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

الأهم من انتخابات مجالس المحافظات

عبد العزيز عليوي العيساوي

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

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

ملحوظة:

لا تعبِّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنَّما تعبِّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2023

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

الأهم من انتخابات مجالس المحافظات

عبد العزيز عليوي العيساوي*

مقدمة:

تنشغل الأوساط السياسية العراقية هذه الأيام بالتحضير لانتخابات مجالس المحافظات المقررة أن تُجرى في الثامن عشر من ديسمبر/كانون الأول 2023، أو متابعة إجراءاتها. يأتي ذلك لأنها الانتخابات الأولى التي تجري بعد عقد من القطيعة مع الانتخابات المحلية، كما أنها ستعيد الحياة لمجالس المحافظات التي تم تجميدها في عام 2019. بالإضافة إلى ذلك، فإنها تُعتبر استحقاقاً دستورياً حتمياً لا يمكن لأي جهة تعطيله. ومع ذلك، فإن الحديث عن الانتخابات لن يستمر أكثر من عدة أسابيع تمتد حتى المصادقة على النتائج. بعد ذلك، ستبدأ الأحداث الأهم التي ستشكل اختباراً للقوى الفائزة، حيث ستُطالب بالتكيف مع المعادلات السياسية الجديدة التي ستفرزها نتائج الانتخابات في المحافظات. وستصل الأمور إلى حالة التراضي، مما يؤدي إلى تشكيل سريع للحكومات المحلية من خلال تفاهمات حقيقية مبنية على أساس ترتيب الأولويات المحدد مسبقاً.

اولاً: اللامركزية ومجالس المحافظات

لا يمكن فصل الحديث حول مجالس المحافظات عن اللامركزية بأنواعها، لأن هذه المجالس تُعتبر إحدى أهم أدوات تفعيل النظام اللامركزي. بل، إن فكرة مجالس المحافظات نشأت من مفهوم اللامركزية الإدارية في الأقاليم والمحافظات الذي ظهر في الدولة الحديثة. حيث قررت الدولة المزج بين المركزية واللامركزية من الناحية الإدارية بنسب متفاوتة، وتختلف وفقاً للظروف الجغرافية، وطبيعة العلاقة بين المركز والأقاليم أو المحافظات، وبقية الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إذ تعني اللامركزية توزيع السلطات بين جهات متعددة، بحيث لا تصبح متركزة في يد الحكومة وحدها، بل تشاركها هيئات أخرى إقليمية أو مرفقية أو سياسية تعمل في مساحة محددة من الدولة، خاضعة للحكم المحلي. تتخذ اللامركزية الإدارية اشكالاً ثلاثة هي [1]:

1-اللامركزية الإقليمية: تعني تقسيم الدول إلى أقاليم إدارية، حيث يتم توزيع السلطات

1 – صفوان المبيضين واخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، عمان، دار اليازوري، ط1، 2012، ص24-23.

* باحث.

الإدارية على هذه الأقاليم، ليكون لدى المجالس المحلية في الأقاليم أو المحافظات سلطة البت في مسائل هامة دون الحاجة إلى الرجوع إلى السلطات الاتحادية.

2- اللامركزية المرفقية: يقصد بها منح المحافظات صلاحيات تتعلق بالمرافق التابعة لوزارات الدولة مثل النقل أو الاتصالات، إذ يتم تخويل شركات أو اشخاص للتنسيق مع المجالس المحلية لإدارة هذه المرافق دون العودة إلى السلطات المركزية.

3- اللامركزية السياسية: تقوم على أساس توزيع السلطات السياسية، مثل سلطات التشريع والقضاء والإدارة، بين الدولة المركزية من جهة، والأقاليم أو المحافظات من جهة أخرى، وهذا الأمر لا بد أن يكون مرتبطاً بالتنظيم الدستوري للدولة، لا يمكن تطبيق اللامركزية السياسية إلا في الدول الاتحادية التي تتمتع فيها الولايات والمحافظات بحق انتخاب مجلس محلي يختار سلطة محلية. ومع ذلك، لا يمكن للأقاليم والمحافظات التي تتمتع باللامركزية السياسية التصرف في المسائل السيادية للدولة، مثل السياسة الخارجية، والقوات المسلحة، والسياسة المالية للدولة.

