفساد أو الإهمال والتقصير (مادة

7/ثانياً)، إقرار النظام الداخلي للمجلس (7/رابع عشر)، التفرغ لعمل المجلس وعدم مزاوله أعمال أخرى (مادة 18)، نصاب انعقاد الجلسات واتخاذ القرارات (مادة 19))، إلا أننا ومن خلال رصد الهيكلية المثبتة في الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات المشمولة بالرصد وجدنا تفاوتاً ملحوظاً من محافظة إلى أخرى في الهيكلية والصلاحيات التي اعتمدت في عدد من هذه المحافظات إذ اجتهد أعضاء مجلس كل محافظة إضافة مهمات وتشكيلات جديدة، بحسب ما يرون. واختلفت الأنظمة في أعداد لجان المجالس المستهدفة وأسمائها واختصاصاتها، فضلاً عن تثبيت فقرات لحسن الأداء تتماهى أو تبتعد عما أثبتته القانون. ويبين الجدول (4) أنّ النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف قد وضع هيكلية إدارية بملحق فيه خريطة واضحة عن الإدارات والأقسام التابعة للمجلس كافة (16)، في حين لم تبين الأنظمة الأخرى تفصيلات كافية عن هيكليتها ودوائرها حيث لم يلاحظ أي انسجام ما بين تلك الأنظمة في تحديد مواضيع فصولها أو عناوين ومهمات لجانها، وهو ما يؤشر ضعف التنسيق وتبادل الخبرات ما بين المحافظات في مجال إصدار الأنظمة والتعليمات التي تفسر القانون وتساعد في تعزيز كفاءة أداء المجلس لتخصصاته وتقديم أفضل الخدمات للمحافظات

جدول (4) الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات المشمولة بالرصد

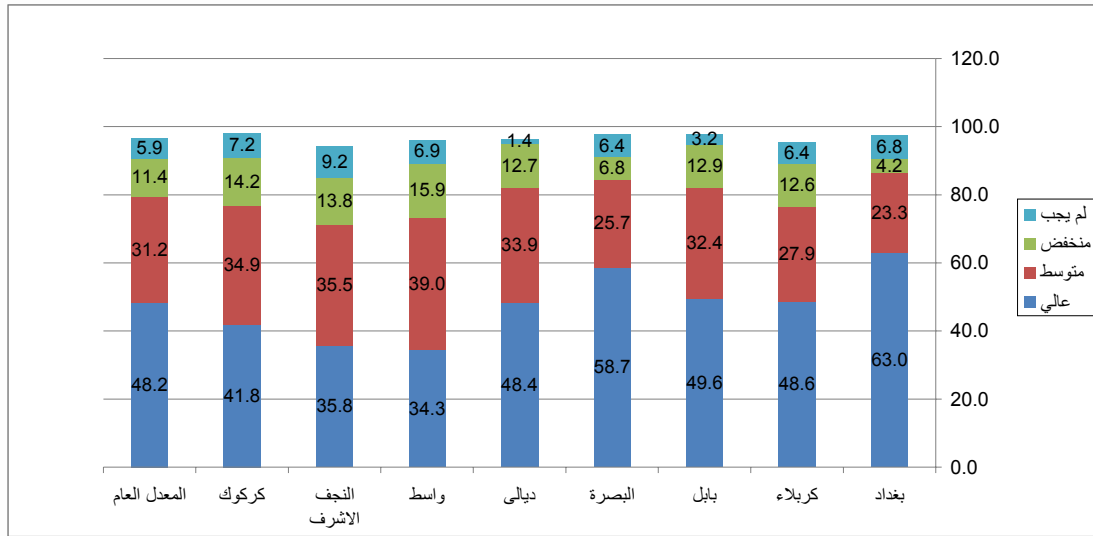
المحافظات	بغداد	كركوك	واسط	بابل	ديالى	النجف
عدد المواد	101	93	87	40	47	40
عدد الفصول	13	12	10	5	9	لا يوجد فصول
عدد اللجان الدائمة	18	لم يحدد	15	لم يحدد	16	15
الإشارة إلى الجانب التشريعي	نعم	نعم	نعم مع تفاصيل في آليات التشريع	نعم مع فصل خاص بالموضوع	نعم مع الإشارة إلى إجراء التغييرات في الاقضية والنواحي	نعم مع تحديد المهمة بالجانب الإداري للمحافظة فقط

المحافظات	بغداد	كركوك	واسط	بابل	ديالى	النجف
الإشارة إلى جانب الرقابة والسياسة العامة	ليس بشكل محدد	لا توجد	نعم	ليس بشكل محدد	ليس بشكل محدد	نعم
فصل هيكلية المجلس	الفصل الثاني (تشكيل المجلس) ، الفصل الثالث /مادة 9:رئاسة المجلس، الفصل الثامن (هيآت ومكاتب المجلس)	الفصل الثاني مادة 3,4	لا يوجد فصل خاص، مع الفصل الأول (مادة 1,3)	لا يوجد فصل خاص ولم يتم الإشارة إليها	لا يوجد فصل خاص، الإشارة إلى عدد أعضاء المجلس في الفصل الأول_ مادة (2)	المادة (35) الهيكلية الإدارية للمجلس
ضوابط حسن الأداء	الفصل التاسع الإجراءات الانضباطية للأعضاء داخل جلسة المجلس، الفصل الأول المواد (5,4)	الفصل الثامن (جلسات المجلس وسير المناقشات) الفصل التاسع (قواعد الالتزام)	الفصل السادس (سير العمل في المجلس) ثالثا(نظام المناقشات في الجلسات)	الفصل الرابع (نظام إدارة الجلسات) المواد 16-23	الفصل الثاني (العضوية في المجلس) المادة (12)	المادة (17) انتظام عمل جلسات المجلس
الاستعانة بالخبراء والاستشاريين	لا يوجد	لا يوجد	الفصل العاشر (مادة 84) مستشارو المجلس	المادة (30) تشكيل هيئة استشارية قانونية من حملة الدكتوراه	مادة-29/ثالثا: للجان المجلس الاستعانة بالخبراء والمختصين	مادة 11/خامسا: للمجلس تشكيل هيئة خبراء

تبين من خلال الجدول أنف الذكر ضعف قدرات ومحدودية كفاءة أعضاء مجالس المحافظات وخبرتهم التي تم رصدتها في الجانب القانوني، إذ لم تتمكن تلك المجالس من تعزيز أدائها من خلال رصد الأنظمة الداخلية بتحديد فصل خاص بآليات الرقابة والتخطيط مع ضعف قدرتها على تحديد التشريع المحلي كما تقدم، ومع أنّ أعضاء المجالس هم أشخاص منتخبون وحصلوا على مقاعدهم عبر انتخابات محلية، خُصّ لها قانون (قانون انتخابات مجالس المحافظات)، تحددت فيها شروط الترشيح للعضوية فضلا عن الضوابط في قانون المحافظات الخاصة بالعضوية، مما لا يستدعي تفصيل ذلك في النظام الداخلي لأشخاص أصبحوا أعضاء فعليين بحكم نتائج الانتخابات إلا أنّه من اللافت للنظر أنّ الأنظمة الداخلية للمجالس المستهدفة اشتركت بتحديد فصلا خاصا لعضوية المجلس وشروط العضوية، مما يدلّ على الضعف في فهم معنى النظام الداخلي الذي يتطلب تفصيل آليات العمل داخل المجلس وتزويد الأعضاء بتسهيلات وتفصيل الأداء العام في المجلس. وهذا يؤكد ما جاء في نتائج تقرير «مسح اللامركزية الإدارية في تقديم الخدمات لسنة 2010» الصادر عن وزارة التخطيط/ الجهاز المركزي للإحصاء في عام 2011 التي بينت أنّ نسبة حملة الشهادات العليا في جميع مجالس المحافظات لم تتجاوز 3.2% من إجمالي عدد الأعضاء، وأنّ حوالي 14% منهم من حملة الشهادات دون الجامعية، ولم يشارك أعضاء المجالس في أية دورة تدريبية في المجال القانوني والتشريعي باستثناء الدورات المتعلقة بالجانب الخاص بالتعاقدات فقط. وفيما عدا النظام الداخلي لمجلس بابل الذي أشار في المادة (30) إلى تأليف هيئة استشارية قانونية من حملة الدكتوراه لتدقيق مشاريع القوانين وبيان الرأي القانوني محددة بذلك الحاجة إلى المساعدة القانونية في مهمة التشريع أما بقية الأنظمة الداخلية للمجالس فقد حددت حاجتها إلى خبراء متخصصين في الجوانب كافة، وبخاصة في شؤون الاعمار، وقد أوكل بعض تلك المهمة إلى رغبة اللجان (ليست إلزامية) كما هي الحال في مجلس ديالى، في حين لم تنص مجالس أخرى على حاجتها للاستشاريين بالرغم من أهمية ذلك مثل مجلس بغداد وكركوك، في حين أنّ من وسائل تحسين كفاءة الأداء وضع آلية لمساعدة المجلس في تحسين أدائه مثل المشاورين القانونيين أو الاستعانة بالمكاتب الاستشارية لأغراض وضع آليات تفصيلية للأدوار المهمة للمجالس في مجال التشريع والرقابة المحلية،

وذلك ما يحصد نتائجه عادة مجتمع المحافظة، من صعوبة تحديد المقصرين والتغطية على الإهمال وتفشي الفساد الذي أشار إليه أفراد العينة المشاركة في استطلاع الرأي (35) الذي أجراه المرصد في ثماني محافظات حول أداء مجالسهم في المحافظات التي تم رصدها .

أطار (3) مستوى الفساد لمجلس المحافظة



بلغت نسب الفساد التي أشار إليها أفراد العينة في مجالس المحافظات المشمولة بالاستطلاع مستويات مرتفعة وأعلى نسب الفساد هي في محافظة بغداد إذ بلغت (63%) تليها محافظة بابل (50%) بينما أظهر مجلس محافظة واسط النسب الأقل من الفساد (34%)



الفصل الثاني

مجالس المحافظات في إطار العملية الديمقراطية





الفصل الثاني

مجالس المحافظات في إطار العملية الديمقراطية

تمهيد

انقسم الشارع العراقي إزاء انتخابات 2005، وقد تمخض هذا الانقسام عن الاختلافات التي رافقت أسس العملية السياسية في العراق ومنها كتابة الدستور وإقراره، وإن كان في صيغة سياسية جديدة تقوم على التوافق. وقد توزعت المواقف السياسية من الانتخابات إلى ثلاثة: الأول رافض لها، إما لأسباب دينية أو لأسباب تتعلق بوجود الاحتلال، والثاني مطالباً بتأجيلها لأسباب تتعلق بخوفها من نتائجها التي قد لا تنسجم معها أو عدم حصولها على نتائج جيدة، والثالث مؤيداً لها.

وقد بلغ عدد الأحزاب السياسية القديمة آنذاك حوالي (34) حزباً، والأحزاب التي أسست بعد 9 نيسان (ابريل) 2003 بلغ حوالي (139) حزباً، أما المستقلون فقد بلغ عددهم (60) قائمة في الانتخابات النيابية، أما على مستوى مجالس المحافظات فقد شاركت حوالي (32) قائمة فردية، و (162) قائمة حزبية، و (25) قائمة ائتلافية.

أما فيما يتعلق بعدد القوائم التي شاركت في انتخابات مجالس المحافظات الست المستهدفة بالرصد، فقد كان نصيب محافظة بغداد من القوائم (51) قائمة انتخابية، في حين بلغ عدد قوائم مجلس محافظة كركوك (29) قائمة، و (33) قائمة كان هو عدد القوائم الداخلة في انتخابات مجالس المحافظات لمحافظة النجف، أما ديالى فقد بلغ عدد القوائم في هذه الانتخابات (25) قائمة، وكان نصيب محافظة واسط 33 قائمة (27). ويغلب على أغلب القوائم المشاركة بالانتخابات الصبغة القومية أو الطائفية بعيداً عن الطابع الوطني.

أما نتائج انتخابات مجالس المحافظات المستهدفة لعام 2005 المثبتة بالجدول في أدناه وبحسب إعلان المفوضية العليا المستقلة للانتخابات (36) الذي يبين القوائم وعدد الأصوات والمقاعد التي حصلت عليها.

جدول (5) نتائج انتخابات 2005 محافظة بغداد

رقم القائمة	اسم القائمة	عدد الأصوات الصالحة	عدد المقاعد
117	بغداد السلام	264.130	11
123	أهالي بغداد	694.800	28
213	الحزب الشيوعي العراقي	36.713	2
258	التحالف الوطني الديمقراطي	46.265	2
261	تجمع البيان العراقي المستقل	34.366	1
309	حزب الفضيلة الإسلامي	156.229	6
352	الكوادر والنخب الوطنية المستقلة	53.441	1

جدول (6) نتائج انتخابات 2005 محافظة بابل

رقم القائمة	اسم القائمة	عدد الأصوات الصالحة	عدد المقاعد
	جمعية الإمام علي عليه السلام	41.607	6
195	مؤسسة الرسول (ص)	43.226	6
275	الأمان والاعمار	17.295	2
310	جمعية العراقيين الأوفياء	192.643	25
355	جمعية بابل المستقلة	15.779	2

جدول (7) نتائج انتخابات 2005 محافظة واسط

عدد المقاعد	عدد الأصوات الصالحة	اسم القائمة	رقم القائمة
1	9.010	تجمع العراق الديمقراطي	115
4	22.346	المجلس السياسي الشيعي	163
3	16.518	تجمع المستقلين في واسط	211
2	12.780	الحزب الشيوعي العراقي	213
31	185.813	تجمع النخب العراقية	221

جدول (8) نتائج انتخابات 2005 محافظة ديالى

عدد المقاعد	عدد الأصوات الصالحة	اسم القائمة	رقم القائمة
7	30.268	التحالف الديمقراطي الكردي العربي التركماني/محافظة ديالى	302
20	840.390	ائتلاف القوى الإسلامية الوطنية في ديالى	339
14	55.960	الحزب الإسلامي العراقي	351

جدول (9) نتائج انتخابات 2005 محافظة النجف

عدد المقاعد	عدد الأصوات الصالحة	اسم القائمة	رقم القائمة
2	13.464	ائتلاف الولاء	122
2	11.513	تجمع العراق المستقبل	176
9	64.837	الوفاء للنجف	254
4	26.585	راية المستقلين	305
2	15.999	حزب الفضيلة الإسلامية	309
19	133.676	المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق	320
3	23.663	حركة الوفاق الوطني العراقي	330

جدول (10) نتائج انتخابات محافظة كركوك

عدد المقاعد	عدد الأصوات الصالحة	اسم القائمة	رقم القائمة
8	73.791	جبهة تركمان العراق	175
1	12.678	الائتلاف الإسلامي والتركماني	178
1	12.329	التجمع الوطني العراقي	289
5	43.635	التجمع الجمهوري العراق	299
26	237.303	قائمة كركوك المتأخية	376

انتخابات مجالس المحافظات لعام 2009

رافق انتخابات مجالس المحافظات عام 2009 كثيراً من العقبات تأرجحت مابين الظروف الأمنية تارة وانعدام الثقة بنزاهة العملية الانتخابية تارة أخرى، وقد شهدت تلك الانتخابات رغبة كبيرة بالمشاركة من المكون السني لتعويض الخسارة في الانتخابات السابقة، مع مشاركة المكون الشيعي بقوائم متعددة، مع التأكيد على ان الوضع الأمني في 2009 كان أفضل بكثير عما كان عليه في انتخابات 2005

نتائج انتخابات مجالس المحافظات لسنة 2009

تبين الجداول الآتية نتائج انتخابات مجالس المحافظات لعام 2009 أسماء الكيانات الفائزة ونسب المقاعد والأصوات التي حصلت عليها في كل محافظة مع القاسم الانتخابي الذي يؤشر تقسيم عدد المشاركين في الانتخابات على عدد المقاعد⁽³⁷⁾، مع ملاحظة أنّ محافظة كركوك لم تشارك في انتخابات 2009 بسبب الخلاف حول تقسيم حصص مقاعد المجلس بين القوميات والطوائف فيها، إذ لم تتمكن اللجنة المشكلة في حينه من الخروج بنص يرضي الأطراف كافة وتأجلت انتخاباتها، ومازال مجلس محافظة كركوك يمارس عمله منذ 2005.

