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

مآلات انتخابات مجالس المحافظات في العراق والقدرة على تطوير الاقتصادات المحلية (التحديات والدور المأمول)

د.وجدان فالح حسن

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 © 2024

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

مآلات انتخابات مجالس المحافظات في العراق والقدرة على تطوير الاقتصادات المحلية (التحديات والدور المأمول)

د.وجدان فالح حسن*

الملخص:

– أفرزت نتائج الانتخابات واقعاً معقداً من وجهة النظر السياسية سيكون من الصعب فيه العمل على تحقيق المشاريع والبرامج الاقتصادية، كما أن أغلب الجهات التي فازت في الانتخابات كانت تضع برامج انتخابية طموحة من وجهة النظر الاقتصادية، وتعتمد على النمط المرسوم في إدارة الاقتصاد العراقي القائم على توسيع المنافع.

– الحكومة المركزية بحاجة إلى أن تكون جادة في العمل على منح صلاحيات وتمكين أكبر إلى الحكومات المحلية في المحافظات. لأن ذلك سيقلل من الضغط المترتب على الحكومة المركزية وتخفيف الضغط الجماهيري والشعبي، كما أن الحكومات المحيلة ستكون قادرة على معالجة المشكلات المحلية في المحافظة.

– ستلعب القناعات السياسية دوراً محورياً في صياغة القرارات الاقتصادية، وسيكون تأثير الاقتصاد السياسي حاسماً في تطوير الاقتصادات المحلية. الأمر الذي يجب أن تعمل عليه المجالس بصورة مبكرة في إزالة عقبات الاقتصاد السياسي.

– البرامج الاقتصادية للمحافظات لا بدَّ أن تتسم بالتفرد في الرؤية والتنفيذ والتقييم، فالاحتياجات بالنسبة إلى المحافظات متباينة، ولا يمكن العمل على نسق واحد، وبالتالي فإن القدرة على تنمية الاقتصادات المحلية ستعطي صورة أعم، واشمل على قدرة الإدارات المحلية في تطوير ومعالجة الإخفاقات الاقتصادية. والفشل فيها سيدفع إلى تغيير القائمين عليها من قبل جمهور الناخبين.

– سيكون على مجالس المحافظات والحكومات المحلية المنبثقة العمل على زيادة التعاون

* أساتذة في جامعة ميسان.

والمشاركة بين السكان مما يساعد في نقل المواطنين من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة، وهذا يتطلب بناء استراتيجية تنموية تتيح القدرة على التواصل مع الفئات الفاعلة مجتمعياً منها القبائل، والأفراد والتجمعات النقابية المحلية ومنظمات المجتمع المدني.

– الكفاءة الإدارية إلى جانب القدرة على التخطيط من خلال معرفة الإمكانات المتاحة إلى جانب التشخيص السليم للمشكلات، وتوفر القدرة على حوكمة الرصد المالي، ولا سيما تلك التي تلاقي صداً اجتماعي كبير في علاجها سيعزز من القدرة التنافسية للأسواق التي سيلمس أثرها السكان المحليون، حينها ستكون عملية الموازنة والتنافس قادرة على الرصد من قبل السكان.

– تتمتع مجالس المحافظات في العراق بصلاحيات كبيرة، مشابهة إلى صلاحيات البرلمان العراقي في القضايا المالية. وتعتمد الكفاءة الإدارية للأموال العاملة في تعزيز إمكانية أن يكون لمجلس المحافظات الدور الأبرز في التنمية المحلية إذا ما أجادت تلك المهمة.

– إعطاء الأولوية لبناء شبكة من التنسيق بين المستوى المحلي والمركزي، فأي انعكاس في الأداء الذي قد يكون سلبي بين الجهات المركزية والجهات المحلية في القضايا المالية أو التشريعية أو حتى الأزمات الطارئة، قد يجعل مجلس المحافظة مقيداً بأهم قيد، وهو قيد تمويل الخطط والمشاريع وعدم إمكانية تحقيقها، أو أنه سيلجأ إلى خطط تشغيلية غير طموحة روتينية لا تعطي الجدوى المأمولة منها.

– سيكون على الحكومات المحلية بناء قواعد المعلومات والبيانات المصنفة والاهتمام العالي بقواعد البيانات والقدرة التحليلية لأنها ستعمل على تشخيص المحددات والإمكانات التنموية والموارد المتاحة والمزايا النسبية للمحافظة.

المقدمة:

انتهت الانتخابات المحلية لمجالس المحافظات العراقية في 18/12/ 2023، بعد أكثر من عشر سنوات على آخر انتخابات محلية في العراق، وأكثر من أربع سنوات على حلها بفعل أحداث تشرين الأول /2019 والمظاهرات والاعتصامات التي استمرت لما يتجاوز العام على أبواب المنطقة الخضراء مقر الحكومة العراقية المركزية. وبعد تعيين (مصطفى الكاظمي) لرئاسة الوزراء، تم حل مجالس المحافظات، ولم تعد قادرة على العمل حتى وقتنا الراهن، ومن المأمول أن تباشر أعمالها بعد

المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات. وفي حقيقة الأمر، فإن النتائج التي أفرزتها الانتخابات تعكس واقعاً معقداً بفعل مقاطعة بعض الأطراف للانتخابات إلى جانب عزوف جمهور كبير عن المشاركة لأسباب عدة.