وفيما يتعلق بالتجربة العراقية، تعمل مجالس المحافظات ضمن اللامركزية الإدارية بنوعيها الإقليمي، والمرفقي، أما اللامركزية السياسية فتنطبق على الصلاحيات الممنوحة لإقليم كردستان.

ثانياً: الإدارات المحلية في العراق

تُعد الإدارة المحلية أحد أهم أساليب التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، حيث ازداد الإقبال على هذا التوجه بعد النجاحات الملموسة التي حققتها الدول التي تبنت هذا النوع من الإدارة، وقد تعاظم الاهتمام بالإدارات المحلية مع زيادة الاهتمام بالديمقراطية التي منحت حيزاً أوسع لتحقيق الإصلاحات الإدارية[2].

وقد عمل العراق بأنماط تقليدية من الإدارات المحلية قبل وبعد نيل الاستقلال حتى نهاية حقبة العهد الملكي، قبل أن يمارس العراق نمطاً متقدماً من الإدارات المحلية، يتمثل في مجالس المحافظات بعد عام 2003.

وشهدت حقبة عهد الاحتلال العثماني صدور أول نظام لإدارة الولايات في العراق عام 1864 بعد سلسلة من التطورات في الجهاز الإداري، حيث حدد النظام عدة أمور تتعلق بالإدارة

2- سامي الحمداني، الادارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها، القاهرة، المركز القومي للاصدارات القانونية، 2014، ص17.

المحلية، أبرزها[3]:

1-تحديد الآليات التي يسير عليها النظام الإداري.

2- توضيح صلاحيات الوالي.

3- بيان الإجراءات المتعلقة بمجالس الولايات ومجالس المدن.

4- طريقة اختيار اعضاء المجالس المحلية.

5- حدود سلطة الإدارات المحلية.

6- تنظيم العلاقة بين الإدارات المحلية.

واستمر العمل في بعض مظاهر مفهوم الإدارات المحلية في العراق خلال عهد الاحتلال البريطاني، وظلت الدولة العراقية تعتمد عليه حتى نهاية العهد الملكي. الذي شهد صدور قانون إدارة الألوية رقم 16 لسنة 1945، الذي أرسى أسس ما يعرف في العراق بالإدارة المحلية، عن طريق وجود مجالس إدارة الألوية. التي كانت تضم أعضاء منتخبين وآخرين معينين وفقاً للقانون.

ثالثاً: مجالس المحافظات في الدستور والقوانين العراقية

أصبحت مجالس المحافظات، التي تُعد أحد أنماط اللامركزية الإدارية، تمثل إحدى أهم ركائز النظام الديمقراطي في العراق بعد عام 2003، بعد أن نص الدستور الدائم الذي صدر عام 2005 صراحة على وجوب وجود مجالس للمحافظات في أكثر من مادة دستورية.

وينص الدستور، في المادة 116، على أن العراق دولة ذات نظام اتحادي تتكون من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية. بينما حددت المادة 122، من الدستور آلية تشكيل وعمل مجالس المحافظات مشيراً إلى أن المحافظات تتكون من أقضية ونواحي وقرى، ومنح المحافظات التي لم تُنتظم في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة، مما يُمكنها من إدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون، فضلاً عن أن المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، يُعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس، ويشير الدستور

3- ابو ذر شاكر عبد مرزوك، النظام القانوني لادارة المجالس البلدية: دراسة مقارنة بين العراق والاردن، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق – جامعة الشرق الأوسط، 2013، ص22.

إلى ن صلاحيات مجلس المحافظة يجب أن تُنظم بقانون، وعدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.