جدول (11) نتائج انتخابات محافظة بغداد 2009

اسم الكيان	المحافظة	عدد السكان	عدد المرشحين	المرشحين الإناث	المرشحين الذكور	القاسم الانتخابي	عدد المقاعد المتنافس عليها	عدد الأصوات التي حصل عليها	المقاعد التي حصل عليها كل كيان
ائتلاف دولة القانون	بغداد	7145470	2455	690	1765	30642	57	925.641	28
جبهة التوافق	بغداد	7145470	2455	690	1765	30642	57	153.219	7
تيار الاحرار المستقل	بغداد	7145470	2455	690	1765	30642	57	151093	5
القائمة العراقية الوطنية	بغداد	7145470	2455	690	1765	30642	57	148133	5
تجمع المشروع الوطني العراقي	بغداد	7145470	2455	690	1765	30642	57	113787	4
قائمة شهيد المحراب والقوى المستقلة	بغداد	7145470	2455	690	1765	30642	57	91759	3
تيار الاصلاح الوطني	بغداد	7145470	2455	690	1765	30642	57	71633	3

جدول (12) نتائج انتخابات محافظة ديالى 2009

اسم الكيان	المحافظة	عدد السكان	عدد المرشحين	المرشحين الإناث	المرشحين الذكور	القاسم الانتخابي	عدد المقاعد المتنافس عليها	عدد الأصوات التي حصل عليها	المقاعد التي حصل عليها كل كيان
جبهة التوافق	ديالى	1560621	638	176	462	14841	29	91135	9
تجمع المشروع الوطني العراقي	ديالى	1560621	638	176	462	14841	29	66309	6
التحالف الكردستاني	ديالى	1560621	638	176	462	14841	29	62219	6
القائمة الوطنية العراقية	ديالى	1560621	638	176	462	14841	29	42650	3
ائتلاف دولة القانون	ديالى	1560621	638	176	462	14841	29	27408	2
ائتلاف ديالى الوطني	ديالى	1560621	638	176	462	14841	29	25068	2
تيار الاصلاح	ديالى	1560621	638	176	462	14841	29	20140	1

جدول (13) نتائج انتخابات محافظة النجف 2009

المقاعد التي حصل عليها كل كيان	عدد الأصوات التي حصل عليها	عدد المقاعد المتنافس عليها	القاسم الانتخابي	المرشحين الذكور	المرشحين الإناث	عدد المرشحين	عدد السكان	المحافظة	اسم الكيان
7	54907	28	12090	787	281	1068	1081205	النجف	ائتلاف دولة القانون
7	50146	28	12090	787	281	1068	1081205	النجف	قائمة الشهيد المحراب
6	40186	28	12090	787	281	1068	1081205	النجف	تيار الاحرار المستقل
4	30219	28	12090	787	281	1068	1081205	النجف	الوفاء للنجف
3	23377	28	12090	787	281	1068	1081205	النجف	تيار الاصلاح الوطني
1	12766	28	12090	787	281	1068	1081205	النجف	اتحاد النجف المستقل

جدول (14) نتائج انتخابات محافظة واسط 2009

اسم الكيان	المحافظة	عدد السكان	عدد المرشحين	المرشحين الإناث	المرشحين الذكور	القاسم الانتخابي	عدد المقاعد المتنافس عليها	عدد الأصوات التي حصل عليها	المقاعد التي حصل عليها كل كيان
ائتلاف دولة القانون	واسط	1064950	1230	325	905	11078	28	47835	13
قائمة الشهيد المحراب	واسط	1064950	1230	325	905	11078	28	30712	6
تيار الأحرار المستقل	واسط	1064950	1230	325	905	11078	28	18261	3
القائمة العراقية	واسط	1064950	1230	325	905	11078	28	14596	3
الحزب الدستوري العراقي	واسط	1064950	1230	325	905	11078	28	12235	3

جدول (15) نتائج انتخابات محافظة بابل 2009

المقاعد التي حصل عليها كل كيان	عدد الأصوات التي حصل عليها	عدد المقاعد المتنافس عليها	القاسم الانتخابي	المرشحين الذكور	المرشحين الإناث	عدد المرشحين	عدد السكان	المحافظة	اسم الكيان
8	60914	30	16261	1063	386	1449	1651565	بابل	ائتلاف دولة القانون
5	40365	30	16261	1063	386	1449	1651565	بابل	قائمة الشهيد المحراب
3	30119	30	16261	1063	386	1449	1651565	بابل	تيار الأحرار المستقل
3	21055	30	16261	1063	386	1449	1651565	بابل	تيار الإصلاح الوطني
3	19875	30	16261	1063	386	1449	1651565	بابل	المفوضية العراقية لمنظمات المجتمع المدني المستقلة
3	17683	30	16261	1063	386	1449	1651565	بابل	جمعية العدالة المستقلة
3	17017	30	16261	1063	386	1449	1651565	بابل	القائمة العراقية
2	16493	30	16261	1063	386	1449	1651565	بابل	كتلة الأنصار المستقلة

ويشير الجدول في أدناه إلى نسبة المقاعد في كل محافظة وعدد الرجال والنساء الفائزين مع نسبة الأقلية في كل محافظة مع القاسم الانتخابي، علماً أنّ حصص الأقليات حددت في القانون، وقد حظيت النساء بنسبة لا تقل عن 25% في المحافظات المستهدفة بالرصد كافة.

جدول (16) نسبة المقاعد في كل محافظة

وعدد الرجال والنساء الفائزين مع نسبة الأقلية في كل محافظة

المحافظة	عدد المقاعد	نسبة الأصوات	المقاعد العامة	الرجال	النساء	الأقليات	عدد الأصوات للأقليات	القاسم الانتخابي
بغداد	57	1.685.358	55	39	16	2	9.572	3064287
ديالى	29	430.407	28	20	8	0	0	1484162
بابل	30	487.858	30	22	8	0	0	16261093
واسط	28	310.194	28	19	9	0	0	11078.35
النجف	28	338.540	28	21	7	0	0	1209.71

أثر قانون انتخابات مجالس المحافظات في الخارطة السياسية للمجلس حدد قانون رقم (96) لسنة 2004 إجراء انتخابات مجالس المحافظات لعام 2005 بموجب القائمة المغلقة والتمثيل النسبي⁽²⁸⁾، وإذا كان التمثيل النسبي (1) يحقق نوعاً من الديمقراطية والتعددية، فإنّ القائمة المغلقة يعيب عليها أنّها لا تحقق التمثيل الديمقراطي بشكل صحيح.

وعلى الرغم من مساوئ القائمة المغلقة إلا أنّ واضعي هذا القانون اعتمدها لانتخابات مجالس المحافظات 2005؛ لكسب الوقت إبان تلك المدة التي كان يسودها

(1) التمثيل النسبي هو منح كل حزب أو مجموعة سياسية عدداً من المقاعد يتناسب مع قوتها العددية، ويعد استخدام اللوائح الحزبية أفضل وسيلة لبلوغ النسبية، فكل حزب يقدم إلى الناخبين لائحة من المرشحين على المستوى الوطني أو الإقليمي .

وضع امني مترد، فضلاً عن سهولة احتساب الأصوات وعدد مقاعد كل قائمة وتوزيعها بحسب التسلسلات الواردة في كل قائمة.

أما من ناحية توزيع المقاعد استناداً إلى الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة فقد اعتمد على نظام التمثيل النسبي، على أن هذا النظام يضمن تمثيل الأقلية في مجلس المحافظة، بما يتناسب مع حجمها في كل محافظة، ومع ايجابيات هذا النظام إلا أنه يؤدي إلى تشكيل ائتلافات في مجلس المحافظة لاختيار المحافظ، فضلاً عن أن القرارات والقوانين المالية والإدارية سوف تخضع للمساومات الحزبية وهيمنة الأقلية في مجلس المحافظة. وهذا بدوره يعرقل الأداء السياسي لمجلس المحافظة للنهوض بالواقع الأمني والإداري والصحي وتقديم الخدمات.

أما انتخابات مجالس المحافظات التي أجريت بموجب قانون رقم (36) لسنة 2008. الذي جاء مغايراً لقانون رقم (96) لسنة 2004، من حيث نوع القائمة، فقانون رقم (36) وبموجب مادته التاسعة أشار إلى أن يكون الترشيح على وفق القائمة المفتوحة، وكذلك أعطى للناخب خيارات للإدلاء بصوته، أما للقائمة أو لأحد مرشحينها(29).

وبموجب هذا القانون فإنّ الفائزين يعاد ترتيب تسلسلهم على وفق ما حصدوا من أصوات خلال المنافسة الانتخابية، خلاف ما عليها الحال في القائمة المغلقة التي تعلن الفائزين بحسب ترتيبهم وتسلسلهم في القائمة.

إما نظام التمثيل النسبي فقد كان العامل المشترك ما بين انتخابات 2005 و 2009، وقد تم الإشارة إلى محاسن هذا النظام ومثالبه في انتخابات 2005. أما المثلبة الكبرى على قانون انتخابات مجالس المحافظات رقم (36) لسنة 2008 فتتمثل في أن المقاعد الشاغرة منحت إلى القوائم الكبرى الفائزة في الانتخابات، بحسب ما حصلت عليه من أصوات، وأنّ هذا النظام يؤثر في اتخاذ القرارات في مجالس المحافظات؛ ذلك بأنّه يعطل التصويت لاعتماده مبدأ التوافق في التصويت أو إجراء الصفقات إلا إذا كان المسيطر على المقاعد من جهة حزبية واحدة وهذا متعذر في ظل التمثيل النسبي.

وخلاصة القول إنّ قانون رقم (96) لسنة 2004 كان وليد ظروف سياسية وأمنية متدهورة، فضلاً عن الحاجة الملحة لجمعية تأسيسية منتخبة تستطيع كتابة

الدستور وتبرئ الاستفتاء له، فضلاً عن إجراء انتخابات عامة لتشكيل برلمان وحكومة دائمة. كل هذه الظروف سوغت الثغرات التي اكتنفت قانون رقم (96) لسنة 2004. أما انتخابات 2009 فقد عالج قانون انتخابات رقم (36) لسنة 2008 مشكلة القائمة المغلقة، ولكنها سلبت حق العديد من الناخبين وإرادتهم بإعطاء المقاعد الشاغرة لغير مستحقيها، ذلك بأن العديد من المرشحين حصلوا على مزيدٍ من الأصوات تؤهلهم لدخول مجلس المحافظة بأقوى ما بقي على أنهم أفضل الخاسرين. أما تأثير قانون الانتخابات في نتائجها فقد كان واضحاً من خلال دراسة التغيير في النتائج بعد انتخابات 2009، إذ هيمن أحد الكيانات على أغلب مجالس المحافظات المستهدفة بالرصد في انتخابات 2005، مثل مجالس بغداد وبابل والنجف، ولكنّ المعادلة تغيرت في انتخابات 2009، إذ حصل هذا الكيان على 3 مقاعد فقط من مجموع 57 مقعداً في بغداد، وخسر الأغلبية التي تمتع بها في النجف وبابل، وهكذا فقد كان لخيارات الناخب تأثير واضح في نتائج انتخابات 2009.

مجالس المحافظات مجالس خدمة أم منتديات سياسية:

اتخذ المرصد مؤشرين لمراقبة أداء مجالس المحافظات المستهدفة (جلسات المجلس، وقدرة المجلس على اتخاذ القرارات)، إذ يعتقد المرصد بأن هذين المؤشرين يتأثران بالوضع السياسي والتوافقات السياسية، كما تؤثر فيهما الخلافات السياسية للكيانات المكونة لتلك المجالس، وسنبين كيف أنّ هناك بعض المجالس لم تنعقد جلساتها في أوقات كثيرة لأسباب سياسية بحتة، مما أثر في قلة الخدمات وضعف التخطيط وارتفاع نسبة الأزمات المتعلقة بتنفيذ المشاريع.

جلسات المجلس

أ- انعقاد جلسات مجالس المحافظات: لا تنعقد جلسات المجالس إلا بتحقيق

النصاب القانوني المبين في أنظمتهم الداخلية، وقد يبادر أعضاء مجالس المحافظات من بعض الكتل للامتناع عن الحضور وتعطيل النصاب ومنع انعقاد الجلسات لمدة طويلة، كما هي الحال في مجلس محافظة ديالى الذي استمر في التعطيل ما يقرب الثلاثة أشهر (من 24 نيسان (ابريل) إلى 17 تموز (يوليو))

متأثرين بمجلس النواب ومواقفه السياسية التي يعبر عنها بالامتناع عن الحضور ومتناسين أنّ مجالسهم انتخبت لتقديم الخدمات وتنفيذ مشاريع الاعمار وليس للتأثير السياسي وأداء أدوار أخرى، وقد راجع المرصد الأنظمة الداخلية للمحافظات المستهدفة التي أجمعت على تحديد ضوابط انعقاد الجلسة الأولى للمجلس (تعقد اول جلسة للمجلس بناءً على دعوة المحافظ خلال (15) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتعقد الجلسة بأكثر الأعضاء سنّاً) التزاماً بالفقرة (اولا- مادة 7)، لكنها اختلفت في عدد الجلسات المقررة اسبوعياً، إذ تكون هناك بعض المجالس حددت جلسات المجلس بجلسة واحدة اسبوعياً، كما هي الحال في ديالى وبابل وبغداد، وهناك مجالس حددت جلستين في الأسبوع منها مجلس محافظة النجف و واسط.

جدول (17) انعقاد الجلسات حسب الأنظمة الداخلية للمجالس مقارنة بالمرصود

حدود النصاب المرصود	الدعوة لانعقاد الجلسات الاستثنائية	نصاب انعقاد الجلسات في الأنظمة	عدد الجلسات		المحافظة
			النص في النظام الداخلي /أسبوعياً	الفعلي /شهرياً	
58-96%	رئيس المجلس أو ثلث الأعضاء	أغلبية مطلقة	3	غير موجود	بغداد
63-90%	الرئيس	أغلبية الأعضاء	1	1	كركوك
60-89%	الرئيس أو ثلث الأعضاء	أغلبية مطلقة	8	2	النجف
77-93%	الرئيس أو 3 أعضاء أو من قبل المحافظ	أغلبية مطلقة	4	1	بابل
31-62%	الرئيس أو خمس الأعضاء	أغلبية مطلقة	غير منتظمة (ما يعادل جلسة/شهر)	1	ديالى
59-92%	الرئيس ونائبه أو 5 أعضاء. الرئيس ونائبه بطلب من المحافظ	أغلبية مطلقة	8	2	واسط

ويلاحظ من الجدول أنّ مجلس محافظة كركوك قد حدد نصاب انعقاد الجلسة بأغلبية الأعضاء، وهذا يفسر على أنّه أغلبية بسيطة، في حين أكدت المادة (19) من قانون المحافظات أنّ انعقاد الجلسة بحضور الأغلبية المطلقة التي التزمت بها المجالس المستهدفة كافة ماعدا كركوك. ويتضح من الجدول- أيضا- أنّ معدل ما حققه مجلس كركوك هو جلسة واحدة في الشهر، بعد أن أقرّ بعقد جلسة أسبوعيا في نظامه الداخلي. ومن الجدير بالذكر أنّ مجلس محافظة كركوك تنطبق عليه مواد قانون المحافظات (21) ويحصل أعضاؤه على المكتسبات المالية كافة التي يحصل عليها الأعضاء بموجب هذا القانون، بالرغم من أنّهم لم ينتخبوا بناءً على بنوده. وللأغلبية المطلقة في انعقاد المجلس أهمية تتعلق بنوع القرارات التي سيتم اتخاذها والتي لا يمكن اتخاذها إلا بأغلبية مطلقة. ويلاحظ أنّ نسبة حضور أو نصاب المجلس في الجلسات التي تم رصدها كانت بأغلبية مطلقة فأعلى في المحافظات كافة ماعدا محافظة ديالى التي لم تكن جلسات مجلسهم منتظمة، فقد تحققت في (10) جلسات فقط خلال (سنة الرصد) توقف خلالها المجلس لمدة 3 اشهر تقريبا ما بين (24 نيسان - 17 تموز)، ثم توقف لما يزيد على الشهر ما بين (31 تموز - 4 أيلول (سبتمبر)) وانهقدت جلسة واحدة فقط في الأشهر (أيلول، تشرين الأول (أكتوبر)، تشرين الثاني (نوفمبر)) من عام 2012، فضلا عن عدم تحقق النصاب المطلوب للانعقاد في أكثر من جلسة كما مبين في الجدول، إذ يمثل حضور 31% من أعضاء مجلس ديالى نسبة أقل من النصاب بكثير، ولا بد من أن تلك الجلسات كانت تشاورية وليست رسمية.

وجديرٌ بالذكر أنّ معدل مدة جلسات المجالس تتراوح ما بين (3-5) ساعات في الاسبوع فقط (جلسة واحدة أو جلستان اسبوعيا) بما لا يتناسب مع نقص الخدمات واحتياجات المواطني. وتتمتع مجالس محافظتي النجف وبابل بعطلة تشريعية سنوية لمدة شهر (في شهر تموز (يوليو) تحديدا من السنة) في النجف، ولمدة شهرين في (شهر ايار (مايو) وشهر تشرين الثاني (نوفمبر) في السنة) في بابل، لا يمارس المجلسان في أثناءها اعمالهما في ظل ضعف الرقابة والمحاسبة وملاحظة المواطن (الناخب) المكاسب التي حققها القانون لأعضاء المجالس من مكافآتهم الشهرية والرواتب التقاعدية بعد انتهاء المدة ولورثتهم الشرعيين وما تحقق لهم من الامتيازات والفرص.

