



2026/6/24

## المحافظات العراقية ومستقبل الدولة: من الجدل حول المجالس والصلاحيات إلى إعادة تعريف دور المحافظات في صناعة القوة الوطنية

د. مالك ثويني

● تحليلات

## المحافظات العراقية ومستقبل الدولة: من الجدل حول المجالس والسلطات إلى إعادة تعريف دور المحافظات في صناعة القوة الوطنية

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط / قسم الأبحاث / الدراسات السياسية

الاصدار / تحليلات

الموضوع / السياسة الداخلية والخارجية، الحوكمة والدستور والقانون

د. مالك ثويني/باحث

### عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرٌ ربحيٌّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسية -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصُّ العراق بنحو خاص، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد طول عملية جليَّة لقضايا معقدة تهتمُّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

### ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات بيتناها المركز، وإنما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2026

[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

Since 2014

## أولاً: تمهيد

في لحظات التحول الكبرى من التاريخ، لا تسقط الدول لأنها فقيرة، ولا تتراجع لأنها تفتقر إلى الإمكانيات، بل لأنها تستمر في إدارة واقع جديد بأدوات قديمة. فالمشكلة الحقيقية التي واجهت كثيراً من الأمم لم تكن في نقص الموارد، بقدر ما كانت في عجز النظم الإدارية والفكرية عن مواكبة التحولات التي أعادت تشكيل العالم من حولها. ولعل العراق يقف اليوم أمام واحدة من هذه اللحظات التاريخية.

فخلال العقد القادم، سيواجه العراق مجموعة من التحولات المتزامنة التي لم يسبق أن اجتمعت بهذا الحجم والتعقيد في تاريخه الحديث. فعدد السكان سيتجه نحو مستويات غير مسبوقة، والأغلبية الساحقة ستكون من فئة الشباب، وسوق العمل سيحتاج إلى استيعاب ملايين الداخلين الجدد. وفي الوقت نفسه، تتغير طبيعة الاقتصاد العالمي بصورة متسارعة مع صعود الذكاء الاصطناعي والاقتصاد الرقمي، فيما تتجه الدول الكبرى إلى تقليل اعتمادها التدريجي على الوقود الأحفوري وبناء اقتصادات أكثر تنوعاً واستدامة.

وفي البيئة الإقليمية، تشهد المنطقة إعادة رسم لخرائط التجارة والطاقة والنقل. فالممرات الاقتصادية الجديدة، وسلاسل الإمداد العالمية، والاستثمارات العابرة للحدود، والمنافسة على المواقع اللوجستية؛ كلها تعيد تعريف قيمة الجغرافيا. ولم تعد أهمية الموقع الجغرافي تُقاس بمجرد وقوعه بين الشرق والغرب، بل بقدرة الدولة على تحويل هذا الموقع إلى شبكة من المصالح الاقتصادية

## والاستراتيجية.

وفي الوقت نفسه، تتعرض الموارد المائية لضغوط متزايدة، وتتوسع المدن بوتيرة أسرع من قدرة البنية التحتية على مواكبتها، وتزداد المنافسة الإقليمية على الاستثمار ورأس المال البشري والتكنولوجيا. هذه التحولات لا تمثل تحديات منفصلة، بل تشكل معاً بيئة جديدة بالكامل. ولذلك، فإن السؤال الحقيقي الذي يواجه العراق ليس كيف يدير واقعه الحالي، بل كيف يستعد لواقع مختلف تماماً خلال السنوات القادمة.

## وهنا تظهر أهمية المحافظات

فإذا كان القرن الماضي قد بُني على فكرة الدولة المركزية التي تدير كل شيء من العاصمة، فإن القرن الحالي يتجه نحو نماذج أكثر تعقيداً ومرونة، تقوم على تمكين الأقاليم والمدن والمحافظات من أداء أدوار اقتصادية وتنموية متخصصة داخل إطار الدولة الواحدة.

والحقيقة أن كثيراً من الدول التي حققت قفزات تنموية خلال العقود الأخيرة لم تفعل ذلك من خلال الوزارات المركزية وحدها، بل من خلال بناء محافظات وأقاليم ومدن تمتلك هوية اقتصادية واضحة، ورؤية طويلة المدى، ومؤسسات قادرة على التخطيط والتنفيذ والمتابعة. فالقوة الوطنية الحديثة لا تُبنى فقط من الأعلى إلى الأسفل، بل من الأسفل إلى الأعلى أيضاً. والدولة القوية ليست تلك التي تحتكر كل القرارات، بل تلك التي تنجح في تحويل جميع أجزائها إلى مصادر للقوة والإنتاج.