أن هذه التحديات والإشكالات، إلى جانب أن الوضع في الشارع ينتظر سرعة التأثير لهذه المجالس في ظل واقع سيء ومشاريع متلكئة وصراعات سياسية وحزبية وفئوية ينتظر أول فرصة للفشل لكي تنتشر، ويتسع، لذلك، فالمجالس الجديدة مقبلة على تحدٍ كبير جداً يجب أن تضع في حسبان أعضاءها أن الانتظار أو التلكؤ أو الفشل أو اختيار طريق الصراعات الداخلية والإفشال ستكون خيارات غير مقبولة من المواطنين في هذه المحافظات، وعليها الشروع بتطبيق برامج كتلها وأحزابها التي لأتعد واضحة المعالم إلى وقتنا الحاضر، وسيكون الملف الاقتصادي على رأس قائمة الأولويات بالنسبة إلى تلك المجالس كون أن معظم المحافظات العراقية تعاني من نسب عالية من البطالة إلى جانب نسب مرتفعة من الفقر وانتشار الصور غير النظامية للأسواق.

إن أحد أهم هذه الملفات هو التنمية الاقتصادية المحلية، التي يجب أن تجمع كل القطاعات الزراعية والصناعية والسكانية بغية تحقيق نتيجة تستطيع عبرها أن تغير الواقع الحالي، ولو قليلاً، وعلى هذا الأساس يمكن أن نقسم موضوعنا هذا إلى المحاور الآتية:

أولاً: التنمية الاقتصادية المحلية وعلاقتها بالمجالس المحلية:

أدى تزايد المسؤوليات الحكومية إلى تركز سلطة صنع القرار التنموي في أيدي الحكومات المركزية، ونجم عن هذا الوضع العديد من الثغرات والمشكلات التنموية، عديدة أهمها ازدياد حدة الفروق الاقتصادية والاجتماعية المكانية، سواء على مستوى الأقاليم أو المناطق أو التجمعات السكانية على مستوى الأقاليم، أو المحافظات، أو المدن والمناطق والتجمعات السكانية الأصغر، الأمر الذي جعل الهيئات والشرائح السكانية في كثير من الأحيان غير راضية عن القرارات التنموية للحكومات المركزية[1].

وعلى هذا الأساس انبثقت فكرة تجزئة أو تقسيم المهام وإيلاء المجالس المحلية أو الإقليمية اهتماماً أكثر، ومنحها العديد من المهام في هذا المضمار وتفعيل دورها أكثر، كذلك منحها

1. كفاح عباس محيميد، تفعيل استراتيجية التنمية المحلية في إطار الحوكمة (رؤية إستراتيجية)، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية، كلية الإدارة والاقتصاد / جامعة الكوفة ، المجلد (17)، العدد (1)، 2021، ص245.

الصلاحيات اللازمة في مناطقها بغية تحديد الاحتياجات من جهة، ورسم الإستراتيجية الملائمة لتحقيق النجاح في حل هذه الإشكالات الناجمة عن نقص الاهتمام بها.

1. مفهوم التنمية الاقتصادية المحلية.

إن ممارسة تنمية اقتصادية محلية يعني العمل على تعزيز النمو الاقتصادي العادل والمستدام لمنطقة محلية (محافظة، مدينة أو قرية) بغية تحسين مستقبلها الاقتصادي ومستوى نوعية الحياة لسكان تلك المنطقة، وتتطلب عملية التنمية الاقتصادية المحلية ووضع الأولويات للاقتصاد المحلي، بما يحقق الاستفادة الأمثل من موارد المنطقة، كذلك التكيف مع البيئة المتغيرة بحيث يتم استقطاب مجموعة من المساهمات الخارجية بفاعلية من أجل تحقيق الأهداف التي ترمي إليها، ويقوم مفهوم التنمية المحلية على عنصرين أساسيين[2]:

1. المشاركة الشعبية في جهود التنمية المحلية التي تقود إلى مشاركة السكان في جميع الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم ونوعية الحياة التي يعيشونها، معتمدين على مبادراتهم الذاتية.

2. توفير مختلف الخدمات ومشروعات التنمية المحلية بأسلوب يشجع الاعتماد على النفس والمشاركة.

أما من حيث الأهداف المرجوة من هذه التنمية الاقتصادية المحلية تهدف إلى[3]:

1. تطوير عناصر البنية الأساسية كالنقل والمياه والكهرباء، إذ يُعد النهوض بهذه القطاعات أساساً لعملية التنمية ولتطوير المجتمع المحلي.