ب- **غيابات المجلس:** بالرغم من تحديد ضوابط غياب أعضاء المجالس في القانون في المادة 6/اولا(3)، بيد أنّ الأنظمة الداخلية حددت ضوابط مختلفة لغيابات الأعضاء تم متابعتها من المرصد لما في غيابهم من تأثير كبير في سرعة اتخاذ القرارات التي من شأنها تحسين الخدمات وتعديل خطة مشاريع المحافظة أو اقرار موازنتها ومتابعة ومراقبة الإدارات المحلية، فضلا عن المحافظة لتحقيق ما هو مأمول من انتخابهم، ونبين في الجدول في أدناه حدود الغيابات لأعضاء المجالس والإجراءات المتخذة في حق المتجاوزين، بحسب الأنظمة الداخلية مقارنة بما تم رصده من خلال الحضور الفعلي في الجلسات

جدول (18) ضوابط غيابات أعضاء المجالس

المحافظة	حدود الغيابات في الأنظمة الداخلية	حدود الغيابات المرصودة	اجراءات التجاوز على الغياب في الأنظمة
بغداد	غياب 4 جلسات متتالية أو غياب 25% من الجلسات في 4 أشهر	42% أعلى غياب 3% اقل غياب	الإقالة
كركوك	إلزام بحضور الجلسات كافة- عدم الحضور لا يتم إلا بأجازة	36% أعلى غياب 9% اقل غياب	لا توجد فقرة جزائية
النجف	إلزام بحضور كافة الجلسات- عدم الحضور لا يتم إلا بأجازة	39% أعلى غياب 10% اقل غياب	استقطاع 100 ألف دينار عن غياب جلسة واحدة، و 50 ألف دينار عن الغياب في اللجان
بابل	يمنع الغياب من دون عذر مشروع	23% أعلى غياب 6% اقل غياب	استقطاع 75 ألف دينار عن غياب جلسة واحدة بدون عذر
ديالى	إلزام العضو بالحضور ولا يجوز الغياب إلا بعذر مشروع	68% أعلى غياب 38% اقل غياب	استقطاع 100 ألف دينار عن كل غياب بدون عذر
واسط	إلزام بحضور كافة الجلسات - عدم الحضور لا يتم إلا بأجازة	40% أعلى غياب 7% اقل غياب	استقطاع 250 ألف دينار عن غياب جلسة واحدة

هناك أهمية استثنائية لحضور الأعضاء في جلسات مجالسهم سواء أكان هذا الحضور ارادياً نابعاً من الإرادة الذاتية أو بوساطة قيد قانوني، أي مواد قانونية تلزم الأعضاء بالحضور مع وضع الضوابط الجزائية المادية والمعنوية للمتخلفين أو المتجاوزين عن الحدود المثبتة في النظام الداخلي. وقد اختلفت الضوابط القانونية التي أقرتها الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات المستهدفة للحد من الغياب فبرغم من المهمات الكبيرة الملقاة على مجلس محافظة بغداد لكونها العاصمة، وهي المحافظة الأكثر سكاناً ولأنها مازالت تعاني من قلة الخدمات والاعمار مما يتطلب التزاماً عالياً وانجازاً أكبر وإجراءات للرقابة ولجان للمتابعة إلا أنّ الجدول آنف الذكر بين تكرار المادة نفسها التي نص عليها قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 (6/اولا/3)، من دون تفاصيل سوى ما اشير إليه في المادة (22/اولا) من إدراج أسماء المتغييبين في محضر الجلسة التالية، هذا بعد ان يعدّ المقرر جدولاً بأسماء المتغييبين عن الحضور، في حين أنّ القانون يضع الإطار العام وعلى المحافظات تفصيل ذلك في أنظمتها الداخلية، فعلى مدى (13) جلسة تم رصدها لم يكتمل عدد الأعضاء وتراوح الغياب ما بين (3-42%) (جدول-18)، إلا أنّ النظام وضع قيوداً على من يتأخر عن الجلسة أكثر من ربع ساعة، من دون عذر مشروع أو يتكرر تأخره بمعاقبته بحرمانه من حضور الجلسة ولم يحدد أثر حرمان العضو من حضور الجلسة! هل يستقطع من مكافئته الشهرية أم لا؟ وبخاصة أنّ تحديد عقوبة الإقالة بالغياب في جلسات متتالية يمنح فرصة للأعضاء بتكرار الغيابات مع الالتفاف على الشرط المحدد.

أما مجلس محافظة ديالى، فبالرغم من التحديات الأمنية والخدمية التي تواجهه فإنه لم يحقق اكتمال حضور العدد الكلي لأعضائه في أي اجتماع عقد حتى في الاجتماع الذي اقرت فيه موازنة محافظتهم، فكان عدد الحضور هو (18) من اصل (29) عضواً بما يعادل (38%) من أعضاء المجلس غائبين، فضلاً عن تأثر مجلس المحافظة بالخلافات السياسية مما سبب انعقاد الجلسات بصورة متقطعة وغير منضبطة بصورة دائمة خلال هذا العام، وبالرغم من ان المادة (8/اولا) من النظام الداخلي تلزم الأعضاء بحضور الجلسات واجتماعات اللجان كافة وتمنع الغياب إلا بعذر مشروع واستقطاع مبلغ مالي عن الغياب بدون عذر (مادة 9/رابعا-ب) كما بينت المادة (21) اولاً بإعلان رئيس المجلس عند افتتاح الجلسة أسماء الأعضاء الغائبين

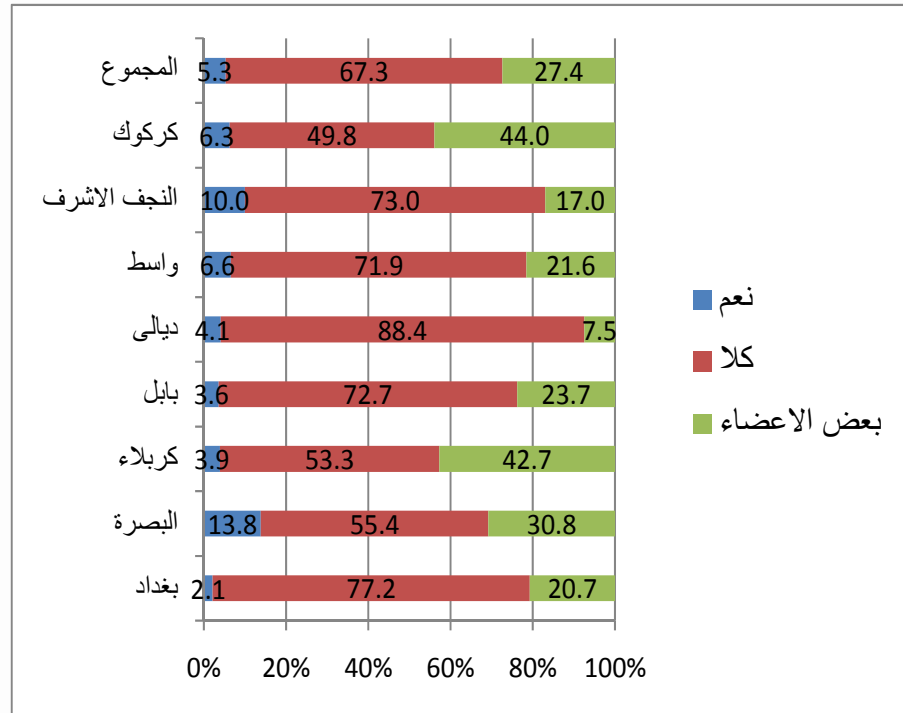
بعذر والغائبين بدون عذر، في حين بينت المادة (10/ثالثا) حرمان العضو من حضور الجلسة إذا تأخر (15) دقيقة من دون عذر بوصفه نوعاً من الجزاءات المعنوية إلا أن كل تلك الضوابط لم تمنع أعضاء المجلس من الغياب الجماعي في مرحلة حرجة تحتاج فيها المحافظة الجهود المتضافرة لإعادة اعمارها .

وقد اكتفى النظام الداخلي لمجلس محافظة كركوك بالإشارة إلى الزامية الحضور في مادته (70) من دون تقديم أي ضوابط جزائية على الغيابات، وأشار في مادته (3/75) إلى حرمان العضو من حضور اجتماع الجلسات إذا تأخر (15) دقيقة بدون عذر. وهذا ما اثر سلباً في الحضور في مجلس محافظة كركوك. ونستدل على ذلك بالغياب الوارد في محاضر جلسات المجلس التي رصدت في الجدول آنف الذكر، إذ لم يتحقق حضور كامل في أيّ من الجلسات المرصودة، وجدير بالذكر أن مجلس محافظة كركوك لم يتغير أعضاؤه منذ انتخابات عام 2005. ومن المتوقع أن طول مدة المسؤولية ومع تحديات المحافظة وتعرضها المستمر لعمليات إرهابية تكون حافزا لمزيد من الالتزام وتعديل فقرات النظام الداخلي ليحقق ضوابط أشد في الحضور.

وعند مقارنة النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط والأنظمة الداخلية التي تقدمت الإشارة إليها نجده أكثر تفصيلا فيما يتعلق بغياب الأعضاء، كما مبين في الجدول آنف الذكر، فقد ألزمت المادة (25) بفقرتها الأولى والثانية العضو بحضور اجتماعات المجلس واللجان التي يكون عضواً فيها، ولا يجوز التغيب إلا بعذر مشروع. وشرعية هذا العذر تخضع لتقديرات رئيس المجلس أو رئيس اللجنة بالنسبة للجنان، وللرئيس أيضاً منح إجازة اعتيادية لمدة لا تزيد عن (30) يوماً خلال الدورة السنوية للمجلس وما يزيد عن ذلك يتطلب الموافقة بالأغلبية البسيطة للمجلس، فضلا عن العقوبة المادية المشار إليها في الجدول آنف الذكر، وعلى الرغم من هذه الإجراءات إلا أن جلسات المجلس لم تخلُ من الغياب كما رُصدت. وتعد نسب الغياب مرتفعة (7-40%)، وقد كان النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الأكثر ضبطا لغيابات الأعضاء ففي الوقت الذي حدد استقطاعا ماليا من مكافأة الأعضاء كما مبين في الجدول آنف الذكر، فقد عدت الفقرة رابعا من المادة (26) العضو غائبا عن الجلسة إذا غادر ديوان المجلس في أثناء الاستراحة أو قبلها أو بعدها أو امتنع عن حضور

الجلسة المسائية إن وجدت ما لم تكن مشفوعة بطلب تحريري، حتى وان سجل حاضراً في سجل الحضور في الجلسة الصباحية، كما يبين الجدول في أدناه. إن أعضاء مجلس محافظة بابل هم الأقل غياباً، ومما لاشك فيه أن مثل هذه الإجراءات الانضباطية حتى وان لم تؤد إلى منع الغيابات بصورة كاملة إلا أنها تسهم في مد جسور الثقة مع المواطنين وتحسن من سمعة المجلس حتى إذا كانت الخدمات المقدمة دون مستوى الحاجات، إذ بين استطلاع رأي المواطنين في المحافظات أنه بالرغم من ان النسبة العظمى من العينة غير راضين عن مجالسهم إلا ان العينة في محافظة النجف أظهرت اعلى مستوى من الأشخاص الذين سجلوا رضاهم عن مجلسهم. ويأتي من بعدهم مجلس واسط ولكن العينة في محافظة النجف بينت النسبة الأعلى من المواطنين الراغبين في إعادة التصويت للأعضاء أنفسهم، إذ سجلت تلك النسبة ارتفاعاً عن المعدل العام بمستوى 50%، في حين انخفضت نسبة أفراد العينة الراغبين في إعادة التصويت للأعضاء أنفسهم في الانتخابات القادمة في محافظة بغداد بمستوى 60% عن المعدل العام (إطار - 4)

إطار (4) إعادة التصويت والانتخاب



قدرة المجلس على اتخاذ القرارات

أفرزت انتخابات مجالس المحافظات سنة 2009 خارطة السياسية للمجالس الحالية بكياناتها وأحزابها ولاشك في أنّ التحالفات التي تلتزم بها الكتل الكبيرة تؤثر سلبا أو ايجابا في أداء المجالس، فقد يتفق أعضاء الكيانات المؤتلفة في تحالف على عرض موضوع في جلسة المجلس وتميره بالتصويت إذا كانوا أغلبية، وقد حصل هذا في أكثر من مجلس ومنها مجلس محافظة واسط الذي استطاع تغيير المحافظ بجمع أكبر عدد من الأصوات مستفيدين من الاتفاقات السياسية، وقد يسبب الاتفاق السياسي صعوبة في اتخاذ القرارات مما يعطل جلسات المجلس، ولأن التجربة مازالت فتية وتنضج بعد، فإنها لم تسمح لمزيد من الممارسات التي تبين ايجابية التنوع في أحزاب أو كيانات الأعضاء التي تعني عرض أفكار وحلول جديدة، وتعني الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة فضلا عن أنّها تعني مرونة التعامل في حل الأزمات التي تحصل في المحافظة، وقد قام المرصد بمراقبة آليات التصويت على القرارات⁽¹⁾ في الجلسة، ورصدت القدرة على اتخاذ القرار من خلال عدد الفقرات التي أنجزت من جدول أعمال المجلس كما في الجدول أدناه:

جدول (19) قدرة انجاز جدول أعمال جلسات مجالس المحافظات

المحافظة	معدل عدد مفردات جدول الأعمال	معدل عدد المنجز من الفقرات
بغداد	10	7 (70%)
كركوك	6	5 (83%)
النجف	9	6 (66%)
بابل	15	9 (60%)
ديالى	3	2 (67%)
واسط	7	4 (57%)

(1) يقصد بالقرارات لأغراض هذا التقرير اي بند في جدول اعمال المجلس يتم مناقشته والاتفاق بالتصويت أو غيره من الآليات على اتخاذ اجراء معين فيه

ولا يمكن الحكم النهائي على قدرات المجلس من خلال نتائج الجدول (19) الذي بين أنّ مجلس محافظة ديالى -على سبيل المثال- لا تتجاوز فقرات، جدول أعماله (3) فقرات ولا يمكن النظر إلى قدرات الانجاز على أنها مرتفعة ، إذ استطاع المجلس انجاز فقرتين فقط، في حين تبدو محافظة بابل اقل قدرة وقد أنجزت 9 فقرات من جدول أعمال الجلسة ذات الخمس عشرة فقرة، ولكنّ نتائج هذا الجدول تظهر لنا صورة واضحة عن حجم العمل والقضايا التي تناقش وتنجز وتتخذ فيها القرارات في كل مجلس محافظة. وتؤكد طبيعة النقاشات الدائرة في أثناء الجلسات والفقرات في جداول أعمال المجالس على أنّ عمل مجالس المحافظات عملٌ إداري، في إطار اللامركزية الإدارية إذ تتضمن أغلب الفقرات طبيعة التحديات التي تواجهها المجالس المتعلقة بالشأن الإداري والمالي والرقابي على دوائر المحافظة، وندرج في أدناه نماذج من نقاشات بعض الجلسات

مجلس محافظة بغداد: في الجلسة السابعة المنعقدة في (7 آذار/ مارس 2012) دار نقاش فيها حول التصميم الأساسي لناحية «الوحدة» ومناقشة استحداث ناحية باسم «ناحية الربيع»، وفي الجلسة العاشرة في (11 نيسان/ ابريل 2012) دار النقاش حول المشاكل والمعوقات التي تواجه مديرية ماء بغداد مع وزارة البلديات والأشغال العامة، وفي جلسة رقم (15) بتاريخ (3 أيار/ مايو 2012) خُصص مبلغ (15) مليون دينار للزيارة الرجبية و (15) مليون أخرى لمشروع بغداد عاصمة الثقافة العربية. وفي هذه الجلسات نجد أنّ أولويات مجلس المحافظة مالية وإدارية تسعى إلى العمل على تقديم الخدمات للمحافظة، وهذا ينطبق على اغلب مجالس المحافظات في العراق(14).

مجلس محافظة كركوك: ففي الجلسة المرقمة (270) في (27 آذار / مارس 2012) دار النقاش حول تشكيل هيئة رقابية على مشاريع 2012 في المحافظة، وفي الجلسة نفسها نوقش تخصيص قطعة ارض لبناء مركز شرطة في (قره هجير)⁽¹⁵⁾.
مجلس محافظة النجف: اما الجلسة المرقمة (240) لمجلس محافظة النجف والمؤرخة في (28 نيسان/ ابريل 2012) فقد رفعت فيها توصيات تقضي بتأليف لجنة التنظيم واستحداث وحدة للتنظيف في المحافظة⁽¹⁶⁾.

وعلى سبيل المثال لطبيعة القرارات المهمة والمفيدة للمحافظة في ظل اللامركزية فقد اصدر مجلس محافظة واسط قرارا برقم (98) في الجلسة (56) في (12) تشرين الأول/ أكتوبر 2009)، تضمن استقطاع نسبة (25%) من واردات الساحة الحدودية، تُخصّص لبناء مشيدات على الساحة نفسها واستثمارات أخرى تعود بفائدة إلى المجلس، والجدير بالملاحظة أنّ المحافظة لا تستطيع استقطاع الموارد المالية من المنافذ الحدودية لأنّها من الصلاحيات الحصرية للحكومة المركزية، لكنّها بإمكانها القيام بإنشاء ساحات وقوف أو مطاعم أو ما شابه ذلك لكي يعود بفائدة إلى المحافظة، وهذه طريقة من طرق موارد الحكومات المحلية المالية.