ومن هنا، يصبح السؤال العراقي أكثر إلحاحاً:

هل ما زالت المحافظات العراقية تُدار وفق المنطق الذي نشأت عليه الدولة قبل أكثر من مئة عام؟

أم أن الوقت قد حان لإعادة تعريف المحافظة نفسها؟ هل هي مجرد تقسيم إداري أم وحدة اقتصادية؟ هل هي متلقية للتنمية أم شريك في صناعتها؟ هل وظيفتها إدارة الخدمات فقط أم المساهمة في بناء الثروة الوطنية؟

إن الإجابة عن هذه الأسئلة ستحدد، إلى حد بعيد، شكل العراق خلال العقود القادمة.

فالعراق لا يعاني من نقص في الموارد بقدر ما يعاني من الحاجة إلى نموذج جديد لإدارة هذه الموارد. ولا يفتقر إلى الفرص بقدر ما يفتقر إلى المؤسسات القادرة على تحويل الفرص إلى نتائج. ولهذا، فإن النقاش حول المحافظات لا ينبغي أن يبدأ من المجالس والانتخابات والصلاحيات، بل من سؤال أعمق بكثير:

ما الدور الذي نريد للمحافظة العراقية أن تؤديه في دولة تسعى إلى المنافسة والازدهار في عالم يتغير بوتيرة غير مسبوقه؟

### **ثانياً: العراق يتحدث بلغة السياسة أكثر مما يتحدث بلغة الإدارة**

ربما يكون أحد أكثر الأسئلة غياباً عن النقاش العراقي المعاصر هو السؤال المتعلق بطبيعة العقل الذي يدير الدولة. فالعراق، منذ عقود

طويلة، اعتاد أن يناقش السلطة أكثر مما يناقش الإدارة، وأن يناقش الأشخاص أكثر مما يناقش النظم، وأن يناقش التوازنات أكثر مما يناقش الكفاءة. ولهذا، فإن معظم الحوارات السياسية التي دارت بعد عام 2003 انشغلت بمن يتولى المنصب، أكثر مما انشغلت بما إذا كان النظام الذي يعمل من خلاله هذا المنصب قادراً أصلاً على إنتاج نتائج مختلفة.

وحين يتابع المرء الخطاب السياسي والإعلامي العراقي خلال السنوات الماضية، يلاحظ أن معظم الأوصاف التي تُستخدم عند الحديث عن القيادات والمسؤولين هي أوصاف سياسية بطبيعتها. فيقال إن هذا يمثل الحزب الفلاني، أو هذا يمثل المكون الفلاني، أو هذا يحقق التوازن المطلوب، أو هذا يمتلك قاعدة جماهيرية، أو هذا قادر على إدارة التفاهات السياسية. لكن نادراً ما يصبح النقاش منصباً على أسئلة أخرى لا تقل أهمية، مثل: هل يمتلك هذا الشخص القدرة على إدارة مؤسسة معقدة؟ هل يملك رؤية استراتيجية؟ هل لديه خبرة في التخطيط طويل المدى؟ هل نجح سابقاً في قيادة تحولات مؤسسية أو اقتصادية؟ وهل يمتلك أدوات إدارة المستقبل، لا إدارة اللحظة فقط؟

وهنا تظهر واحدة من الإشكاليات العميقة في التجربة العراقية الحديثة. فالعراق تعامل مع السياسة بوصفها المدخل الطبيعي لإدارة الدولة، بينما أثبتت التجارب الدولية أن السياسة وحدها لا تكفي لبناء الدول، حتى وإن كانت ضرورية لإدارتها. فالسياسة تستطيع أن

تكسب الانتخابات، وأن تعالج الأزمات، وأن تبني التوافقات، لكنها لا تستطيع وحدها أن تبني اقتصاداً حديثاً، أو أن تطور التعليم، أو أن تعيد هيكلة الإدارة العامة، أو أن تصنع رؤية تنموية تمتد لعقدين أو ثلاثة عقود.

والتاريخ يقدم أمثلة واضحة على ذلك. فالكثير من القادة السياسيين العظام ارتبطت أسماؤهم بإدارة لحظات استثنائية أو أزمات وطنية كبرى، لكن مرحلة بناء الدولة بعد انتهاء تلك الأزمات احتاجت غالباً إلى نوع مختلف من القيادة. فقيادة الحرب ليست دائماً قيادة التنمية، وإدارة الأزمات ليست بالضرورة إدارة التحولات الاقتصادية والاجتماعية بعيدة المدى.