2. زيادة التعاون والمشاركة بين السكان، مما يساعد في نقل المواطنين من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة.

3. زيادة حرص المواطنين في المحافظة على المشروعات التي يسهمون في تخطيطها وتنفيذها.

وتعد عملية التنمية المحلية متعددة الأطراف والقطاعات والطبقات، إذ يجب أخذ

2. المصدر نفسه، ص246.
3. المصدر نفسه، ص246.

علاقاتها بخطة وأهداف التنمية الاقتصادية على المستويين المحلي والوطني بعين الاعتبار، وبالنظر إلى طبيعتها متعددة الأبعاد، من المهم أن يجري تنفيذها عبر إطار وطني متكامل يقوم بدور أساسي في تنسيق وتجميع الإجراءات المتنوعة الجارية على كل من الصعيدين والوطني والمحلي، فكل مجتمع يتميز بمجموعة فريدة في الظروف والأوضاع المحلية، التي قد تزيد أو تقلل من فرص تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، وتحدد هذه الظروف الميزة النسبية لمنطقة معينة فيما يتعلق بقدرتها على جذب وتوليد والحفاظ على الاستثمارات، وهذا يعتمد تصميم وتنفيذ استراتيجية تنموية على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمالية للمجتمع [4].

2. العلاقة بين الإدارات المحلية والتنمية الاقتصادية:

يمكن أن تكون العلاقة بين الإدارات المحلية بالتنمية الاقتصادية المحلية كما يلي [5]:

1. التنمية الاقتصادية المحلية: تعبر عن العمل على بناء القوة الاقتصادية لمنطقة ما محلياً، وذلك بغية تحسين مستقبلها الاقتصادي ومستوى نوعية الحياة لسكان المنطقة وتزايد الاعتماد على الإمكانات المحلية كمصدر للاستثمار.

2. التنمية الاقتصادية المحلية: هي تلك العملية التي تعمل عبرها المجالس المحلية على خلق الظروف الافضل لتحقيق النمو الاقتصادي وتحسين مستوى الحياة للجميع، وهي تهدف إلى وضع مخططات يكون الغرض منها تطوير الأوضاع الاقتصادية للمجموعات المحلية سواء أكانت في الجانب الصناعي أو الزراعي، وذلك لأن الجانب الصناعي ينعكس على جميع جوانب الحياة.

3. تسعى الإدارة المحلية جاهدة إلى تحقيق تنمية اقتصادية على المستوى المحلي عبر المساهمة في إعداد خطط التنمية والاستفادة من الإمكانات الاقتصادية وتوجيهها نحو المشروعات الانتخابية والخدمية، لخلق فرص عمل لمواطني الوحدات المحلية، وتشجيع تجميع رؤوس الأموال المحلية وتوجيهها نحو مشروعات الاستثمار المفيدة.

---

4. حسين الاعرج، سياسات التنمية الاقتصادية المحلية، وزارة الحكم المحلي / فلسطين المحتلة، شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) على الرابط (آخر زيارة: 3/1/2024):
https://www.molg.pna.ps/uploads/userfiles/file/pdfs/%D9%88%9% 4%D9%D8%A9.pdf

5. احمد ابراهيم عبد العال، دور الادارة المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة في ظل التحولات السياسية والاقتصادية الراهنة، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الادارية / جامعة الدول العربية، المجلد (41)، العدد (2) ، حزيران /يونيو 2021، ص195.

يمكن الاستنتاج من ذلك أن التنمية المحلية لا يمكن أن تتم إلا عبر إدارة متميزة في أعمالها واستراتيجيتها على حد سواء، تقوم على الاستفادة من الإمكانات المتوفرة لديها ووضع الخطط الاستراتيجية التي تُنمي، وتطور العمل في بيئتها المحلية، ولكن هذا الدور يجب أن يقترن بقدرة مالية واقتصادية ترفد عملها، وبما أن أنموذج الدراسة هو (مجالس المحافظات العراقية) فإننا سنبحث بالقدرة المالية والإمكانات والعوائد المالية التي ستحصل عليها، وهو ما سيكون موضوعنا القادم.

ثانياً: مجالس المحافظات في العراق (القانون والصلاحيات).

إن صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، يمثل أحد أهم المراحل العملية نحو التحول الديمقراطي الذي شهده العراق بعد عام 2003، وهي مرحلة يتحمل المشرع العادي المسؤولية كاملة عن تعبيد مساراتها في ضوء أحكام الدستور ليضمن انتقال سلس وآمن من نظام الإدارة المركزية إلى نظام الإدارة اللامركزية. ونتيجة لحرص المشرع الدستوري على تعزيز روح المشاركة في إدارة الدولة، كإحدى تطبيقات النظام الديمقراطي الذي تبناه بموجب المادة (1) منه، فقد تبنى نظام اللامركزية الإدارية من خلال تشكيل هيئات محلية على مستوى المحافظات تتولى إدارتها بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية، وعمل المشرع العادي على ترجمة تلك الفلسفة بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الذي نظم تشكيل تلك الهيئات وعلاقتها ببعضها واختصاصاتها[6].