وكشفت محاضر جلسات مجالس المحافظات المستهدفة العديد من الفقرات التي تبين أنّه لا يوجد التزام بجدول أعمال الجلسة وأنّ الأعضاء يجدون في جلسة المجلس فرصة للتعريف بأنشطتهم وزياراتهم، فضلا عن آرائهم السياسية، هذا يحدث في الوقت الذي لا يجتمع المجلس إلا يوما واحدا في الأسبوع بما لا يكفي لمهمات المجلس والمشكلات التي تواجهه، على سبيل المثال نجد أنّ جلسة (80) في (10 نيسان/ ابريل 2012) لمجلس محافظة ديالى لم تدم أكثر من ساعة وربع فيها الشكر والثناء من رئيس المجلس لحضور الأعضاء بعد غياب دام أكثر من شهر (من 7 آذار/مارس – 10 نيسان/ ابريل)، ثم ساد الجلسة نقاش حول موازنة المحافظة من دون الوصول إلى قرار سوى تحديد موعد للجلسة القادمة، وبانعقاد الجلسة (81) بعد اسبوعين (24 نيسان) نوقشت الموازنة سريعا وانتهت الجلسة بإقرارها بإجماع الحاضرين (18 من أصل 29 عضواً أي بنسبة حضور 62%)، ثم توقف مجلس محافظة ديالى بعد هذه الجلسة عن الانعقاد إلى تاريخ (17 تموز/ يوليو)، وربما يعد ما يحصل في هذه المحافظة خير مثال لتأثير الوضع السياسي على كفاءة المجلس وأدائه.

وقد ثبتت آلية التصويت في جلسات بعض المجالس المستهدفة في الأنظمة الداخلية (جدول 20)، في حين اكتفت الأنظمة الأخرى بالإشارة إلى طبيعة التصويت، بحسب الحالة من دون تفصيل خاص بعملية التصويت كما هي الحال في أنظمة مجالس محافظتي بابل وواسط.

جدول (20) آلية التصويت في الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات

المحافظة	هل توجد آلية خاصة بالتصويت	المواد الخاصة بالآلية
بغداد	نعم	مادة (40) / 5 فقرات
كركوك	نعم	المواد (66,67,68,69)
النجف	نعم	المادة (19)
بابل	كلا	-----
ديالى	نعم	المادة (8/ثالثا)، المادة (6/13 ث)، المادة (26)
واسط	كلا	-----

ولكن المرصد قام برصد آلية اتخاذ القرارات داخل الجلسة التي ربما لا تكون بالتصويت في الأحوال كافة كما مبين في الجدول أدناه:

جدول (21) آلية اتخاذ القرارات في جلسات المجلس

المحافظة	آلية اتخاذ القرار		معدل القرارات المتخذة	معدل القرارات المصوت عليها (%)
	في النظام الداخلي	المرصودة في محاضر الجلسات		
بغداد	أغلبية بسيطة	الأغلبية، بالإجماع	46	42 (91%)
كركوك	أغلبية بسيطة للحاضرين	بالإجماع، الأغلبية	56	36 (64%)
النجف	أغلبية مطلقة	بالإجماع، الأغلبية	45	17 (38%)
بابل	أغلبية بسيطة للحاضرين	بالإجماع	60	51 (85%)
ديالى	أغلبية بسيطة للحاضرين	الأغلبية المطلقة، الأغلبية البسيطة	8	7 (88%)
واسط	أغلبية مطلقة	الأغلبية المطلقة، الأغلبية البسيطة، بالإجماع	154	118 (77%)

وقد فصلت بعض المجالس الأحوال التي يتم التصويت عليها بالأغلبية المطلقة وعدتها من الأمور المهمة، في حين يصوت على الأحوال الأخرى بالأغلبية البسيطة في أنظمتها الداخلية، كما هي الحال في نظام النجف. وتبين المجالس التي تتخذ من آلية الإجماع تمريرا لقراراتها تغليبها للتوافق السياسي أما التي تصوت بنسب معينة (الأغلبية البسيطة أو المطلقة) فهي تعبر بشكل أو بآخر على حرية اتخاذ القرارات وتوفر مساحة الاختلاف في الرؤى حول القضايا المعينة، وبالرغم من تحديد قانون المحافظات آلية الأغلبية البسيطة لاتخاذ القرارات في المجلس (مادة 19-ثانيا) لتسهيل اتخاذ القرارات وتمشية شؤون المحافظة إلا أنّ مجلس ديالى وواسط اتخذتا من الأغلبية المطلقة آلية لاتخاذ القرارات، بالرغم من صعوبة تحقيقها لكثرة الغيابات وعدم اكتمال عدد الأعضاء في أية جلسة من الجلسات حتى في جلسة التصويت على موازنة محافظة ديالى وربما هذا واحد من أسباب انخفاض عدد القرارات المتخذة.

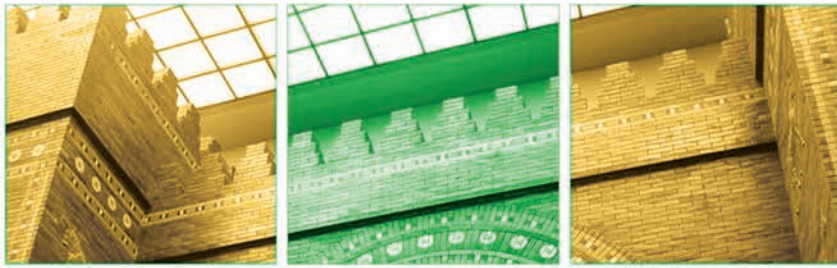
إطار (5) كشفت نتائج استطلاع رأي المواطنين في المحافظات المستهدفة عن مدى قدرة المجلس على اتخاذ القرار من خلال عدد من المؤشرات وضمن تدرج من 4 مستويات (لا اعرف، كلا، أحيانا، نعم) ان 10,5% من العينة فقط تعتقد بأنّ للمجالس قدرة على اتخاذ القرار

قدرة المجلس على اتخاذ قراراته

المحافظة الأعلى نسبة %	عموم العينة %		المؤشر
72 بابل	58	كلا	العلم بقرارات المجلس
14 بصرة	8	نعم	
53 ديالى	40	كلا	تنفيذ المجلس قراراته المتخذة
14 كركوك	11	نعم	
42 ديالى	29	كلا	إلغاء المجلس لقراراته
34 النجف	15	نعم	
24 واسط	8	عالي	تطور القرارات مع حاجة المواطن
43 بغداد	25	رديء	
10.5		نعم	المعدل العام %
38		كلا	

الفصل الثالث

واقع عمل مجالس المحافظات





الفصل الثالث واقع عمل مجالس المحافظات

تباين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية بين المحافظات

كشفت عدد من الدراسات الحديثة عمق التفاوت في الأوضاع الاقتصادية بين المحافظات باختلاف المنهجيات التي اتبعتها، فقد بينت خارطة الحرمان ومستويات المعيشة 2011 أنّ أكثر المحافظات حرماناً، بحسب دليل مستوى المعيشة هي ميسان والمثنى والقادسية وذي قار، أما أكثر المحافظات رفاها فهي الانبار وبغداد وكركوك⁽⁵⁾. وكشف التقرير الوطني لحال التنمية البشرية (2008) جانباً من هذا التفاوت، إذ بين دليل التنمية البشرية الذي تم احتسابه على المستوى الإجمالي (3) مستويات مختلفة من التنمية البشرية على صعيد المحافظات مما أظهر تفاوتات وفجوات مهمة كانت نتاجاً لتراكم الحرمان وسوء تخصيص الموارد أو نتيجة لتردي الوضع الأمني في بعض المحافظات بعد عام 2003، إذ تشير قيم دليل التنمية البشرية إلى أنّ محافظات إقليم كردستان حققت أفضل المستويات، ومن جهة أخرى كشف تحليل فقر الدخل المبني على منهجية البنك الدولي وبيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق 2007 أنّ أكثر المحافظات فقراً هي المثنى (49% من الأفراد) تليها بابل (41% من الأفراد) وصلاح الدين (40% من الأفراد)⁽¹¹⁾. وهناك جملة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية تحدد الواقع الاقتصادي والاجتماعي في كل محافظة، فطبيعة اقتصاد المحافظة، ونسبة سكان الريف، وتوالي الظروف السلبية كلها عوامل مهمة في هذا المجال.

جدول (22): مؤشرات التنمية البشرية

والفقر والحرمان في المحافظات المشمولة بالرصد (أ37)

المحافظة	السكان		دليل التنمية البشرية		نسبة الفقر		نسبة الحرمان	
	نسمة	%	الترتيب	القيمة	الترتيب	القيمة	الترتيب	القيمة
بغداد	7.1	21.2	10	0.625	14	13.9	17	17.6
بابل	1.8	5.5	6	0.629	2	42.5	5	34.5
ديالى	1.4	4.3	11	0.615	8	34.4	6	32.9
واسط	1.2	3.6	14	0.600	5	36.1	7	35.5
النجف	1.3	3.9	15	0.600	11	25.0	11	29.6
كركوك	1.4	4.2	9	0.625	15	11.4	16	20.6
العراق	14.2	42.7	--	0.623	--	23.9	--	27.9

إنّ التحليل أنف الذكر يدعم الاستنتاج بأن المجالس في تلك المحافظات تواجه تحدياً في الأوضاع التنموية المتردية نتيجة ارتفاع مؤشرات الفقر والحرمان، وتدني مستويات التنمية البشرية وارتفاع معدلات البطالة، في ظل احتضانها لحوالي 43% من سكان العراق (14.2 مليون نسمة)، على وفق تقديرات عام 2011. لذا عليها أن تواجه هذا التحدي من خلال التخطيط للمستقبل، والوعي التام لما يواجهها، والاجتهاد في تقديم الخدمات بما يساهم من تخفيف الفقر والحرمان، ورفع الأداء التنموي لمحافظاتهم.

واقع عمل مجالس المحافظات

من اختصاصات مجالس المحافظات التي أقرها قانون المحافظات رسم السياسة العامة للمحافظة ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية. ويبين القانون في (المادة 7/ رابعا، خامسا، خامس عشر)، أنّ أداء هذا الدور لا بد من أن يكون بالتنسيق مع الوزارات في الحكومة الاتحادية من أجل

تطوير خطط الاعمار والمشاريع في المحافظة، ويتعلق بهذا الدور إقرار مشروع موازنة المحافظة التي يعدها المحافظ. ولهذا فإن مسؤولية تحديد أولويات مشاريع الاعمار والتخصيصات اللازمة لانجازها تقع على عاتق مجلس المحافظة بإقرارها بعد المناقشة والدراسة والتعديل. وللوقوف على واقع عمل مجالس المحافظات، لابد من رصد الواقع الخدمي في تلك المحافظات وأداء مجالسها من النواحي الاقتصادية والإدارية والمالية.

1- الواقع الخدمي في المحافظات

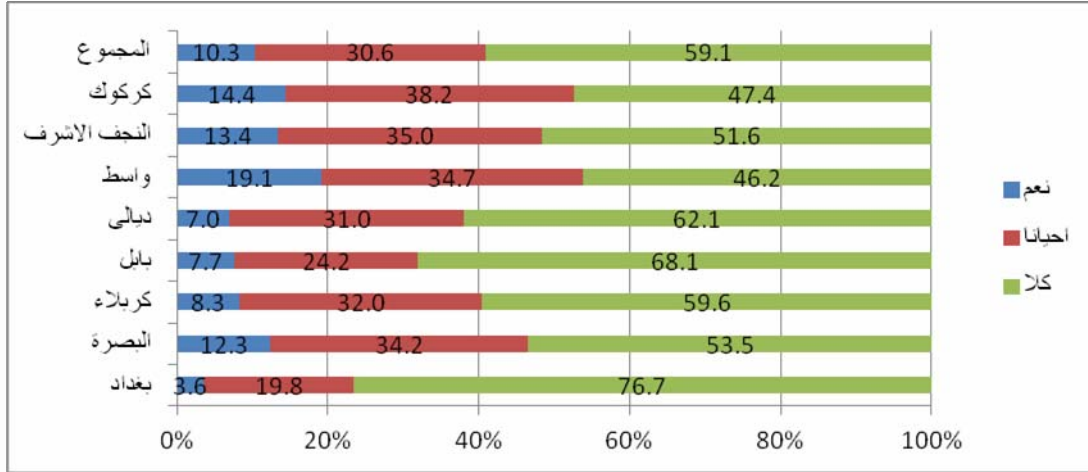
نَّ الخدمات العامة وبخاصة البنى التحتية تعد مكونات تنموية مهمة، ويعدُّ توفيرها لجميع الأفراد بشكل فعال أداة مهمة في تحقيق التنمية الشاملة، وفي منح الجميع فرصا متكافئة في حياة صحية ومريحة. فضلا عن أن البنى التحتية مهمة لتحسين الواقع الخدمي في المدن وجعلها فعالة اقتصاديا، وتضمن إمكانية توفير السلع العامة بتكاليف معقولة من منظور المجتمع، فضلا عن أنها يمكن أن تيسر النشاطات الاقتصادية والتجارية وتزيد من إنتاجية عوامل الإنتاج. وعموما كانت الخدمات العامة طوال عقد الثمانينات جيدة، فقد تم إيصال خدمات الماء الصالح للشرب، واتسعت شبكات الصرف الصحي، وبدأ العراق يتجه جديا نحو تحسين طرق النقل والمواصلات. ولكن هذا الاتجاه انعكس في ظل العقوبات الدولية وآثار الحروب التي طالت شبكات الكهرباء والصرف ومحطات المياه، وباتت الأسر تعاني من قصور في خدمات المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي، وتوقفت خدمات إدارة النفايات الصلبة، وأهملت خلال السنوات التي سبقت احتلال العراق عمليات الاستثمار في البنى التحتية.

وتعاني أغلب محافظات العراق من تردي الواقع الخدمي فيها، فتعاقب سنوات الإهمال السياسي، والحروب والعقوبات وفقدان الأمن، كلها أدت إلى تردي الواقع الخدمي فيها، وطبقا لمسح اللامركزية الادارية في تقديم الخدمات الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء عام 2010 فإنَّ محافظات العراق تعاني من مشكلات جديدة في أربعة مجالات هي: التخطيط، الموارد البشرية، جودة الخدمات، العلاقة بين الحكومة المحلية والحكومة الاتحادية. فيما كانت تلك المقومات متوسطة في مجالين هما: الإدارة

المالية، جودة البنى التحتية، مع ذلك كشف التقويم عن امكانات جيدة في ميدان القدرات والتنظيم⁽⁴⁾. ولما كانت وظيفة التخطيط أهم وظائف الإدارة فإن لها الأولوية على الوظائف الأخرى، وتأتي أهميتها من كونها عملية فكرية تسبق أي عمل مهما كان، وتنتهي باتخاذ القرار المناسب الذي يضمن تحقيق الأهداف التي يرتضيها المجتمع. وتأسيساً على ما كشفه مسح اللامركزية أيضاً من أن اقسام التخطيط في دوائر البلدية المشمولة بالمسح في المحافظات تعاني من قلة في اعداد العاملين فضلاً عن تدني مهاراتهم الامر الذي يدلّ على أنّ تلك المحافظات لا تولي اقسام التخطيط الأهمية التي تستحق، بوصفها أقساماً محورية فنية لها علاقة مباشرة بتحقيق أهداف هذه الدوائر وتحسين أدائها، فإنّ إهمال التخطيط الاستراتيجي، بوصفه عملية شاملة ومتكاملة تمكن من توجيه الانشطة باتجاهات صحيحة، كان سببا في أنّ المحافظات المشمولة بالرصد لم تُعد أية خطة استراتيجية لتطوير المحافظة باستثناء محافظة بابل، برغم وجود بعض الوثائق التي توصف بأنها «خطة استثمارية» والتي لا تعدو أن تكون جدولاً بسيطاً بالمشروعات الاستثمارية المدرجة في موازنة السنة المالية، وأنّ التقويم العام يكشف عدم اهتمام مجالس المحافظات بخطة التنمية الوطنية (2010-2014) التي ترك أمر تنفيذها للحكومة الاتحادية.

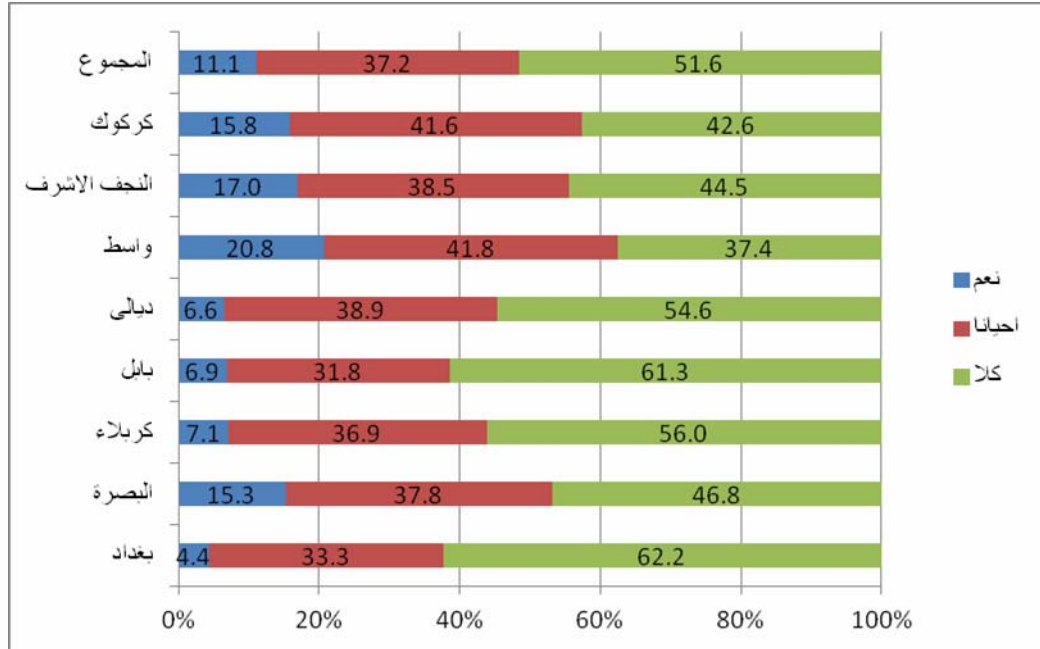
وطبقاً لنتائج استطلاع رأي جمهور المحافظات المشمولة بالرصد فإن الافراد المستطلعة آراؤهم لم يلمسوا عمل مجلس المحافظة بالإعلان عن خطة المجلس السنوية، إذ لا تمتلك تلك المجالس خططا تفصيلية لأنشطتها السنوية. لذا لم يجد سوى 10.3% من أفراد العينة الذين أجابوا عن هذا السؤال أن مجالس محافظاتهم تعلن عن خطة سنوية، فيما قال 30.6% منهم أنها تعلن أحيانا، وقال 59.1% منهم أنها لا تقوم بمثل هذا الإعلان. وتقترب تلك النتائج من التوزيع على مستوى المحافظات إذ بينت (13,14,19) % من العينة في محافظات واسط، كركوك، النجف على التوالي على أنّ مجالسهم تعلن عن خطة مشاريع المحافظة بينما بين 68% من العينة في بابل أنّ مجالسهم لا يعلن عن الخطة وهي النسبة الاعلى (إطار 6-).