وهذا لا ينطبق على الدول الغربية وحدها، بل على معظم التجارب الناجحة في آسيا وأوروبا والخليج. فسنغافورة لم تنهض بسبب الخطابات السياسية، بل بسبب بناء منظومة إدارية تُعد من الأكثر كفاءة في العالم. وكوريا الجنوبية لم تتحول إلى قوة صناعية لأنها امتلكت موارد استثنائية، بل لأنها امتلكت مؤسسات تخطيط استثنائية. والإمارات لم تحقق ما حققته خلال العقود الماضية بسبب وفرة الموارد وحدها، بل بسبب الاستثمار المتواصل في الإدارة والتخطيط والاستشراف وبناء المؤسسات.

## وفي جميع هذه النماذج كان هناك إدراك مبكر لحقيقة أساسية: أن السياسة تحدد الاتجاه، لكن الإدارة هي التي تقود الرحلة.

وفي العراق، تبدو هذه الحقيقة أكثر أهمية من أي وقت مضى. فالتحديات التي تواجه الدولة خلال العقد القادم ليست تحديات سياسية بالمعنى التقليدي فقط، بل هي تحديات إدارية وتنموية بالدرجة الأولى. كيف يمكن خلق ملايين فرص العمل؟ كيف يمكن تنويع الاقتصاد؟ كيف يمكن مواجهة أزمة المياه؟ كيف يمكن بناء مدن أكثر استدامة؟ كيف يمكن توظيف التكنولوجيا والذكاء الاصطناعي؟ كيف يمكن تحويل المحافظات إلى مراكز جذب للاستثمار؟ هذه الأسئلة لا تُجاب بخطاب سياسي، بل بمنظومة تخطيط، وإدارة، وتنفيذ، ومتابعة.

ومن هنا، يصبح من الضروري إعادة النظر في الطريقة التي يُنظر بها إلى المحافظات نفسها. فالمحافظة ليست دائرة حكومية صغيرة، وليست مجرد امتداد إداري للمركز، بل هي كيان معقد يضم اقتصاداً ومجتمعاً وبنية تحتية وموارد بشرية وفرصاً استثمارية وتحديات تنموية. وإدارة هذا الكيان تتطلب مهارات تختلف كثيراً عن مهارات العمل السياسي التقليدي.

وهنا يبرز سؤال بالغ الأهمية: إذا كانت المحافظة مشروعاً اقتصادياً وتنموياً واجتماعياً بهذا الحجم، فلماذا يُنظر إلى قيادتها في الغالب من زاوية سياسية أكثر مما يُنظر إليها من زاوية إدارية واستراتيجية؟

في الشركات العالمية الكبرى، لا يُختار مجلس الإدارة على أساس التوازنات السياسية، بل على أساس الخبرة والقدرة على قيادة النمو وتحقيق النتائج. وفي الجامعات الرائدة، لا تُبنى الخطط الأكاديمية وفق المزاج الانتخابي، بل وفق رؤى علمية طويلة المدى. وفي المدن العالمية الناجحة، لا تُدار التنمية الحضرية من خلال ردود الأفعال اليومية، بل عبر خطط تمتد لعقود.

أما في العراق، فقد ظلت المحافظات، في كثير من الأحيان، رهينة إيقاع سياسي قصير المدى. ومع مرور الوقت، أصبحت الدورة الانتخابية أقصر من أن تسمح ببناء مشاريع استراتيجية حقيقية، وأصبحت الأولويات اليومية أكثر حضوراً من التحولات الهيكلية طويلة المدى.

ولعل أخطر ما في هذا الوضع أنه خلق ثقافة كاملة تنظر إلى المحافظة بوصفها مجالاً لإدارة المشكلات، لا مجالاً لصناعة الفرص. فأصبحت معظم الجهود تتركز على معالجة الأزمات القائمة، بينما تراجع التفكير في المستقبل. وأصبح النجاح يُقاس بما تم إنجازه خلال أشهر أو سنوات قليلة، لا بما يمكن أن يغير موقع المحافظة بعد عقد كامل.