وعلى وفق هذا التطور وسن القانون الخاص بمجالس المحافظات المشار إليه بتعديلاته الثلاثة (2010، 2013، 2018) منحت هذه المجالس مجموعة من الصلاحيات ما من شأنه أن يرسخ مبادئ اللامركزية الإدارية، وقد تباينت طرق ممارستها لدوراها، حيث غلب عليها الارتجال والاجتهاد دون خطة محددة من جهة، والصراعات السياسية التي انتقلت إليها من البرلمان والشارع على حد سواء من جهة، أخرى، فكانت كما عدها كثير من المراقبين حلقة زائدة وهدر كبير في المال العام لعدم تحقيق الأهداف المرجوة من تأسيسها، وهذا ما دفع إلى تعالى الأصوات المطالبة بحلها وإلغاءها، لكن هذا الكلام بعيد عن الواقع، بسبب من أن هذه التنظيمات الإدارية قد أقرها الدستور، ولا يمكن إلغاء هذه التنظيمات إلا بتعديل الدستور العراقي لعام 2005 النافذ، كذلك

6. مصطفى راشد عبد الحمزة وآخرون، قراءة تحليلية في النظام القانوني لتشكيل مجلس المحافظة والمجالس المحلية وفقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، مجلة كلية التربية/ جامعة واسط، الكوت، العدد (37) / الجزء الأول، تشرين الثاني/2019، ص 681.

أن المجالس من حيث المبدأ والفكرة تعد أهم الأساليب لتطوير المناطق المحلية، إذ من غير الممكن أن تكون الحكومة المركزية مشرفة بشكل مباشر على كل أقاليم الدولة، كذلك أبناء المناطق هم أعرف باحتياجاتهم وشروط تحقيقها والغاية من تنفيذ المشروعات التي تخدم مناطقهم.

إن أهم الصلاحيات التي منحت لمجالس المحافظات كانت مضمنة في المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، ويمكن أن نبين ذلك على مجموعة من الأقسام، وعلى النحو الآتي:

نصت المادة (7/ رابعاً) أن لمجلس المحافظة «رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة، وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية، وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة»، وتكرر النص على هذا الاختصاص في البند (7/ خامس عشر) من المادة نفسها، فالبند (خامس عشر) ذكر اختصاص مجلس المحافظة «تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة ورسم سياساتها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية»، وهنا أوجب المشرع العراقي في قانون المحافظات على الالتزام بالسياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء والوزارات المختصة[7] .

ومما تجدر الإشارة إليه فإن هذا التنسيق يعني وجود نظام أو برنامج لتبادل المعلومات والمقترحات بين المحافظة والوزارات العراقية لضمان عدم التقاطع في العمل والتكامل في إنجاز المهام بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، وقد أخذ مفهوم التنسيق بعداً عملياً عبر وجود الهيئة العليا للتنسيق بين الحكومة والمحافظات التي يرأسها رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء (البلديات والأشغال العامة، الإسكان والإعمار، العمل والشؤون الاجتماعية، التربية، الصحة، التخطيط، الزراعة، المالية والشباب والرياضة)، ووزير الدولة لشؤون المحافظات، المحافظين ورؤساء مجالس المحافظات[8].

أما الاختصاصات المالية، فقد أشارت المادة (7) نفسها من قانون المحافظات المذكور التي تضمنت جملة من الأمور، وهي على النحو الآتي:

1. إعداد موازنة المجلس وإقرار الموازنة العامة للمحافظة: يتولى مجلس المحافظة إعداد الموازنة

7. رائد حمدان المالكي، مركز الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في النظام الدستوري العراقي، دار السنهوري، بيروت، 2022، ص334.

8. المصدر نفسه، ص335.

الخاصة به لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة، ويقوم المجلس بدور مهم في وضع موازنة المحافظة المحالة إليه من المحافظ، وقد حدد القانون معالم هذا الدور وكيفية ممارسته فأوجب على المجلس[9]:

أ. إعلان مشروع الموازنة للعامة في وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية وعقد الندوات والمؤتمرات لمشاركة مواطني المحافظة والوقوف على آراءهم.

ب. قراءة مشروع الموازنة قراءتين أولى وثانية في جلستين منفصلتين.

ج. المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء.

د. وجوب مراعاة المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأقضية والنواحي، ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية.

هـ. منح مجلس المحافظة صلاحية المناقلة ضمن أبواب الموازنة بين مشاريع الوحدة الإدارية في المشاريع المتلكئة وإعلام وزارة التخطيط الاتحادية بذلك.

2. إصدار التشريعات بشأن الأمور المالية: يمتلك مجلس المحافظة صلاحية إصدار التشريعات المالية لتنظيم الشؤون المالية لأجل إدارة شؤون المحافظة[10].