إطار (6) عمل مجلس المحافظة على الإعلان عن خطة المجلس السنوية



من جهة أخرى فقد بينت نتائج الاستطلاع أنّ 11.1% من أفراد العينة فقط أكدوا أنّ مجالس المحافظات تعلن عن نسب الانجاز للمشاريع تحت التنفيذ والمعوقات التي تواجهها، فيما قال 37.2% أنّها تعلن أحيانا، بينما أقر 51.6% بأنها لا تعلن عنها. وعلى مستوى المحافظات المشمولة بالرصد فقد سجلت أعلى نسبة للإعلان عن نسب الانجاز في محافظة واسط بنسبة 20.8% تليها محافظة النجف الاشرف بنسبة 17.0% فكركوك (15.8%). أما المحافظة التي سجلت عينتها النسبة الأقل فهي محافظة بغداد، إذ كانت نسبتها 4.4% فقط.

إطار (7) إعلان مجلس المحافظة عن نسب الانجاز للمشاريع تحت التنفيذ والمعوقات



أولويات مجلس المحافظة

تؤثر الأولويات التي يعتمدها مجلس المحافظة في قراراته في تحسين الخدمات وبالنظر إلى بعض مؤشرات الأداء الخدمي في المحافظات نلاحظ أنها جميعا ما تزال تعاني من عدم شمول جميع السكان بهذه الخدمات، وما يزال التركيز فيها على مراكز المحافظات والمدن الرئيسية مع إهمال أطراف الحضر والمناطق الريفية. ففي العراق لا تتعدى نسبة السكان المشمولين بشبكات الماء الصالح للشرب 79% و تنخفض في ديالى إلى حوالي 51%. أما خدمات الصرف الصحي فبرغم أنّ العراق قد حقق تقدما في مجال شمول السكان بها، إلا أنّها ما تزال غير مستدامة بيئيا إذ نلاحظ أنّ نسبة السكان المخدمين بشبكات الصرف الصحي لا تتعدى 27% فقط، وهي تنخفض في واسط وديالى إلى 2% و 4% فقط، الأمر الذي يؤشر الضعف الواضح في الخدمات البلدية وعدم اهتمام مجالس المحافظات والادارات المحلية في تلك المحافظات بموضوعة تحسين البيئة.

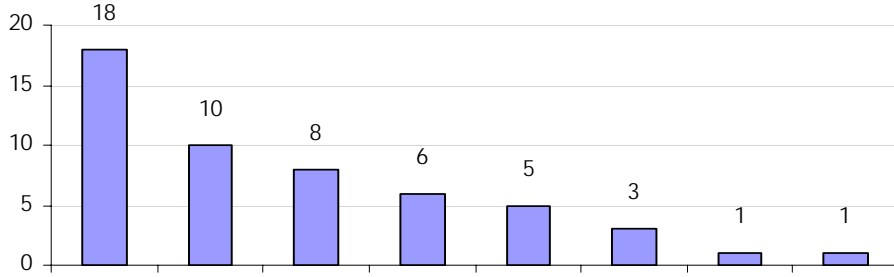
جدول (23)

بعض مؤشرات الأداء الخدمي (أ37) في محافظات المرصد لعام (2010)

المؤشر	بغداد	بابل	ديالى	واسط	النجف	كركوك	العراق
نسبة السكان المشمولين بشبكات الماء الصالح للشرب	80.0	73.6	50.6	77.2	85.7	81.2	78.7
نسبة السكان المخدمين بشبكات الصرف الصحي	79.0	6.5	4.2	2.0	13.0	8.8	27.0
نسبة السكان المخدمين بخدمة جمع النفايات الصلبة	80.0	4.3	42.6	51.3	70.3	56.5	65.7
عدد المشاريع الخدمية المنجزة لقطاع الماء المحسن	170	36	38	19	45	72	1241
عدد المشاريع الخدمية المنجزة لقطاع الصرف الصحي	0	28	22	18	10	14	399
عدد المشاريع الخدمية المنجزة لقطاع الكهرباء	0	13	28	30	8	84	792

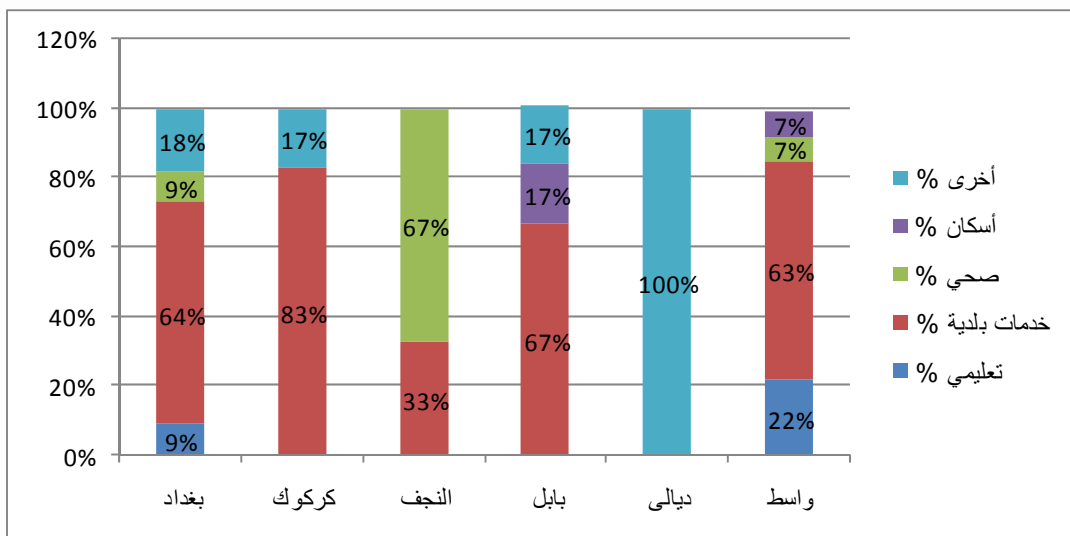
ويؤثر ضعف الأداء التخطيطي وتزاحم الاولويات بين المشاريع التي تسعى البلديات في المحافظات إلى انجازها في المرحلة القادمة⁽²³⁾، إذ ما تزال تركز على المشاريع التقليدية من قبيل تبليط الشوارع.

شكل (1) أولويات المشاريع في المحافظات خلال المرحلة القادمة



وقد فصل المرصد قرارات مجالس المحافظات المرصودة باتجاه القطاعات الخدمية التي اتخذت في جلساتها الرسمية، ووجد أنّ أولويات أغلب المحافظات المرصودة (بغداد، كركوك، بابل، واسط) تتجه نحو الخدمات البلدية (إطار (8))، في حين شكل التوجه إلى القطاع الصحي الأولوية في قرارات مجلس النجف في حين لم يكن لمجلس ديالى أولوية واضحة نحو القطاع الخدمي في قراراتهم.

إطار (8) أولويات القرارات الخدمية لمجالس المحافظات المشمولة بالمرصد

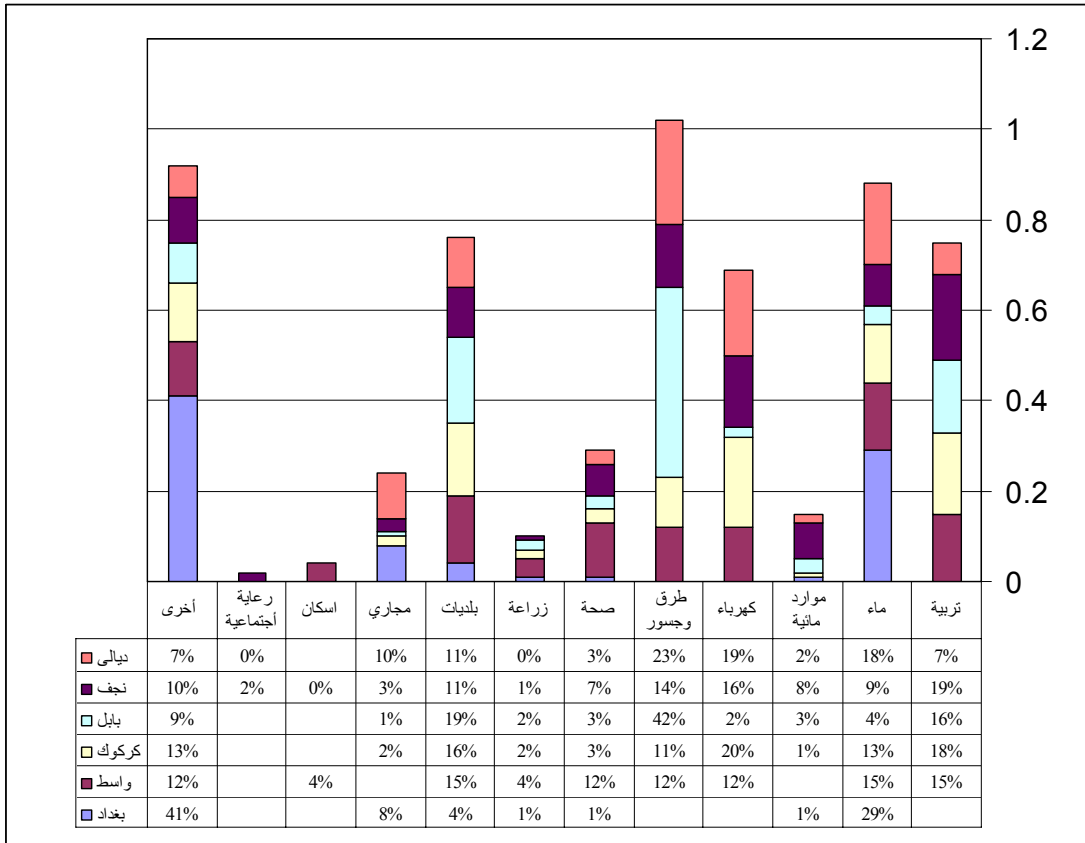


أما أولويات مجالس المحافظات الست التي شملت بالرصد من خلال خطة مشاريع اعمار المحافظة وتنميتها لعام 2012 فقد اختلفت، ففي محافظة بغداد التي أقر مجلسها خطةً من 97 مشروعاً خدمياً شكلت مشاريع الماء النسبة الأكبر (29%) من مشاريع الخطة (إطار-9)، في حين لم تحظ مشاريع التربية والصحة والإسكان بالاهتمام والتخصيص في مشاريع خطة 2012 وشكلت مشاريع البلدية والمجاري نسبة (4%، 6%) على التوالي فقط بالرغم مما أحدثته مشاكل الأمطار هذا العام.

ويبين إطار (9) أنّ مجلس محافظة واسط صوت على خطة من 26 مشروعاً خدمياً تقاسمت الأولوية فيها (التربية، الماء، البلديات) بنسبة 15% لكل منها، في حين اتجهت أولوية خطة كركوك المكونة من 589 مشروع خدمي إلى مشاريع الكهرباء (20%) تلتها التربية (18%) ثم البلديات (16%)، أما مجلس بابل الذي أقرّ 679 مشروعاً خدمياً فقد تنوعت أولوياته، مع أنّ النسبة الأكبر (42%) كانت لمشاريع الطرق والجسور، تأتي بعدها (19%) البلديات، ثم (16%) التربية.

إطار (9) أولويات مجالس المحافظات

المشمولة بالرصد في خطة مشاريع المحافظة لعام 2012



اما مجلس النجف الذي أقرّ خطة من 422 مشروعاً خدمياً فقد كانت النسبة الأكبر (19%) لمشاريع التريبة، يأتي بعدها مشاريع الكهرباء (16%)، أما خطة ديالى التي تضمنت 402 مشروعاً خدمياً فقد كانت الأولويات فيها لمشاريع الطرق والجسور (23%)، ثم تأتي بعدها مشاريع الكهرباء (19%).

2- الأداء المالي والإداري

بينت المادة (44) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 مصادر الإيرادات المالية للمحافظة على النحو الآتي:

- موازنة المالية الممنوحة للمحافظة من الحكومة الاتحادية، بحسب المعايير الدستورية المعدة من وزارة المالية والمقرة من مجلس النواب.
- الإيرادات المتحصلة من الخدمات التي تقدمها المحافظة والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.
- الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة، على وفق الدستور والقوانين الاتحادية النافذة.
- التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة.
- الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة، على وفق قانون بيع وإيجار أموال الدولة والقوانين الأخرى النافذة.

ففي جانب الإنفاق، وباستثناء الخدمات ذات الطابع المحلي الصرف كتبليط الطرق وإنشاء الطرق الفرعية وتقديم الخدمات البلدية فإنّ بقية النفقات تخضع إلى السلطة الاتحادية، ولكن من صلاحيات مجالس المحافظات مراقبة الإنفاق وإنجاز مشاريع الاعمار والخدمات المقدمة من الدوائر القطاعية التابعة للوزارات أو من المحافظة والمحاسبة والمساءلة وصولاً إلى الإقالة. وفي جانب الإيرادات، ففي الوقت الذي توجد فيه بعض أنواع الأجور التي تجبى محلياً بقرارات يقرّها مجلس المحافظة، فإنّ جميع القواعد الضريبية (إيرادات النفط، ضريبة الدخل، وضريبة إيجار

الأملاك) وجبايتها تحدد مركزياً. وحتى بعد أن يجري تخصيص بعض الإيرادات للنهوض بقدرات المحافظات فإنها سوف لن تكون قادرة على تمويل جميع مسؤولياتها، والمنح المقدمة من الحكومة المركزية بحسب الموازنة العامة (تخصيصات تنمية الاقاليم والمحافظات) سوف تستمر على أتمها تمثل الآلية الرئيسة لتمويل الحكومات المحلية، إذ لم تحقق المحافظات سوى نسب صرف متواضعة ضمن تخصيصات تنمية الأقاليم، حيث كانت نسبة التنفيذ الفعلي لتلك التخصيصات 28%، 34% ثم 27% للسنوات 2006، 2007 و 2008 على التوالي (38) في حين تغيرت نسب التنفيذ في السنوات اللاحقة إلى (74%، 67,8%، 44,8%، 36,9%) للسنوات 2009, 2010, 2011, 2012 على التوالي (39-40). ويوضح الجدول في أدناه إجمالي المصروفات ونسبة التنفيذ للمدة 2006-2012 للمحافظات المشمولة بالرصد

جدول (24): تخصيصات برنامج

تنمية الأقاليم ونسبة التنفيذ منها للسنوات 2006-2012

المحافظة	بغداد	كركوك	ديالى	بابل	واسط	النجف
2006						
التخصيص*	754000	122000	149000	167000	111000	118000
نسبة التنفيذ%	4.6	29.3	..	24.8	58.5	61.0
2007						
التخصيص*	705000	114000	163000	210400	105000	180300
نسبة التنفيذ%	28.2	42.9	..	51.0	52.6	52.3
2008						
التخصيص*	2260418	300182	439505	454348	271153	319903
نسبة التنفيذ%	35.6	43.2	34.1	68.6	51.8	93.2
2009						
التخصيص*	650250	117300	122400	158100	107100	109650
نسبة التنفيذ%	77	74	75	89	70	87
2010						
التخصيص*	637,500	226,000	190,953	152,975	134,319	114,728
نسبة التنفيذ%	86,3	38,9	27,2	53,7	37,5	98,4
2011						
التخصيص*	982550,29 2	459846	294888	208392	234480	213174
نسبة التنفيذ%	68,7	47,9	28,6	91,1	42,8	54,7
2012						
التخصيص*	1947216,0 98	756023,288	324834,917	405773,652	346801,155	336759,232
نسبة التنفيذ%	69,9	51,1	23,4	33,7	30,8	48,4

(* مليون دينار، (..) تعني غير متوفرة

يبين الجدول (24) أنف الذكر تذبذب نسب تنفيذ المحافظات المشمولة بالرصد فقد تحسنت نسب تنفيذ محافظة بغداد من 2006 إلى 2010 وعادت لتنخفض مرة أخرى، ونلاحظ أن نسب تنفيذ محافظة ديالى استمرت منخفضة ماعدا ارتفاعها في 2009 إلى 75%. وتشهد أرقام نسب تنفيذ المحافظات الأخرى كافة تذبذبا بالصعود والنزول مما يصعب تقويمها، ولم تصدر مجالس تلك المحافظات تقارير متابعة وتقويم انجاز مشاريع تنمية الأقاليم وصرف تخصيصاتها طوال تلك السنوات،

وهذا ما يقع في صميم تخصصها الرقابي من اجل تقديم خدمات أفضل للمحافظات المعنية.