وهكذا وجد العراق نفسه في مفارقة غريبة، فبينما كانت معظم دول العالم تطور أدوات التخطيط والاستشراف والحوكمة المحلية، ظل جزء كبير من النقاش العراقي يدور حول توزيع الصلاحيات والمناصب والاختصاصات، وكأن المشكلة تكمن فيمن يملك السلطة، لا في كيفية استخدام هذه السلطة. ولهذا، فإن السؤال الذي ينبغي أن

يسبق أي حديث عن المجالس أو القوانين أو الانتخابات هو سؤال أكثر عمقاً:

هل نريد أن تستمر المحافظات العراقية في العمل بمنطق السياسة اليومية، أم نريد أن تتحول إلى مؤسسات تُقاد بمنطق الإدارة الاستراتيجية؟

فالفارق بين النموذجين ليس إدارياً فقط، بل هو الفارق بين محافظة تستهلك الموارد ومحافظة تنتج القيمة، وبين محافظة تنتظر المستقبل ومحافظة تصنعه. ومن هنا، تبدأ الحاجة إلى مراجعة تجربة الحكم المحلي في العراق نفسها، ليس بهدف إصدار الأحكام عليها، بل لفهم ما الذي حققته فعلاً خلال العقدین الماضيين، وما الذي أخفقت في تحقيقه، ولماذا بقيت التنمية المحلية أقل بكثير من الإمكانيات التي يمتلكها العراق ومحافظاته.

### **ثالثاً: ماذا كشفت تجربة مجالس المحافظات العراقية؟**

حين تُقيّم التجارب الكبرى في حياة الدول، فإن السؤال الأكثر أهمية لا يكون: ماذا كانت النوايا؟ بل: ماذا كانت النتائج؟

فالتاريخ لا يحاسب المؤسسات على ما أرادت أن تحققه، بل على ما حققته فعلاً. ولهذا فإن أي مراجعة جادة لتجربة مجالس المحافظات العراقية يجب أن تنطلق من منطق التقييم المؤسسي لا من منطق الاصطفاف السياسي، ومن معيار الإنجاز لا من معيار التبرير.

لقد مضى أكثر من عقدين على التحولات التي شهدتها العراق بعد

عام 2003، وهي مدة كافية في أي دولة لإجراء مراجعة عميقة وموضوعية لأي تجربة مؤسسية. فخلال هذه السنوات تشكلت مجالس عديدة، وتعاقدت مئات الأعضاء والمسؤولين، وصُرفت موازنات ضخمة، وتغيرت الحكومات المركزية والمحلية مرات عديدة. لكن السؤال الذي يفرض نفسه اليوم هو: ماذا كانت الحصيلة الاستراتيجية النهائية لهذه التجربة؟

### **وهنا يجب التوقف عند ملاحظة بالغة الأهمية.**

ففي أغلب دول العالم، لا يُقاس نجاح الحكومات المحلية بعدد المشاريع التي نفذتها فقط، بل بقدرتها على تغيير المسار التنموي للمناطق التي تديرها. فالمشروع بحد ذاته ليس إنجازاً إذا لم يكن جزءاً من رؤية أكبر، والإنفاق ليس نجاحاً إذا لم يتحول إلى قيمة مضافة مستدامة، والطرق والجسور والمباني لا تصبح مؤشراً للتقدم ما لم تؤدّ إلى نمو اقتصادي، أو خلق فرص عمل، أو تحسين جودة الحياة، أو تعزيز القدرة التنافسية للمكان. ومن هذه الزاوية، يبدو أن واحدة من أكبر المشكلات التي رافقت تجربة المحافظات العراقية هي أن النقاش ظل يدور غالباً حول حجم المشاريع لا حول أثرها، وحول حجم التخصيصات لا حول عوائدها، وحول نسب الإنجاز التنفيذية لا حول التحولات التي أحدثتها.

فكم مجلس محافظة عراقية يمكن أن يقدم اليوم وثيقة استراتيجية واضحة تُظهر كيف تغيّر اقتصادها خلال العقدين الماضيين؟

وكم مجلس محافظة يستطيع أن يثبت أن المحافظة انتقلت من الاعتماد على الدولة إلى خلق مصادر نمو خاصة بها؟

وكم مجلس محافظة يمكنه أن يشير إلى مشروع استراتيجي واحد غير موقع المحافظة في الاقتصاد الوطني؟