أما بخصوص الإيرادات المالية فإلى جانب التمويل الذي تعتمد عليه المجالس بشكل شبه كامل من الموازنة الاتحادية التي تغطي معظم نفقاته السنوية حسب القانون رقم (21)، فإن هناك مجموعة من الأمور التي توفر التمويل لموازنة المحافظة، وهي على النحو الآتي[11]:

1. أجور الخدمات التي تَقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها: إن أساس قيام الوحدات

9. المصدر نفسه، ص 338.

10. المادة (7 / سادس عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

11. سهى زكي نوري و وهج خضير عباس، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008، مجلة القانون للبحوث القانونية، كلية القانون/ جامعة ذي قار، العدد (21)، 2016، ص 460-461.

الإدارية المحلية هو تقديم الخدمات للجمهور المنتفعين فيها مقابل رسوم معينة، وقد أضحت الإدارة اليوم تنشئ، وتدير مرافق اقتصادية متنوعة ومشاريع استثمارية تسعى من خلالها إلى تحقيق بعض الواردات للخزينة العامة، وكل ذلك يدخل ضمن موارد الوحدة الإدارية المحلية.

2. الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق قوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات: فالملاحظ هنا أن من الموارد المالية الهامة، التي تُسهم في تمويل الأنشطة المحلية مبالغ الرسوم والغرامات المحلية، سواء تلك التي فرضتها القوانين الاتحادية أم الدساتير، التي يقع عبء استحصالها على عاتق الوحدة الإدارية المحلية.

3. بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة.

4. بدلات إيجار الأراضي المستغلة من قبل الشركات.

5. الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية.

6. التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية: ولم يحدد القانون هنا فيما إذ كانت تلك التبرعات والهبات الداخلية أم من الخارج، ولم يحظر بعضها، ويبيح البعض الآخر، وترك الأمر للضوابط التي نصت عليها القوانين الاتحادية، علما أن الدستور لم يتطرق إلى مسالة الهبات والتبرعات لا من قريب، ولا من بعيد.

7. نصف إيرادات المناطق الحدودية.

8. خمسة دولارات عن كل برميل نفط خام منتج أو مكرر في مصافي المحافظة خمسة دولارات عن كل (150) متراً مكعباً منتجاً من الغاز الطبيعي في المحافظات المنتجة للنفط.

في ضوء ما تقدم، يظهر أن قانون المحافظات قد أشار إلى الصلاحيات المالية لمجلس المحافظة بصورة مستقلة، أي أنه يتمتع بصلاحيات مالية واسعة، إلى جانب التفويض بالاختصاص بموجب الدستور. فضلاً عن الصلاحيات الجديدة التي يمكن أن تُضاف إليها بموجب الدستور والقوانين الجديدة.

فضلاً عن أن التعديل الثاني لقانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد عزز الجانب المالي لمجلس المحافظة، وزيادة القدرة المالية للمجلس ومنحها المرونة الكافية في المناقلة بين التخصيصات، مما يجعلها قادرة على تحقيق أهدافها في حالة الاستخدام الأمثل للموارد.

وهذا يعزز من إمكانية أن يكون لمجلس المحافظات الدور الأبرز في التنمية المحلية بصورة عامة والتنمية الاقتصادية المحلية بصورة خاصة، ولكن هذا الدور سيصطدم بالعديد من التحديات، وهو ما سنبحثه في المحور التالي من دراستنا الذي ستناول التحديات والإمكانية التي تتمتع بها المجالس هذه في دعم التنمية الاقتصادية.

ثالثاً: التحديات التي تواجه مجالس المحافظات ورؤية لدورها في التنمية الاقتصادية المحلية.

إن أهم شروط تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية في المحافظات العراقية تتألف من عنصرين أساسيين. أولهما إدارة محلية ناجحة وخطط استراتيجية واقعية تتلاءم وطبيعة الإمكانات المتوفرة لدى هذه الإدارة لا أكبر منها، ولا أقل من المتوفر منها، وهذا يجب أن يكون ضمن رؤية استراتيجية وبرنامج حكومي محلي قادر على تحويل المطالب والتطلعات إلى حقيقة على أرض الواقع.

لكن هل أن المتحقق أو الظروف على أرض الواقع هي ظروف تسمح لهذه المجالس أن تقوم بدورها على الوجه الصحيح، لذا وقبل أن نبين الرؤية الواجب إتباعها من المجالس المذكورة، من المنصف أن نبين أن هذه المجالس تواجه مجموعة من التحديات يمكن أن نبينها على نحو عام، دون الخوض في التفاصيل، وبعد ذلك يمكن أن نبين ما هي الرؤية المستقبلية المأمولة لدورها في التنمية المحلية.

1. التحديات التي تواجه مجالس المحافظات في تحقيق التنمية الاقتصادية.