الشفافية والفساد الإداري والمالي

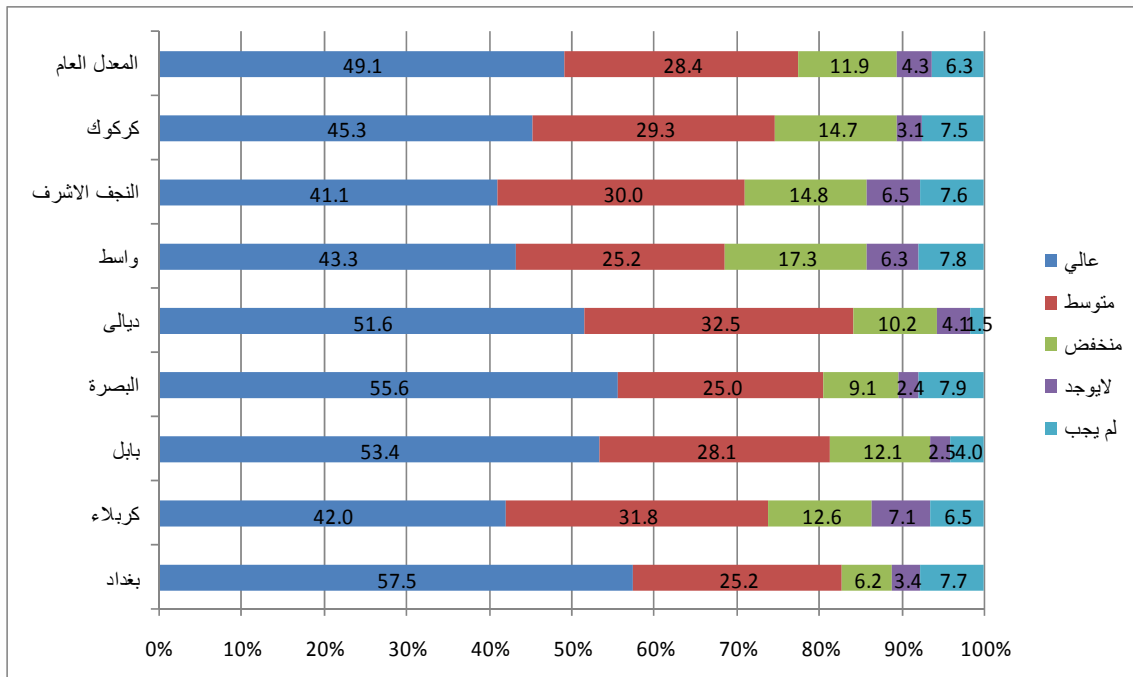
أصبح الفساد إحدى المشكلات التي تهدد عملية التنمية وبناء الحكم الصالح في العراق، لذا صار هما وطنيا ومشكلة تقلق المواطنين ورجالات الدولة على السواء، ولرصد الجوانب المختلفة لهذه الظاهرة وما يرتبط منها بأداء مجالس المحافظات يبين (الجدول 25) في أدناه طبيعة مؤشر الشفافية وضعف أدائها وإطلاق المعلومات في مجالس المحافظات المشمولة من خلال المواقع الالكترونية التي لم توفر أهم المعلومات التي يطلبها المواطن أو الباحث أو من يقوم أداء تلك المجالس، إذ لا تنشر محاضر الجلسات والقرارات المتخذة ولا تعلن موازنة المحافظة أو خطة مشاريع الاعمار ونسب الانجاز، مع العلم بأنّ الموقع الالكتروني لمجلس محافظة بغداد غير مفعّل ولا يمكن الدخول إليه، فيما يبين الجدول في أدناه ان المواقع الالكترونية لمجالس بابل والنجف وواسط هي الأكثر توفيراً للمعلومات إلا أنّها لا يمكن ان توصف بالشفافية بسبب افتقارها لمعلومات مهمة يحق للمواطن الاطلاع عليها.

جدول (25) شفافية مجالس المحافظات في المواقع الاليكترونية للمجالس

ت	المحافظة	محتويات الموقع الالكتروني						
		محاضر الجلسات	إعلان الموازنة	إعلان خطة مشاريع	إعلان نسب تنفيذ المشاريع	الإعلان عن الوظائف المنجزة	إعلان القوانين والقرارات المنجزة	الإعلان عن المناقصات والعقود
1.	بابل	غير موجود	غير موجود	موجود (نشاطات)	غير موجود	موجود	موجود	موجود
2.	النجف	غير موجود	غير موجود	موجود (نشاطات)+ خطة استراتيجية	غير موجود	موجود	غير موجود	موجود
3.	واسط	غير موجود	غير موجود	الخطة الاستثمارية+المشاريع والاعمار	غير موجود	موجود	غير موجود	موجود
4.	ديالى	غير موجود	غير موجود	غير موجود	غير موجود	موجود	غير موجود	موجود
5.	كركوك	غير موجود	غير موجود	غير موجود	غير موجود	موجود	غير موجود	موجود

وقد بينت نتائج الاستطلاع الذي أجري لأغراض الرصد⁽³⁵⁾ أنّ نسب الفساد عالية في مجالس المحافظات المشمولة بالرصد، إذ بين أفراد العينة أنّ هنالك نسبة عالية لتقاضي الرشوة في ترويج المعاملات اغلبها يعود إلى محافظة بغداد إذ كانت نسبتهم 58% بينما النسبة الأقل تعود إلى محافظة النجف 41%.

إطار (10) تقاضي الرشوة لترويج المعاملات





الفصل الرابع

مجالس المحافظات وتطلعات الناس





الفصل الرابع مجالس المحافظات وتطلعات الناس

تمهيد

بعد مرور ما يقارب العقد من الزمن على التغيير السياسي الذي حصل في العراق، نتساءل هل حققت المجالس المحلية طموحات مواطنيها بعد عقود عجاف من القهر والحرمان والإقصاء والتهميش؟ كالارتقاء بالواقع التنموي في مجالات المستوى المعيشي والخدمي والتعليمي والصحي... الخ؟ هذا ما سنسلط عليه الضوء في محاور هذا الفصل التي تتضمن تقويم المواطنين لأداء المجالس.

مؤشرات الحرمان بين المحافظات المستهدفة بالرصد

من أجل أن يتسم تقويمنا لأداء مجالس محافظات المرصد بدرجة عالية من الموضوعية والعلمية، يقتضي أن نشير إلى مستوى المحرومية بين هذه المحافظات، وبناءً على الأدبيات المتاحة في علم الاجتماع استخدمنا مفهوم نوعية الحياة الذي يختلف من زمن لآخر ومن مجتمع لآخر، وما له من علاقة مباشرة بنوعية حياة السكان عن طريق تناول عدة مؤشرات تنموية وبالاعتماد على أحدث المسوحات الوطنية لتأثيرها المباشر في حياة أفراد المجتمع من خلال عقد المقارنة بين نسب هذه المؤشرات مع المعدل الوطني العام لها. إذ تشير الإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر لعام 2009 في العراق، إلى أن نسبة الفقر في العراق بلغت (22.9%)، وكانت في الحضر بنسبة (16.1%) فيما تركّز في الريف بنسبة (39.3%)، أما عدد الفقراء فقد بلغ (6.9) مليون نسمة، منها (3.5) مليون نسمة للحضر، (3.4) مليون نسمة في الريف، أما فجوة الفقر⁽²⁰⁾ فقد بلغت (4.5%)، منها (2.7%) في الحضر، و(9%) في الريف وهو ما يعني أنّ استهلاك غالبية الفقراء قريب جداً من خط الفقر. كما موضح في الجدول في أدناه:

جدول (26) نسبة الفقر وفجوة الفقر للمحافظات المشمولة بالرصد

المحافظة	الفقر %	فجوة الفقر
بغداد	13	2
ديالى	34	7
كركوك	11	1
النجف	25	1
واسط	36	19
بابل	41	9
العراق	22.9	4.5

نلاحظ من الجدول أنف الذكر أنّ أربعة من المحافظات المشمولة بالرصد، ترتفع فيها نسبة الفقر عند مقارنتها مع المعدل الوطني العام لنسبة الفقر، وهي بابل (41%)، واسط (36%)، ديالى (34%)، النجف (25%) فيما كانت فجوة الفقر فيها باستثناء محافظة النجف وكركوك أعلى من معدلها العام، إذ كانت في واسط (19%) وهي مرتفعة عن المعدل العام بفارق (14.5) درجة نسبية، وفي بابل ترتفع إلى الضعف عن المعدل العام، أما في محافظة ديالى فإنّ الفارق (2.5) درجة نسبية عن معدلها العام. مما يفسر لنا ارتفاع مستوى الفقر في هذه المحافظات مع الأخذ بنظر الاعتبار أنّ البطالة تمثل دليلاً ثابتاً على تحديد نسبة الفقر، فعلى مستوى الوطن العربي تعد مرادفاً للفقر⁽²⁾. أما العاصمة بغداد التي تضم حوالي ربع سكان العراق فإنّ نسبة الفقر فيها (13%) والتي تنخفض عن كل المحافظات عدا محافظة كركوك فإنّها تقترب من هذه النسبة (11%)، وسبب تدني هذه النسبة في بغداد يرجع إلى أنّها تؤلف أكبر مراكز التجارة والصناعة وبقية الحرف، مما شكلت هذه المراكز عوامل جذب للسكان المهاجرين من محافظات العراق كافة، وإنّ فجوة الفقر في بغداد تعد سطحية، إذ تبلغ (2%)، وإنّ معدلات البطالة فيها بلغت (11.7%)، ومعدل الخصوبة العام يبلغ (3.8%) بينما لا تزيد نسبة سكان الريف فيها على (13.3%) (9).

وتتمتاز هذه المحافظات بأن معدل حجم الأسرة فيها قريب أو أعلى بصورة طفيفة من معدل حجم الأسرة العام في العراق (6.3)، إذ ترتفع عن هذا الرقم في بابل إذ تبلغ (6.7) وفي واسط (6.5)، وديالى والنجف (6.1) باستثناء كركوك فإن حجم الأسرة الكلي فيها فينخفض عن المعدل العام⁽¹⁾، وذلك يرتبط بارتفاع نسبة الإعالة في هذه المحافظات عن المعدل العام البالغ (85%) إذ ترتفع في ديالى إلى (90.4%) وبابل (89.2%) وواسط (88%) والمحافظات التي تقترب من المعدل العام فهي (84.5%)، (84.4%، 80.8%) في النجف وكركوك وبغداد على التوالي⁽²⁶⁾، مما يؤثر سلباً في معدلات البطالة ويوضح تأثير نسبة الإعالة الاقتصادية على إنفاق الفرد الذي يمكن لكل فرد من الأسرة أن يتحمله (10). فيما يشير مسح شبكة معرفة العراق لعام 2011 (32) لمعدلات النشاط الاقتصادي للأفراد البالغين بأن هذه المحافظات الست قريبة في نشاطها الاقتصادي من المعدل العام الوطني البالغ (71.6%)، وتتجاوز محافظات بغداد وكركوك والنجف وواسط هذه النسبة إذ بلغت (72.6%، 73.3%، 74.9%، 73.7%) في هذه المحافظات على التوالي؛ وذلك لكونها تمتاز بأنها محافظات تجارية وسياحية ونفطية، مما يدل على ارتفاع معدلات نشاطها الاقتصادي، فيما ترتفع معدلات البطالة في محافظتي ديالى (10.9) بفارق (3،5) درجة اعلى من المعدل العام لكونها من المناطق الساخنة والتي تعاني من هشاشة الوضع الأمني وفي واسط بلغت (8،5%) بفارق بسيط مقداره (0،9%) اعلى من المعدل العام البالغ (7.4) لتلكؤ مشاريع الاستثمار فيها بشكل ملحوظ، فيما انخفضت معدلاتها في بقية المحافظات للأسباب آنفة الذكر.

وتبين لنا خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق لعام 2011، نسب الحرمان في قطاعات أساسية تتضح من الجدول في أدناه:

جدول (27) نسب الحرمان حسب القطاع لمحافظة الرصد (% للأفراد)

المحافظة	الوضع الاقتصادي	والأمان الاجتماعي	التعليم	الصحة	البنى التحتية	المسكن	الدليل العام لمستوى المعيشة
بغداد	20.4	36.1	16.2	24.4	34.6	29.9	17.7
ديالى	46.3	49.5	17.9	34	83.5	23	37.8
كركوك	23.5	33.5	21.7	31.8	61.9	14	22.4
النجف	41.8	26.1	41	22.8	45.2	38.5	32.2
واسط	41.9	25	35.4	40.4	62.7	36	37.3
بابل	39.4	27.7	46.5	27.5	77.7	38.9	39.8
العراق	32.1	32.6	27.9	26.8	52.8	28.7	27.9

من بيانات الجدول آنفة الذكر يتضح لنا أنّ معدل نسب الحرمان في الوضع الاقتصادي لأربع محافظات هي (ديالى، واسط، النجف، بابل) يفوق المعدل العام البالغ (32.1%) بفارق (14.2، 9.8، 9.7، 7.3%) على التوالي وفي مجال الحماية والأمان الاجتماعي نجد أنّ هناك ثلاث محافظات تتفوق نسب الحرمان فيها على المعدل العام البالغ (32.6%)، وهي (ديالى، بغداد، كركوك) بفارق (17.1، 3.5، 0.9%) درجة على التوالي ويعود ذلك لأسباب أمنية وضعف شبكات الأمان الاجتماعي فيها، أما مجال التعليم، فتتفوق (بابل، النجف، واسط) في نسب الحرمان عن المعدل العام البالغ (27.9%) بفارق (18.6، 13.1، 7.5) درجة لهذه المحافظات على التوالي، ويرجع ذلك إلى ضعف التمويل ونقص البنى التحتية، فضلاً عن عامل الفساد الإداري والمالي. أما في قطاع الصحة فإنّ أكثر هذه المحافظات حرماناً هي محافظة واسط إذ تبلغ نسبة الحرمان فيها (40.4%) وتتفوق المعدل العام (26.8%) بـ (13.6) درجة نسبية، أما في قطاع البنى التحتية فباستثناء محافظة بغداد محافظة النجف الأشرف نوعاً ما، فإنّ بقية المحافظات تعاني من نسب حرمان كبيرة في هذا المجال ولاسيما ديالى، إذ تبلغ نسبة الحرمان فيها (83.5%) بفارق كبير جداً عن المعدل العام البالغ (52.8%) وهو

(30.7) درجة. أما في مجال المسكن فباستثناء محافظتي ديالى وكركوك، فإنّ بقية المحافظات تفوق نسب الحرمان في مجال السكن المعدل العام البالغ (28.7%)، وكذلك الحال للدليل العام لمستوى المعيشة فباستثناء محافظتي كركوك وبغداد، فإنّ نسب الحرمان في مستوى المعيشة كبيرة قياساً بالمعدل العام البالغ (27.9%). وأسباب هذا الحرمان عديدة منها تراكمي بفعل الحروب والأزمات وإهمال الأنظمة السابقة لأغلب المحافظات تزامناً مع تردي الوضع الأمني وأعمال العنف والتفجير القسري- فيما بعد- وهو ما زاد من نسبة المحرومين بين أفراد المجتمع، فضلاً عن سوء الإدارة وتغليب ثقافة الانتماءات والولاءات على الإنجاز واعتماد الكفاءات في إدارة المشاريع التنموية وكذلك المجالس المحلية، واستشراء ظاهرة الفساد الإداري والمالي. أما في مجال التخطيط الاستراتيجي فإنّ حداثة التجربة وعدم اتباع منهجية تتسم بالمهنية وإيلاء الأمور إلى أعضاء المجالس الذين مازالت خبرتهم محدودة بدلاً من الاستعانة بالخبراء والمتخصصين لتحديد أولويات المحافظة في برامج التنمية وخصوصيتها.

تواصل المجالس مع الجمهور

لو قارنا بعض التجارب العالمية بين الدول الفقيرة والغنية، فإننا نجد أنّ مصادر الرخاء والازدهار لا تعود إلى العمق التاريخي أو توفر الموارد الاقتصادية، ولا إلى نوع الديانة أو لون البشرة، بل نجد أنّ الدول المتقدمة اليوم توصف بشكل عام باحترام المواطن للقانون، وأداء العمل الطوعي، والأداء الأمين للأعمال، وقبول الطرف الآخر، والإيمان بالقيم الإنسانية وغيرها. وقد أظهرت دراسة علمية قام بها اين ولكر Ian Walker رئيس معهد فريزر الكندي Fraser Institute حاولت أن تفسر حالات الرخاء الاقتصادي في بعض الدول (شملت الدراسة 135 دولة) أنّ متطلبات الحرية الاقتصادية مهمة، ولكن العامل الأكثر أهمية هو تطبيق سيادة القانون. وأثبتت العديد من الدراسات وجود علاقة طردية بين سيادة القانون (من جهة) ونمو الناتج المحلي الإجمالي، وحجم الاستثمارات الأجنبية، والعمالة، وحرية التعبير والشعور بالمسؤولية (من جهة أخرى)، وعكسية مع نسبة البطالة، ونسبة الفساد، وسوء توزيع الثروة⁽³⁰⁾.