هذه الأسئلة ليست اتهامات، بل هي أدوات قياس. والمشكلة أن العراق لم يعتد على قياس الأداء بهذه الطريقة. ففي كثير من الأحيان، كان يكفي أن يُنفذ مشروع، أو تُرصد موازنة، أو يُعلن عن خطة، حتى يُنظر إلى ذلك باعتباره نجاحاً بحد ذاته، بينما في النظم المتقدمة يبدأ التقييم الحقيقي بعد التنفيذ لا قبله. والأكثر أهمية أن التجربة العراقية لم تُنتج حتى الآن ثقافة المراجعة المؤسسية الشاملة. فبعد انتهاء دورات المجالس المتعاقبة، لم نشهد تقارير وطنية مستقلة واسعة النطاق تُقيّم الأداء الحقيقي لكل محافظة. ولم يُطرح سؤال جوهري من قبيل: ماذا تحقق مقارنة بما كان يمكن أن يتحقق؟ وما حجم الفجوة بين الإمكانيات المتاحة والنتائج الفعلية؟

إن غياب هذا النوع من المراجعات جعل التجربة تتحرك من دورة إلى أخرى دون تراكم حقيقي للخبرة المؤسسية. فكل دورة تبدأ تقريباً من النقطة التي انتهت عندها الدورة السابقة، دون أن يكون هناك نظام واضح لتوثيق الدروس المستفادة، أو البناء عليها، أو محاسبة المقصرين وفق مؤشرات موضوعية.

لكن ربما تكمن المشكلة الأعمق في مكان آخر. فالتجربة العراقية

بُنيت منذ البداية على افتراض أن نقل جزء من الصلاحيات إلى المحافظات سيؤدي تلقائياً إلى تحسين الأداء. وهذا الافتراض يبدو منطقياً ظاهرياً، لكنه يتجاهل حقيقة أساسية في علم الإدارة العامة: الصلاحيات لا تصنع التنمية ما لم تترافق مع الرؤية والقدرة والمؤسسات. فمَنح الصلاحيات لكيان لا يمتلك أدوات التخطيط يشبه منح مركبة سريعة لسائق لا يمتلك خريطة؛ قد تزيد الحركة، لكنها لا تضمن الوصول إلى الوجهة الصحيحة.

ولهذا فإن السؤال الحقيقي لا يتعلق بحجم الصلاحيات التي امتلكتها المحافظات، بل بما إذا كانت تمتلك القدرة المؤسسية على استثمار هذه الصلاحيات بصورة فعالة.

- هل امتلكت المحافظات وحدات تخطيط استراتيجي حقيقية؟
- هل امتلكت مراكز لتحليل البيانات وصنع القرار؟
- هل امتلكت فرقاً متخصصة في الاستشراف الاقتصادي؟
- هل امتلكت أدوات لقياس الأداء والتنبؤ بالمخاطر؟

في معظم الحالات، كانت الإجابة محدودة أو جزئية. ولهذا بقيت الإدارات المحلية تدور داخل إطار الإدارة اليومية أكثر مما دخلت إلى فضاء التخطيط الاستراتيجي. ومن المفارقات أن كثيراً من المحافظات العراقية تمتلك من الموارد الطبيعية والبشرية ما يفوق إمكانات دول كاملة، لكنها ظلت تتعامل مع هذه الموارد بوصفها أصولاً جامدة لا عناصر قوة قابلة للتحويل إلى مشاريع تنمية كبرى.

فالنجاح التنموي لا يُصنع بالموارد وحدها، وإلا لكانت أغنى المناطق بالثروات الطبيعية هي الأكثر تقدماً دائماً، وهو ما لا تؤكد التجارب الدولية. بل إن العامل الحاسم هو القدرة على تحويل الموارد إلى رؤية، والرؤية إلى مشاريع، والمشاريع إلى نتائج قابلة للاستدامة.

ومن هنا فإن أهم ما تكشفه تجربة مجالس المحافظات العراقية ليس أنها نجحت أو أخفقت بصورة مطلقة، بل أنها كشفت حدود النموذج نفسه. لقد أثبتت التجربة أن التمثيل السياسي وحده لا ينتج تنمية. وأثبتت أن نقل الصلاحيات وحده لا يخلق نمواً. وأثبتت أن الأموال وحدها لا تبني اقتصادات محلية. وأثبتت أن المحافظات لا تتحول إلى روافع وطنية لمجرد امتلاكها موازنات أكبر أو صلاحيات أوسع.