هناك مجموعة من التحديات التي تواجه تجربة مجالس المحافظات في العراق بصورة عامة يمكن أن نبينها بمجموعة مترابطة على النحو الآتي:

أ. التحديات المالية:

تتمثل الموارد المالية المركزية بالأموال التي تحصل عليها تلك الإدارة من الحكومة الاتحادية، وقد ذكر المشرع العراقي الموارد المركزية المتحصلة كأحد أهم وأول مصادر الواردات المالية للحكومات

المحلية في المادة (44/أولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) المعدل، فعدَّ أن ما تخصصه الموازنة الاتحادية الموازنة الاتحادية للمحافظة يجب أن يكون بما يكفي الإدارة المحلية للقيام بمسؤولياتها وأعباءها، وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية، وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف المناطق في البلاد[12].

والمتابع لحجم التخصيصات التي تقرها السلطة المركزية في الموازنة العامة سنوياً يجد أنها لا تنسجم وتحقيق هذا الهدف، وحتى في الحالات التي تكون فيها مناسبة للقيام بجزء من أعبائها ومسؤولياتها، فإن هناك ظروفاً وأسباب تحول دون صرف تلك التخصيصات لتأخر إقرار الموازنة أو تأخر صرفها، أو حتى عدم توفر السيولة في بعض الأحيان (فالحكومة بين حين وآخر تعجز عن توفير السيولة لدفع رواتب موظفيها، وبالتالي يكون من الصعب تمويل المشاريع الهامة. فضلاً عن الظروف الأمنية التي قد تسوء في أي لحظة أو عدم السيطرة الأمنية الكافية في بعض المناطق من تعرضات المجموعات الإرهابية أو سيطرة المجاميع المسلحة على مناطق مهمة، مما يؤدي إلى عزوف الشركات الاستثمارية المحلية والأجنبية من العمل في هذه المناطق[13].

وعلى الرغم من أن المشرع العراقي قد وضع آليات جيدة في تخصيص الموارد المالية، من مثل عدد السكان ودرجة المحرومية والضرر الذي وقع نتيجة الإهمال من النظام السابق (التي فقدت الغاية من تشريعها بعد مرور أكثر من 20 سنة على سقوط النظام) أو نتيجة العمليات العسكرية الأمنية أو العمليات الإرهابية وتأمين تنمية متوازنة بين محافظات العراق، والعدالة في توزيع الموارد بين محافظات العراق، إلا أن التفاوت حاصل بشكل مؤكد، بسبب الموارد المتحصلة من النفط والغاز والمنافذ الحدودية، مما أدى إلى وجود التفاوت في تمويل محافظات على أخرى، بسبب افتقارها إلى مثل هذا تفصيلات، مما وضع مجالس المحافظات هذه أمام تحدٍ كبير في قلة الموارد والتمويل، فهناك محافظات تتحصل على (البترودولار) وحصة في منافذها، مقابل محافظات لا تتحصل على شيء من كل هذا.

أن هذا التفاوت سيجعل مجلس المحافظة مقيداً بقيد أساسي، وهو قيد تمويل الخطط والمشاريع وعدم إمكانية تحقيقها، أو أنه سيلجأ إلى خطط تشغيلية غير طموحة روتينية لا تعطي الجدوى المأمولة منها.

12. رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص376.
13. المصدر نفسه، ص 377.

ب. المعوقات الإدارية الإستراتيجية.

لم تفرز القوائم الانتخابية المتنافسة في مجالس المحافظات الأخيرة أي برنامج انتخابي يحمل رؤية استراتيجية واضحة أو رؤية ناضجة حول كيفية إدارة الوضع العام في مجالس المحافظات أو المحافظة على حدٍ سواء، فالملاحظ على هذه البرامج غياب الرؤية العملية لإدارة الملفات الاجتماعية والاقتصادية والخدمية بشكل واضح وصحيح، إن القوائم اكتفت بإعلان مجموعة من المنجزات المأمول تحقيقها دون أن تبين كيفية تحقيق ذلك، أو حتى تبين خطتها الاقتصادية والإدارية الإستراتيجية لتسخير المصادر التي ستتوفر لها مستقبلاً وتوبيبها ضمن مشاريع استراتيجية، ووضعها موضع التطبيق العملي، بل يمكن أن نصفها بأنها مجموعة من (أحلام اليقظة) تريد أن تبهر بها أعين الناخبين لاجتذاب أصواتهم لها وإيهامهم بإمكانية تحقيقها.

إلى جانب ما تقدم، وإن وجد برنامج صحيح (افتراضاً جدلياً) فإن هذه الانتخابات كما ذكرنا، لم تفرز قوة سياسية مسيطرة ومهيمنة، وهذا من شأنه أن تعطل (ظاهرة التوافق) برأسها مرة أخرى، وستنسحب إلى مناصب (رئيس المجلس ونائبيه والمحافظ ورؤساء اللجان في المجلس).