مؤشر تواصل المجالس مع مجتمع المحافظة: أتخذ المرصد من وسائل التواصل المعروفة والمتاحة التي يمكن ان يستخدمها المجلس، والتي تراعي المستقبل السياسي لأعضاء المجالس من جهة وتلبي رغبات الناس من جهة اخرى، مؤشرا لفعالية المجلس وحسن تخطيطه في جذب الناس ومراعاتهم. ويبين الجدول في أدناه وسائل التواصل الجماهيري التي خططت لها المجالس في أنظمتها الداخلية بالمقارنة مع ما تم رصده من مقدار فعالية تلك الوسائل ودورها من قبل المرصد:

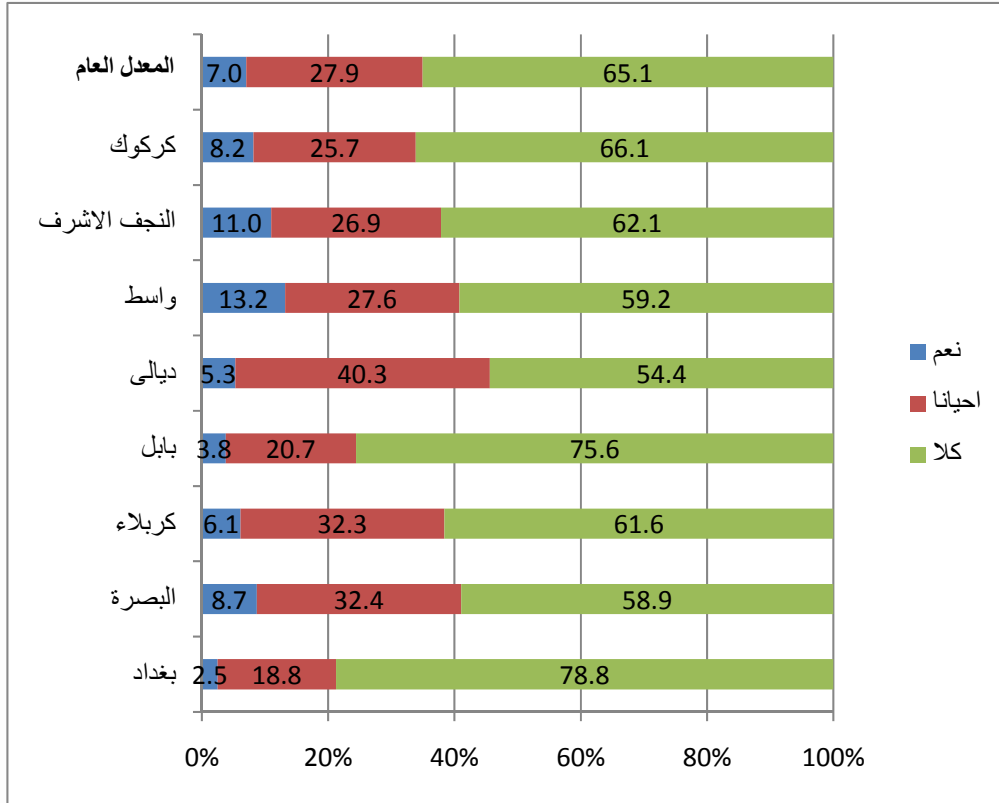
جدول (28) آليات مجالس المحافظات في التواصل مع المجتمع

المحافظة	وسيلة اعلامية		صندوق شكاوى		موقع الكتروني		حضور جلسات المجلس		يوم للقاءات رئيس المجلس - الجمهور	
	المخطط	الفعلي	المخطط	الفعلي	المخطط	الفعلي	المخطط	الفعلي	المخطط	الفعلي
بغداد	إشارة م(63) اثنا عشر إصدار جريدة	لا يوجد	لا يوجد	موجود داخلى مبنى المجلس	م(63)ثامنا إشارة	غير مفاعل	م(27) ثالثا فقط إعلام ومنظمات	لا يوجد	لا يوجد	يوم محدد للقاء بالمواطنين
كركوك	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	موجود	لا يوجد	يوجد (غير فعال)	م(73) غير فقط ومنظمات إعلام	لا يوجد	لا يوجد	يوجد
واسط	إشارة م(42) ثامنا (جريدة)	بالجلس جريدة خاصة	لا يوجد	موجود	لا يوجد	يوجد مفاعل	م(48) في فقط ومنظمات إعلام	لا يوجد	لا يوجد	يوجد
بابل	م(36) إصدار جريدة	لا يوجد	لا يوجد	موجود	لا يوجد	يوجد (غير فعال)	م(16) في فقط ومنظمات إعلام	لا يوجد	لا يوجد	يوجد
ديالى	لا يوجد	تلفزيونية قناة	لا يوجد	موجود	لا يوجد	يوجد (غير فعال)	م(7) ف فقط ومنظمات إعلام	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد
النجف	م(40) تاسعا (جريدة الوقائع النجفية)	جريدة الوقائع	لا يوجد	موجود مكتب شكاوى خارج	لا يوجد	يوجد (مفاعل)	م(16) في فقط ومنظمات إعلام	لا يوجد	لا يوجد	يوجد

يبدو واضحاً من الجدول أنف الذكر أنّ الأنظمة الداخلية افتقرت لسياسة تواصل واسعة ومتطورة للمجالس مع مواطني المحافظة والناخبين الذين صوتوا للأعضاء الفائزين، إذ اقتصرَت الإشارة في الأنظمة على إصدار صحيفة خاصة بالمجلس، تنشر من خلالها القرارات وأنشطة المجلس وضوابط حضور المواطنين وغيرهم في جلسات المجالس وتفرد النظام الداخلي لبغداد بالإشارة إلى نشر نشاطات وقرارات المجلس في موقع اليكتروني خاص بالمجلس، في حين غاب عن النظام الداخلي فصل خاص للتواصل مع الجمهور والمواطنين يوضح آليات تعتمد الشفافية واحترام حق المواطن في الحصول على المعلومات. وقد رصد المرصد أنّ هناك ثلاث محافظات فقط لديها وسيلة إعلامية تنشر أنشطتها، وهي: محافظة النجف وواسط بإصدار جريدة وديالى من خلال قناة تلفزيونية محلية تنقل أنشطة المجلس، وفي الوقت الذي لم تشر الأنظمة الداخلية إلى صناديق الشكاوى أو مكاتب للشكاوى إلا ان ما تم رصده يبين ان المجالس المستهدفة كافة لديها صناديق شكاوى للمواطنين، لا بل أنّ مجلس واسط لديه مكتب شكاوى خارج مبنى المجلس مما يسهل وصول المواطن وتسليم شكواه ومتابعتها، بخلاف مجلس بغداد الذي وضع صندوق شكاوى المواطنين في داخل مبنى مجلس المحافظة مما يصعب الوصول إليه، في حين بينت بعض الأنظمة آلية النظر في تلك الشكاوى. وقد تبدو المواقع الالكترونية أكثر الوسائل شفافية ويسرا، تساعد في التعرف على كل ما يحدث داخل المجلس. وبإمكان المجالس أنّ تتخذ منه وسيلة لحصد مزيد من الشعبية والأصوات، لكن ما حصل باستثناء محافظتي واسط والنجف اللتين امتازتا بتفعيل مواقعها الالكترونية وتحديثها المستمر، فإنّ مجلس بغداد لم يعالج الخلل في موقعه الالكتروني منذ مدة طويلة، اما بقية المحافظات فإنّ مواقعها لا تحدث باستمرار ولا توفر المعلومات المهمة المطلوبة (محاضر الجلسات وغيابات الأعضاء، المناقصات، التعاقدات والتعيينات، موازنة المحافظة، خطة مشاريع المحافظة وتحديث ما انجز منها، القرارات والتشريعات المحلية)، بل تقتصر المواقع - في الأغلب - على الجولات الميدانية والزيارات والاستضافات لرئيس المجالس وأعضائه. وفيما عدا النظام الداخلي لمجلس بابل فإنّ بقية المجالس أشارت إلى آليات حضور المواطنين في جلسات المجالس إلا ان واقع ما يحصل هو حضور الإعلاميين

ومنظمات المجتمع المدني فقط. وربما يرجع ذلك إلى نقص التوعية والحصول على المعلومات الكافية التي لو اطلع عليها المواطن لطلب الحضور في الجلسات. ويبين الجدول (28) أنّ الأنظمة لا تتوفر على آلية المقابلات أو الاجتماعات ما بين المجلس ممثلة برئيسها والمواطنين، في حين رصدت منظمات المرصد أنّ بعض المجالس قد خصصت يوماً لمقابلة المواطنين، ولكن لا تمثل تلك المقابلات ميداناً للحوار وتبادل الآراء والرؤى والاستماع للمقترحات، بوصفها نوعاً من المشاركة، وبخاصة في الموضوعات المهمة للمحافظة، وإنما هي مجرد مقابلات تشريفية عادة يحظى بها رؤساء العشائر وبعض الشرائح المهمة من المجتمع. من هنا يبدو أنّ الوسائل المتاحة لم تستغل على نحو كافٍ لتعزيز دور المجتمع والحصول على نتائج مباشرة لقرارات المجلس وأدائه من قبل المواطنين. وخلاف ذلك تبين الوسائل الضعيفة للتواصل تحسس المجالس من اللقاء والحوار المباشر، وبخاصة لمناقشة قضايا بالغة التأثير في حياة الناس ورفاهيتهم. ويؤكد ذلك ما بينته نتائج استطلاع الرأي أنّ مواطني المحافظة لم يتعرفوا على أعضاء مجالسهم، من حيث أسماءهم وشخصياتهم، فضلاً عن جهلهم بأنشطتهم وطبيعة عملهم. وأشار 7% فقط من إجمالي العينة المشمولة باستطلاع الرأي في المحافظات المستهدفة إلى أن هناك لقاءات جماهيرية مع أعضاء مجالس محافظاتهم، وعلى مستوى المحافظة نجد أنّ أعلى نسبة للدعوة لهذه اللقاءات الحوارية كانت في واسط (13.2%) تليها النجف (11.0%)، أما أعلى النسب لأفراد العينة التي أقرت بأن المجالس لا تدعو الجمهور إلى لقاءات حوارية فقد كانت في بغداد (78,8%) تليها بابل (75,6%)، مما يؤشر ضعف تحقيق التواصل بين أعضاء المجلس وجمهور المواطنين كما يبين إطار (11) في أدناه:

إطار (11) دعوة المجالس جمهور المحافظة إلى لقاء للحوار



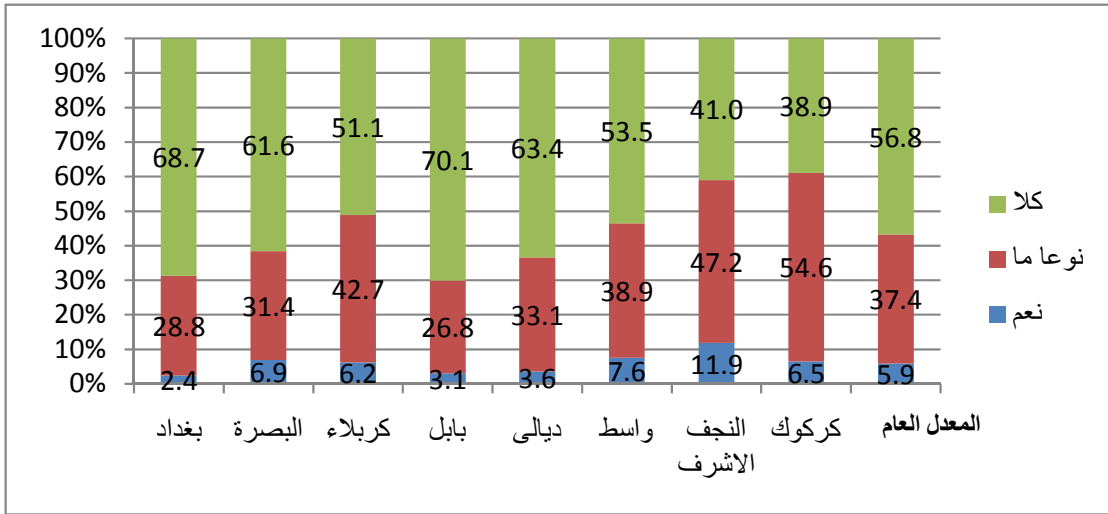
المسؤولية المشتركة وثقافة المواطن: يمكن للمواطنين ان يكون لهم دور مهم في تحسين أداء مجالس المحافظات في جانب الرقابة والتخطيط والشفافية والنزاهة، فإذا كان على المجلس مسؤوليات فإنَّ على المواطنين مسؤولية مشتركة في المحاسبة والمكاشفة ومتابعة الأداء والمطالبة بالشفافية وإطلاق المعلومات في المواقع الالكترونية أو ضمن برامج خاصة في القنوات الفضائية المحلية أو في الصحف أو النشرات الداخلية التي يمكن ان تستحدثها المجالس، فضلا عن أنَّ تنظيم الحوارات والندوات والتعريف باستحقاق المحافظة المالي وحجم الخدمات المقدمة تعد مسؤولية منظمات المجتمع المدني والإعلام، فضلا عن الجامعات ومراكز البحوث والدراسات. أما تعزيز المواطنة الذي تجسد بالمشاركة الكثيفة في انتخابات مجالس المحافظات السابقة فلا بد من أن يتزامن مع النقد الايجابي للأداء والتعاون لأجل تحقيق النجاحات، إذ لا يكفي الانتقاد واللوم المستمرين من دون ذكر المظاهر والممارسات الايجابية، فضلا عن ضرورة اتخاذ المبادرات مثل حملات توعية مجتمع المحافظة بالاستخدام الأمثل للطاقة ومنع سد

منافذ تصريف مياه الأمطار بالنفائيات، والمحافظة على البيئة، وفي الوقت ذاته المطالبة باللقاءات الجماهيرية الدورية بأعضاء المجالس ونقل المطالب وجمع التواقيع لصالح المشاريع ذات الأولوية للمواطن وغيرها من الممارسات المهمة التي تعبر عن الانتماء للوطن وتوفير فرص إنجاح تجربة اللامركزية .

مؤشر رضا الناس عن أداء مجالس المحافظات:

كشفت نتائج استطلاع رأي جمهور المحافظات (بغداد، البصرة، كربلاء، ديالى، النجف، كركوك، بابل، واسط) عن مدى رضاهم عن مجالسهم وأن 56.8% من أفراد العينة غير راضين عن مجالس محافظاتهم، وهي نسبة مرتفعة، وتظهر الاستياء من أداء هذه المجالس. فيما لم يبد سوى 5.9% منهم رضاهم التام عن أداء هذه المجالس وهي نسبة متدنية قياساً بطبيعة الدور الذي يفترض أن تؤديه تلك المجالس والتمثيل العالي لها لمصالح المجتمع وتطلعاته. وعلى مستوى المحافظات فإن الذين عبروا عن عدم رضاهم التام عن أداء مجالس محافظاتهم فقد سجل الحد الأعلى منهم في محافظة بابل 70.1% في حين كان الحد الأدنى 38.9% في محافظة كركوك. أما المحافظات التي أفرادها راضين (نوعاً ما) عن أداء مجالسهم فتراوحت النسب فيه - حداً أعلى- في محافظة كركوك 54.6% -وحداً أدنى- في محافظة بابل 26.6%. وأخيراً فإن النسب المسجلة من أفراد العينة في المحافظات الذين أجابوا بأنهم (نعم) راضين عن أداء المجلس فكانت أعلاها في محافظة النجف 11.9% أعلى من المعدل العام للمحافظات كافة، بمقدار 6% درجة بينما جاءت محافظة بغداد بالمرتبة الأخيرة 2.4% من إجمالي العينة فيما يتعلق بالرضا عن مجلس المحافظة وهي اوطأ من المعدل العام بمقدار 3.5% درجة، وكما مبين في الشكل في أدناه:

إطار (12): الرضا عن مجلس المحافظة



وقد تباينت الأسباب التي أبدتها أفراد العينة لعدم رضاهم عن أداء مجلس محافظتهم وقد حُصرت في أربعة أسباب رئيسة وعلى وفق الترتيب الآتي:

- تفشي الفساد والرشاوى 27.6%
- القصور في تقديم الخدمات 27.2%
- عدم تسيير معاملات المواطن 23.9%
- تردي الوضع الأمني 21.4%

وتظهر هذه الأولويات طبيعة حكم الأفراد وتقويمهم لتفشي ظاهرة الفساد في عمل المجالس والقصور في تقديم الخدمات، إذ كانت لهما نسب متقاربة لما تشكلت من أهمية للمواطن. ومن البديهي أن تكون هذه المجالس هي الأقدر على تحسس احتياجات الناس لقرها منهم، لذا فإن أداء المجلس يرتبط بما ينجح فيه من تقديم الخدمات لأبناء المحافظة ويعد هذا التقويم مؤشرا على ضعف تلك المجالس في التعرف على احتياجات الناس وتحسين واقعهم الخدمي. وقد لخص المرصد ملاحظات

ومقترحات وآراء جمهور المحافظات المستهدفة لأسباب تراجع الأداء العام في تلك المحافظات بالآتي:

دور الولاء السياسي: شخص المواطنون في المحافظات أنّ حالة الولاءات السياسية هي الغالبة في القرارات المتخذة من المجالس، على سبيل المثال التعيينات (المقصود بها -هنا- العقود)، إذ تتضاءل معايير الكفاءة والمهنية والعدالة والشفافية في مقابل الولاء للحزب أو الطائفة أو القرابة في حسم القضايا كافة ذات العلاقة بالمجتمع، مما أثر سلبا بضعف الواقع الخدمي والتعليمي والصحي وشبكات الأمان الاجتماعي⁽¹³⁾.