بل تحتاج إلى شيء آخر أكثر عمقاً: تحتاج إلى نموذج جديد بالكامل. نموذج لا ينظر إلى المحافظة باعتبارها وحدة إدارية تنتظر التمويل، ولا باعتبارها ساحة للتنافس السياسي، بل باعتبارها مشروعاً اقتصادياً واجتماعياً وتنموياً متكاملًا داخل الدولة العراقية. وعند هذه النقطة تحديداً يصبح من الضروري الانتقال من مراجعة الماضي إلى التفكير في المستقبل. ليس السؤال: كيف نحسن ما هو قائم؟ بل السؤال الأكثر أهمية:

إذا كنا سنبنّي المحافظة العراقية من جديد لعراق 2035 و2040، فكيف يجب أن تبدو؟

## رابعاً: المحافظة العراقية 2040

إذا كان أهم ما كشفته تجربة العقود الماضية هو حدود النموذج القائم، فإن السؤال الذي يفرض نفسه اليوم ليس كيف يمكن إصلاح هذا النموذج فحسب، بل كيف يمكن تصميم نموذج جديد يتناسب مع العراق الذي يتشكل أمامنا، لا العراق الذي عرفناه في الماضي.

فالمشكلة الحقيقية ليست أن المحافظات العراقية لم تحقق ما يكفي من التنمية، بل إن معظمها لم يُمنح منذ البداية وظيفة تنموية واضحة. لقد أنشئت المحافظات لتكون وحدات إدارية، ثم تحولت تدريجياً إلى وحدات خدمية وسياسية، لكنها لم تتحول بصورة حقيقية إلى وحدات اقتصادية واستراتيجية. ولهذا ظلت العلاقة بينها وبين الدولة علاقة استهلاك للموارد أكثر مما كانت علاقة إنتاج للقيمة.

لكن العالم الذي يتجه إليه العراق خلال العقدين القادمين لن يسمح باستمرار هذا النموذج. فالدول التي ستنجح في المستقبل لن تكون الدول التي تمتلك وزارات أكثر أو موظفين أكثر أو موازنات أكبر، بل الدول التي تستطيع تحويل كل جزء من جغرافيتها إلى مركز إنتاج وقيمة. وسوف تُقاس قوة الدولة بقدرتها على تعبئة إمكانات مدنها وأقاليمها ومحافظاتها وتحويلها إلى قوة وطنية متكاملة. ومن هنا فإن المحافظة العراقية الجديدة يجب أن تُبنى على فلسفة مختلفة بالكامل. فبدلاً من سؤال: ماذا تحتاج المحافظة من بغداد؟ يجب أن يصبح السؤال:

## ماذا تستطيع المحافظة أن تضيف للعراق؟

وهذا التحول البسيط في صياغة السؤال يغيّر فلسفة الإدارة كلها. فالمنظور التقليدي ينظر إلى المحافظة بوصفها متلقية للموارد، أما المنظور الجديد فينظر إليها بوصفها منتجا للفرص. والمنظور التقليدي يقيس نجاحها بحجم ما تحصل عليه من التخصيصات المالية، أما المنظور الجديد فيقيس نجاحها بحجم القيمة التي تضيفها إلى الاقتصاد الوطني، ولكي يحدث هذا التحول، لا بد أولاً من إعادة تعريف المحافظة نفسها.

في النموذج الجديد، لا تُعرّف المحافظة من خلال حدودها الجغرافية فقط، بل من خلال دورها الوطني. فكل محافظة يجب أن تمتلك وظيفة اقتصادية واضحة داخل الدولة العراقية، ليست وظيفة مفروضة من المركز، بل وظيفة تنبع من خصائصها ومواردها وموقعها وإمكاناتها البشرية.

ولعل الخطأ الآخر الذي وقع فيه العراق لعقود طويلة أنه تعامل مع المحافظات بوصفها نسخاً متشابهة من بعضها البعض، بينما الحقيقة أن المحافظات تختلف في الجغرافيا، وفي الموارد، وفي الموقع، وفي البنية السكانية، وفي الفرص المتاحة لها. ولذلك فإن نجاح أي محافظة لا ينبغي أن يُقاس بقدرتها على تقليد غيرها، بل بقدرتها على اكتشاف ميزتها الخاصة وتطويرها.

ومن هنا تصبح الخطوة الأولى في بناء المحافظة العراقية الجديدة

هي صياغة رؤية استراتيجية تمتد لعشر سنوات على الأقل. وهذا أحد أكبر أوجه النقص في التجربة العراقية السابقة، فمعظم الإدارات المحلية كانت تعمل ضمن أفق زمني قصير تحدده الموازنات السنوية أو الدورات الانتخابية، بينما التنمية الحقيقية لا تُبنى بهذه الطريقة. فالمدن الكبرى التي نراها اليوم في آسيا وأوروبا والخليج لم تُبنى عبر قرارات سنوية متفرقة، بل عبر رؤى طويلة المدى استمرت لعقود. ولهذا ينبغي أن تُلزم كل محافظة بإعداد رؤية استراتيجية معلنة تمتد لعشر سنوات، تُبنى على تحليل علمي للموارد والتحديات والفرص، وتحدد بدقة ما الذي تريد المحافظة أن تكون عليه في نهاية العقد. ولا يكفي أن تكون هذه الرؤية وثيقة إنشائية تُحفظ في الأدراج، بل يجب أن تتحول إلى المرجعية العليا التي تُبنى عليها الموازنات والمشاريع والقرارات. بيد أن الرؤية وحدها لا تكفي، فالتجارب الدولية تؤكد أن أخطر ما يمكن أن تواجهه أي دولة هو أن تمتلك رؤية بلا مؤسسة قادرة على تنفيذها.

### **وهنا نصل إلى جوهر القضية.**

إن السؤال الذي ينبغي أن يُطرح اليوم ليس فقط: من يجب أن يكون عضواً في مجلس المحافظة؟ بل: هل مجلس المحافظة بالشكل الحالي هو المؤسسة المناسبة أصلاً لقيادة محافظة في القرن الحادي والعشرين؟

## هذا سؤال صعب، لكنه مشروع

فإدارة محافظة تضم مئات الآلاف أو ملايين السكان، وتتعامل مع ملفات الاقتصاد والاستثمار والتخطيط العمراني والتعليم والصحة والبنية التحتية والمياه والبيئة والتكنولوجيا، لم تعد مهمة يمكن النظر إليها باعتبارها امتداداً للعمل السياسي المحلي فقط. فالمحافظة الحديثة تحتاج إلى ما هو أبعد من المجلس التقليدي. تحتاج إلى منظومة حوكمة متكاملة؛ منظومة تضم القيادة السياسية، لكنها لا تختزل المحافظة فيها، وتضم الإرادة الشعبية، لكنها لا تجعلها بديلاً عن الخبرة، وتضم الرقابة، لكنها لا تعطل الإنجاز. ولهذا فإن النموذج الذي يحتاجه العراق خلال العقد القادم يجب أن يقوم على الفصل بين السياسة والإدارة، دون الفصل بينهما بالكامل.

فالسياسة تحدد الاتجاه العام وتعبر عن الإرادة الشعبية، أما التخطيط والتنمية والاستثمار وإدارة التحول الاقتصادي فيجب أن تقودها مؤسسات متخصصة ومستقرة تمتلك الخبرة والاستمرارية. وهنا تبرز أهمية إنشاء هياكل جديدة داخل المحافظات، ليس بالضرورة المزيد من البيروقراطية، بل المزيد من: العقل الاستراتيجي:

- هيئات للتخطيط والاستشراف
- وحدات لتحليل البيانات
- مجالس اقتصادية تضم الجامعات والقطاع الخاص والخبراء
- مؤسسات متخصصة في جذب الاستثمار

- مراكز لتطوير رأس المال البشري
- وأجهزة مستقلة لقياس الأداء

فالعالم لا يُدار اليوم بالحدس ولا بالاجتهادات الشخصية، بل بالمعرفة، والبيانات، والتحليل، والتنبؤ. ومن دون هذه الأدوات ستبقى المحافظة أسيرة ردود الأفعال اليومية مهما اتسعت صلاحياتها. غير أن التحول الأهم يجب أن يحدث في طريقة النظر إلى الموارد المالية نفسها. ففي النموذج التقليدي، تُقاس قوة المحافظة بحجم موازنتها، أما في النموذج الجديد، فتُقاس قوتها بقدرتها على خلق موارد جديدة. وهنا تكمن نقطة التحول الكبرى. فالمحافظة الناجحة ليست التي تنفق أكثر، بل التي تنتج أكثر، وليست التي تحصل على تخصيصات أكبر، بل التي تجذب استثمارات أكبر وليست التي توسع جهازها الحكومي، بل التي توسع اقتصادها المحلي.

### **فالدولة الحديثة لم تعد قادرة على أن تكون المستثمر والمشغل والممول الوحيد لكل شيء**

ومع استمرار النمو السكاني والتغيرات الاقتصادية العالمية، سيصبح من المستحيل على أي حكومة مركزية أن تتحمل وحدها أعباء التنمية في جميع المحافظات. ولهذا فإن المستقبل سيكون للمحافظات القادرة على بناء شركات حقيقية مع القطاع الخاص، واستقطاب رؤوس الأموال، وتحويل مواردها البشرية إلى قوة إنتاجية.

### **ويبقى العنصر الأهم من كل ذلك: المساءلة**

فواحدة من أكبر نقاط الضعف التي رافقت التجربة العراقية خلال العقود الماضية هي غياب التقييم المؤسسي الحقيقي. لقد تغيّرت المجالس، وتغيّر المحافظون، وتغيّرت الحكومات، لكن نادراً ما جرى تقييم النتائج بصورة مستقلة ومنهجية. ولهذا فإن المحافظة العراقية الجديدة لا يمكن أن تنجح من دون نظام وطني صارم للقياس والتقييم؛ نظام لا يسأل: كم مشروعاً تم تنفيذه؟ بل يسأل:

- كم فرصة عمل خلقت؟
- كم استثماراً جُذب؟
- كم ارتفع مستوى الإنتاجية؟
- كم تحسن مستوى التعليم؟
- كم زادت مساهمة المحافظة في الاقتصاد الوطني؟
- وما حجم القيمة التي أضافتها للعراق؟

فعندما يصبح القياس قائماً على النتائج لا على الإجراءات، تبدأ التنمية الحقيقية.

وفي نهاية المطاف، فإن القضية ليست قضية مجالس محافظات ولا قضية صلاحيات ولا قضية هياكل تنظيمية فقط. إنها قضية تتعلق بإعادة تعريف دور المحافظة في الدولة العراقية. فإما أن تبقى المحافظة وحدة إدارية تنتظر الموارد والقرارات، وإما أن تتحول إلى رافعة وطنية للنمو والإنتاج وصناعة المستقبل.

وهنا يكمن الفرق بين عراق يدير واقعه، وعراق يبني مستقبله.

## خامساً: المحافظات ليست نهاية النقاش... بل بدايته

لقد أمضى العراق الجزء الأكبر من تاريخه الحديث وهو يناقش السياسة أكثر مما يناقش الإدارة، ويناقش السلطة أكثر مما يناقش الكفاءة، ويناقش الأشخاص أكثر مما يناقش المؤسسات. وربما كان ذلك مفهوماً في مراحل الصراع والتحولات وعدم الاستقرار، لكن الدول لا تُقاس في نهاية المطاف بقدرتها على إدارة خلافاتها فقط، بل بقدرتها على بناء مؤسسات تستطيع أن تنتج مستقبلاً أفضل من حاضرها.

ولهذا فإن القضية الحقيقية التي كشفتها تجربة المحافظات خلال العقدين الماضيين ليست نجاح هذا المجلس أو إخفاق ذلك، وليست قوة هذا المحافظ أو ضعف غيره، بل حقيقة أعمق بكثير: أن العراق ما زال يبحث عن النموذج الإداري الذي يتناسب مع إمكانياته وطموحاته وتحدياته المستقبلية.

فالدول لا تنهض لأن لديها موارد أكثر، بل لأنها تمتلك قدرة أكبر على تحويل الموارد إلى قيمة. ولا تتقدم لأن لديها مؤسسات أكثر، بل لأن لديها مؤسسات أوضح وظيفية وأكثر كفاءة. ولا تنجح لأن لديها قوانين أكثر، بل لأن لديها رؤية تجعل القوانين أدوات لتحقيق أهداف واضحة.

ومن هذه الزاوية، فإن المحافظات العراقية تمثل اليوم أحد أهم الاختبارات التي ستحدد شكل الدولة العراقية في المستقبل. فإذا بقيت المحافظات وحدات إدارية تعتمد على المركز في التفكير

والتمويل واتخاذ القرار، فإن العراق سيجد نفسه بعد سنوات أمام المشكلات نفسها، ولكن بأحجام أكبر. أما إذا تحولت المحافظات إلى كيانات تنموية منتجة تمتلك رؤية واضحة، ومؤسسات كفوءة، وأهدافاً قابلة للقياس، وقدرة على جذب الاستثمار وتنمية رأس المال البشري، فإنها ستتحول إلى أحد أهم مصادر القوة الوطنية العراقية.



# لِدَوْلِيَّةِ فَاعِلِيَّةٍ وَمَجْتَمَعِ مُشَارِكِ

---

[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

---