وهذا يعني أن البرامج أيضاً ستكون محل توافق، وهذا يؤدي إلى فشل آخر يضاف إلى قائمة الفشل الطويلة لمثل هذه المجالس منذ بداية العمل بها بعد عام 2003.

ج. المعوقات المجتمعية.

ونقصد بها مجموعة المعوقات الخاصة بالقطاعات المهمة في المجتمع من مثل القطاع الصحي والاقتصادي والخدمي وغيرها من القطاعات الحيوية في المحافظات، فالمؤشر في الوقت الراهن يشهد تراجعاً كبيراً للوضع الخدمي والصحي والاقتصادي على حد سواء، وهذا معناه أن المجالس هذه ستؤدي عملها في بيئة تحتم عليها أن تبدأ من الصفر إن لم يكن تحت الصفر، بسبب عدم وجود أي شيء تؤسس عليه أعمالها، وتنطلق منه في البناء عليه، فالبطالة منتشرة بشكل كبير وهو ما يؤدي إلى تراجع المؤشرات الاقتصادية المرتبطة بالأفراد معدلات الدخل الفردي ومعدل مساهمة الفرد في الناتج المحلي وغيرها من المؤشرات، وارتفاع معدلات الأمية بفعل عدم الانتظام في مقاعد الدراسة، بسبب الفقر والتحول نحو البحث عن العمل من قبل الأطفال قبل الشباب، إلى جانب تراجع القطاع الصحي وضعفه في توفير الخدمة الطبية، بسبب قلة الأجهزة الطبية والأدوية،

فضلاً عن قلة المؤسسات التعليمية من مدارس ومستلزمات تعليمية، صحيح أن أغلب هذه الأمور هي من مهام الحكومة المركزية ، لكن ستعاني منها المجالس المحلية، بسبب أنها هي الأقرب للمواطن والمسائل الأول عليها، وتمتلك جزءاً من الصلاحيات للتعامل معها مما يجعلها تواجه المواطن في المحافظات قبل الحكومة المركزية وأدناه بعض من هذه الإحصاءات التي تكلمنا عنها.

جدول رقم (1) المؤشرات الاقتصادية والتعليمية الرئيسة في العراق

ت	الموضوع	النسبة %	سنة كتابة المؤشر
1	معدل النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للفرد الواحد	-17.8	2020
2	معدل البطالة، حسب الجنس والعمر والأشخاص ذوي الإعاقة	(10.9) الذكور (31.0) الإناث (13.8) الإجمالي	2018
3	نسبة الشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين 15 سنة و24 سنة) خارج دائرة التعليم والعمالة والتدريب	(4.8) خارج دائرة التعليم (8.6) خارج دائرة العمالة (95.7) خارج دائرة التدريب	2019
4	نسبة الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين (5-17) سنة والمنخرطين في سوق عمل الأطفال، حسب الجنس والعمر	(10.2) أولاد (4.3) بنات (7.3) الإجمالي	2018

المصدر: الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصاءات وزارة التخطيط العراقية، شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) على الرابط:

https://mop.gov.iq/%d8%af%d8%a7%d8%8%ba84%d9%8a%d8%a9

إن هذه الإشكالات بصورة عامة سينعكس تأثيرها على عمل المجالس بصورة مؤكدة لذلك أن أرادت هذه المجالس أن تعمل بشكل صحيح وسليم، يجب أن تضع في حساباتها هذه الإشكالات، وتعمل على تجاوزها بالقدر الذي يسمح لها أن تؤدي مهامها المطلوبة منها في تحقيق التنمية المحلية الاقتصادية أو الاجتماعية.

2. رؤية لعمل مجالس المحافظات لتحقيق التنمية الاقتصادية المطلوبة.

يُمكن أن نبين رؤية من الممكن أن تعتمدها مجالس المحافظات القادمة في تحقيق التنمية المطلوبة في محافظات العراق، تحقق طفرة نوعية في الحالة المعيشية داخل مناطق عملها، وهذه الرؤية يمكن تبنيها بحسب صلاحياتها وأن لم يكن ذلك ممكناً، فيمكن تحقيقها من خلال التعاون مع وزارات الدولة ذات العلاقة لتحقيق أكبر قدر ممكن منها، وهي على النحو الآتي:

أ. أعداد وتقويم المشاريع الاستثمارية وخطط التنمية الوطنية المتوسطة والبعيدة المدى بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، التي من ضمنها الحكومات المحلية في المحافظات.

ب. تقويم مسيرة التنمية الشاملة والقطاعية والمكانية.

ج. دعم التنمية الريفية بما يؤمن ادماج الريف العراقي في عملية التنمية الوطنية الشاملة والارتقاء بالمستوى المعاشي فيه.

د. دعم التنمية المحلية وجهود المحافظات في ميدان التنمية بما يؤهلها لتولي مسؤولية التخطيط والتنفيذ لمشاريعها ذات الطبيعة المحلية بكفاءة عالية.

هـ. التعاون مع مجموعة من أساتذة الجامعات من مختلف المحافظات العراقية لتعزيز العمل في الوحدات التخطيطية في المحافظات، وبما يضمن نقل الطموحات ورغبات السلطات والسكان المحليين إلى وزارة التخطيط بصيغة مشاريع تنموية وطنية.

و. نقل التوجه التنموي المركزي الخاص بكل محافظة إلى الجهات المحلية بهدف المساعدة في توجيه المحافظات بالشكل السليم وتحقيق التكامل في مستويات التخطيط الإقليمي والمحلي.

ز. بناء قاعدة معلومات على مستوى المحافظة. وتشخيص المحددات والإمكانات التنموية

والموارد المتاحة والمزايا النسبية للمحافظة. وكل ما يتعلق بالتنمية المحلية على مستوى المحافظة ووحداتها الإدارية.

ح. اقتراح اتجاهات التنمية على مستوى المحافظة ووحداتها الإدارية آخذين بنظر الاعتبار الإمكانات والمزايا النسبية للمحافظة.

ط. الحد من ظاهرة ثنائية التنمية المكانية على مستوى العراق وضمن المحافظة الواحدة.

ي. تحفيز النمو في الريف وتقليل الفوارق التنموية بينه وبين المناطق الحضرية من خلال سياسات التنمية القطاعية وخاصة سياسات التنمية الزراعية والريفية.

ك. العمل على الحد من الزحف العمراني والعشوائي غير المخطط على الأراضي الزراعية، ولا سيما المستصلحة منها أو التي تقع ضمن البرامج المستقبلية للاستصلاح.

ل. تبني مبدأ المخططات الأساسية لاستعمالات الأرض في المستقرات الريفية بهدف الاستخدام العقلاني للأرض والمحافظة على الأرضي الزراعية.

م. تعزيز شبكة النقل في المحافظات عبر إنشاء طرق عرضية للربط بين المدن، وخاصة المتوسطة والصغيرة.

ن. تنمية بناء القدرات في مجال تصميم وأعداد إستراتيجيات تنمية مكانية بعيدة المدى معتمدة على الشراكة المعرفية، التنسيق، الحد من الفقر والمناطق العشوائية في حافات المدن، وتحسين اقتصاديات المناطق الريفية، ونوعية الحياة عموماً.

أن هذه الرؤية هي مجرد افتراضات نضعها أمام مجالس المحافظات من الممكن أن تستفيد منها في تحقيق التنمية الاقتصادية التي ستؤدي إلى ازدهار هذه المحافظات أو على الأقل تحدث نقلة نوعية في المحافظات العراقية.

الخاتمة:

تعد العملية الديمقراطية في العراق من أهم مقومات النظام الديمقراطي بصورة عامة، ونظراً لأن النظام المعمول فيه في العراق يعتمد على اللامركزية الإدارية فإن هذا الأمر أدى إلى تأسيس مجالس المحافظات التي تحمل على عاتقها مسؤولية التنمية المحلية التي يجب أن تقدم في الوقت الراهن، بسبب التحديات التي تواجه الدولة العراقية، كما أن الحكومة الحالية تبنت في برنامجها الحالي التنمية والخدمات والبناء كحل للمشكلات في العراق.

لذا فإن هذه المجالس، وهي مقبلة على أعمالها يجب أن تكون ظهيراً قوياً وداعم للعمل الحكومي، ويجب أن تؤدي الدور المأمول منها على أحسن وأتم وجه، ويجب أن تقوم بوضع خططها الإستراتيجية التي من شأنها أن تحقق التقدم الاقتصادي والاجتماعي والخدمي في المحافظات التي تنشط فيها، وتضع في حسبانها أن الوضع بحاجة إلى حلول سريعة وناجعة، وليس مجرد شعارات تنتهي بانتهاء الانتخابات وتسلم الفائزين لمناصبهم.

إن تحقيق التنمية الاقتصادية هو من أهم الأولويات في الوقت الراهن لأن من شأن التنمية هذه أن ترفع المؤشرات الأخرى، وأن تكون العربة القائدة في سكة التقدم، فالقطاع الاقتصادي يسهم فيه القطاع الزراعي والصناعي والخدمي بصورة عامة، وليس فقط يتعلق بدخل المواطن فحسب، إن القطاعات هذه إذا ما تحركت فإنها ستوفر فرص العمل، وسترفع من مقدار الإنتاج في المحافظات، وهو ما من شأنه أن يخفف الضغط على الحكومة واستنزاف مواردها، بسبب تحويل كل الأموال المتحققة لديها إلى الموازنة التشغيلية بدلاً من الاستثمارية وتحقيق المشاريع الاستراتيجية التي تساعد العراق في النهوض الاقتصادي.

أن هذه الرؤية لا تتحقق إلا من خلال البناء الصحيح والسليم لكل الخطط والأشخاص القائمين على تنفيذها والتعاون الكبير مع وزارات الحكومة الاتحادية التي بمساندتها من الممكن أن تتحقق هذه التنمية المنشودة.