وانطلاقاً من الدستور، صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008، الذي تضمن فقرات تنظم عمل المحافظات العراقية الخمس عشر، أي باستثناء محافظات إقليم كردستان. إذ اعتبر القانون أن مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة، وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يُمكنه من إدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية، بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وتتمتع مجالس المحافظات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويمثلها رئيسها أو من يخوله.

استناداً إلى ذلك، تُعد مجالس المحافظات سلطات تعمل بمعزل عن السلطات الاتحادية، وفقاً للدستور والفقرات القانونية التي خولتها إدارة قدر كبير من الصلاحيات المهمة التي يمكن لها ادارتها شريطة ألا تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة.

رابعاً: انتخابات مجالس المحافظات

من المتوقع أن يشهد العراق، خلال الأسابيع القادمة، انتخابات جديدة لمجالس المحافظات بعد قطيعة دامت عشر سنوات، إذ جرت آخر انتخابات للمحافظات عام 2013، بعدها اخفقت القوى السياسية في التوصل إلى اتفاق بشأن تنظيم انتخابات جديدة في الموعد المحدد لها في عام 2017، واستمر الجدل حول هذه القضية حتى عام 2019، الذي شهد تجميد العمل مجالس المحافظات بقرار من مجلس النواب. جاء هذا القرار في إطار تلبية لمطالب إلغاء هذه المجالس، وذلك في ظل الاحتجاجات الواسعة التي شهدها العراق في ذلك العام. ونتج عنها ايضاً تغييرات مهمة مرتبطة بالانتخابات من بينها تغيير قانون الانتخابات، واستبدال مفوضية الانتخابات، وتحديد موعد للانتخابات المبكرة التي جرت في عام 2021.

ومن المقرر أن تُجرى الانتخابات وفقاً للقانون رقم 4 لسنة 2023 (قانون التعديل الثالث لقانون انتخاب مجلس النواب وقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018). وقد أعاد هذا القانون العراق إلى الدوائر الانتخابية الكبيرة على مستوى المحافظات، والغاء ما جرى اعتماده في انتخابات البرلمان 2021 حيث تم تقسيم كل محافظة إلى دوائر متعددة.

كما تخلى قانون الانتخابات الجديد عن آلية الصوت الواحد غير المتحولة التي اعتمدت في انتخابات 2021، حيث أعيد العمل بنظام التمثيل النسبي القائم على أساس معادلة سانت ليغو. التي تبدأ من القسمة على 1.7- 3 – 5... وهكذا صعوداً، والذي يصب غالباً في خدمة الأحزاب الكبيرة والمتوسطة على حساب الأحزاب الصغيرة.

ووفقاً للجدول المرفق بقانون الانتخابات، يبلغ إجمالي عدد المقاعد في جميع المحافظات 275 عضواً في مجلس المحافظة، من بينهم 75 امرأة، وذلك كضمان لحصتها من الكوتا التي فرضها الدستور. تم توزيع المقاعد على أساس 12 مقعداً لكل محافظة، مع إضافة مقعد واحد لكل 200 ألف نسمة في المحافظات التي يزيد عدد سكانها عن مليون، وفقاً لإحصائيات وزارة التخطيط لعام 2019.

وبحسب ما نشرته المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، سيتنافس 5904 مرشحاً على مقاعد مجالس المحافظات، اكثرهم عدد في بغداد التي وصل عدد مرشحيها إلى 1449، أما العدد الأقل فكان في محافظة ميسان التي بلغ عدد المرشحين فيها 178 فقط.

وتحمل انتخابات مجالس المحافظات أهمية كبيرة، كونها جاءت بعد قطيعة دامت لأكثر من عقد. فضلاً عن اعتقاد البعض أن إجرائها بات امراً ضرورياً وحاسماً، تطبيقاً لما ورد في الدستور الذي أوجب وجود مجالس المحافظات كأحد أهم اوجه العراق اللامركزي.

خامساً: الأهم من الانتخابات

ما قدَّم يُشير إلى الأهمية الكبيرة التي تحظى بها انتخابات مجالس المحافظات، ويمكن رؤيتها من خلال الاهتمام الرسمي والسياسي والإعلامي بالتجربة الانتخابية الجديدة التي جاءت بعد جدل كبير وقطيعة وتجميد لعمل المجالس المحلية، والتي تُعد ركيزةً مهمةً للعملية الديمقراطية وفقاً لما جاء في الدستور. إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود قضايا أخرى مهمة مرتبطة بانتخابات مجالس المحافظات، ولكنها ليست جزءاً منها. ومن بين أبرز هذه القضايا:

1. خريطة سياسية جديدة: مهما كانت التوقعات دقيقة، إلا أن الانتخابات غالباً ما تأتي متناسبة مع ما تفرزه صناديق الاقتراع وليس التوقعات. مما يعني أننا سنكون أمام خريطة سياسية جديدة تختلف من محافظة إلى أخرى. وبالتالي، ستفرض كل محافظة على التحالفات

والأحزاب المعنية جهداً مضاعفاً من أجل التكيف مع الخريطة الجديدة والحصول على ما يناسبها من استحقاقات. ونتيجة لذلك، فإن التفاهمات حول المحافظ ورئيس مجلس المحافظة لن تتم في نفس الوقت، بل ستختلف حسب طبيعة التعقيد والسهولة في حوارات القوى السياسية المتقدمة في كل محافظة.

2. واقع مختلف: ستجد القوى السياسية نفسها أمام واقع سياسي مختلف عن السابق، لأن الواقع الانتخابي سيكون مختلفاً. فالعملية الانتخابية اليوم تختلف عن انتخابات مجالس المحافظات عام 2013 التي شارك فيها التيار الصدري. كما أن قانونها بعيد كل البعد عن قانون انتخابات البرلمان لعام 2021، مما يعني أن مخرجات الانتخابات الجديدة ستتطلب رؤية غير تقليدية للتعامل معها.

3- ترتيب الأولويات: ينتهي الحديث عن الانتخابات بعد المصادقة على نتائجها ليبدأ فصل جديد من الحوارات المتعلقة بتشكيل الحكومات المحلية، وهذا يتطلب بذل جهود حثيثة لضمان نجاح هذه المرحلة المهمة وتفادي تكرار حالة التعقيد التي تبعت انتخابات عام 2021. ومن ثم، يصبح من المهم أن يتخذ التحالف الرئيسي خطوات حاسمة لوضع سقف للتوقعات، مما يساهم في تسريع عملية التفاهم حول تشكيل الحكومات المحلية.

4- ممارسة الصلاحيات الدستورية: منحت مجالس المحافظات صلاحيات هامة وفقاً للدستور، مما يمنحها درجة كبيرة من الاستقلالية عن المركز والسلطة التشريعية الاتحادية. وهذا سيضعنا أمام واقع جديد في عمل المجالس المحلية بعد سنوات من الغياب.

5- مخرجات الانتخابات: ستفرض انتخابات مجالس المحافظات متغيرات جديدة، مثل نسبة المشاركة، وطبيعة التعاطي مع قانون الانتخابات، وسياق الدعاية الانتخابية، وظهور فائزين جدد وغياب مؤثرين سابقين. وتلك القضايا ستكون بيئة خصبة للدراسات الانتخابية التي تسعى إلى تحقيق الاستقرار السياسي من خلال تطوير النظام الانتخابي.

خاتمة

ختاماً، لا يختلف اثنان حول أهمية الاستحقاق الانتخابي الجديد بالنسبة للحكومة، والمفوضية، والتحالفات، والأحزاب المشاركة، وكذلك للناخبين الراغبين بعودة فاعلة لمجالس المحافظات. إلا أن الحديث عن الانتخابات سينتهي بمجرد المصادقة على النتائج، مما يعني أن الأهمية الكبرى تكمن في التركيز على مرحلة ما بعد الانتخابات، بهدف التوصل إلى كل ما من شأنه أن يسهم تعزيز تجربة مجالس المحافظات. إنها ركيزة أساسية في العملية الديمقراطية، والتي من الممكن أن تلعب دوراً كبيراً في تحقيق مزيد من الاستقرار.