ضعف الرقابة على الدوائر التنفيذية والقطاعات الأخرى: يعاني المواطن من الروتين في الدوائر الحكومية مما يسبب اهدارا للوقت ويتزامن ذلك مع ضعف الالتزام بالدوام الرسمي لمدرء الدوائر، مما أثر سلبا في الأداء الوظيفي وانجاز معاملات المواطنين، في حين أنّ مجالس المحافظات عليها المراقبة والمحاسبة لتلك الدوائر، ولم توفر المجالس وسائل مراقبة ومنع الارتفاع المتفاقم في أسعار السوق، ولاسيما المواد الغذائية وأجور الأطباء والأدوية التي تثقل كاهل المواطن في المحافظة.

وشخص الجمهور كثرة سفر أعضاء المجالس إلى خارج العراق بحجة العمل والتدريب والمشاركة في المؤتمرات وترك المهمات المناطة بهم والتي يحتاجها المواطن متناسين انهم انتخبوا لتقديم الخدمات التي تتطلب تواجدهم المستمر بين الناس وفي قلب الحدث وفي مناطق المحافظة كافة ولاسيما المهمشة والفقيرة التي تتلقى اقل الخدمات.

التوصيات

- 1- مع الإقرار بحدثة تجربة اللامركزية نوصي بتبني برنامج مراجعة شاملة ودورية لأداء مجالس المحافظات المنتخبة وانجازاتها وبخاصة في مجال نسب تنفيذ المشاريع والتخطيط لها وأسباب الإخفاق، يشترك فيه مجلس النواب ومجلس الوزراء والمجالس المعنية، بما يؤمن الخروج بتعديلات وإصلاحات تضمن حسن الأداء وتعزيز الثقة بتلك المجالس.
- 2- من اجل تحسين الأداء الرقابي للمجالس نوصي بملاً الفراغ القانوني وإصدار التعليمات والأنظمة الكفيلة بأحداث التوازن بين رقابة المجالس على الادارات المحلية ورقابة مجلس النواب والهيآت المستقلة على المجالس بفقرات تفصيلية أكثر انسجاما مع الواقع التطبيقي الذي تم ممارسته منذ تشريع قانون المحافظات، وهي مسؤولية مشتركة بين الأطراف المذكورة تستحق بذل الجهود من اجل تحقيق الأداء الأفضل لمجالس المحافظات.
- 3- استثمار الوسائل المتاحة لتعزيز دور المجتمع والحصول على نتائج مباشرة لقرارات المجلس وأدائه من قبل المواطنين، من خلال تعزيز التواصل والحوار المباشر لمناقشة القضايا المهمة والقرارات بالغة التأثير في حياة الناس ورفاهيتهم قبل إصدارها. وعليه نوصي بتبني جلسات الحوار الدورية مع الجمهور لتكون جزءاً أساسياً من عمل المجلس .
- 4- بالنظر إلى الاختلافات الواضحة بين الأنظمة الداخلية لمجالس المحافظات مما خلق معوقات لفهم تلك الأنظمة وأسباب تباينها نوصي بتوحيد النظام الداخلي لمجالس المحافظات كافة بالعمل على مشروع (النظام الداخلي الموحد لمجالس المحافظات) مع مراعاة خصوصية المحافظة بإيجاد خيارات واستثناءات في النظام الموحد ذاته، وبما يتوافق مع النص الدستوري وقانون المحافظات وبما يؤمن للمجالس ممارسة صلاحياتها وتحسين أداء عملها.

5- وبسبب الاختلاف بين ادوار مجالس المحافظات ومجلس النواب فلا بد من تبني نظام انتخابي مغاير لما اقره مجلس النواب، بحيث يضمن إيجاد آلية انتخابية تقود إلى وجود أعضاء مهنيين من أصحاب الاختصاص؛ لأنّ عمل مجالس المحافظات هو عمل خدمي بلدي أكثر مما هو عمل سياسي، مع مراجعة شاملة بشأن المحافظات، إبتداءً من تعديلات الدستور إلى تعديل قانون الانتخابات والنظام الانتخابي؛ لضمان إعادة النظر بالصلاحيات وعدد الأعضاء وغيرها من الأمور الكثيرة التي لا مجال لتفصيلها مما يعزز الهوية الوطنية وأن يكون المواطن عراقياً بالدرجة الأولى.

المصادر

- 1- التحليل الشامل للأمن الغذائي والفئات الهشة، وزارة التخطيط – برنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة، 2008، صفحات متفرقة (112، 151، 120، 135، 159، 183، 240، 104).
- 2- التقرير العربي الأول الخاص بالتشغيل والبطالة في الوطن العربي، منظمة العمل العربي، القاهرة، 2008، ص24.
- 3- الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية 2010-2011.
- 4- الجهاز المركزي للإحصاء، وآخرون، تقرير مسح اللامركزية الإدارية في تقديم الخدمات لسنة 2010
- 5- الجهاز المركزي للإحصاء وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق 2011، ص67
- 6- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، وآخرون، تقرير مسح اللامركزية الإدارية في تقديم الخدمات لسنة 2010، الجهاز، بغداد، 2011.
- 7- الجهاز المركزي للإحصاء، نتائج التعداد العام للسكان عام 1997، جدول رقم 28.
- 8- الجهاز المركزي للإحصاء، الإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر، ط1، بغداد، 2009، ص8. 9- الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية لعام 2007، وزارة التخطيط، بغداد، 2007، ص48 – 52.

10- الجهاز المركزي للإحصاء، مواجهة الفقر في العراق، اللجنة الفنية الدائمة

لسياسة الحد من الفقر – البنك الدولي، 2010، ص 447.

11- اللجنة العليا لإستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق، إستراتيجية

التخفيف من الفقر في العراق 2010-2014، ص 11

12- اللامركزية الإدارية ومجالس المحافظات في العراق، المنظمة العراقية لحقوق

الإنسان، العراق، 2006، ص 104

13- الندوة الجماهيرية حول التوعية بحق المواطن في الحصول على خدمات

أفضل، وندوة التوعية حق المجتمع في محاسبة مجلس المحافظة ، مؤسسة

أم اليتيم (مرصد مجالس المحافظات) في 6-10-2012.

14- النظام الداخلي و محاضر جلسات وخطة مجلس محافظة بغداد

<http://miqcouncil.org/PageViewer.aspx?id=55>

15- النظام الداخلي ومحاضر جلسات وخطة مجلس محافظة كركوك

<http://miqcouncil.org/PageViewer.aspx?id=56>

16- النظام الداخلي ومحاضر جلسات وخطة مجلس محافظة النجف

<http://miqcouncil.org/PageViewer.aspx?id=54>

17- النظام الداخلي ومحاضر جلسات وخطة مجلس محافظة بابل

<http://miqcouncil.org/PageViewer.aspx?id=59>

18- النظام الداخلي ومحاضر جلسات وخطة محافظة ديالى

<http://miqcouncil.org/PageViewer.aspx?id=60>

19-النظام الداخلي ومحاضر جلسات وخطة محافظة واسط

<http://miqcouncil.org/PageViewer.aspx?id=58>

20- برنامج التنمية الاقتصادية في العراق، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية،

تقويم الوضع الاقتصادي للقطاع الخاص – تحديد المعوقات والفرص

لتمكين بيئة الأعمال وعمل مؤسسات القطاع الخاص، النجف الأشرف،

ت2، 2009، ص5.

21- برنامج التنمية الاقتصادية في العراق، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية،

تقويم الوضع الاقتصادي للقطاع الخاص، بابل، ت2، 2009، ص6.

22- برنامج التنمية الاقتصادية في العراق، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية،

تقويم الوضع الاقتصادي للقطاع الخاص، ديالى، 2009، ص21.

23- بيت الحكمة وآخرون، دعم اللامركزية والحكم المحلي للمساعدة في تقديم

الخدمات في العراق (الدراسة النهائية)، بغداد، 2011، ص113(مسودة

الدراسة)

24- بيت الحكمة و الجهاز المركزي للإحصاء، تقرير التنمية البشرية 2008، جدول

1، ص 135

25- تاريخ مدينة كركوك، مقال منشور على منتديات عنكاوا في 2010/2/5 في الموقع

الإلكتروني : [http:// www. Ankawa. com](http://www.Ankawa.com)

26 - خارطة الحرمان ومستويات المعيشة لعام 2006، ص 47.

27- سحر كامل خليل، المؤسسات البرلمانية العراقية بين العهدين الملكي والجمهوري، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2004، ص 195

28- سلطة الائتلاف المؤقتة، الأمر رقم (96)، قانون الانتخابات ، 2004/6/15،
الانترنت، الموقع الالكتروني لسلطة الائتلاف المؤقتة:

<http://www.cpa-iraq.org/arabic/regulations/20040615-CPAORD-96-theelectorallaw...Arabic.pdf.1>

29- قانون انتخاب مجالس المحافظات و الأفضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008،
مجلس النواب العراقي، الانترنت، الموقع الرسمي لمجلس
http://www.parliament.iq/Iraqi_Council_of_Representatives.php
النواب العراقي :

30- كمال البصري، المواطنة الصالحة والمشكلة الاقتصادية، دراسة منشورة على
موقع معهد التقدم للسياسات الإنمائية بتاريخ 2008/7/13.

31- مجموعة باحثين، دعم اللامركزية والحكم المحلي – للمساعدة في تقديم
الخدمات في العراق، خلاصة تنفيذية، فريق خبراء اللجنة الاقتصادية
والاجتماعية لغربي آسيا الإسكوا والجهاز المركزي للإحصاء وهيأة أحصاء

كردستان والمركز الوطني للاستشارات والتطوير الإداري وبيت الحكمة،

بغداد، ت2، 2010، ص2.

32- مسح شبكة معرفة العراق، نظام مراقبة الظروف الاجتماعية والاقتصادية في

العراق، بغداد، 2012، ص146.

33- مشروع ((USAID – TIJARA)) – برنامج التنمية الاقتصادية في العراق،

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تقويم الوضع الاقتصادي للقطاع الخاص

– تحديد المعوقات (التحديات) والفرص لتمكين بيئة الأعمال وعمل

مؤسسات القطاع الخاص في محافظة بغداد، ت2، بغداد، 2009، ص7

34- مقدمة في تاريخ الحضارات القديمة القسم الأول، طه باقر، بغداد، 1955،

ص190 – 195.

35- نتائج استطلاع الرأي حول أداء مجالس المحافظات 2012، مؤسسة ام اليتيم (

مرصد مجالس المحافظات)

<http://miqcouncil.org/PageViewer.aspx?id=53>

36- نتائج انتخابات مجالس المحافظات لعام 2005 حسب اعلان المفوضية العليا

المستقلة للانتخابات، الموقع الرسمي للمفوضية العليا المستقلة

<http://www.ihec.iq/ar> للانتخابات

37- نتائج انتخابات مجالس المحافظات 2009، الموقع الرسمي للمفوضية العليا

المستقلة للانتخابات

<http://www.ihec.iq/ar>

38- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق 2011، جدول (2-2)، ص 69

39- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، دائرة الاستثمار الحكومي، قسم الموازنة الاستثمارية، الكراس الإحصائي للموازنة الاستثمارية للسنوات 1990-2009، نيسان 2009

40- وزارة التخطيط، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية، الموازنة الاستثمارية والمصرف الفعلي منها لغاية 2012/9/30

41- وزارة التخطيط، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية، الموازنة الاستثمارية والمصرف الفعلي منها لغاية 2011/12/31 (تقرير اولي)

الملاحق






الملاحق

ملحق 1- كتاب رسمي بطلب حضور جلسات مجلس المحافظة

بسم الله الرحمن الرحيم



Um-AL Yateem Foundation
Non Governmental Organization (NGO)

مؤسسة أم اليتيم
منظمة غير حكومية

العدد: ١٨٢
التاريخ: ٢٠١١/١٢/٢١

السيد رئيس مجلس محافظة بغداد المحترم
السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

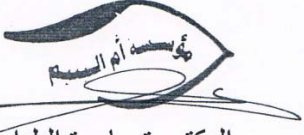
م/ طلب حضور جلسات المجلس الموقر

بهدف تعزيز مسيرة الديمقراطية ورفع الوعي باللامركزية ولدعم دور منظمات المجتمع المدني وإيجاد علاقة تشاركية إيجابية مع مجالس المحافظات أطلقت مؤسسة أم اليتيم (منظمة مجتمع مدني مقرها في بغداد مسجلة رسمياً بالرقم 1173004) دعماً بدعم من صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية يهدف الى التعريف بأداء مجالس المحافظات وبشراكة مع منظمات مجتمع مدني في (٦) محافظات بضمنها محافظتكم الموقرة . ونعلمكم ان شركاؤنا في محافظتكم المنظمات المبينة اسمائها، نرجو موافقتكم على حضورهم جلسات مجلسكم الموقر بصفة مراقبين والتعاون معهم في الحصول على المعلومات التي تسهل مهمتهم . ولكم الشكر والامتنان على تعاونكم تعزيزاً للشراكة مع منظمات المجتمع المدني.

مع التقدير...

اسم المنظمة:

١. منظمة المنقذ لحقوق الإنسان.
٢. مؤسسة نبض العراق للإغاثة والتنمية .
٣. منظمة ابن سينا الشاملة.
٤. منظمة الوركاء.
- المركز العراقي للنشاطات الإنسانية.



الدكتورة عامرة البلداوي
رئيس مؤسسة أم اليتيم

المقر العام: بغداد- الحرية- دور نواب الضباط - منطقة السلام- شارع ٣٠
موبايل: ٠٧٨٠٠٠٤٣٨٢٩
موبايل: ٠٧٩٠٤٢٩٣٣٦٥

www.umelyateem.org
info@umelyateem.org

ملحق 2- : ارقام وتواريخ محاضرات جلسات المجالس التي راقبها المرصد

رقم وتاريخ المحاضر	المحافظة	ت
(2).....2012/1/18 (3) 2012/1/25 (4)2012/2/1 (5)2012/ 2 /8 (6) 2012/2/22 (7) 2012/3/7 (9)2012/ 4/4 (10) 2012/4/11 (11) 2012/4/18 (12) 2012/4/25 (16)2012/ 7/4 () 2012/9/26 (31).....2012/12/12	بغداد (13 محاضر)	.1
(5)2012/2/28 (6)2012/ 3/6 (12)2012/4/17 (13)2012/ 4/24 (14)2012/ 6/5 (15)2012/ 6/12 (21)2012/ 7/24 (22)2012/ 8/7 (23)2012/ 8/14 (27)2012/ 9/18 (29)2012/10/2 (31)2012/ 10/23 (خاصة)2012/ 12/4 (35)2012/12/18	بابل (14 محاضر)	.2
(3-220)2012/ 1/28 (4-227)2012/2/29 (4-229)2012/ 3/7 (4-240)2012/ 4/28 (4-241)2012/5/2 (4-243)2012/ 5/9 (4-258)2012/ 8/26 (4-259)2012/ 8/29 (4-266)2012/ 9/23 (4-271)2012/ 10/31 (4-282)2012/ 12/26	النجف الأشرف (11 محاضر)	.3
(77)2012/3/7 (78)2012/4/10 (79)..... 2012/4/17 (80)..... 2012/4/22 (81)..... 2012/4/23	ديالى (10 محاضر)	.4

(82)2012/4/24 (83)2012/7/17 (84)2012/7/24 (85)2012/7/31 (86)2012/9/4 (87)2012/10/9 (88)2012/10/12 (89)2012/11/20		
(264)2012/ 1/24 (265)2012/ 1/26 (266)2012/ 2/12 (267)2012/ 2/14 (269)2012/ 3/13 (270)2012/3/27 (271)2012/ 4/3 (272)2012/ 5/3 (273)2012/ 5/15 (275)2012/ 6/12 (276)2012/ 6/19 (277)2012/ 6/26 (278)2012/ 7/10 (279)2012/ 7/24 (280)2012/ 8/28 (281)2012/9/6 (282)2012/ 9/11 (283)2012/ 9/25 (284).....2012/10/3 (285)2012/ 10/23 (286)2012/ 11/20	كركوك (23 محضر)	.5
(212)2012/3/11 (215)2012/4/1 (219)2012/4/24 (220)2012/5/8 (222)2012/5/22 (224)2012/6/5 (225)2012/6/19 (230)2012/7/24 (234)2012/7/28 (237)2012/9/12 (238)2012/9/18 (239)2012/10/2 (243)2012/11/13 (244)2012/11/20	واسط (14 محضر)	.6

ملحق 3- فقرات تقرير مراقبة جلسات مجلس المحافظة

رقم الجلسة:
تاريخ الجلسة:
وقت الجلسة:
برئاسة من:
عدد الكلي للاعضاء:
عدد الحضور:
عدد فقرات جدول الاعمال:
عدد فقرات جدول الاعمال التي تم مناقشتها:
القرارات والقوانين التي تم التصويت عليها:
القرارات والقوانين التي تم مناقشتها: