انتخابات أفضل
لمجالس محافظات أكفأ

5 ربيع الاول
1444

أعداد كل من:

منظمة تواصل لتمكين الشباب
منظمة ستيب للديمقراطية والانتخابات
معهد نيسان للوعي الديمقراطي
منظمة الحوار المتمدن للتنمية
مركز عشتار لدعم الديمقراطية
مركز ذر للتنمية
مركز العدالة

الفهرست

الملخص التنفيذي 2
الاستنتاجات: 2
التوصيات: 2
أولا: شروط المرشح 2
ثانياً: النظام الانتخابي 3
ثالثا: اختيار المحافظ 3
رابعا: الانفاق الانتخابي 3
خامسا: التصويت والية العد والفرز 3
المقدمة 4
المطلب التمهيدي: مفهوم مجلس المحافظة وشكل الحكومة المحلية 5
الفرع الأول: مفهوم مجلس المحافظة في العراق الحديث 5
الفرع الثاني: شكل الحكومة المحلية في العراق بعد نيسان ٢٠٠٣ 5
تتكون الحكومة المحلية في المحافظة من شقين هما: 5
المبحث الأول 9
تكوين مجالس المحافظات 9
المطلب الأول: انتخاب اعضاء مجالس المحافظات 9
الفرع الاول: شروط الترشيح 9
الفرع الثاني: آلية انتخاب الاعضاء 11
المطلب الثاني: عدد اعضاء المجلس والرقابة عليه 16
الفرع الاول: عدد الاعضاء وامتيازاتهم 16
الفرع الثاني: الرقابة على مجالس المحافظات 18
تحليل واستنتاج الباحث 18
المبحث الثاني 20
تقييم تجربة مجالس المحافظات السابقة 20
المطلب الاول: تقييم الدور الرقابي لمجالس المحافظات 20
الفرع الاول: تقييم الرقابة على أداء المحافظ 20
الفرع الثاني: تقييم الرقابة على انشطة الهيئات التنفيذية المحلية 21
المطلب الثاني: تقييم دور مجالس المحافظات التشريعي والتنظيمي 21
الفرع الاول: تقييم دور مجالس المحافظات التشريعي 21
الفرع الثاني: تقييم دور مجالس المحافظات التنظيمي 22
الملاحق 24
الجدول الاول: جلسات مجموعات التركيز 24
اسئلة جلسات مجموعات التركيز: 24
الجدول الثاني: جلسات الطاولة المستديرة 26
اسئلة جلسات الطاولة المستديرة: 26
نتائج الاستبانة: (تذكر الأسئلة وتدرج الاجابات بالرسوم البيانية) 28

الملخص التنفيذي

هذه الدراسة هي جهد لمجموعة من منظمات المجتمع المدني من مختلف المحافظات العراقية، والمهتمة بتعزيز النظام الديمقراطي واللامركزية في العراق، عملت على مدار أكثر من ستة أشهر بمنهجية بحثية علمية شملت كل محافظات العراق عدا إقليم كردستان لدراسة تجربه مجالس المحافظات وكيفية إعادة ثقة المجتمع بها وتحسين ادائها. وتضمنت العملية البحثية تنظيم 61 مجموعة تركيز بؤرية، اشترك فيها 693 مبحوث، كانوا من القيادات المجتمعية في جميع المحافظات بما يشمل ممثلين عن الاتحادات والنقابات المهنية، والمنظمات غير الحكومية، والاعلاميين، وشيوخ العشائر، ورجال الدين. فضلا عن عقد 26 طاولة مستديرة شارك فيها 264 مشارك من مختلف المحافظات، واستهدفت الخبراء والأكاديميين وصناع القرار. وتم اجراء استطلاع للرأي شارك فيه 2307 مشارك، استهدف الرأي العام في 15 محافظة، كما وتم اجراء مقابلات مع القيادات السياسية المختلفة ومسؤولي الملف الانتخابي للأحزاب السياسية.

وكان من بين اهم مخرجات البحث والدراسة، وجود عدم رضا عن اداء مجالس المحافظات السابقة، واستياء شعبي كبير من اجراء انتخابات مجالس المحافظات من دون اجراء تعديلات واصلاحات جوهرية في قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 المعدل.

ولإيمان هذه المجموعة من منظمات المجتمع المدني بالعملية الديمقراطية، ودورها التكميلي والتشاركي مع سلطات الدولة العراقية كافة، ندرج مجموعة من التوصيات التي خرج بها الجهد البحثي وبما يساهم في تعزيز فرص نجاح هذه المجالس بعد اجراء الانتخابات.

الاستنتاجات:

1. أكثرية المواطنين ينظرون لمجالس المحافظات على أنَّها حلقة زائدة غير مفيدة، وأنَّ اللامركزية الإدارية فشلت في العراق والعودة للمركزية الإدارية أفضل، بينما اغلبية الخبراء والمتخصصين يرون خلاف ذلك، وأنَّ مجالس المحافظات تمثل قلب الحكومات المحلية، وأنَّ اللامركزية الإدارية لم تنفذ بطريقة صحيحة، لكون المركزية المالية قيدت صلاحيات المحافظات.
2. الفساد والمحاصصة الحزبية، وسوء إدارة المشاريع، وتحويل مجالس المحافظات، من مجالس تهدف إلى التأكد من قيام الدوائر القطاعية في المحافظة بتقديم أفضل الخدمات للمواطنين إلى مجالس مسيسة، تهتم بالمحاصصة الحزبية فقط، جعل من هذه المجالس سيئة السمعة لدى المواطنين، وأي محاولة الان لإعادتها بدون أنَّ تتخذ إجراءات حقيقية لإصلاحها. سوف يؤدي لزيادة سخط المواطنين عليها، ويزيد من حالة العزوف عن المشاركة في الانتخابات.
3. أجمعت الأحزاب السياسية على أهمية مجالس المحافظات، وضرورة اجراء انتخابات لاختيار أعضائها في أقرب وقت ممكن، لكن اختلفت الأحزاب في أمور مهمة مثل آلية الانتخابات، والنظام الانتخابي، وطريقة الترشيح.
4. العلاقة بين مجالس المحافظات والمحافظين لم تكن علاقة صحية، بل كانت تتذبذب بين علاقة ابتزاز إلى علاقة شراكة وتقاسم لمشاريع المحافظة، مقابل عدم قيام مجالس المحافظات بواجباتها الرقابية على أداء المحافظ والحكومة المحلية.
5. الرأي السائد بين المواطنين والخبراء أنَّ النظام الانتخابي وطريقة تقسيم الدوائر، التي اعتمدت في انتخابات مجلس النواب في أكتوبر 2021، هي الاصلح لأجراء انتخابات مجالس المحافظات المقبلة.
6. الأحزاب التقليدية وبعض الأحزاب الجديدة تفضل طريقة سانت ليغو لأجراء الانتخابات، وأن تكون المحافظة دائرة انتخابية واحدة، بينما أكثر الأحزاب الجديدة، تفضل اتباع نفس منهجية الانتخابات البرلمانية في انتخابات مجالس المحافظات، من حيث تقسيم المحافظة لدوائر أصغر، والترشيح الفردي، والفوز لمن يحصل على أعلى الأصوات.

بعد تثبيت هذه الاستنتاجات، يمكننا الذهاب إلى التوصيات التي تم تأسيسها بناءً على هذه الاستنتاجات:

التوصيات:

أولا: شروط المرشح

1- تعديل الفقرة أولا من المادة السابعة من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 المعدل، وذلك بتخفيض سن الترشح لعضوية مجلس المحافظة من 28 سنة الى 25 سنة، حتى يكون متوافقا مع قانون الاحزاب والتنظيمات السياسية رقم 36 لسنة 2015 المعدل الذي يمنح الحق للعراقي الذي بلغ الخامسة والعشرون من عمره بالمساهمة بتشكيل حزب سياسي، وايضا لفسح المجال امام الطاقات الشبابية للترشح لعضوية مجالس المحافظات.

2- تعديل المادة السابعة من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية، بإضافة فقرة لها تشترط على المرشح لعضوية مجالس المحافظات الذي يشغل منصب مدير عام فما فوق بتقديم استقالته من منصبه، او اعطائه اجازة اجبارية لا تقل عن ثلاثة أشهر من يوم الاقتراع. وذلك للحؤول دون استغلال منصبه في حملته الدعائية.

ثانياً: النظام الانتخابي

بخصوص النظام الانتخابي المقترح لانتخاب اعضاء مجالس المحافظات نقدم خيارين:

1- تعديل المادتين 12 و23 من قانون انتخاب مجالس المحافظات رقم 12 المعدل، وذلك بتقسيم المحافظة الى عدد من الدوائر الانتخابية حسب عدد مقاعد كوتا النساء في المحافظة، وجعل الترشيح فردي، واستخدام نظام الصوت الواحد غير المتحول، بحيث تنظم بنية ورقة الاقتراع على اساس تضمن اسماء المرشحين.

2- أو تعديل المادة 12 فقط من قانون انتخابات مجالس المحافظات بجعل عملية تقسيم الاصوات الصحيحة للقوائم الانتخابية على الاعداد (1.4-3-5-7-9-الخ)، بدلا من بدأ عملية التقسيم ب (1.9) في النص الحالي. لان نظام سانت ليغو يفقد ميزاته إذا تجاوزت عملية بدأ التقسيم بأكثر من (1.4)، ولفسح المجال ايضا امام الاحزاب المتوسطة والناشئة للولوج الى مجالس المحافظات.

على ان يتم تعديل الفقرة سادسا من المادة الأولى من القانون رقم 12 لسنة 2018 وذلك بجعل قائمة المرشحين تتكون من عدد لا تزيد عن عدد مقاعد مجلس المحافظة او الدائرة الانتخابية لا ان يكون ضعفها.

ثالثا: اختيار المحافظ

ضرورة اضافة مادة او نص الى قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 المعدل، وذلك بجعل ناخبي كل محافظة يعرفون مسبقا مرشح كل قائمة انتخابية او المؤهلين للترشح لمنصب المحافظ بإحدى الخيارين التاليين:

1- الاشتراط على كل قائمة انتخابية والمرشحين الافراد بالإعلان عن اسم مرشحهم لمنصب المحافظ لدى تقديم قوائم المرشحين لمفوضية الانتخابات، حتى يعرف الناخب لمن سيصوت في حال فوزه بعضوية مجلس المحافظة.

2- او حصر الترشح لمنصب المحافظ من بين الخمسة اعضاء الفائزين بأعلى الأصوات بعضوية مجالس المحافظات في القوائم الانتخابية او المرشحين الافراد. وذلك لأجل منح سبل الاستقرار للحكومات المحلية في المحافظات.

رابعا: الانفاق الانتخابي

ضرورة اضافة مادة او نص لقانون انتخابات مجالس المحافظات ينص على تحديد السقف الاعلى للأنفاق الانتخابي على الحملات الدعائية الانتخابية للأحزاب السياسية والمرشحين، وتفعيل نظام (تنظيم الانفاق على الحملة الانتخابية رقم 1 لسنة 2013) التي اصدرته المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في حينه، وذلك بالزام الاحزاب السياسية والمرشحين بفتح حسابات مصرفية وتعيين محاسب قانوني لهم، من اجل تمكين المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من مراقبة حركة الأموال في تلك الحسابات وتدقيق مصادر التمويل، واوجه صرفها، وحجم انفاقها سواء كانت للأحزاب السياسية او المرشحين والتعاون مع الاجهزة الرقابية في الدولة، وضرورة نشر التقارير المشار اليها في القسم السادس من النظام، وتطبيق العقوبات المحددة في القسم السابع على الأحزاب السياسية والمرشحين الذين يخالفون تطبيق احكام النظام.

خامسا: التصويت والية العد والفرز

1- التأكيد على تطبيق المادة 16 من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 المعدل، وبصيغتها الحالية التي تعتمد استعمال اجهزة تسريع النتائج (العد والفرز الالكتروني) في عملية احتساب اصوات الناخبين وفرزها.

2- تعديل الفقرة رابعا من المادة الخامسة من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018، وذلك بجعل عملية التصويت تكون باستعمال البطاقة البايومترية طويلة الامد حصرا ولجميع الناخبين، وعدم اشتراط تحقق اي نسب من عملية تسجيل الناخبين بايومتريا. بالإضافة الى التزام الحكومة العراقية ووزاراتها بمساعدة المفوضية وتقديم الدعم والتسهيلات لها لتسجيل أكبر نسبة من الناخبين بايومتريا، وخاصة المواليد الجديدة لممارسة حقهم في الانتخاب (2001،2002،2003،2004،2005)، لضمان عدم تفويت حقهم في الانتخاب.

المقدمة

تهتم المنظمات غير الحكومية بغض النظر عن اختصاصاتها بتعزيز النظام الديمقراطي في العراق، لقناعة هذه المنظمات ومن أسسها ومن يديرها بأنَّ الديمقراطية هي أفضل الأنظمة السياسية التي يمكن للمواطنين من خلالها ممارسة حقوقهم والمساهمة في صياغة واقع افضل ومستقبل واعد، لكن هذا الحسم في القناعات لدى المنظمات والمواطنين ربما لا يكون واضحاً بخصوص مبدأ اللامركزية الإدارية الذي نص عليه الدستور النافذ، لذلك يثار نقاش واسع حول جدوى اللامركزية الإدارية وهل هي السبيل الواقعي لتحقيق التنمية المكانية وتعزيز مساهمة المواطنين في محافظاتهم في إدارة مواردهم المالية والبشرية بما يحقق افضل وقع اقتصادي واجتماعي وبيئي لهم ؟ خصوصا بعد انهاء اعمال مجالس المحافظات بعد الحراك الاحتجاجي في ٢٠١٩ وما صاحبه من عدم رضا شعبي على أداء الحكومات المحلية والحكومة الاتحادية.

بما أنَّ الدستور نص على مبدأ اللامركزية الإدارية ونص على وجود مجالس محافظات تقوم بانتخاب المحافظ[1] ، فمن غير الممكن استمرار الوضع الحالي للحكومات المحلية التي تدار بدون وجود لمجالس المحافظات، ومن المؤكد أن تقوم الحكومة الاتحادية في المستقبل المنظور بتنظيم انتخابات لمجلس المحافظات لكي تعيدها للعمل، لكن هذا الاستحقاق الدستوري والقانوني في حالة الإيفاء به هل سيأتي بمجالس محافظات مطابقة للقديمة التي كانت قبل انهاء اعمالها في ٢٠١٩ وعندها هل سنتوقع أن يكون أداؤها ذات الأداء السابق الذي اثار سخط المواطنين؟ بالطبع أن اجراء نفس التجربة بالأدوات سيؤدي للنتائج نفسها هذه قاعدة علمية معروفة، لذلك بادرت سبع منظمات غير حكومية من مختلف المحافظات العراقية إلى إطلاق دراسة بحثية في جمي محافظات العراق غير المنتظمة في إقليم وهي خمس عشرة محافظة، صممت هذه الدراسة لمعرفة آراء المواطنين والخبراء وأعضاء مجالس المحافظات السابقين حول أسباب اخفاق مجالس المحافظات والحكومات المحلية والتعديلات القانونية التي يمكن اقتراحها لزيادة احتمالية تجاوز الإخفاقات التي وقعت فيها هذه المجالس.

قمنا في البداية بالتعاون مع خبراء مختصين بتصميم استمارة أسئلة تقدم للمشاركين في مجموعات التركيز من المواطنين والناشطين والإعلاميين.. الخ، واستمارة أسئلة أخرى تقدم للمشاركين في مجموعات الطاولة المستديرة للخبراء من أكاديميين وأعضاء مجالس محافظة سابقين.. الخ، واستمارة أسئلة لاستبيان الكتروني، واستمارة أسئلة تقدم للأحزاب السياسية المختلفة. بذلنا جهوداً كثيرة لتدريب القائمين بتنظيم الجلسات على بروتوكول صارم لضمان عدم تدخلهم فيما يطرح من آراء ولضمان بيئة حيادية آمنة تشعر المشاركين بالارتياح والثقة والامن عند التعبير عن آرائهم، بالمقابل طلبنا من المشاركين السماح لنا بتوثيق ما يعبرون عنه من آراء مع الحفاظ على خصوصيتهم.

بعد جمع كل هذه البيانات قمنا بتكليف باحثين بتصنيفها وتحليلها واستنتاج الرأي السائد ومناقشته واقتراح أفضل البدائل الممكنة من تعديلات دستورية أو قانونية وصياغتها لكي نقدمها لعموم المواطنين ولصناع القرار من خلال حملة مناصرة بهدف ضمان أفضل أداء ممكن لمجالس المحافظات بعد تنظيم الانتخابات المقبلة.

شارك في انجاز هذه الدراسة سبع منظمات غير حكومية هي:

1. منظمة ستيب للديمقراطية والانتخابات.
2. منظمة تواصل لتمكين الشباب.
3. معهد نيسان للوعي الديمقراطي.
4. مركز عشتار لدعم الديمقراطية.
5. منظمة الحوار المتمدن.
6. مركز العدالة.
7. مركز ذر للتنمية

نعتقد بأنَّ ما قمنا به من دراسة هي من صميم مسؤوليتنا الوطنية والأخلاقية تجاه بلدنا ومواطنينا، وسوف نبذل كل الجهود الممكنة مع جميع الأطراف ذات العلاقة لكي تجد توصيات الدراسة طريقها إلى التنفيذ كلها أو جزء منها. كما نؤكد التزامنا بواجبنا بوصفنا منظمات غير حكومية تعبر عن إرادة المواطنين من دون تأثير حزبي أو سياسي على أن تكون المصلحة العامة للعراق وشعبه دافعنا وهدفنا النهائي.

[1] المادة ١٢٢ من الدستور العراقي النافذ.

المطلب التمهيدي: مفهوم مجلس المحافظة وشكل الحكومة المحلية

الفرع الأول: مفهوم مجلس المحافظة في العراق الحديث

مفهوم مجالس المحافظات في العراق ليس جديداً كما يتصور بعضهم، إذ عرف العراق في الحقبة الملكية التي بدأت في ١٩٢١ مفهوم الوحدات الإدارية، حيث قسّم العراق إلى وحدات إدارية على ثلاث مستويات إدارية (هذا التقسيم الثلاثي موروث من الحقبة العثمانية) هي الالوية والاقضية والقرى، في عام ١٩٤٥ صدر القانون رقم ١٦ الذي أخذ بشكل واضح بنظام الوحدات الإدارية الاقليمية واعتمد نظام الإدارة المحلية القائم على اللامركزية الإدارية من خلال منحه الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية ونص على هيئات في كل لواء (محافظة) تتكون من المتصرف (المحافظ) ومجلس اللواء العام الذي يتكون من أعضاء معينين بحكم وظائفهم وأعضاء آخرين منتخبين ويترأس المجلس المتصرف. في سنة ١٩٥٧ صدر قانون القرى رقم ١٦ الذي منح القرية الشخصية المعنوية.

في العهد الجمهوري، الغي وجود أعضاء منتخبين في مجالس الألوية التي بقيت تتكون من أعضاء بمقتضى وظائفهم الحكومية فقط، ثم صدر قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الذي ألغى القوانين السابقة الذي نص على تشكيل مجلس محافظة برئاسة المحافظ وعضوية مدراء الدوائر وعدد من الأعضاء المنتخبين، واعتمد القانون مبدأ اللامركزية الإدارية، ولكن لم تجر انتخابات اعضاء هذه المجالس من غير الحكوميين.[2]

نفهم من السرد السابق أنَّ مجالس المحافظات لم يكن لها دور حقيقي في إدارة الوحدات الإدارية قبل عام ٢٠٠٣ بسبب الهيمنة الحكومية التنفيذية عليها لكون المحافظ (المتصرف) هو الذي يرأس هذه المجالس ولكون مدراء الدوائر الحكومية أعضاء فيها بمقتضى وظيفتهم ولهم حق التصويت وفي العهد الجمهوري تم الغاء عضوية الأعضاء المنتخبين ولم تجر اي انتخابات بهذا الشأن طيلة العهد الجمهوري من ١٩٥٨ حتى ٢٠٠٣.

من هذا الاستعراض التاريخي السريع يتضح أنَّ العراق قبل ٢٠٠٣ وعلى الرغم من تشريع قوانين تتحدث عن اللامركزية الإدارية وتشكيل مجالس ذات طبيعة محلية إلا إنَّ هذه المجالس على ارض الواقع كانت امتدادا صارما للحكومة المركزية ولم تملك اي صلاحيات للتأثير الحقيقي في الإدارة المحلية.

الفرع الثاني: شكل الحكومة المحلية في العراق بعد نيسان ٢٠٠٣

بعد ٢٠٠٣ صدر في العراق أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧١ في ٦ نيسان ٢٠٠٤ الذي نظم تشكيل مجالس المحافظات، حيث تشكلت هذه المجالس عن طريق التعيين، بعد نفاذ الدستور العراقي الحالي في ٢٠٠٥ الذي نص على مبدأ اللامركزية الإدارية ومنح صلاحيات واسعة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم لإدارة شؤونها تم اجراء انتخابات مجالس المحافظات الأولى عام ٢٠٠٥، وبقيت هذه المجالس تمارس عملها لحين صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، حيث نظمت أول انتخابات لمجالس المحافظات وفق احكام قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨ في ٢٤ كانون الثاني ٢٠٠٩.

تتكون الحكومة المحلية في المحافظة من شقين هما:

أ. السلطة التشريعية - الرقابية - التنظيمية المحلية: وهي مجلس المحافظة المسؤول عن اختيار السلطة التنفيذية المحلية ومراقبتها وتقييم عملها، وللمجلس نظام داخلي ينظم عمله. يتكون مجلس المحافظة من ١٠ مقاعد ابتدأ ويزاد مقعد لكل ٢٠٠ ألف نسمة لما زاد على المليون من سكان المحافظة.

ب. السلطة التنفيذية المحلية: المكونة من المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة وهو أعلى مسؤول حكومي في المحافظة بموجب قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، للمحافظ نائبان ينتخبهم مجلس المحافظة، وله عدد لا يزيد عن خمسة معاونين وسبعة مستشارين ويمكن اعتبار هذه المناصب (النائبين والمعاونين والمستشارين) فريق المحافظ الذي يعاونه ويكمل خبراته، من مكونات السلطة التنفيذية المحلية أيضاً المديريات العامة مدد المديرية العامة للتربية ودائرة الصحة وقيادة الشرطة.. الخ، هذه المديريات يديرها مدراء عامون أو مدراء يطلق عليهم في قانون المحافظات (اصحاب المناصب العليا) واختيارهم مسؤولية مجلس المحافظة بعد ترشيح المحافظ ومن ثم مصادقة الوزير المختص الذي يعتبر مصادقاً في حالة عدم الاعتراض لمدة ١٥ يوم من تاريخ استلام مكتبه كتاب مصادقة مجلس المحافظة.

---

[2] د. رائد المالكي، الحكومات المحلية ص ١٣٨-١٤٠، دار السنهوري

مؤسسة مجلس المحافظة تأسست وتعمل تحت مظلة الدستور والقانون، على المستوى الدستوري ذكرت مجالس المحافظات في المادة (١٢٢):

ثالثاً: يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة وصلاحياتها.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، ولُه ماليةٌ مستقلة.

من هذه النصوص نفهم أنَّ أول واجب من واجبات مجلس المحافظة الدستورية هو انتخاب محافظ للمحافظة والذي يخُّول من قبل مجلس المحافظة لممارسة صلاحياته. بذلك ثبت الدستور مجلس المحافظة في مركز الحكومة المحلية وجعل له دوراً محورياً لا يمكن تجاوزه بأي حال من الاحوال من دون أن يتم تعديل هذا النص الدستوري.

كما رفع الدستور مجلس المحافظة فوق السيطرة أو الإشراف الذي يمكن ان تفرضه أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوازرة، ولكن هذا لم يجعل مجلس المحافظة محصناً من إشراف الجهات الاخرى التي لا ينطبق عليها وصف (وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة) وهي الجهات التي تعلوا في هذا الوصف مثل مجلس الوزراء ومجلس النواب الاتحادي.

هناك عدد من النصوص الدستورية التي تضمنت احكام تخص المحافظات غير المنتظمة في إقليم وهذه الاحكام لا تخص مجلس المحافظة لوحده وهي ليست خصيصة من خصائصه مثل انتخاب المحافظ، بل هي أحكام تنظم عمل المحافظة ككل وبالتالي نحتاج لمستوى اخر من التشريعات لكي نعرف دور مجلس المحافظة فيما تنظمه هذه الاحكام، لذلك سوف ننتقل للمستوى القانوني من مستويات التشريعات ذات العلاقة بمجلس المحافظة.

فصل قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل صلاحيات ومسؤوليات مجلس المحافظة في المحافظات غير المنتظمة في اقليم، حيث نصت المادة الثانية على:

أولاً: مجلس المحافظة: هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

ثانياً: تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها أو من يخوله.

ثالثاً: تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب.

وفي المادة السابعة من القانون أدرج المشرع اختصاصات مجلس المحافظة:

أولاً: انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من المحافظ خلال (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وفي حالة عدم دعوة المحافظ لانعقاد المجلس يعقد تلقائيا في اليوم (١٦) السادس عشر، وتنعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً.

ثانياً: إقالة رئيس المجلس أو نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق أحد الأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة بناءً على طلب ثلث الأعضاء.

ثالثاً: إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

رابعاً: رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد اولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الاولوية لقرار مجلس المحافظة.

خامساً:

1. إعداد مشروع الموازنة العامة الخاصة بالمجلس لدرسها في الموازنة العامة للمحافظة.
2. أ. اعلان مشروع الموازنة العامة للمحافظة في وسائل الاعلام المقروءة والمرئية والمسموعة وعقد الندوات والمؤتمرات لمشاركة مواطني المحافظة ومنظمات المجتمع المدني والوقوف على آرائهم.

   ب. قراءة مشروع الموازنة قراءتين أولى وثانية في جلستين منفصلتين والمصادقة عليه واجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية.

سادساً: الرقابة على جميع انشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن اداء عملها.

سابعاً:

1. انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد أول جلسة له.
2. إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.

ثامناً:

1. استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناء على طلب ثلث اعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستندا على أحد الاسباب الحصرية الاتية:
   أ. عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.
   ب. التسبب في هدر المال العام.
   ت. فقدان أحد شروط العضوية.
   ث. الاهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية.
٢. لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه.
٣. يعد المحافظ مقالاً عند فقدانه لأحد الشروط المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون.
٤. للمحافظ ان يطعن بقرار الاقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه به، وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن، وعليه ان يقوم بتصريف اعمال المحافظة خلالها.
٥. يقوم مجلس المحافظة بعد انتهاء مدة الطعن المشار اليها في الفقرة (٤) أعلاه أو المصادقة عليه من قبل المحكمة المختصة بانتخاب محافظ جديد خلال مدة لا تتجاوز (١٥) خمسة عشر يوماً.

تاسعاً:

1. الموافقة على ترشيح اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس باختيار مرشح واحد من بين (٣) ثلاثة أشخاص يرشحهم المحافظ وللوزير المختص رفض المرشح في حالة عدم انطباق المعايير المعتمدة عليه خلال (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ وصول الترشيح الى مكتبه وفي حالة عدم البت في الترشيح يعد ذلك قبولاً له ويعرض المرشح لمنصب مدير عام أو من بدرجته على مجلس الوزراء للتصويت عليه.
2. إعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناء على طلب خمس عدد اعضاء المجلس أو بناء على اقتراح من المحافظ ولمجلس الوزراء كذلك حق الإقالة باقتراح من الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة.

عاشراً: المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية.

حادي عشر:

1. المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على اجراء التغييرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث أو تغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس مع وجوب موافقة الأغلبية المطلقة للمجالس المعنية التغيير.
2. أولاً: تخصيص ملكية الاراضي العائدة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة للمحافظة لغرض إقامة المشاريع الخدمية والعمرانية في المحافظة وبموافقة مجلس الوزراء باستثناء الاراضي الآتية:
   أ. الاراضي الواقعة خارج حدود البلدية للمحافظة أو القضاء أو الناحية باستثناء تخصيص الاراضي لتوسعة التصميم الاساسي للمدينة.
   ب. الاراضي الزراعية والبساتين مهما كان جنسها ونوعها.
   ت. الاراضي القائمة عليها مشاريع أو المخصصة لإقامة مشاريع عليها.
   ث. الاراضي المخصصة للاستثمار في المحافظة.
   ج. الاراضي المخصصة لمؤسستي الشهداء والسجناء السياسيين.
   ح. الاراضي المخصصة للأوقاف.
   خ. المناطق الخضراء وبما لا يتعارض مع التصميم الاساس للمحافظة والمواقع النفطية والاثرية.
   ثانياً: الموافقة على اقامة المشاريع الاسكانية على الاراضي العائدة للوزارات والمخصصة من قبلها للمحافظة.
٣. المناقلة ضمن ابواب الموازنة بين مشاريع الوحدة الادارية من المشاريع المتلكئة واعلام وزارة التخطيط بذلك.
٤. الموافقة على اعلان منع التجول بأغلبية الثلثين بناءً على طلب المحافظ وبالتنسيق مع السلطات الاتحادية المختصة في الحالات التي تستدعي ذلك.

ثاني عشر: إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس.

ثالث عشر: اختيار شعار للمحافظة مستوحى من الإرث التاريخي والحضاري لها.

رابع عشر: إقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ أول جلسة له ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة.

خامس عشر: تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية.
سادس عشر: المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.
سابع عشر: ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة.

من تحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لعمل مجلس المحافظة يتضح أنَّ الهدف من تأسيس هذا المجلس هو قيادة الحكومة المحلية للمحافظة لتحقيق التنمية الشاملة بما يؤثر على حياة المواطنين من خلال خدمات عامة مرضية قابلة للتطور وتنمية شاملة في كل المجالات، ولكي لا يحدث خلل في عدالة التنمية وتطور الخدمات العامة بين المحافظات العراقية (كما كان يحدث قبل ٢٠٠٣) ذهب المشرع العراقي في الدستور والقانون إلى تأسيس هذه المجالس ضمن هيكلية الحكومات المحلية العاملة بمبدأ اللامركزية الإدارية والتي تعني توزيع الصلاحيات والمسؤوليات بتوازن بين الحكومة المركزية (الاتحادية) وحكومات المحافظات غير المنتظمة بإقليم، هذا التوزيع يتيح للحكومات المحلية حرية عمل معقولة ضمن الاطار الوطني ويسمح للمواطنين بالتواصل الفعال لأجل المساءلة الحكومات المحلية التي تنبثق عن المجتمعات المحلية في المحافظات بآلية ديمقراطية حرة تحمل ارادة هذه المجتمعات.
هذا هو الهدف من وراء اتجاه العراق للامركزية الإدارية وتثبيتها في الدستور والتي ترجمت على ارض الواقع لتشكيلات إدارية منها مجالس المحافظات.

يتضح من النصوص الدستورية والقانونية السابقة أنَّ مجالس المحافظات بعد ٢٠٠٣ لديها عدد من الصلاحيات المهمة وأبرزها انتخاب المحافظ ومراقبته وتقييم أدائه باعتباره اعلى مسؤول حكومي في المحافظة وله صلاحيات واسعة لإدارة المحافظة وعليه مسؤوليات كبيرة تحتاج لمراقبة مجلس المحافظة، بهذه الصلاحيات والواجبات على مجالس المحافظات يتحمل المجلس بطريقة واضحة ما يقوم به المحافظ من مستوى أداء، في حالة نجاح المحافظ في أداء عمله سيكون مجلس المحافظة شريكاً له في هذا النجاح باعتبار أنَّ المجلس مسؤول عن اختيار المحافظ ومسؤول عن مراقبة عمله والمراقبة وهنا تعني التقييم بلا شك، وفي حالة فشل أو تقصير المحافظ في أداء واجباته ومسؤولياته سيكون مجلس المحافظة شريكاً له في هذا الفشل والتقصير إذا لم يقم بالخطوات القانونية لمحاسبة المحافظ وعزله اذا تطلب الأمر.

كما أنَّ مجلس المحافظة يتحمل نفس الواجبات السابقة تجاه رؤساء الدوائر المهمة في المحافظة ويشاركهم نفس المسؤولية في النجاح وفي الفشل بناء على المواد الدستورية والقانونية السابقة، لأنَّ مجلس المحافظة له القرار الاخير في اختيار اصحاب المناصب العليا في المحافظة ونائبي المحافظ وعلى مجلس المحافظة مراقبة ادائهم ومحاسبتهم في حالة التقصير وعزلهم في حالة توفر شروط العزل القانونية وإلا فإنَّ تقصيرهم سيكون تقصيراً لمجلس المحافظة في اداء واجباته القانونية.

المبحث الأول
تكوين مجالس المحافظات

المطلب الأول: انتخاب اعضاء مجالس المحافظات

الفرع الاول: شروط الترشيح

أ. الإطار القانوني لانتخاب المحافظ

نص الدستور العراقي النافذ في مادته ١٢٢ ثالثاً "يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل مجلس المحافظة."

هذا النص الواضح يحصر الجهة التي تنتخب المحافظ بمجلس المحافظة ولا يجوز لغيرها قطعا انتخاب المحافظ، كما أكد قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ذلك في المادة السابعة (اختصاصات مجلس المحافظة) الفقرة السابعة "١. انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ انعقاد أول جلسة له." وفي نفس المادة السابقة الفقرة الثامنة نص القانون على اختصاص مجلس المحافظة لمساءلة المحافظ واقالته.

كما نص قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على الشروط الواجب توفرها في المرشح لمنصب المحافظ في المادة ٢٥ على "أولاً: يشترط في المرشح لمنصب المحافظ بالإضافة إلى شروط الترشيح المطلوب توفرها في عضو المجالس [3] أن يكون: ١. حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل. ٢. متمتعاً بالمؤهلات الأساسية اللازمة لقيادة المرفق الإداري. **٣. له خبرة في مجال عمله لا تقل عن ١٠ سنوات وممارسة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية."**

ب. رأي الجمهور بطريقة انتخاب المحافظ (مجموعات التركيز والاستبيان)

وجهنا سؤالاً للمشاركين في مجموعات التركيز حول موقفهم في حالة الدعوة إلى تعديلات دستورية لإصلاح مجالس المحافظات وبالتحديد انتخاب المحافظ الذي نص الدستور على قيام مجلس المحافظة بانتخابه، اغلبية المشاركين في مجموعات التركيز عبروا عن رغبتهم بأن يكون انتخاب المحافظ مباشرة من الجمهور وليس من قبل مجلس المحافظة، والسبب باعتقادهم هو لتخليص المحافظ من الضغوط التي يتعرض لها من أعضاء مجلس المحافظة والأحزاب السياسية التي تفرض على المرشح لمنصب المحافظ تلبية مصالحها الخاصة مقابل دعم ترشحه، بالمقابل تقوم هذه الجهات بعدم محاسبة المحافظ في حالة تقصيره في أداء عمله. في اعتقاد اغلبية المشاركين في مجموعات التركيز أنَّ تعديل طريقة انتخاب المحافظ وجعلها بالانتخاب المباشر من الشعب سوف يقوي مركز المحافظ ويساعد على مساءلته بطريقة مباشرة من المواطنين في حالة تقصيره في أداء واجباته. سألنا المشاركين في مجموعات التركيز عن المواصفات التي يجب توفرها في المرشح لمنصب المحافظ، كانت اغلبية الإجابات تركز على تمتع المرشح بخبرات تؤهله للقيام بوظيفته مثل الشهادة الجامعية والخبرة في العمل الحكومي والنزاهة وهناك رأي بين المشاركين بمنع أعضاء مجلس المحافظة من الترشح لمنصب المحافظ حتى لا تجري مساومات بينهم على المنصب كما يقول المشاركون، في الاستبيان الذي اجريناه عبر الانترنيت أجاب اغلبية المشاركين ٧٩٪ بأن يكون انتخاب المحافظ مباشرة من جمهور المحافظة، بينما فضل ١١٪ أن يكون اختياره بالتصويت داخل مجلس المحافظة كما نص عليه الدستور والقانون النافذ، وفضل ٦٪ ان يكون اختيار المحافظ عن طريق التصويت عليه في مجلس الوزراء، و٢٪ فقط فضل ان يكون اختيار المحافظ بالتصويت عليه في مجلس النواب.

ت. رأي الخبراء بطريقة انتخاب المحافظ (جلسات الطاولة المستديرة)

اتفق اغلب المشاركين على ضرورة انتخاب المحافظ مباشرة من الناخبين في المحافظة، برر أصحاب هذا الرأي من الخبراء رأيهم بأنَّ إبقاء انتخاب المحافظ من مجلس المحافظة كما نص عليه الدستور سيتركه عرضة للمحاصصة وضغط التكتلات الحزبية والابتزاز من قبل الأحزاب المتحكمة بمجلس المحافظة، اتفق اغلبية المشاركين على ضرورة ان يكون المرشح لمنصب المحافظ يمتلك المؤهلات المناسبة لأداء مهامه الوظيفية وفي مقدمتها الشهادة الجامعية والخبرة الوظيفية لمدة لا تقل عن ١٠ سنوات، بعض المشاركين ذهب إلى إبقاء انتخاب المحافظ بواسطة مجلس المحافظة لكي يستطيع المجلس مساءلته واخضاعه لمراقبته وذلك يتوافق مع النظام النيابي المطبق في العراق، اقلية من المشاركين عبروا عن رغبتهم بإعادة الحياة لقانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى لكونه حسب قولهم الأفضل لأنه ينص على تعيين المحافظ من الحكومة الاتحادية. في مقابلات شخصية مع عدد من أعضاء مجلس المحافظة السابقين عبر اغلبيتهم عن ضرورة انتخاب المحافظ مباشرة من ناخبي المحافظة لحمايته من ابتزاز مجلس المحافظة على حد قولهم.

---

[3] سوف نتحدث عن شروط الترشح لعضوية مجلس المحافظة في الفرع الثاني من هذا المطلب.

ث. رأي الاحزاب السياسية

الأحزاب السياسية الجديدة التي افرزتها حركة تشرين ٢٠١٩ في اغلبها مع انتخاب المحافظ مباشرة من الناخبين في المحافظة، موقف الأحزاب السياسية التقليدية في المحافظات ذات المكونات المتعددة مثل كركوك ونينوى كان لهم رأي مغاير وهو إبقاء آلية انتخاب المحافظ نفسها الحالية التي نص عليها الدستور من خلال مجلس المحافظة.

تحليل واستنتاج الباحث

لمنصب المحافظ أهمية كبيرة بسبب وصفه الذي نص عليه الدستور في المادة ١٢٢ ثالثاً كونه الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، وهذه الصفة ترجمها قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة ٣١ على شكل صلاحيات مهمة مثل إعداد الموازنة العامة للمحافظة وتنفيذ قرارات مجلس المحافظة (بشرط عدم تعارضها مع الدستور والقوانين النافذة) وتنفيذ السياسة العامة للدولة الموضوعة من قبل مجلس الوزراء والاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها (الاشراف هنا يعني التوجيه والتقييم وتحمل المحافظ لمسؤولية جودة اداء المرافق العامة وكونه مسؤول عن نجاحها أو فشلها في أداء اعمالها) ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد، وللمحافظ سلطة الامر على لأجهزة الأمنية المحلية والتشكيلات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الامن والنظام العاملة في المحافظة باستثناء الجيش والتشكيلات الأمنية الاتحادية. بكلمات قليلة يمكن وصف المحافظ بانه رئيس وزراء مصغر لحكومة المحافظة المحلية وبسبب جسامة المسؤوليات الملقاة على عاتقه وضع المشرع شروط يجب توافرها في المرشح لمنصب المحافظ كما نصت عليه المادة ٢٥ من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ومنها حصوله على الشهادة الجامعية الأولية على الأقل، يتمتع بالمؤهلات الأساسية اللازمة لقيادة المرفق الإداري (المحافظة) لكونه قائداً لها ومشرفاً على دوائرها والقائد له الفضل في النجاح وعليه الوزر في الفشل، ان تكون له خبرة في مجال عمله لا تقل عن ١٠ سنوات وهنا لم يوضح القانون المقصود بمجال العمل هل هو مجال عمل المرشح قبل الترشح لمنصب المحافظ وقد يكون أي مجال عمل يمارسه المرشح قبل ترشحه أو المقصود هو مجال العمل الذي يمارسه المرشح بعد فوزه بمنصب المحافظ وهو الإدارة العامة والقيادة ؟، المرجح هنا ان يكون لديه خبرة في الإدارة العامة والقيادة بقرينة ما نص عليه القانون نفسه في نفس المادة والفقرة حيث نص على أن يكون المرشح له خبرة في مجال عمله لا تقل عن عشر سنوات وممارسة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة وبناء القدرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وهذه الشروط المهمة والواضحة تبرز أهمية منصب المحافظ ودوره القيادي في تطوير المحافظة اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً، وان الشخص غير المؤهل سوف يفشل في أداء هذا الواجب القيادي وسوف ينعكس فشله على جميع مرافق المحافظة الخدمية وعلى مواطنيها وسوف يتسبب بتبديد موارد المحافظة المالية وضياع زمن غير قابل للتعويض كان يمكن استثماره لتطوير المحافظة لو كان المحافظ يتمتع بالاشتراطات التي نص عليها القانون. مجلس المحافظة هو المسؤول عن اختيار المحافظ من بين المرشحين الذين يتمتعون بهذه الصفات وتتوفر فيهم هذه الاشتراطات فاذا قام مجلس المحافظة بواجباته القانونية والأخلاقية واختار مرشح تتوفر فيه هذه الاشتراطات فأنَّه انجز مسؤولياته بنجاح وسيكون شريكاً للمحافظ في نجاحه وان اختار مرشحاً لا تتوفر فيه هذه الاشتراطات فأنَّه سيكون مخفقاً في أداء مسؤولياته وسيكون شريكاً للمحافظ في فشله.

من خلال مراجعة اراء المشاركين في الجلسات البؤرية يتبين أنَّ الرأي السائد بين المواطنين هو فشل المحافظين في أداء واجباتهم القانونية تجاه المحافظات في الفترة السابقة، ويمكن بسهولة تشخيص عدم رضا المواطنين عن المحافظين، كذلك عند مراجعة جلسات الطاولة المستديرة للخبراء والاكاديميين سنجد عدم الرضا عن أداء المحافظين في الفترة الماضية، أسباب عدم الرضا كما وردت هي عجز المحافظين عن مكافحة الفساد والفشل في أداء المرافق العامة في المحافظات وعدم تمكن هؤلاء المحافظين رغم تبديلهم من إعداد خطط تنموية تستطيع النهوض باقتصاد المحافظات وتطوير واقعها الاقتصادي والاجتماعي والبيئي كما نص عليه قانون المحافظات، ولنأخذ ملف الفقر على سبيل المثال، بمراجعة تقارير وزارة التخطيط الاتحادية الخاصة بظاهرة الفقر في العراق نستنتج أن نسب الفقر خلال الخمس سنوات الماضية لم تتحسن وأنَّه لا يظهر هناك دور مؤثر وقوي لأداء المحافظين في التخفيف من ظاهرة الفقر، ولو نظرنا لتبرير المحافظين لهذا الإخفاق وما يدافعون به عن انفسهم من اعذار ترتبط بمحدودية التخصيصات المالية من وزارة المالية الاتحادية وقلة الإيرادات المحلية والحاجة لتخصيصات مالية ضخمة لمعالجة ظاهرة الفقر لوجدنا أنَّ منهجية التفكير لدى المحافظين وما يبنون عليه أسس الدفاع عن انفسهم هو كونهم محدودي الخيارات وكونهم مجرد موظفين بدرجة وكيل وزير مكلف بتسيير شؤون المحافظة، بينما نجد أنَّ قانون المحافظات ومن خلال الاشتراطات التي اشترط توفرها في المرشح لمنصب المحافظ جعل من المحافظ قائداً يتمتع بتفكير ابداعي قادر على إعداد خطط استراتيجية لتطوير الواقع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والقائد يفترض فيه القدرة على المبادرة والقدرة على معالجة نقاط الضعف والتهديدات وابتداع الحلول وتحشيد الإمكانيات المحلية للنهوض بالمحافظة وهذا هو أساس مبدأ اللامركزية الإدارية الذي نص عليه الدستور وبناء عليه صدر قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

اغلبية المشاركين في جلسات التركيز والطاولة المستديرة والمشاركين في الاستبيان مع تعديل الدستور ليكون اختيار المحافظ من المواطنين مباشرة وليس من خلال مجلس المحافظة، هذا الرأي السائد بسبب اعتقاد اغلبية المشاركين أن مجلس المحافظة المسيطر عليه من كتل حزبية وتجمعات مصلحية خاصة (حزبية أو عشائرية) يجبر المرشح لمنصب المحافظ قبل التصويت عليه على إعطاء

تعهدات بالعمل على تنفيذ مصالحهم الخاصة والابتعاد كليا عن المصالح العامة، وبهذا يكون المحافظ ارتضى لنفسه أن يكون أداة بيد الفاسدين لتحقيق مصالحهم مقابل ان يستفيد هو شخصيا من المنصب، وما دام مجلس المحافظة هو صاحب القرار في اختيار المحافظ سيبقى المحافظ شخصاً غير مناسب للقيام بدور القائد الذي نص عليه القانون، وبهدف كسر هذه الحلقة وتحرير منصب المحافظ من سطوة التكتلات الحزبية العشائرية يجب ان يكون اختيار المحافظ من قبل مواطني المحافظة بالانتخاب المباشر، لكن هذا الرأي يصطدم بالنص الدستوري الذي خص مجلس المحافظ بانتخاب المحافظ وتعديل النص الدستوري يحتاج إجراءات معقدة ومستبعدة حاليا، لكن في حالة فتح ملف التعديلات الدستورية نتوقع ان يكون موضوع انتخاب المحافظ احد اهم النقاط المطروحة للمناقشة، وحتى ذلك الحين يمكن اللجوء إلى بدائل أخرى تؤدي نوعا ما إلى تحرير منصب المحافظ وتخفيف سطوة التكتلات الفاسدة التي تريد المحافظ مجرد اداة لتنفيذ مصالحها الخاصة، لذلك نوصي بالاتي:

1. تعديل قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لتحديد ولاية المحافظ بدورتين انتخابيتين فقط، ولا يقبل ترشيح أي شخص شغل منصب المحافظ سابقا لمدة ٨ سنوات. والهدف من هذا الاجراء هو الحد من شبكات المصالح الخاصة التي تجد فرصة كبيرة للتشكل والترسخ مع طول مدة بقاء نفس الشخص في المنصب القيادي.
2. تعديل قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل لينص على إلزام مرشحي انتخابات مجالس المحافظات بإعلان مرشحهم لمنصب المحافظ عند الترشح لانتخابات مجالس المحافظات لكي يعرف الناخب من سيصوت له المرشح في حالة فوزه بعضوية مجلس المحافظة أو تعديل قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدل لحصر المرشحين لمنصب المحافظ في اول خمسة فائزين في انتخابات مجلس المحافظة الحاصلين على اعلى الأصوات، لان حصول هؤلاء الفائزين على هذه الأصوات مؤشر واضح على شعبيتهم.
3. تعديل قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لينص على إلزام مجلس المحافظة بجعل جلسة انتخاب المحافظ علنية وبإشراف ممثلي السلطة القضائية وبحضور ممثلي مؤسسات المجتمع المدني (منظمات غير حكومية ونقابات واتحادات مهنية) وبتغطية إعلامية شاملة، يهدف هذا الاجراء لجعل عملية اختيار مجلس المحافظة للمحافظ شفافة وتحت انظار المواطنين وزيادة فرص المرشحين المؤهلين للفوز بهذا المنصب في حالة اجراء عملية انتخاب المحافظ علنية.

الفرع الثاني: آلية انتخاب الاعضاء

أ. الإطار القانوني لآلية انتخاب الأعضاء

آلية انتخاب مجالس المحافظات مدرجة في قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل، طريقة الانتخاب المعتمدة في هذا القانون هي سانت ليغو المعدلة، يشترط في المرشح لانتخابات مجالس المحافظات أن يكون كامل الأهلية أتم ٢٨ سنة وأن يكون حاصلاً على شهادة البكالوريوس أو ما يعادلها مع السماح للقوائم الانتخابية تخصيص نسبة لا تزيد على ٢٠٪ من عدد المرشحين لشرائح المجتمع من حملة شهادة الدبلوم أو الإعدادية أو ما يعادلهما، كما يشترط في المرشح أن يكون حسن السيرة والسلوك غير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف بما فيها قضايا الفساد المالي والإداري والمالي بحكم قضائي بات سواء كان مشمولاً بالعفو عنها من عدمه، وان يكون المرشح من أبناء المحافظة التي يترشح عنها بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيما فيها بشكل مستمر مدة لا تقل عن عشر سنوات، غير مشمول بأحكام إجراءات المساءلة والعدالة أو أي قانون يحل محله، غير محكوم بسبب اثراء غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي بات، وان لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية (عدا الموظفين المدنيين فيها) أو من القضاة المستمرين بالخدمة عند الرشيح. يمكن للمرشحين الدخول في قائمة منفردة أو قائمة تتكون من أكثر من مرشح، ويمكن للناخب التصويت للقائمة أو للقائمة واحد المرشحين فيها، كما يجوز انتخاب القائمة المنفردة، وتكون المحافظة بحدودها الإدارية دائرة انتخابية واحدة، تقسم الأصوات الصحيحة لكل قائمة على الأعداد التسلسلية (1.9 , 3 , 5 , 7 , 9 , ... الخ) وبعدد مقاعد الدائرة الانتخابية ويتم اختيار أعلى النواتج حتى استنفاذ جميع مقاعد الدائرة الانتخابية. توزع المقاعد على مرشحي القائمة ويعاد ترتيب المرشحين استناداً لعدد الأصوات التي يحصل عليها المرشح ويكون الفائز الأول هو من يحصل على أكثر عدد من الأصوات ضمن القائمة المفتوحة وهكذا بالنسبة لبقية المرشحين على ان تكون امرأة بعد نهاية كل ثلاثة فائزين بغض النظر عن الفائزين من الرجال كما يشترط في المرشح لانتخابات. كما نص قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل على تخصيص مقاعد للأقليات في عدد من المحافظات، ٣ مقاعد في مجلس محافظة بغداد (مقعد لكل من المسيحين، الصابئة المندائيين والكرد الفيلين)، ٣ مقاعد في مجلس محافظة نينوى (مقعد لكل من الايزيديين، المسيحيين والشبك)، مقعد واحد للمسيحين في مجلس محافظة البصرة، مقعد واحد للكرد الفيلين في مجلس محافظة واسط، مقعد واحد للصابئة المندائيين في مجلس محافظة ميسان، مقعد واحد للمسيحيين في مجلس محافظة كركوك، تخصص مقاعد الأقليات للقوائم التي تحصل على أعلى الأصوات وللفائز بأعلى الأصوات في القائمة الفائزة. تستخدم أجهزة العد والفرز الالكتروني وأجهزة تسريع النتائج.

ب. رأي الجمهور بآلية الانتخاب (مجموعات التركيز والاستبيان)

اغلبية المشاركين اعتبر ان عمر ٢٨ سنة للمرشح مناسب باعتبار ان الشاب في هذا العمر تخرج من الكلية واكتسب خبرة قليلة في العمل لكنها كافية نوعا ما، المشاركون من الشباب فضلوا أن يكون عمر المرشح الأدنى هو نفسه عمر المقترع أي ١٨ سنة أو ٢٥ سنة، بينما المشاركين الأكبر سنا خصوصا من فئة شيوخ العشائر فضلوا أن يكون المرشح فوق الأربعين لكونهم يعتقدون أنَّ هذا العمر مناسب لشغل منصب مهم مثل عضو مجلس محافظة، واتفق اغلبية المشاركين على حصول المرشح على شهادة جامعية على الأقل للترشح، واتفق اغلبية المشاركين على أهمية شرط حسن السيرة والسلوك للمرشح وعدم شموله بالعفو سابقا في جرائم الفساد المالي و الإداري، سألنا المشاركين في مجموعات التركيز حول آلية انتخاب مجالس المحافظات، أغلبيتهم اجابوا بانهم يفضلون آلية مشابهه لما جرى في انتخابات البرلمان في العاشر من أكتوبر ٢٠٢١، من حيث الترشيح الفردي والدوائر المتعددة والعد والفرز الالكتروني، حسب رأي الأغلبية أنَّ هذه الطريقة افضل لأنَّها تعكس توجهات الشارع وتسهل على الناخبين اختيار ممثليهم الأقرب لهم مما يسهل التواصل بين الناخب والمرشح ويزيد من قدرة الناخب على مساءلة المرشح بعد فوزه، من جهة أخرى عبر اغلبية المشاركين عن قناعتهم بأنَّ آلية انتخابات البرلمان الأخيرة انتجت فوز عدد من المستقلين وهذا يعد برأيهم تقدماً جيداً ومشجعاً لتقليل هيمنة الأحزاب التقليدية التي تملك المال السياسي والنفوذ والتي لم يكن أداء ممثليها جيداً في مجالس المحافظات السابقة، في الاستبيان سألنا المشاركين عن شكل الدائرة الانتخابية المفضلة لديهم، أجاب ٤١٪ بأن تكون المحافظة دائرة انتخابية واحدة، ٣٠٪ فضل ان تقسم المحافظة ٣-٥ دوائر انتخابية، ٢٨٪ فضل ان تقسم المحافظة لعدة دوائر انتخابية بعدد مقاعد مجلس المحافظة، من هذا الإجابات نعرف أنَّ أغلبية المشاركين في الاستبيان لا يرغبون بإبقاء المحافظة دائرة انتخابية واحدة، سألنا المشاركين في الاستبيان عن مدى رضاهم عن طريقة توزيع مقاعد البرلمان في الانتخابات الأخيرة لقياس رضاهم عن تقسيم المحافظة لعدة دوائر انتخابية وكانت اجابة ٣٦٪ بانها سيئة، ٣٥٪ مقبولة، ٢٠٪ جيدة و٨٪ ممتازة، هذا يعني أنَّ اغلبية الإجابات كانت مع طريقة التوزيع التي جرت بدرجات متفاوتة مقابل إجابات اعتبرتها سيئة. سألنا المشاركين عن رأيهم في كوتا النساء وكوتا الأقليات، كان الأغلبية مع بقاء كوتا النساء وكوتا الأقليات للحفاظ على الحد الأدنى من التمثيل العادل لهذه الفئات، هنا لا بد من تسجيل اراء قليلة، ولكن تستحق الذكر لبعض النساء المشاركات في مجموعات التركيز ضد كوتا النساء باعتبار ان النساء قادرات على الحصول على التمثيل المناسب بدون كوتا ولكون الأحزاب السياسية استطاعت حسب رأيهن من استثمار هذه الكوتا لمصالح حزبية وليس لمصلحة النساء وحقوقهن.

ت. رأي الخبراء بآلية الانتخاب (جلسات الطاولة المستديرة)

تراوح العمر المناسب للمرشح حسب رأي اغلبية المشاركين بين ٢٥-٣٠ سنة، والبعض ذهب إلى أكبر من ذلك، اتفق اغلبية المشاركين على كون شهادة البكالوريوس شرط للترشح مع رأي تبناه البعض ان تكون الإعدادية هي الشهادة المعتمدة للمرشح، كما اشترط اغلبية المشاركين توفر الخبرة الإدارية والمشاركة في دورات تأهيلية للمرشحين، وضرورة إلزام المرشح الذي يشغل منصب حكومي بالحصول على إجازة من الدوام قبل فترة ٣-٦ أشهر قبل يوم الانتخابات لمنع استغلال المنصب لمصلحة المرشح.

حول النظام الانتخابي الذي يعتقد المشاركون انه اكثر عدالة فهم يريدون تطبيق احد نظم الأغلبية وهو (نظام الصوت الواحد غير المتحول) الذي طبق في انتخابات مجلس النواب ٢٠٢١، لأنَّه يساهم في وصول المرشحين المستقلين، بالإضافة إلى إعطاء فرصة للأحزاب الناشئة، هذا النظام القائم على تقسيم العراق لدوائر صغيرة لا يتعدى حجم الدائرة خمسة مقاعد ويكون الترشيح فردياً، كما طرح اخرون أفكار مثل اعتبار كل قضاء دائرة انتخابية وإعادة النظر في تقسيم الدوائر الانتخابية التي جرت بموجبها انتخابات مجلس النواب ٢٠٢١، بحيث تتوفر في عملية التقسيم أهم معيارين لتقسيم الدوائر الانتخابية هما: الجوار الجغرافي والعدالة، وطرح اخرين أن يكون لكل مقعد دائرة انتخابية، بينما رجحت اقلية من المشاركين إبقاء المحافظة دائرة انتخابية واحدة وإبقاء نظام سانت ليغو بصيغته الاصلية وليس المعدلة التي أدرجت في قانون الانتخابات رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل. في حين طرح اخرون رأياً مختلفاً وهو تطبيق أحد النظم المختلطة بأنَّ تقسم مقاعد المحافظة الى قسمين نصفهم تقسم فيه المحافظة الى عدة دوائر انتخابية ويتم تطبيق أحد نظم الأغلبية ويفوز الحائز على أكبر عدد من الأصوات. في حين يكون النصف الثاني من المقاعد حسب نظام التمثيل النسبي (سانت ليغو) وتكون فيه المحافظة دائرة انتخابية واحدة، في حين أكد بعض المشاركين على ضرورة وجود تناسب بين عدد مقاعد مجلس المحافظة وعدد مقاعد ممثليها في مجلس النواب وبين عدد سكان المحافظة، وضرورة ان لا تؤدي الإجراءات الفنية واللوجستية للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات الى حرمان بعض الناخبين من حق التصويت مهما كانت المبررات.

طرح عدد من الخبراء موضوع عدد المرشحين داخل القائمة الانتخابية الذي نص عليه القانون الحالي بان لا يزيد عن ضعف عدد مقاعد الدائرة الانتخابية واعتبر هذا النص غير دستوري لانه ينطوي على عملية غش للناخب (حسب قوله) وميزة غير قانونية للقوائم الانتخابية المتعددة مقابل القوائم الفردية, وان تضمين القائمة الانتخابية اكثر من عدد مقاعد الدائرة الانتخابية اجراء ينم عن خداع واضح لجمع أصوات انتخابية بدون مسوغ قانوني لان المشرع يعلم يقينا ان عدد من المرشحين لن يحصل على مقعد حتى لو فازت قائمته بكل مقاعد المجلس وهي حالة شبه مستحيلة, لذلك من الضروري حسب راي هذا الخبير الغاء هذا النص القانوني وجعل عدد مرشحي القوائم اقل او يساوي عدد مقاعد الدائرة الانتخابية.

اتفق اغلبية المشاركين على ضرورة إبقاء كوتا النساء بسبب وجود تمييز ضد النساء في كثير من المحافظات، ولكون كوتا النساء هي بالأصل مبدأ اقره الدستور بانتخابات مجلس النواب، في حين كان هناك رأياً شكل اقلية ضئيلة اعتبر كوتا النساء إساءة لكرامة المرأة العراقية. بينما أشار اخرون الى فرض كوتا النساء لمرحلة زمنية محدودة لسبع دورات انتخابية ثم الغائها.
بخصوص كوتا المكونات فقد اختلفت الآراء حيث أشار المشاركون في عدد من المحافظات بإلغاء المقاعد المخصصة لكوتا المكونات واغلب هذه الآراء كانت في المحافظات ذات اللون الاجتماعي الواحد، في حين أكد آخرون على ضرورة تخصيص مقاعد للمكونات كونهم يشكلون مكونات عراقية اصيلة بالإضافة أن توزيعهم الجغرافي ونسبتهم بين السكان ربما لا تؤهلهم للحصول على مقعد. واعتبر اخرون أنَّ كوتا المكونات تشتت أصواتهم وأن كوتا اليزيدين أقل مما يستحقون من مقاعد.
بخصوص التصويت الخاص كان الأغلبية مع ابقائه باعتباره حقاً والغائه يعتبر مصادرة لحق دستوري. هناك آراء متعددة منها ان يكون التصويت في يوم الاقتراع ولمن كان في الواجب فقط، وكان هناك رأي ان يلغى التصويت الخاص للعسكريين وقوى الامن الداخلي وابقائه فقط للنازحين، بينما اقترح آخرون أن يكون التصويت الخاص في نفس يوم التصويت العام.
ايد اغلبية المشاركون اعتماد البطاقة البايومترية والأجهزة الالكترونية للعد والفرز وتسريع النتائج لأنَّها أدت للحد من التزوير والخروقات وحشو الصناديق، في حين طلب آخرون أن يكون مع العد والفرز الالكتروني عد وفرز يدوي لإعطاء المزيد من الثقة للعملية الانتخابية، في حين اقترح قلة من المشاركين العودة للعد والفرز اليدوي لكونه الأفضل من وجهة نظرهم.
ناقشنا مع المشاركين موضوع الجرائم لانتخابية لأهميتها، يرى اغلب المشاركين ضرورة تشديد العقوبات على الجرائم الانتخابية وتوحيد عقوبات الجرائم الانتخابية مع العقوبات المدرجة في قانون العقوبات العراقي فيما يخص جرائم التزوير والتخريب باعتبارها جرائم خطيرة تمس آثارها النظام الديمقراطي في العراق واستقراره، كذلك ضرورة حجب أصوات المرشح والحزب الذي يرتكب جريمة انتخابية منصوص عليها في القانون الانتخابي.
أكد المشاركون على ضرورة التزام جميع الجهات ذات العلاقة بدورية انتخابات مجالس المحافظات واحترام المادة ٤٩ من قانون انتخابات مجالس المحافظات رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل التي نصت على دورية اجراء انتخابات مجالس المحافظات كل اربع سنوات تبدأ بأول جلسة للمجلس، وقد أشار المشاركون الى أن السبب في عدم اجراء انتخابات مجالس المحافظات بعد ٢٠١٣ هو خضوع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات للمحاصصة الحزبية وان الحكومة قصرت عندما لم تحدد موعد اجراء انتخابات مجالس المحافظات، وان مجلس محافظة كركوك لم تجري انتخابات لاختيار أعضاءه منذ ٢٠٠٥ لحد الان.
ناقشنا في الجلسات أيضا موضوع مصادر تمويل الحملات الانتخابية وكانت اغلبية المشاركين تطالب بالحد من استخدام مقدرات واموال الدولة في الحملات الانتخابية للمرشحين والأحزاب السياسية وعدم استخدام النفوذ الحكومي للمرشح، اقترح المشاركون عدداً من المقترحات في هذا المسار منها تشريع قانون مستقل أو ملحق بقانون الانتخابات ينظم عملية الانفاق على الحملات الانتخابية ويتم فيه تحديد السقف الأعلى للأنفاق الانتخابي للمرشحين والأحزاب السياسية، فتح حساب مصرفي للحملة الانتخابية لكل مرشح وحزب سياسي مستقل عن بقية حسابات الحزب ليكون خاضعا لرقابة هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية ودائرة الأحزاب السياسية في مفوضية الانتخابات، اخضاع الشركات المختصة بتصميم وعمل الدعاية الانتخابية للمرشحين أيضا للسقف المحدد للأنفاق الانتخابي.
اقترح عدد من المشاركين أموراً لضمان عدالة ونزاهة الانتخابات، منها قيام منظمات المجتمع المدني بتوعية وتثقيف الناخبين ومشاركتها الفاعلة في الرقابة على العملية الانتخابية بتفاصيلها، وتفعيل قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ ودعم الجهود وتفعيل كافة التشريعات لضمان تحييد المؤثرات السياسية على العملية الانتخابية، ومنع أي حزب يمتلك جناح أو تنظيم عسكري من المشاركة في الانتخابات تطبيقا لقانون الأحزاب السياسية والدستور العراقي لأنَّ هذه التنظيمات العسكرية تؤثر سلباً على نزاهة وعدالة الانتخابات، دعم السلطات القضائية والقانونية لكي تزاول اعمالها ومهامها القانونية بحيادية وبدون تدخل او تأثير سياسي، فسح المجال بشكل اكبر للشباب والمرأة للمشاركة في العملية الانتخابية سواء كناخب أو مرشح، مراقبة حثيثة للحملات الانتخابية من قبل المنظمات غير الحكومية والنقابات ووسائل الاعلام، تعزيز الدور الرقابي للحقوقيين على متابعة المخالفات ورصد الجرائم الانتخابية وتشديد العقوبات عليها، تعزيز شفافية عمل المفوضية العليا للانتخابات وتعزيز تعاونها مع شركاء العملية الانتخابية خاصة الأحزاب والمنظمات المدنية ووسائل الاعلام والتزامها بالتوقيتات والروزنامة الانتخابية.

ث. رأي الاحزاب السياسية

تباينت اراء الأحزاب السياسية حول آلية الانتخابات من حيث شكل الدائرة الانتخابية ومن حيث طريقة الترشح وطريقة احتساب الأصوات، الأحزاب الجديدة بالعموم مع تقسيم المحافظة الواحدة إلى عدة دوائر اصغر، باستثناء عدد قليل جدا مع إبقاء المحافظة كدائرة واحدة، باستثناء حزب واحد من الأحزاب الجديدة الذي لديه رأي مخالف وغريب وهو ان يتم دمج عدة محافظات متجاورة في دائرة انتخابية واحدة، عدد من الأحزاب الجديدة ذات التوجه اليساري اشارت إلى ضرورة الغاء صلاحية التشريع لمجالس المحافظات والإبقاء فقط على صلاحية المراقبة بهدف الحفاظ على الحقوق الشخصية والحريات التي ضمنها الدستور للمواطنين والتي شرعت عدد من الحكومات المحلية تشريعات محلية للحد منها، الأحزاب التقليدية التي حققت نتائج جيدة في انتخابات البرلمان في أكتوبر ٢٠٢١ أبدت رغبتها في إبقاء نفس الآلية من حيث تقسيم المحافظة إلى دوائر اصغر والترشيح يكون فردياً بطريقة الصوت

غير القابل للتحويل، باستثناء بعض الأحزاب التي ذهبت إلى ضرورة العودة إلى طريقة سانت ليغو مع تعديل النسب قليلا، أحزاب الأقليات (المكونات) مع إبقاء المحافظة كدائرة انتخابية واحدة، هناك حزب واحد تقليدي أشار إلى تفضيله اعتماد نظام انتخابي مختلط من خلال تحديد عدد من المقاعد ليتم انتخابها عن طريق القوائم وتكون المحافظة دائرة انتخابية واحدة، بينما يحدد عدد اخر من المقاعد تتوزع على دوائر انتخابية أصغر وبالترشيح الفردي.

تحليل واستنتاج الباحث

جربنا في العراق منذ ٢٠٠٣ لغاية الآن عدة آليات انتخابية في تجارب انتخابية متتالية، بدأت الانتخابات بكون العراق دائرة انتخابية واحدة والترشيح عن طريق قائمة مغلقة، ثم تقسم العراق إلى دوائر انتخابية متعددة على أساس كل محافظة دائرة انتخابية والترشيح بقوائم مفتوحة، ثم وصلنا إلى تقسيم المحافظات إلى دوائر انتخابية اصغر والترشيح فردي، هذه التحولات في آلية الانتخابات تؤشر البحث عن افضل نظام انتخابي يمكن أن يثق فيه الشعب ويؤدي لتمثيل حقيقي عن ارادته، لكن بالمقابل نلاحظ انخفاضاً في نسبة مشاركة الناخبين وتنامي ظاهرة العزوف عن التصويت، في الدول الديمقراطية ذات التاريخ الطويل في التجربة الديمقراطية نجد أيضا ظاهرة العزوف ولكن الفرق يكمن في أسباب الظاهرة، في الدول ذات الديمقراطيات العريقة نجد أنَّ كثيراً من الناخبين لا يشاركون في التصويت لكنهم بنفس الوقت يثقون بالعملية الانتخابية ويعترفون بأهميتها ولكنهم يكتفون بغيرهم للتعبير عن ارادتهم السياسية التي ترتكز عادة على مصالحهم الحالية والمستقبلية، بينما في العراق نجد ان العزوف هو بالحقيقة نتيجة للشعور بالإحباط لدى الناخب من إمكانية تغيير الوضع الحالي من خلال آلية الانتخابات ونتيجة فقدان الثقة في كون نتائج الانتخابات قادرة على تغيير أداء الحكومة والتخلص من الفساد وسوء الخدمات.

لدى بعض الأحزاب السياسية القدرة على التكيف مع الأنظمة الانتخابية المختلفة واصبح لديها الخبرة الضرورية للتعامل مع هذه الأنظمة المختلفة بحرفية عالية بينما نجد أن اغلبية الأحزاب السياسية لا تجيد التعامل مع الأنظمة الانتخابية المختلفة ولا تستطيع تحليلها لإعداد خريطة الترشيح بشكلها الصحيح، هذه النتيجة توصلنا لها من دراسة نتائج الانتخابات البرلمانية الأخيرة التي أجريت بطريقة الصوت الواحد غير القابل للتحويل وبدوائر انتخابية صغيرة، فقد اجرى فريقنا البحثي دراسة معمقة لنتائج الأحزاب السياسية المختلفة وفي جميع الدوائر الانتخابية وخرجنا بخلاصة تقول ان الأحزاب التي حققت اعلى عدد من المقاعد هي التي رشحت عدد مرشحين يناسب عدد المقاعد لكل دائرة انتخابية وبنفس الوقت وجهت جمهورها لانتخاب مرشحيها والتأكد من استلام جمهورها لبطاقات محدثة من المفوضية، بينما الأحزاب المؤتلفة التي رشحت عدد يفوق عدد المقاعد في الدائرة الانتخابية الواحدة لم تستطع الفوز في اغلب الدوائر الانتخابية التي رشحت فيها بسبب تبديد أصوات جماهيرها بين عدة مرشحين متنافسين في نفس الدائرة على الرغم من أن الأصوات التي جمعتها بعض هذه الأحزاب بمجموعها لكل مرشحيها المتنافسين هي اكبر من عدد الأصوات التي حصل عليها المرشحون الفائزون لأحزاب أخرى رشحت عدداً مرشحين يناسب عدد المقاعد في نفس الدائرة الانتخابية أو اقل، الفكرة التي يجب ان تدركها مكائن الأحزاب الانتخابية هي ان لكل نظام انتخابي خصائص مميزة يجب عليهم مراعاتها عند تصميم حملتهم الانتخابية.

يجب علينا بحث النظام الانتخابي من منظورين، منظور الأحزاب السياسية الذي تحدثنا عنه قليلا والذي يركز على استثمار شعبية ومقبولية شخصيات قيادية في الحزب واستخدام هذه الشعبية لأقناع الناخبين للتصويت لقوائم حزبية تتضمن شخصيات غير معروفة للناخب ولا يمكن لها الفوز اعتمادا على رصيدها الجماهيري الخاص، لذلك تجد هذه الأحزاب التي لديها زعامات وشخصيات لديها رصيد شعبي تحاول تصميم النظام الانتخابي لمصلحتها وجعل هذا النظام قدر الإمكان يركز على دوائر انتخابية اكبر وطريقة الترشيح تكون بالقوائم الحزبية المغلقة أو المفتوحة وبالتالي طريقة الصوت القابل للتحويل، بينما نجد أحزاب أخرى خصوصا الجديدة والتي تأسست حديثاً والتي لا تملك زعامات لها رصيد جماهيري كبير وليس لديها موارد مالية ضخمة تستثمرها كما الأحزاب الكبيرة التقليدية نجد ان هذه الأحزاب تريد ان يكون النظام الانتخابي مؤسساً على الدوائر الانتخابية الأصغر قدر الإمكان لكي يكون التنافس مباشراً بين المرشحين كأشخاص بدون الاستعانة بسمعة قيادات حزبية لها وزن جماهيري ولا يكون للموارد المالية الضخمة تأثير يذكر في هذه الدوائر لأنها صغيرة ولا تحتاج دعاية مكلفة.

المنظور الثاني هو منظور الناخب الاعتيادي غير المؤدلج وهم اغلبية الناخبين ونحن نميل أكثر لهذا المنظور لان الاهتمام به يعني الاهتمام بالناخب وهو الأساس في العملية الديمقراطية، هؤلاء يفضلون الدوائر الانتخابية الصغيرة حيث يكون المرشح معروف شخصيا لهم على الاغلب ويكون قريباً منهم للتواصل معه ومساءلته مستقبلاً، وبالطبع يفضلون الترشيح الفردي لكي يكون صوتهم موجه للمرشح نفسه وغير قابل للتحول لمرشح اخر.

من خلال مراجعة آراء جلسات التركيز وجلسات الطاولة المستديرة والمقابلات الشخصية والاستبيان نجد أن الرأي السائد هو تفضيل آلية الانتخابات التي جرت في أكتوبر ٢٠٢١، وهناك رأي عام ملحوظ يؤيد اعتماد نفس الآلية في انتخابات مجالس المحافظات القادمة، بحيث يتم تقسيم المحافظة لدوائر اصغر ويكون الترشيح فردي بطريقة الصوت غير القابل للتحويل، قد تكون للأسباب التي شرحناها سابقاً دور في تفضيل اغلب المواطنين لهذه الآلية، نرى رجاحة الرأي الذي فضل هذه الالية في انتخابات مجالس المحافظات لكون هذه المجالس ذات طبيعة خدمية وليست ذات طبيعة سياسية ومن المهم ان يكون التواصل قوي بين المرشح والناخب.

من زاوية أخرى يمكن بحث رغبة الأحزاب السياسية في استثمار رصيدها الجماهيري وتحويل هذا الرصيد إلى مقاعد في مجلس المحافظة من خلال إبقاء المحافظة كدائرة انتخابية واحدة والترشيح يكون على شكل قائمة مفتوحة، مع اعتماد طريقة الصوت الواحد القابل للتحويل، مع منح فرصة للأحزاب السياسية الناشئة للتنافس مع الأحزاب السياسية التقليدية التي تملك موارد مالية وبشرية كبيرة، وهذا من باب تكافؤ الفرص، وهكذا نتيح المجال للناخب ان يختار بين المرشحين وله حق الاختيار بين مرشح من الأحزاب التقليدية أو من الأحزاب الناشئة وهذا يتوافق مع منهجية الديمقراطية التي تقوم على أساس التنافس الحزبي، وهذه المنهجية في التفكير يمكن ترجمتها لواقع من خلال اقتراح تعديل قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل باعتماد طريقة سانت ليغو الاصلية غير المعدلة، بحيث تكون الأرقام التي تقسم عليها ارقام الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها قوائم المرشحين (الفردية وغير الفردية) هي الأرقام الفردية الصحيحة، بدون كسور، وهكذا تكون الأرقام (1، 3، 5 ، 7 ...) وليس كما نص عليه القانون الذي يبدأ من 1.9 ، في هذه الحالة تكون فرصة الأحزاب الناشئة اكبر في منافسة الأحزاب التقليدية.

نص قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل على شرط الحد الأدنى لعمر المرشح هو ٢٨ سنة وقد تم تخفيض العمر من ٣٠، النقاش الذي دار حول هذه النقطة في جلسات التركيز وجلسات الخبراء كان مهم وبين ان الشباب يفضلون تخفيض شرط العمر ليكون بين ١٨ و٢٥ سنة، وكما هو معروف فان العراق بلد شاب، حيث نسبة الشباب بين السكان تتجاوز 55%، ومن حق هذه الفئة العمرية ان يكون لها تمثيل يساوي ثقلها العددي لكي يكون اقرب لمشاكلها وهمومها، على الطرف الاخر نجد الفئات الأكبر عمرا وهي الفئات المسيطرة اجتماعيا تفضل ان يكون عمر المرشح اكبر على أساس ان عضو مجلس المحافظة مكلف بمسؤوليات كثيرة ومهمة تحتاج لشخص لديه خبرة ليتمكن من إنجازها ولكن الواقع الحالي والتقدم التكنلوجي يبين لنا ان هذا الافتراض لم يعد قائما بشكل قاطع، لأننا نرى شباب اليوم يمتلكون معلومات ومعارف كثيرة بسبب سهولة الحصول على المعلومات وتوفرها، هذا لمن لديه الهمة والرغبة من الشباب. لذلك نرى ان شرط الخبرة مهم، ولكنه لا يرتبط بالعمر بشكل قاطع، من ناحية أخرى وجدنا ان قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ في المادة التاسعة نص على اشتراط فيمن يريد تأسيس حزب سياسي اكمال ٢٥ سنة، فكيف سمح القانون لشاب يبلغ من العمر ٢٥ سنة ان يؤسس حزب سياسي، ولكن قانون اخر يمنعه من الترشح لانتخابات مجالس المحافظات ؟!، لذلك نرى من المهم ان تنسجم البيئة القانونية للعمل السياسي من خلال تخفيض عمر الشخص الراغب بالترشح في انتخابات مجالس المحافظات إلى ٢٥ سنة كما نص عليه قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥.

رغم ان هنام كذلك اتجاه يقول ان الشهادة الدراسية ليست معياراً مهماً في عضو مجلس المحافظة باعتبار ان المجالس خدمية ودورها ان تعبر عن رأي المواطنين وليست مجالس تقنية لكون الدوائر القطاعية هي الجهات التقنية المتخصصة، لكن مع ذلك لا بد لعضو مجلس المحافظة ان يكون مؤهلا علميا على الأقل في الحد الأدنى للممارسة دوره الرقابي – التشريعي – التنظيمي الذي رسمه له القانون، عليه نتفق مع الأغلبية على كون الشهادة الجامعية (البكالوريوس) هي الحد الأدنى المقبول للمرشحين.

بخصوص الدوائر الانتخابية وكيف شكلها، الرأي الأرجح مع تقسيم المحافظة لعدة دوائر على عدد مقاعد الكوتا النسائية كما جرى في انتخابات أكتوبر ٢٠٢١، رأي اخر فضل جعل كل قضاء بحدوده الإدارية دائرة انتخابية ويكون عدد مقاعدها يناسب عدد سكانها، ولكن هذه الطريقة في توزيع الدوائر الانتخابية لن تحل إشكالية مقاعد كوتا النساء، التي يمكن حلها فقط من خلال جعل عدد الدوائر الانتخابية مساويا لعدد كوتا النساء.

بالنسبة لمقاعد كوتا الاقليات كانت اغلبية الآراء انها مهمة ويجب الحفاظ عليها مع جعل المحافظة كلها دائرة انتخابية واحدة بخصوص كوتا الأقليات ويمنح الجميع حق التصويت كما جرى في انتخابات مجلس النواب الأخيرة بالنسبة لمقاعد الكون المسيحي.

نتفق مع اغلبية المشاركين على أهمية اعتماد تكنلوجيا تسريع العد والفرز التي استخدمت في الانتخابات البرلمانية الأخيرة والتي اثبتت مصداقيتها ورضا اغلبية الخبراء عنها.

كما نجد ان السماح للقوائم الانتخابية بتجاوز عدد المرشحين فيها عدد مقاعد الدائرة الانتخابية امر غير معقول وغير مقبول وينطوي على تمييز وخرق لتكافؤ الفرص بين المرشحين في القوائم غير الفردية مع القوائم الفردية ولا بد من إلزام القوائم بان لا يزيد عدد المرشحين فيها عن عدد مقاعد الدائرة الانتخابية.

الجرائم الانتخابية المنصوص عليها في قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل غير كافية وليست رادعة كفاية ويجب إعادة النظر فيها مع ربط الجرائم الانتخابية وعقوباتها بقانون العقوبات العراقي باعتبار ان هذه الجرائم خطيرة وتؤدي للإضرار بثقة المواطنين بالنظام السياسي للدولة.

طرح عدد من المشاركين في جلسات التركيز وجلسات الخبراء موضوعاً مهماً لا تتطرق له النصوص القانونية عادة، وهو موضوع تحديد سقف اعلى للإنفاق على الدعاية الانتخابية، من المهم ان يتضمن قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل نصا يتضمن السقف الأعلى للإنفاق على الحملات الانتخابية للمرشحين بما يناسب حجم الدائرة الانتخابية وعدد الناخبين، هذا النص سوف يرشد الانفاق ويعزز فرص المرشحين ممن لديه موارد مالية متواضعة للمنافسة ويقلل من الاسراف في الدعاية الانتخابية الزائدة عن الحاجة.

عليه نوصي بالآتي:

1. بخصوص النظام الانتخابي المقترح لانتخاب اعضاء مجالس المحافظات نقدم خيارين:

أ. تعديل المادتين 12 و23 من قانون انتخاب مجالس المحافظات رقم 12 المعدل، وذلك بتقسيم المحافظة الى عدد من الدوائر الانتخابية حسب عدد مقاعد كوتا النساء في المحافظة، وجعل الترشيح فردي، واستخدام نظام الصوت الواحد غير المتحول، بحيث تنظم بنية ورقة الاقتراع على اساس تضمن اسماء المرشحين.

ب. أو تعديل المادة 12 فقط من قانون انتخابات مجالس المحافظات بجعل عملية تقسيم الاصوات الصحيحة للقوائم الانتخابية على الاعداد (1.4-3-5-7-9-الخ)، بدلا من بدأ عملية التقسيم ب (1.9) في النص الحالي. لان نظام سانت ليغو يفقد ميزاته إذا تجاوزت عملية بدأ التقسيم بأكثر من (1.4)، ولفسح المجال ايضا امام الاحزاب المتوسطة والناشئة للولوج الى مجالس المحافظات.

على ان يتم تعديل الفقرة سادسا من المادة الأولى من القانون رقم 12 لسنة 2018 وذلك بجعل قائمة المرشحين تتكون من عدد لا تزيد عن عدد مقاعد مجلس المحافظة او الدائرة الانتخابية لا ان يكون ضعفها.

2. تعديل قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل ليتضمن حد اعلى للإنفاق على الدعاية الانتخابية يتناسب مع حجم الدائرة الانتخابية وعدد الناخبين، وهذا يتطلب تخصيص حساب مصرفي واحد لكل مرشح فرد أو قائمة انتخابية للإدارة المالية للحملة الانتخابية مع فرض الرقابة على هذا الحساب المصرفي من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي. وتفعيل النظام الانتخابي رقم 1 لسنة 2013 الذي أصدرته المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

3. تعديل قانون انتخابات المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل لينص على اعتماد أجهزة العد والفرز الالكتروني وتسريع النتائج والبطاقة البايومترية في التصويت.

4. تعديل قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل لاشتراط عمر المرشح الأدنى هو ٢٥ سنة ليكون متوافقاً مع المادة التاسعة من قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥. [4]

5. تعديل قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل تلزم المرشح الذي يشغل منصب وظيفي رفيع بأخذ إجازة لمدة لا تقل عن ٣ أشهر قبل يوم الانتخابات حتى لا يستغل منصبه في الدعاية الانتخابية.

المطلب الثاني: عدد اعضاء المجلس والرقابة عليه

الفرع الاول: عدد الاعضاء وامتيازاتهم

أ. الإطار القانوني الحالي لعدد اعضاء المجلس وصلاحياتهم وامتيازاتهم

نصت المادة الثالثة من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ان مجلس المحافظة يتكون من عشرة مقاعد ويضاف مقعداً لكل ٢٠٠ ألف نسمة من سكان المحافظة لما زاد عن المليون حسب أحدث إحصائية معتمدة وفقاً للبطاقة التموينية التي على أساسها تم وضع سجل الناخبين، على ان لا يزيد عدد مقاعد مجلس المحافظة عن ٣٥ مقعد, لكن قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 المعدل لم ينص على حد اعلى لعدد مقاعد مجالس المحافظات وعليه يكون العدد العلى مفتوح. لكي يقوم عضو مجلس المحافظة بواجباته نص قانون المحافظات على عدد من الامتيازات والحقوق التي يتمتع بها عضو المجلس وهي حرية ابداء آرائهم في المناقشات [5]، كما يستحق عضو المجلس في مقابل خدمته مكافئة شهرية تعادل ما يتقاضاه المدير العام من راتب ومخصصات [6]، وتعتبر مدة عضوية العضو الموظف في مجلس المحافظة خدمة لأغراض العلاوة والترفيع والتقاعد [7] اما صلاحيات أعضاء مجلس المحافظة فهي منبثقة من اختصاصات مجلس المحافظة المدرجة في المادة السابعة من قانون المحافظات والمدرجة بالتفصيل في المطلب التمهيدي من هذه الدراسة.

ب. رأي الجمهور بعدد الاعضاء والامتيازات الممنوحة لهم (مجموعات التركيز والاستبيان)

اغلبية المشاركين في مجموعة التركيز مع تقليص عدد الأعضاء ويعتبرون ان العدد المدرج في قانون المحافظات مناسب لكن هناك رأي أخر لبعض المشاركين بان المهام التي على مجلس المحافظة القيام بها وهي عديدة ومتشبعة تستدعي ان يكون عدد الأعضاء مناسباً وتقليص العدد ليس هو الاجراء الأفضل، بخصوص امتيازات الأعضاء فأنَّ اغلبية المشاركين يعتقدون أنَّ هذه الامتيازات

---

[4] تتضمن المادة التاسعة من قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ اشتراط عمر ٢٥ سنة لمن يريد تأسيس حزب سياسي.
[5] المادة ١٥ من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
[6] المادة ١٧ من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
[7] المادة ١٨ من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

احدى المغريات التي تدفع الناس للترشح بهدف الحصول عليها وليس بهدف تقديم خدمة للمواطنين، ويرى اغلبية المشاركين ان الغاء هذه الامتيازات سوف يساعد في تقليل عدد المرشحين الطامعين بالمنصب ويتيح فرصة اكبر لمن يريد يخدم المحافظة ومواطنيها حقيقة.

ت. رأي الخبراء بعدد الاعضاء والامتيازات والصلاحيات (جلسات الطاولة المستديرة)

اختلفت اراء الخبراء بخصوص عدد أعضاء مجلس المحافظة ولكن الرأي السائد كان تقليص عددهم عما كان عليه عند انهاء اعمال مجالس المحافظات، عدد كبير من المشاركين كان يؤيد ما نص عليه قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل من عدد أعضاء يبدأ من عشرة ويزيد مقعد لكل ٢٠٠ الف نسمة لما زاد على المليون نسمة من سكان المحافظة، وذهب اخرون الى اعتماد عدد ممثلي المحافظة في مجلس النواب كعدد لمقاعد مجلس المحافظة، بينما ذهبت الأقلية مع إبقاء عدد مقاعد مجالس المحافظات كما كانت قبل انهاء اعمالها بل ومع زيادتها في المحافظات الكبيرة لتمكينهم من القيام بواجباتهم في لجان المجلس.

ث. رأي الاحزاب السياسية

اغلب الأحزاب السياسية مع تقليص عدد الأعضاء ولم نجد اراءً محددة بخصوص الامتيازات والصلاحيات.

تحليل واستنتاج الباحث

عند مراجعة واجبات مجلس المحافظة التي نص عليها القانون وهي كثيرة كما ادرجناها في المطلب التمهيدي أعلاه سنعرف ان عدد أعضاء مجلس المحافظة يجب ان يناسب هذه الواجبات. هذا في حالة كون مجلس المحافظة يعد مجلساً نشطاً يمارس أعضائه وجباتهم من اجل خدمة اهل المحافظة, بحثنا عن أسباب تحديد أعضاء مجلس المحافظة بعشرة أعضاء ابتدأ وجعله بدون سقف اعلى كما نص عليه قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 المعدل لكن لم نجد تبرير مقنع, التفاوت بين عدد أعضاء مجالس المحافظات بين 10 (عدد أعضاء مجلس محافظة المثنى) ويصل الى 50 عضو (كما في مجلس محافظة بغداد), نجد من الضروري إعادة دراسة الحد الأدنى لأعضاء مجالس المحافظات ليكون منسجم علميا مع الواجبات المكلف بها المجلس بنص القانون وحتى لا تكون المجالس القادمة شكلية وغير قادرة لأسباب هيكلية من القيام بواجباتها وبالتالي تمهيد لفشل هذه المجالس حتما.

بخصوص الامتيازات الممنوحة لأعضاء مجالس المحافظات والتي كانت واحدة من الأمور التي اثارت السخط لدى المواطنين، لكون هذه الامتيازات مثل راتب ومخصصات مدير عام وسيارة خاصة وتخصيص عدد من افراد الشرطة كحماية لبيت العضو وحماية مرافقة له بحيث وصل افراد الشرطة المفرغين لحماية العضو في حالات عديدة إلى ٢٠ فرد، هذه كلها تحتاج إلى إعادة نظر، عند مراجعة ما ادلى به عدد من أعضاء المحافظة السابقين حول هذه الرواتب والمخصصات يتبين ان الوضع الاجتماعي الذي فرض عليهم خصوصاً في المناطق العشائرية واطراف المدن كلفهم نفقات كبيرة وهذه الرواتب والمخصصات بمجموعها لم تكن تكفي، لكن هذا ليس بعذر، لان المواطنين سوف يتصرفون مع عضو مجلس المحافظة بطريقة مختلفة اذا هو تصرف معهم بقدر ما يستطيع تحمله من نفقات، والبعض من أعضاء مجالس المحافظات هم وجهاء وشيوخ عشائر قبل انتخابهم لهذه المناصب وبالتالي عليهم تدبر أي نفقات اجتماعية بأنفسهم وليس من خلال رواتب ومخصصات تدفع لهم من المال العام. بالتأكيد ان سياسة الباب المفتوح واستقبال المواطنين شيء جيد ويجب على المتصدي للشأن العام القيام به للتواصل مع جماهيره لكن هذه السياسة يجب ان يصاحبها نفقات كبيرة قد يعجز عضو مجلس المحافظة عن تحمله، من الضروري ان يبقى عضو مجلس المحافظة الذي تم انتخابه للعضوية وهو قبل ذلك كان موظفاً يبقى يتقاضى نفس الراتب والمخصصات من وظيفته الاصلية، للتخلص من الفكرة التي تقول ان اغلبية المرشحين هم يبحثون عن الرواتب والمخصصات وليس خدمة المصلحة العامة، كما ان إحالة عضو مجلس المحافظة على التقاعد بدرجة مدير عام اجراء غير صحيح لكون العضو ليس موظفاً، بل هو مكلف بخدمة عامة والاصح هو عودته إلى وظيفته قبل انتخابه لعضوية مجلس المحافظة وفي حالة اكماله المدة القانونية لأحالته على التقاعد يحال بالدرجة الوظيفية الاصلية قبل انتخابه لعضوية مجلس المحافظة. أما غير الموظف فيمكن منحه مكافأة مالية شهرية تناسب ما يتقاضاه اقرانه من الموظفين بافتراض كونه موظفاً على الملاك الدائم من تاريخ تخرجه من الجامعة، وبعد انقضاء فترة عضويته في مجلس المحافظة لا يتقاضى أي راتب أو مخصصات. هذه القواعد لتنظيم ما يتقاضاه أعضاء مجالس المحافظات ضرورية للتخلص من الهدر غير المبرر للمال العام وللتخلص من حافز الحصول على المغانم المالية الذي قد يدفع الكثيرين للترشح بدون ان يكون لديهم المؤهلات والدوافع الصحيحة.

التوصيات

دراسة العدد الأدنى المناسب لعدد أعضاء مجلس المحافظة بما يتلاءم والواجبات القانونية لمجالس المحافظات.

الفرع الثاني: الرقابة على مجالس المحافظات

أ. الإطار القانوني الحالي للرقابة على عمل المجالس

نص قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في مادته الثانية الفقرة الثالثة على خضوع مجالس المحافظات لمراقبة مجلس النواب الاتحادي، كما ان ديوان الرقابة المالية يمارس دوره القانوني في الرقابة على أداء مجالس المحافظات بمقتضى قانونه رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ كما في المادة ٨ [8]، ومجلس المحافظة ينفق المال العام المخصص له ويقوم بوظيفة التخطيط من خلال مناقشة خطط المشاريع والموازنة العامة المحلية والمصادقة عليها، لذلك يخضع مجلس المحافظة لرقابة ديوان الرقابة المالية، كما ان ديوان الرقابة المالية وبمقتضى قانونه في المادة السادسة ملزم بتقويم مردودات الانفاق من المال العام ورقابة وتقويم الأداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان. عليه يخضع مجلس المحافظة لتقييم الأداء الذي يجب ان يجريه ديوان الرقابة المالية. كما ان مجلس المحافظة واعضائه يخضعون لجميع القوانين العراقية الاتحادية التي تنظم عمل مؤسسات الدولة وتحاسب العاملين في الوظائف الحكومية مثل قانون هيئة النزاهة العامة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل وقانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ وغيرها من قوانين مهمة.

ب. رأي الجمهور بالرقابة على عمل مجلس المحافظة (مجموعات التركيز والاستبيان)

أكد اغلبية المشاركين أهمية خضوع مجلس المحافظة لمراقبة جهة أعلى لتقييم عمل المجلس واعضائه وضمان حسن أدائهم لواجباتهم التي نص عليها القانون، لكن بنفس الوقت عبر اغلبية المشاركون عن عدم رضاهم عن مراقبة مجلس النواب لمجالس المحافظات في الفترة الماضية.

ت. رأي الخبراء بالرقابة على مجالس المحافظات (جلسات الطاولة المستديرة)

وبخصوص آليات الرقابة على أداء مجالس المحافظات فقد تعددت الآراء والمقترحات بهذا الخصوص، حيث اقترحوا عدداً من الأفكار منها الاكتفاء بالرقابة المالية على مجالس المحافظات من قبل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة. خضوع المجالس كبقية مؤسسات الدولة العراقية لمراقبة أعضائها من قبل القضاء وخاصة الادعاء العام، أي جعل القضاء هو الرقيب على مجالس المحافظات. تعديل قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وذلك بإلزام مجلس المحافظة بإجراء تقييم فصلي ونصف سنوي وسنوي لأعضائه ولجانه ورئاسته كمؤسسة، على أن يتم نشر نتائجها على الموقع الإلكتروني للمجلس، وكذلك إلزام هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية بإجراء تقييم مشابه ونشره أيضاً. لتعزيز شفافية عمل مجالس المحافظات ضرورة تعديل القانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل وذلك لإلزام مجالس المحافظات أن تكون جلساتها علنية ومفتوحة، وضرورة عرض هذه الجلسات على المواقع الإلكترونية الرسمية للمجالس، ونشر محاضر جلساتها. في مقابلة شخصية مع عضو مجلس محافظة سابق واستاذ جامعي أشار إلى أهمية وجود رقابة منتظمة على أداء مجلس المحافظة لضمان جودة أداء المجلس لأعماله المكلف بها قانوناً، والرقابة هنا كما يقول العضو السابق لا تعني الاشراف على اعمال مجلس المحافظة لان الدستور نص على ان مجلس المحافظة غير خاضع لإشراف أي جهة، ولكن الرقابة هنا هي تقييم تقني لما يقوم به مجلس المحافظة من اعمال وما يقوم به أعضائه من نشاطات لأداء أعمالهم، وذكر العضو السابق ان ديوان الرقابة المالية قام بزيارات سابقة لمجلس المحافظة الذي كان عضوا فيه ولكن لم يصدر تقارير تقييم لأداء المجلس كما ينص على ذلك قانون ديوان الرقابة المالية، كما ان مجلس النواب الاتحادي المكلف بمراقبة مجالس المحافظات كما نص عليه قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لم يقم بإصدار تقارير رقابية وهو أي المجلس غير مهتم بأداء مجالس المحافظات لكون هذه المجالس تتكون في اغلبها من أعضاء ينتمون لأحزاب ممثلة في مجلس النواب وهذا يمثل ضماناً لمجالس المحافظات بعدم التقييم والمحاسبة.

تحليل واستنتاج الباحث

السؤال المهم الذي يسأله الجميع هل مجالس المحافظات خاضعة للرقابة من جهة اعلى ام لا؟ لان عدداً من أعضاء مجالس المحافظات عبروا عن رفضهم لفكرة خضوع مجلس المحافظة لرقابة جهة ما باعتبار ان الدستور صرح ان هذه المجالس ليست خاضعة لأشراف أي جهة، هنا يجب التميز بين مصطلح الاشراف ومصطلح الرقابة، المقصود بالإشراف هو وجود جهة توجه وتأمر مجلس المحافظة باتخاذ قرارات معينة ومثل هذه الجهة غير موجودة بمقتضى الدستور، ومجلس المحافظة لا يخضع لإشراف أي جهة، لكن مصطلح الرقابة شيء أخر، المقصود به وجود جهة تقوم بمراجعة أداء المجلس وقراراته للتأكد من التزامه بالدستور والقوانين النافذة المنظمة لعمل المجلس نفسه وكذلك للتأكد من كفاءة عمل المجلس وسلامة تصرفاته من الناحية القانونية، هنا يتبين الفرق الواضح بين الاشراف الذي يعني التدخل المباشر في عمل المجلس والرقابة التي لا تعني التدخل بل التأكد من قيام المجلس بواجباته متوافقة مع الدستور والقوانين النافذة.

---

[8] المادة الثامنة من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ تنص على خضوع مؤسسات ودوائر الدولة لرقابة وتدقيق الديوان وأي جهة تتصرف في الأموال العامة جباية، أو إنفاقا، أو تخطيطا، أو تمويلا...

نص قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على خضوع مجالس المحافظات لرقابة مجلس النواب الاتحادي، لكن هذه الرقابة غير كافية لضمان نجاح هذه المجالس في أداء عملها، لكون مجلس النواب نفسه مشكل من أعضاء منتمين في الغالب لنفس الأحزاب السياسية التي ينتمي لها أعضاء مجالس المحافظات بالتالي لا نضمن عدم تداخل المصالح للتغطية على الإخفاقات في عمل مجالس المحافظات وهذا ما حصل فعلا طيلة الفترة الماضية من عمر مجالس المحافظات.

النظام الديمقراطي الحديث مصمم بحيث تمارس المجالس المنتخبة (البرلمان، المجالس المحلية) دوراً رقابياً نيابة عن المواطن الذي انتخب أعضاء هذه المجالس، وتتسم هذه المجالس في الدول الديمقراطية المختلفة بسمة سياسية، لكون هذه المجالس تتشكل عادة من أعضاء الأحزاب السياسية الذين لهم مصالح سياسية (حزبية أو شخصية)، بالتالي ربما لا تمارس هذه المجالس المنتخبة الرقابة على مؤسسات الدولة المختلفة بشكل يرضي المواطن ويحافظ على مصالحه هذا من ناحية، من ناحية أخرى ليس كل أعضاء المجالس المنتخبة هم اشخاص متخصصون في الإدارة العامة والتخطيط والقانون حتى يكونون جميعا بنفس الدرجة من الخبرات الضرورية للرقابة على طيف واسع من مؤسسات الدولة مختلفة التخصصات والواجبات، لذلك اهتدى خبراء الإدارة العامة وإدارة الدولة في الأنظمة الديمقراطية إلى إيجاد هيئات متخصصة بالرقابة على جميع مؤسسات الدولة بما فيها المجالس المنتخبة، ومن صفات هذه الهيئات المتخصصة انها غير سياسية بمعنى تدار من قبل اشخاص مستقلين سياسياً وغير منتمين لأي حزب سياسي ويتمتعون بمستوى رفيع من العلمية والخبرات في مجال تخصصهم، في العراق لدينا هيئة متميزة في مجال الرقابة على إدارة المال العام هي ديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي تأسس في ١٩٢٧، ورغم عاصفة الفساد التي عصفت بمؤسسات الدولة المختلفة الا ان هذه المؤسسة حافظت على حرفية عالية في عملها ومازالت محل ثقة للمواطن العراقي.

كما وضحنا في الاطار القانوني للرقابة على مجلس المحافظة فان قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي يمتلك السلطة القانونية لتقييم أداء مجالس المحافظات وتشخيص الخلل ان وجد في أدائها لمهامها القانونية، لان هذه المجالس رغم النص في أنظمتها الداخلية على آلية واضحة لتقييم أدائها ككل وأداء لجانها المختلفة الا انها اهملت تنفيذ هذا التقييم في الغالب، لذلك اصبح من الضروري ان يمارس ديوان الرقابة المالية الاتحادي دوره الرقابي على هذه المجالس وتفعيل قانونه، وهنا نؤكد ان قيام الديوان بهذا الدور لا يحتاج لتشريع جديد بل مجرد تفعيل تشريع موجود هو قانونه النافذ نفسه.

بخصوص الرقابة القضائية على مجالس المحافظات، السلطة القضائية تتدخل في حالة وجود شكوى أو جريمة ولا تتدخل لوحدها لتمارس دور رقابي تقيمي، لذلك يمكن للسلطة القضائية التدخل في حالة رصد ديوان الرقابة المالية مخالفة أو تقصيراً يرتقي لمستوى الجريمة وبعد اجراء تحقيق في هيئة النزاهة العامة، أو في حالة تقدم مواطن بدعوى ضد المجلس لسبب ما.

التوصيات:

1. تفعيل ديوان الرقابة المالية الاتحادي لدوره الرقابي على مجالس المحافظات، على ان تنشر تقاريره الدورية المتضمنة تقييم لأداء المجالس تنفيذا لقانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل المادة ٥٠ ثانياً ي [9].
2. تعديل قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليتضمن نصاً يلزم مجالس المحافظات بإجراء تقييم دوري فصلي أو نصف سنوي لأدائها لواجباتها القانونية ونشره على موقعها الالكترونية.

[9] أدرجت تقارير ديوان الرقابة المالية ضمن التقارير التي على وحدات الانفاق نشرها على مواقعها الالكترونية بمقتضى المادة ٥٠ من قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل.

المبحث الثاني
تقييم تجربة مجالس المحافظات السابقة

المطلب الاول: تقييم الدور الرقابي لمجالس المحافظات

الفرع الاول: تقييم الرقابة على أداء المحافظ

أ. الإطار القانوني للدور الرقابي لمجالس المحافظات على أداء المحافظ

تمارس مجالس المحافظات الرقابة على المحافظ باعتبار انها الجهة التي اختارته وبالتالي هي تتحمل مسؤولية الرقابة على أدائه، نص قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة السابعة الفقرة السادسة على اختصاص مجلس المحافظة بالرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها والمحافظ مشمول بهذه الرقابة كذلك نجد في الفقرة الثامنة على اختصاص مجلس المحافظة باستجواب المحافظ بناء على طلب ثلث أعضائه وهذا الاستجواب يعتبر اجراء رقابي يتبعه اجراء عقابي وهو التصويت على اقالة المحافظ في حالة عدم القناعة بأجوبته.

ب. رأي الجمهور بالدور رقابي لمجالس المحافظات على أداء المحافظين (مجموعات التركيز والاستبيان)

اغلبية المشاركين في مجموعات التركيز أبدوا عدم الرضا عن الدور الرقابي لمجالس المحافظات السابقة على أداء المحافظ، لكون مجلس المحافظة يمارس منهج ابتزاز واضح تجاه المحافظ الذي يطلب رضاهم دائما ويشاركهم في شبكة مصالح خاصة وفي حالة عدم مجاراة المحافظ لمصالح أعضاء مجلس المحافظة واحزابهم السياسية يجري عزله واستبداله بمن يخدم مصالحهم.

ت. رأي الخبراء بالدور الرقابي لمجالس المحافظات على أداء المحافظ

سألنا أعضاء مجالس محافظات سابقين حول تقييمهم لدور مجلس المحافظة الرقابي على المحافظ تحديدا، كانت الإجابات مختلفة، منهم من تحدث عن ممارسة المجالس لهذا الدور بحرفية عالية ومنهم من قلل من أهمية قيام المجلس بهذا الدور، وجدنا تفاوت كبير بين المجالس حسب المحافظات، ولكن اتفق اغلبية الأعضاء ان المحافظ يتعرض لابتزاز أعضاء نافذين في مجالس المحافظات وانه يضطر للخضوع لمصالحهم الشخصية والحزبية مقابل تعطيل الدور الرقابي لهذه المجالس تجاه المحافظ.

تحليل واستنتاج الباحث

مارست مجالس المحافظات السابقة مهامها لخمسة عشر عاما تقريبا، هذه السنوات تمثل تجربة مهمة يجب دراستها لاستخلاص دروس وتشخيص الإخفاقات والنجاحات، يخضع المحافظ الذي هو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لرقابة مجلس المحافظة الذي يتحمل مسؤولية اختياره، ومجلس المحافظة الذي يمثل مواطني المحافظة شريك للمحافظ بالنجاح والفشل، والفكرة التي تقف خلف منح صلاحية اختيار المحافظ ورقابته لمجلس المحافظة هو تمكين مواطني المحافظة من اختيار حكومتهم المحلية التي ترعى مصالحهم ويمكنهم مساءلتها بسهولة على عكس الوضع قبل ٢٠٠٣ عندما كان المحافظ يعين من الحكومة المركزية بدون أي حق لمواطني المحافظة بالتدخل في هذا القرار وكذلك تكون مساءلة المحافظ الذي عادة يكون من خارج المحافظة من قبل الحكومة المركزية واذا أراد مواطنو المحافظة الشكوى من المحافظ عليهم التوجه إلى الحكومة المركزية بشكواهم والتي تنظر بهذه الشكوى وتتخذ القرار بها.

بعد ٢٠٠٣ أصبح كل ذلك من الماضي وأصبح مواطنو المحافظة هم من يختار المحافظ عبر مجلس المحافظة المنتخب من قبلهم وهم قادرين على مساءلته من خلال مجلس المحافظة الذي يمثلهم، وانتفى دور الحكومة المركزية في اختيار المحافظ ومساءلته تقريبا الا من خلال بعض النصوص القانونية.

من خلال مراجعة اراء المشاركين في جلسات التركيز والطاولة المستديرة والاستبيان والمقابلات الشخصية نستطيع ان نشخص الرأي السائد بين اغلبية المشاركين وهو عدم رضا عن قيام مجلس المحافظة بدوره القانوني بالرقابة على أداء المحافظين، الأسباب كانت متعددة ولكن اكثرها كانت بحث أعضاء مجالس المحافظات عن مصالحهم الخاصة الشخصية والحزبية والعشائرية وتجاهل مصالح المحافظة العامة وقيام أعضاء مجالس المحافظات بتطوير شبكة من المصالح مع المحافظين لخدمتهم شخصيا مقابل عدم ممارسة المجالس لدورها الرقابي على المحافظين، وعند محاولة بعض المحافظين عدم الالتزام بشبكة المصالح المنسوجة هذه لسبب ما كانت هذه المجالس تستخدم صلاحياتها القانونية باستجوابهم وعزلهم واستبدالهم بمحافظين اخرين ضمن اطار المصالح الحزبية والمحاصصة بين الكتل الممثلة في مجلس المحافظة، وابرز مظاهر التخادم المصلحي بين أعضاء مجالس المحافظات والمحافظين.

الفرع الثاني: تقييم الرقابة على انشطة الهيئات التنفيذية المحلية

أ. الإطار القانوني للدور الرقابي لمجالس المحافظات على الهيئات التنفيذية المحلية

تمارس مجالس المحافظات الرقابة على جميع دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها كما جاء في قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل المادة السابعة الفقرة السادسة باستثناء الجامعات والكليات والمعاهد والشركات العامة وتشكيلات القوات المسلحة والأجهزة الأمنية الاتحادية والتشكيلات الاتحادية كما نص على ذلك المادة الأولى الفقرة التاسعة من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، كما ان مجلس المحافظة يملك صلاحية المصادقة على اختيار أصحاب المناصب العليا في المحافظة بترشيح من المحافظ كما نصت عليه المادة السابعة الفقرة التاسعة من قانون المحافظات، والجهة التي تملك صلاحية التعيين هي الجهة التي لها حق الرقابة على أداء العمل وتقيمه ومحاسبته.

ب. رأي الجمهور بالدور الرقابي لمجالس المحافظات على الهيئات التنفيذية المحلية (مجموعات التركيز والاستبيان)

اغلبية المشاركين في مجموعات التركيز ابدى عدم الرضا عن الدور الرقابي لمجالس المحافظات السابقة، وعللوا ذلك بان اغلبية أعضاء مجالس المحافظات تجاهلوا هذا الدور المهم بسبب المصالح الحزبية والشخصية، وان منهجية المحاصصة الحزبية في توزيع أصحاب المناصب العليا سبب تعطيل الدور الرقابي للمجلس، وان اغلب أعضاء المجالس ليسوا مؤهلين من الأصل لممارسة الدور الرقابي لكونهم غير مؤهلين من حيث الاختصاص والخبرة المطلوبة لممارسة الدور الرقابي على دوائر حكومية ذات طابع متخصص مثل دائرة الصحة أو مديرية التربية وغيرها. في الاستبانة وجهنا سؤال للمشاركين يقول هل تعتقدون ان أعضاء مجلس المحافظة السابقين كانوا مؤهلين قبل فوزهم لأداء واجباتهم؟ أجاب ٥٨٪ القليل منهم كان مؤهلاً، ٤٠٪ أجاب بان لا أحد منهم كان مؤهل، ١٪ فقط أجاب بأنهم جميعاً كانوا مؤهلين.

ت. رأي الخبراء بالدور الرقابي لمجالس المحافظات على الهيئات التنفيذية المحلية

اغلبية الخبراء وأعضاء مجالس المحافظات السابقين قالوا ان مجالس المحافظات لم تكن موفقة في ممارسة دورها الرقابي على الهيئات التنفيذية في الحكومات المحلية لعدة أسباب منها ان الأعضاء لم يكونوا مؤهلين تقنياً لممارسة الدور الرقابي من حيث الاختصاص والخبرة الواجب توفرها لديهم، من ناحية أخرى عدم اهتمام الكثير من أعضاء المجالس السابقين بممارسة الدور الرقابي لانشغالهم بتلبية طلبات شخصية لجماهيرهم أو لمصالحهم الشخصية، خصوصا وانهم يعرفون انه لا توجد آلية لتقييم دورهم أو لمساءلتهم من أي جهة على أدائهم الرقابي أو التشريعي، مع وجود غطاء حزبي أو عشائري فعال لحمايتهم من أي انتقاد جماهيري منظم لأدائهم السيء.

المطلب الثاني: تقييم دور مجالس المحافظات التشريعي والتنظيمي

الفرع الاول: تقييم دور مجالس المحافظات التشريعي

أ. الإطار القانوني للدور التشريعي لمجالس المحافظات

نص قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة السابعة الفقرة الثالثة على اختصاص مجلس المحافظة بإصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ للامركزية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

ب. رأي الجمهور بالدور التشريعي لمجالس المحافظات (مجموعات التركيز والاستبيان)

ناقشنا مع المشاركين في مجموعات التركيز الدور التشريعي لمجالس المحافظات من خلال اثارة أسئلة لتقييم أداء مجلس المحافظة وكانت اغلبية الإجابات تعبر عن عدم الرضا عن هذا الدور وعدم معرفة اغلب المشاركين عن نشاطات تشريعية قامت بها المجالس في الفترة الماضية، في الاستبيان سألنا المشاركين عن تقييمهم لتجربة مجالس المحافظات بشكل عام وكانت إجابة الأغلبية ٤٦٪ بانها كانت سيئة جدا، وأجاب ٢٦٪ بانها كانت سيئة، بينما أجاب ١٦٪ بانها كانت مقبولة، و٨٪ أجاب بانها كانت جيدة، و٣٪ أجاب بانها كانت ممتازة، وهذا يوضح ان الأغلبية كانت تعتبر التجربة السابقة لمجالس المحافظات سيئة جدا وسيئة.

ت. رأي الخبراء بالدور التشريعي لمجالس المحافظات

اتفق اغلبية الخبراء ان لم يكن جميعهم على عدم ممارسة مجالس المحافظات لدورها التشريعي الذي رسمه لها الدستور والقانون لأسباب عديدة، عضو مجلس محافظة سابق عزا ذلك إلى عدم توفر الخبرات الضرورية لدى مجالس المحافظات لصياغة التشريعات، وكذلك لمحاولة المحافظين والوزارات الاتحادية تقييد قدرات مجالس المحافظات على لعب دور تشريعي خصوصا في ميدان الإدارة المالية التي بقيت في قبضة وزارة المالية الاتحادية بشكل شبه كامل.

الفرع الثاني: تقييم دور مجالس المحافظات التنظيمي

أ. الإطار القانوني للدور التنظيمي لمجالس المحافظات

نص قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة السابعة على عدة اختصاصات تنظيمية لمجالس المحافظات مثل رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة، كذلك المصادقة على تخصيص ملكية الأراضي العائدة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية.

ب. رأي الجمهور بالدور التنظيمي لمجالس المحافظات (مجموعات التركيز والاستبيان)

نقاشنا مع المشاركين الدور التنظيمي لمجالس المحافظات وكانت اغلبية الآراء تعبر عن عدم اطلاع المشاركين عن هذا الدور، وان اغلب المشاركين في مجموعات التركيز عبروا عن قناعتهم بان مجالس المحافظات في تجربتها السابقة كانت حلقة زائدة ليس لها فائدة. في الاستبانة سألنا المشاركين هل تعتقدون ان مجالس المحافظات كانت حلقة زائدة وكانت إجابة ٥١٪ بالموافقة، ٢٣٪ كان موقف الحياد و٢٤٪ كانت اجابتهم بالرفض لهذه الفكرة عن مجالس المحافظات.

ت. رأي الخبراء بالدور التنظيمي لمجالس المحافظات

ناقش الخبراء موضوعة الإدارة اللامركزية التي اعتمدها الدستور النافذ لكن القوانين السارية لم تستوعب هذا المبدأ في نصوصها، لكن بنفس الوقت فريق اخر من الخبراء دعا إلى العودة للإدارة المركزية في هذه الفترة بعد ان اثبتت الحكومات المحلية ضعفها وعدم قدرتها على إدارة الملفات الخدمية التي نقلت صلاحياتها اليها من الوزارات.

تحليل واستنتاج الباحث

لا يختلف اثنان من المواطنين على ان اغلبية أعضاء مجالس المحافظات في الفترة الماضية لم يكونوا مؤهلين لأداء واجباتهم القانونية. جرت نقاشات كثيرة حول المؤهلات التي يجب توفرها في المرشحين لعضوية مجالس المحافظات، لان المعيار الأكثر أهمية كان شعبية المرشح والشعبية مهمة للفوز ولكنها غير كافية لوحدها ليكون الشخص قادراً على أداء مهامه كعضو مجلس محافظة ناجح، ولن يكون مجلس محافظة مكوناً من أعضاء يتمتعون فقط بشعبية كبيرة مجلساً ناجحاً في أداء مهامه القانونية وسوف يفشل ويفقد الأعضاء شعبيتهم كما رأينا هذا سابقاً، عليه لا بد من تصميم آلية للتأكد من تمتع المرشح بما يجب لكي يكون عضو مجلس محافظة ناجح قبل قبول ترشحه من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، نقترح تعديل قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل لينص على إضافة شرط الواجب توفرها في المرشحين وهو مشاركتهم في دورات تدريبية وورش عمل تقيمها المنظمات غير الحكومية بالتعاون مع الجامعات والخبراء حول التخطيط الاستراتيجي والرقابة والتشريع وافضل الممارسات لتعزيز الشفافية والتشاركية والمساءلة في عملية إدارة المال العام.

من المتفق عليه ان التحول من المركزية الإدارية إلى اللامركزية الإدارية مسار معقد يحتاج قيام الحكومات المحلية بتهيئة مستلزمات كثيرة وموارد بشرية مؤهلة تمكن هذه الحكومات للقيام بواجباتها القانونية التي كانت تقوم بها سابقا الوزارات الاتحادية في العاصمة، وبسبب سوء الإدارة المالية وعدم تخصيص ما يكفي من موارد بشرية ومالية كافية للحكومات المحلية لإكمال هذه المستلزمات والموارد البشرية وبسبب عدم جدية الحكومات المحلية في اكمال هذا المسار بسبب القيود المفروضة عليها من قياداتها الحزبية في العاصمة التي تمسك بزمام المبادرة نقترح على الحكومات المحلية سد ثغرة نقص الخبرات والموارد البشرية الضرورية لممارسة الصلاحيات المنقولة من الحكومة الاتحادية إلى الحكومات المحلية من خلال تحشيد الموارد البشرية المتوفرة في المحافظة من أساتذة اكاديميين وخبراء متقاعدين وغيرهم على ان تكون هذه الجهود تطوعية بالكامل وبهدف خدمة المحافظة وتحقيق اهداف تنموية واقتصادية عامة، ويمكن تعديل قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لينص على إمكانية تشكيل مجلس استشاري تطوعي للخبراء والاكاديميين في المحافظة يقدم استشاراته المجانية لمجلس المحافظة وللمحافظ يكون ترشيح أعضائه من الجامعات في المحافظة ومن الاتحادات والنقابات المهنية والمنظمات غير الحكومية.

من اهم الاتهامات التي وجهت لمجالس المحافظات في الفترة السابقة هي المتعلقة بالفساد في عملية منح عقود مشاريع تنمية الأقاليم في المحافظة وقد حاول المشرع من خلال تعديل المادة السابعة الفقرة الخامسة من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل معالجة هذه النقطة بالنص على قيام مجلس المحافظة بنشر الموازنة العامة المحلية للمحافظة المحالة من المحافظ وتنظيم مؤتمرات وندوات للمواطنين ولمنظمات المجتمع المدني قبل المصادقة على الموازنة العامة المحلية لمناقشة الموازنة معهم والوقوف على آرائهم، هذا النص لم ينفذ بعد اقراره وفي حالة التزام مجالس المحافظات به وشمول خطة مشاريع تنمية الأقاليم به أيضا سوف يكون له تأثير إيجابي في تعزيز شفافية الإدارة المالية للحكومات المحلية وتعزيز ثقة المواطنين بها، لذلك نوصي بتنفيذه وشمول خطة مشاريع تنمية الأقاليم به أيضا.

تضمن قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل في المادة ٥٠ نصاً يلزم وحدات الانفاق كافة (المحافظة وحدة إنفاق) بنشر تقارير شهرية عن تحصيل وإنفاق الأموال ماضيا وحاضرا ومستقبلا، لكن لم تنفذ هذه المادة لغاية الان، نوصي بإلزام المحافظات بتنفيذها بأوسع مجال لكي نعزز شفافية الإدارة المالية العامة ونعزز ثقة المواطنين بالحكومات المحلية.

العلاقة بين المنظمات غير الحكومية والحكومات المحلية مهمة ويجب تفعيلها لاستثمار طاقات وموارد المنظمات غير الحكومية لصالح مواطني المحافظة ولمساعدة الحكومات المحلية في أداء واجباتها القانونية وهذا يمكن من خلال تفعيل آلية التعاون المشترك بين الحكومات المحلية والمنظمات غير الحكومية في مجال المراقبة والاشراف التي أصدرتها الأمانة العامة لمجلس الوزراء في ٢٠١٩ ولم تأخذ نصيبها من التنفيذ حتى الان.

التوصيات:

1. تعديل قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لينص على تشكيل مجلس استشاري تطوعي للحكومة المحلية (المحافظ ومجلس المحافظة) من ممثلين عن الجامعات والنقابات والاتحادات المهنية والمنظمات غير الحكومية يقدم المشورة والدراسات لتطوير المحافظة على ان يكون نشاطه تطوعي بالكامل ولا يتقاضى الأعضاء أي مقابل مالي أو امتيازات.
2. تفعيل المادة ٥٠ من قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل [10].
3. تفعيل آلية التعاون المشترك بين الحكومات المحلية والمنظمات غير الحكومية في مجال المراقبة والاشراف التي أصدرتها الأمانة العامة لمجلس الوزراء في ٢٠١٩.
4. تعديل قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لينص على إلزام مجالس المحافظات بإعداد تقرير فصلي عن أداء المحافظين يتضمن نشاطات لجان مجلس المحافظة الخاصة بالدور الرقابي لمجلس المحافظة على أداء المحافظ وتقييم لجان المجلس كل حسب تخصصه لأداء المحافظ والتركيز على ما انجزه أو لم ينجزه المحافظ من اهداف استراتيجية للمحافظة كما نصت عليه خططها التنموية المحلية والاتحادية، ورأي المجلس الرسمي حول أداء المحافظ خلال الفترة الماضية، على ان ينشر هذا التقرير في وسائل الاعلام المختلفة. والهدف من هذا التعديل هو دفع مجالس المحافظات لممارسة واجباتها القانونية في الرقابة والتقييم على أداء المحافظ نيابة عن المواطنين الذين انتخبوهم وللتأكيد على شفافية العملية ودوريتها.
5. تعديل قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل لينص على إلزام مجلس المحافظة بعقد ندوات ومؤتمرات دورية (فصلية أو نصف سنوية) للمواطنين والشخصيات الاجتماعية والأكاديمية والمنظمات غير الحكومية والاتحادات والنقابات المهنية لمناقشة أداء الحكومة المحلية بما فيها المحافظ والدوائر القطاعية ومجلس المحافظة نفسه على آلية واضحة للتقييم والتقويم والخروج بتوصيات للفترة القادمة. الهدف هو تفعيل التواصل البناء بين مجلس المحافظة والفعاليات النخبوية من أبناء المحافظة واشراك هذه الفعاليات في نشاطات المجلس بما ان المجلس لوحده لن يكون قادراً على القيام بواجباته الكبيرة المدرجة في قانون المحافظات.

6. تشريع قانون امانة العاصمة الذي نص عليه دستور جمهورية العراق لأنهاء التداخل في اختصاصات (امانة العاصمة – المحافظ – مجالس المحافظات – الحكومة الاتحادية) وتحديد الجهة الرقابية على عمل امانة العاصمة والتي تخضع حاليا لرقابة مجلس النواب لا مجلس محافظة بغداد.

[10] المادة ٥٠ من قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل تتضمن التقارير والمعلومات والبيانات التي على وحدات الانفاق الالتزام بنشرها على مواقعها الالكترونية بشكل دوري وفي الوقت المناسب التزاما منها بمبادئ ومعايير شفافية الموازنة العامة.

الملاحق

الجدول الاول: جلسات مجموعات التركيز

اسئلة جلسات مجموعات التركيز:

1. صف تجربتك الخاصة بالانتخابات البرلمانية السابقة في أكتوبر 2021؟ هل كنت مشاركاً او مقاطعاً؟ ولماذا؟
   أ. ما هو التغيير الذي يتوقعه المبحوث ان تحققه الانتخابات؟
   ب. هل كانت احتجاجات تشرين 2019 تمثل حافز للمبحوث للمشاركة في الانتخابات؟
   ت. هل تأثر المبحوث بمواقف مقاطعة الانتخابات التي انتشرت عبر مواقع التواصل الاجتماعي مع عدم قناعته بجدوى المشاركة في الانتخابات؟
   ث. هل هناك أسباب أخرى دفعت المبحوث لعدم المشاركة؟ (على سبيل المثال بعد المحطة الانتخابية عن السكن، او عدم قناعة المبحوث بمرشح يلبي طموحاته ومطالبه في دائرته الانتخابية.. الخ).

2. ما مدى اطلاعكم ومعرفتكم بخصوص مجالس المحافظات؟ ما هو دورها؟ وكيف تقيمون ادائها ضمن الدورات السابقة؟
   أ. ما هي رأي المبحوث بخصوص أهمية مجالس المحافظات لتحسين واقع المحافظة (الخدمي، الاقتصادي، المعيشي.. الخ)؟
   ب. ما هي تطلعات المبحوث من مجالس المحافظات؟
   ت. هل يعتقد المبحوث بأهمية بالدور الرقابي لمجالس المحافظات؟
   ث. ما الذي يعتقده المبحوث عن الدور المثالي لمجالس المحافظات الذي يلبي احتياجاتهم ومصالحهم؟

3. في حال لو جرت انتخابات جديدة لمجالس المحافظات خلال الفترة القادمة، ما هو موقفك منها؟
   أ. هل هناك إصلاحات معينة يعتقد المبحوث بضرورة اجراؤها كي يتم تحسين دورها؟
   ب. هل يعتقد المبحوث ان هذه المجالس هي حلقة زائدة وتسبب هدر للمال العام؟
   ت. هل يعتقد المبحوث ان تفعيل دور مجالس المحافظات مرتبط بمواصفات الفائزين بعضوية المجلس من حيث الخبرة والنزاهة ...الخ؟ أو مرتبط في القوانين والإجراءات التي تنظم عمل المجالس؟ او مرتبط بوجود فرصة لصعود مرشحين جدد خارج الأحزاب التقليدية التي هيمنت على هذه المجالس في الفترة الماضية؟

4. ما الذي باعتقادك يجب تغييره من اجل تحقيق النزاهة والعدالة في انتخابات مجالس المحافظات؟
   أ. هل يعتقد المبحوث ان النظام الانتخابي يجب ان يسمح للمستقلين والشباب بالمنافسة على الفوز بالمقاعد؟ او يتعلق بطريقة أفضل لتمثيل الأصوات بحيث لا تضيع أصوات الناخبين؟

5. ما هو موقفك في حال لو تمت الدعوة الى تعديلات دستورية تتضمن الغاء مجالس المحافظات او إصلاحها عبر تعديلات دستورية تغير هيكلية هذه المجالس (مثل تغيير طريقة انتخاب المحافظ)، وما سبب اتخاذكم هذا الموقف؟

6. ما هو الانطباع الذي تكون لديك، عند معرفتك باحتراق مجالس المحافظات في بعض المحافظات التي شهدت احتجاجات عام 2019، 2020؟

7. بالنظر الى تجربة الانتخابات البرلمانية الأخيرة في تشرين 2021، ما هو رأيك بالنظام الانتخابي المعتمد فيها (دوائر متعددة + ترشيح فردي)؟
   أ. هل لاحظ المبحوث فروقات إيجابية او سلبية بشأن النظام الانتخابي؟ (مثل طريقة انتخاب المرشح، قرب المرشح من الجمهور مع الدوائر الصغيرة ... الخ)
   ب. هل يعتقد المبحوث ان الدوائر المتعددة والترشيح الفردي يعزز قدرة المجتمع في مراقبة ومحاسبة الممثلين الفائزين؟

جدول يمثل المحافظات المستهدفة، عدد الجلسات المركزة، اعداد المشاركين في الجلسات، نوع المشاركين والمنظمة القائمة بهذا النشاط وكما يلي:

المحافظة	المنظمة	عدد الجلسات	عدد المشاركين	نوع المشاركين
بغداد	منظمة تواصل	8	58	شيوخ عشائر، اعلاميين، احزاب سياسية، نقابات واتحادات مهنية، منظمات غير حكومية، نساء، شباب، رجال دين.
نينوى	منظمة ستيب	6	75	رجال دين، منظمات غير حكومية، أكاديميين، ناشطين مدنيين، اعلاميين، شيوخ عشائر.
البصرة	معهد نيسان للوعي الديمقراطي	4	44	نساء ومنظمات غير حكومية، ناشطين مدنيين، نقابات واتحادات مهنية، شباب، رجال دين
المثنى	مركز ذر للتنمية	2	21	شيوخ عشائر ومؤسسات مجتمع مدني
ذي قار	منظمة الحوار المتمدن	10	107	شيوخ عشائر، ناشطين مدنيين، اعلاميين، نقابات واتحادات مهنية، احزاب سياسية
ديالى	مركز العدالة	2	20	رجال دين، شيوخ عشائر
الديوانية	مركز ذر للتنمية	1	12	مؤسسات المجتمع المدني والنقابات والاتحادات المهنية
النجف	مركز عشتار للديمقراطية	5	49	ناشطين مدنيين، احزاب سياسية، رجال دين، منظمات غير حكومية، طلبة كليات
كربلاء	مركز عشتار للديمقراطية	3	31	ناشطين مدنيين، احزاب سياسية، منظمات غير حكومية، طلبة كليات
ميسان	معهد نيسان للوعي الديمقراطي	4	51	شيوخ عشائر، ناشطين مدنيين
واسط	مركز ذر للتنمية	1	11	مؤسسات المجتمع المدني والنقابات والاتحادات المهنية
صلاح الدين	مركز العدالة	6	60	منظمات غير حكومية، ناشطين مدنيين، احزاب سياسية، نقابات واتحادات مهنية، اعلاميين
كركوك	منظمة ستيب	6	64	منظمات غير حكومية، نقابات واتحادات مهنية، شيوخ عشائر، اعلاميين
بابل	منظمة تواصل	3	36	منظمات غير حكومية وممثلي الاحزاب السياسية
المجموع		61	639	

الجدول الثاني: جلسات الطاولة المستديرة

اسئلة جلسات الطاولة المستديرة:

1. ما هي المواد القانونية التي تخص مجالس المحافظات وتتطلب اجراء تعديلات من شأنها المساهمة في تطوير عمل هذه المجالس وطريقة انتخابها؟
   أ. ما هي التعديلات التي يعتقد بها المبحوث في قانون انتخابات مجالس المحافظات، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، والدستور؟
   ب. كيف ينبغي ان تكون شكل الحكومة المحلية وهيكليتها باعتقاد المبحوث؟
   ت. التعديلات التي يعتقد بها المبحوث لتنظيم علاقة المحافظات بالمركز؟

2. ما هو المؤهل العلمي وسن الترشح المناسبين لمرشح عضوية مجالس المحافظات؟

3. ما هو رأيك باعتماد التكنلوجيا الالكترونية في عملية التصويت (مثل البطاقات البايومترية والأجهزة الالكترونية.. الخ)؟ وهل لديك أي ملاحظات بخصوص التصويت الخاص؟

4. هل تتناسب العقوبات المنصوص عليها في القوانين الانتخابية الخاصة بمجالس المحافظات مع مدى الخروقات التي قد ترتكبها الأحزاب خلال المشاركة في الانتخابات؟
   أ. على سبيل المثال (استخدام المال السياسي، استغلال المنصب الحكومي، استغلال المنشآت الحكومية، مخالفات الدعاية الانتخابية.. الخ).

5. ما هي طرق وآليات رقابة ومنع استخدام المال السياسي في الانتخابات؟
   أ. التعديلات القانونية التي يعتقد المبحوث بضرورة تشريعها او تفعيلها بخصوص هذا الشأن؟
   ب. الإجراءات العملية التي يعتقد المبحوث بضرورة استحداثها او تفعيلها لمنع استخدام المال السياسي؟

6. ما هي الآليات العملية لضمان اجراء انتخابات مجالس المحافظات في مواعيدها وعدم تجاوز السقوف الزمنية المحددة؟

7. ما هي المعايير الواجب اتباعها لتحديد نسبة التمثيل، حجم الدائرة، وصيغة احتساب المقعد لانتخابات مجالس المحافظات؟
   أ. هل يعتقد المبحوث بتأثير حجم الدائرة في العلاقة بين الناخب والمرشح خصوصا فيما يتعلق بالقضايا الخدمية والرقابية؟

8. بالنظر الى مزايا وعيوب كل من النظم الانتخابية، ما هو النظام الانتخابي الأفضل لاعتماده في انتخابات مجالس المحافظات؟
   أ. لفت نظر المبحوث بأخذ في الاعتبار تمثيل الأقليات وكوتا النساء وضياع الأصوات.
   ب. النظر بشكل عملي الى النظم الانتخابية المستخدمة في العراق بعد 2003 مثل نظام التمثيل النسبي ونظام الدوائر المتعددة.
   ت. ماذا سيحدث لو تم اعتماد دوائر انتخابية صغيرة، دوائر الانتخابات البرلمانية او أصغر؟ وماذا سيحدث تم اعتماد المحافظة دائرة واحدة؟
   ث. ما انعكاسات تطبيق كل من هذه النظم الانتخابية على الأحزاب السياسية التقليدية، الأحزاب الناشئة بعد احتجاجات 2019، والجمهور وتواصله مع المرشحين الفائزين؟

9. ما هي المعايير التي يجب مراعاتها في النظام الانتخابي لتحقيق أكبر قدر من العدالة في التنافس بين المرشحين؟
   أ. إذا ما كان المبحوث يعتقد بأهمية تحقق فرص متكافئة بين المستقلين والمتحزبين، وبين الأحزاب التقليدية والناشئة.
   ب. هل هناك نظم انتخابية بديلة أكثر ملائمة للوضع العراقي وسهولة تطبيقها؟

10. كيف تقرأ إيجابيات وسلبيات نتائج انتخابات 2021 البرلمانية، بما في ذلك طريقة تنفيذها وكل انعكاساتها؟ وكيف يمكن تجاوز الأخطاء التي تخللتها، فيما لو تم تطبيق نفس التجربة على انتخابات مجالس المحافظات؟

جدول يمثل المحافظات المستهدفة، عدد جلسات الطاولة المستديرة، اعداد المشاركين في الجلسات، نوع المشاركين والمنظمة القائمة بهذا النشاط وكما يلي:

المحافظة	المنظمة	عدد الجلسات	عدد المشاركين	نوع المشاركين
بغداد	منظمة تواصل	3	26	خبراء القانون، أعضاء مجالس المحافظات، أعضاء المفوضية، خبراء الانتخابات، أعضاء مجلس النواب، أساتذة العلوم السياسية، قيادات السلطة التنفيذية
نينوى	منظمة ستيب	2	22	
البصرة	معهد نيسان للوعي الديمقراطي	1	12	
المثنى	مركز ذر للتنمية	2	18	
ذي قار	منظمة الحوار المتمدن	2	20	
ديالى	مركز العدالة	1	10	
الديوانية	مركز ذر للتنمية	2	15	
النجف	مركز عشتار للديمقراطية	4	32	
كربلاء	مركز عشتار للديمقراطية	1	9	
ميسان	معهد نيسان للوعي الديمقراطي	1	12	
واسط	مركز ذر للتنمية	1	8	
صلاح الدين	مركز العدالة	2	20	
الانبار	منظمة تواصل	1	11	
كركوك	منظمة ستيب	2	20	
بابل	منظمة تواصل	1	11	
المجموع		26	246	

نتائج الاستبانة: (تذكر الأسئلة وتدرج الاجابات بالرسوم البيانية)

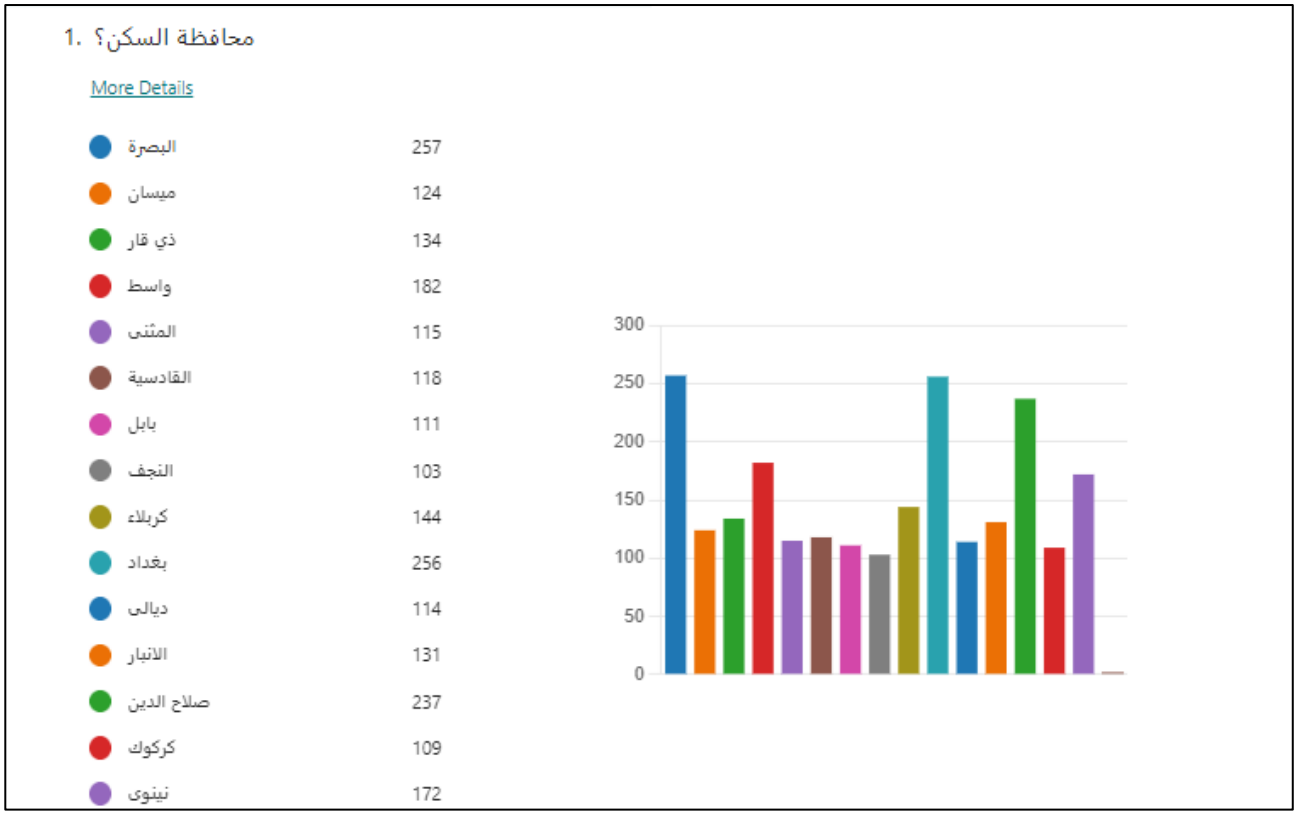
قام فريق البحث بتصميم الاستبانة ونشره على وسائل التواصل الاجتماعي، تم تحديد عدد العينات المطلوبة لمجتمع البحث لكل محافظة بناء على المعادلات الرياضية المدرجة على موقع http://www.raosoft.com/samplesize.html، وحسب النسب ادناه:

Raosoft®

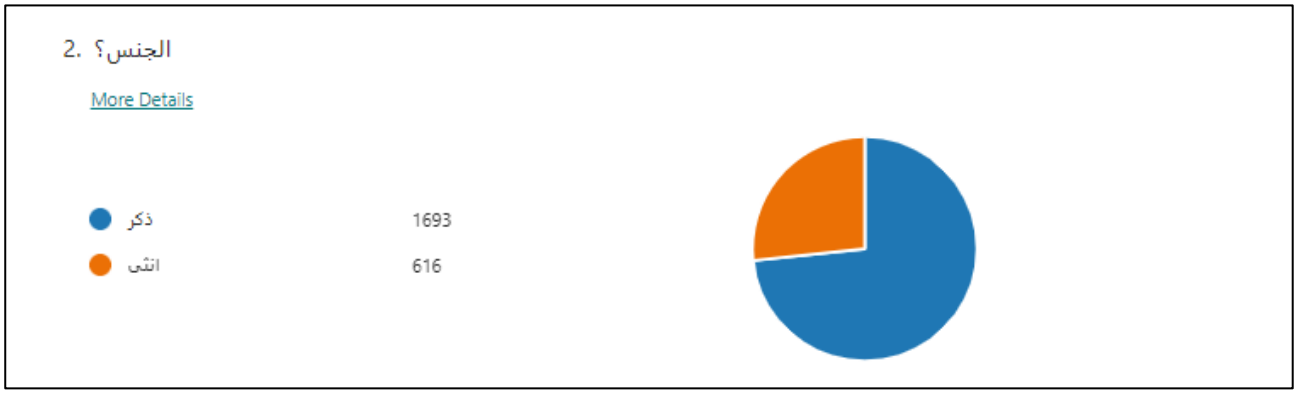
Sample size calculator

What margin of error can you accept? 5% is a common choice	5 %	The margin of error is the amount of error that you can tolerate. If 90% of respondents answer *yes*, while 10% answer *no*, you may be able to tolerate a larger amount of error than if the respondents are split 50-50 or 45-55. Lower margin of error requires a larger sample size.
What confidence level do you need? Typical choices are 90%, 95%, or 99%	95 %	The confidence level is the amount of uncertainty you can tolerate. Suppose that you have 20 yes-no questions in your survey. With a confidence level of 95%, you would expect that for one of the questions (1 in 20), the percentage of people who answer *yes* would be more than the margin of error away from the true answer. The true answer is the percentage you would get if you exhaustively interviewed everyone. Higher confidence level requires a larger sample size.
What is the population size? If you don't know, use 20000	20000	How many people are there to choose your random sample from? The sample size doesn't change much for populations larger than 20,000.
What is the response distribution? Leave this as 50%	50 %	For each question, what do you expect the results will be? If the sample is skewed highly one way or the other,the population probably is, too. If you don't know, use 50%, which gives the largest sample size. See below under **More information** if this is confusing.
Your recommended sample size is	**377**	This is the minimum recommended size of your survey. If you create a sample of this many people and get responses from everyone, you're more likely to get a correct answer than you would from a large sample where only a small percentage of the sample responds to your survey.

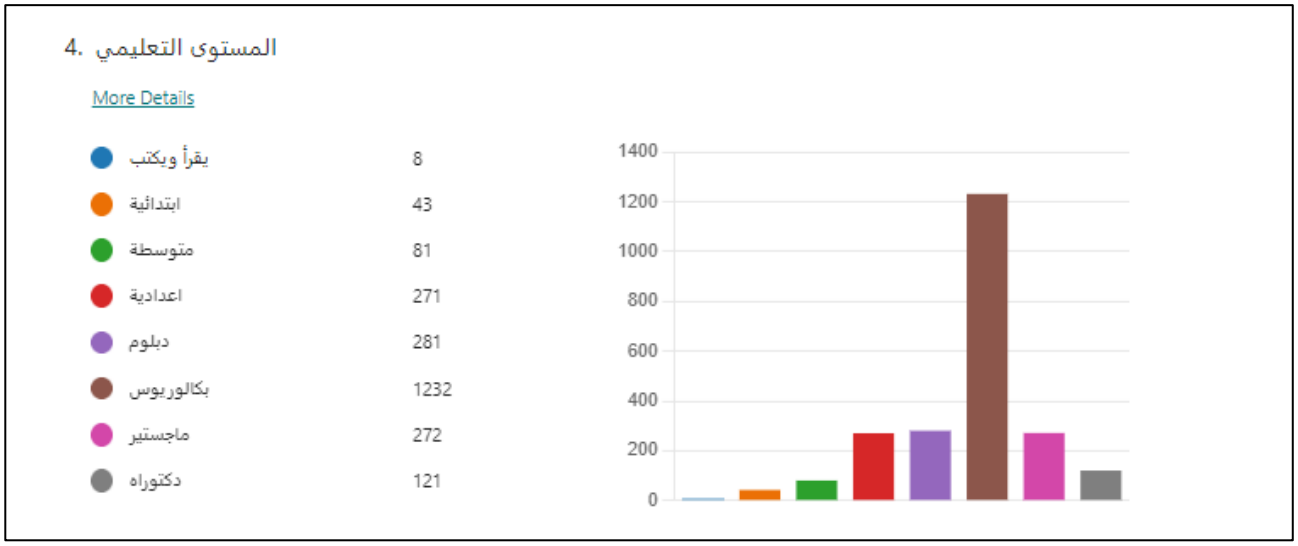
1. رسم بياني يوضح عدد المشاركين في الاستبانة ومن أي محافظة:



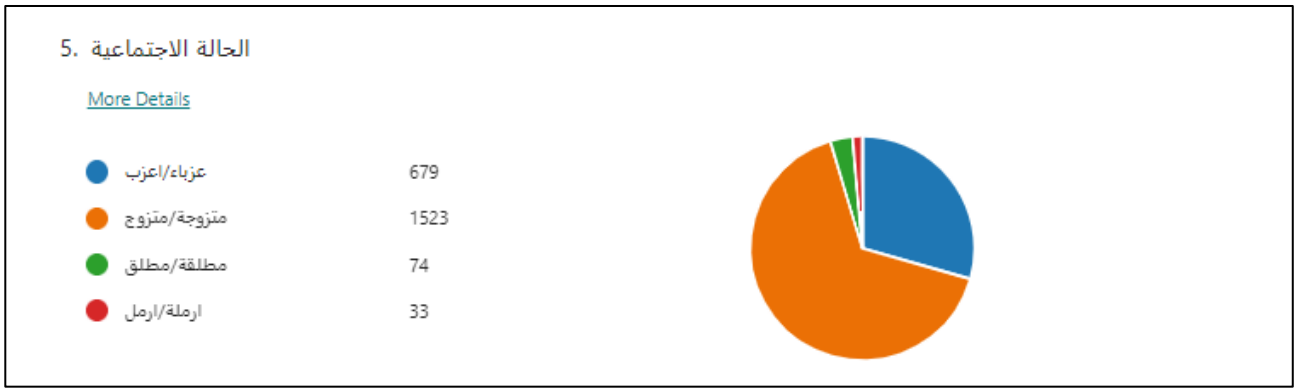
2. رسم بياني يوضح جنس المشاركين في الاستبانة:



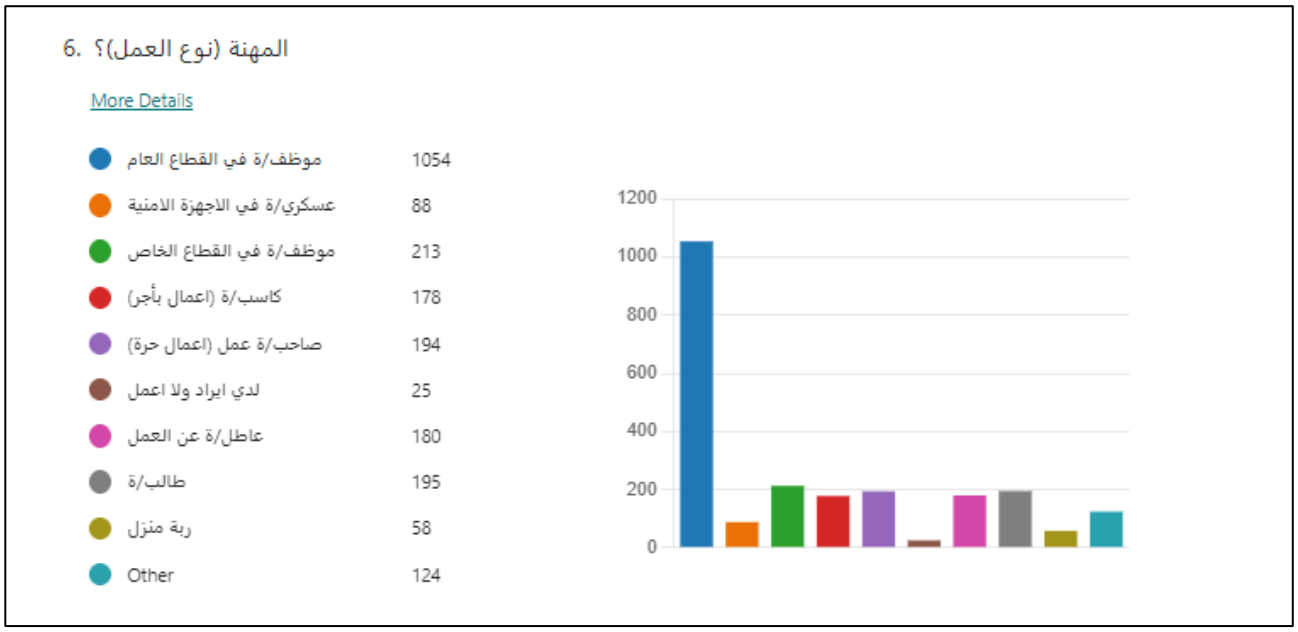
3. رسم بياني يوضح المستوى التعليمي للمشاركين في الاستبانة:



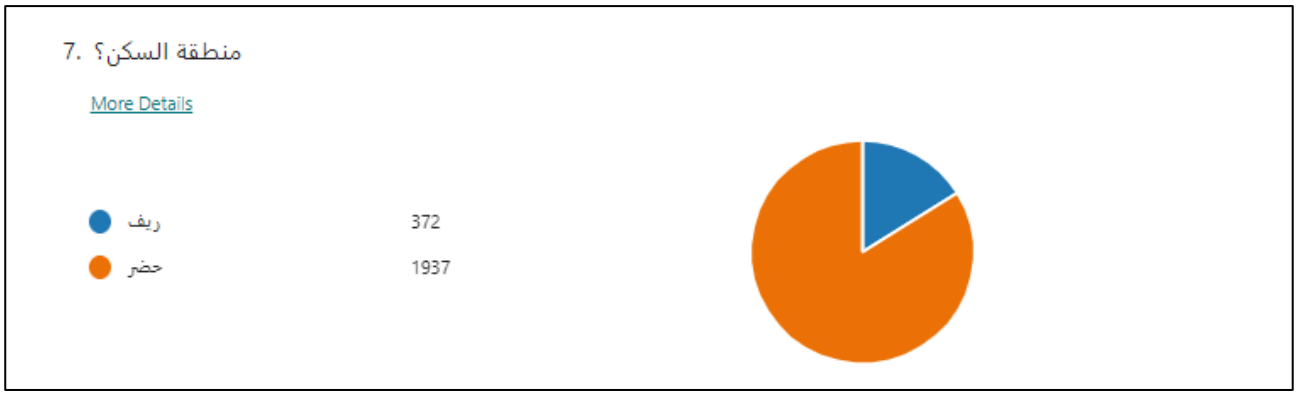
4. رسم بياني يوضح الحالة الاجتماعية للمشاركين في الاستبانة:

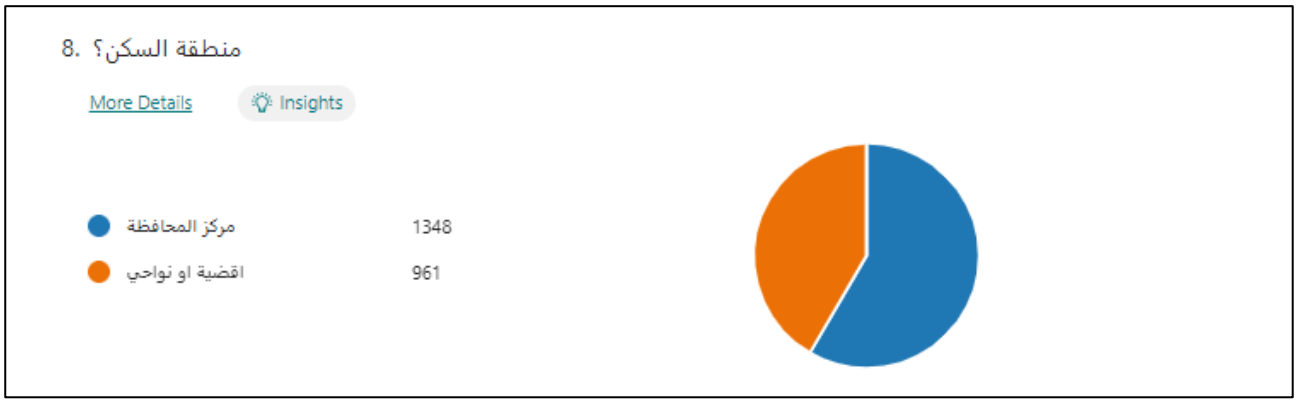


5. رسم بياني يوضح مهنة المشاركين في الاستبانة:



6. رسم بياني يوضح سكن المشاركين في الاستبانة:





7. رسم بياني يوضح الأسئلة التي طرحت واجوبتها من قبل المشاركين في الاستبانة:

9. ما هو رأيك بالتجربة السابقة لمجالس المحافظات؟

More Details Insights

ممتاز	75
جيد	191
مقبول	347
سيء	612
سيء جدا	1084

10. هل صوت سابقا في انتخابات مجالس المحافظات؟

More Details Insights

نعم	1393
كلا	727
لم اكن قد بلغت الـ 18 سنة في حينها	189

11. هل انت مع تعديل قانون مجالس المحافظات؟

More Details Insights

نعم	1918
كلا	391

12. هل تتفق مع اعادة تجربة مجالس المحافظات؟

More Details Insights

نعم	371
كلا	1455
نعم بشرط اجراء اصلاحات حقيقية	483

14. ما هو شكل الدائرة الانتخابية الافضل اذا ما تم اعادة العمل بانتخابات مجالس المحافظات؟

More Details Insights

المحافظة دائرة واحدة	953
كل دائرة مقعد واحد	650
متعددة كل دائرة 3-5 مقاعد	706

15. ما هو رأيك بطريقة توزيع مقاعد البرلمان التي جرت انتخاباتها في تشرين الاول 2021 من العام الماضي على الدوائر الانتخابية؟

More Details Insights

ممتاز	186
جيد	465
مقبول	809
سيء	849

16. هل لديك اطلاع على عمل مجالس المحافظات وما هي واجباتها؟

More Details

نعم، مطلع بشكل ممتاز	442
مطلع بشكل جيد	1207
غير مطلع	660

17. هل تعتقد ان اعضاء مجالس المحافظات السابقين كانوا مؤهلين قبل فوزهم لأداء واجباتهم؟

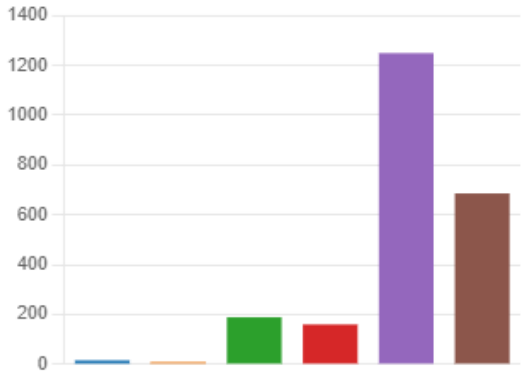
More Details Insights

نعم، كلهم	39
القليل منهم	1347
لا احد منهم	923

18. ما هو التحصيل الدراسي المناسب للترشح لعضوية مجالس المحافظات؟

More Details

شهادة الدراسة الابتدائية	16
شهادة الدراسة المتوسطة	9
شهادة الدراسة الاعدادية	189
شهادة الدبلوم	160
شهادة الجامعة الاولية	1249
شهادة الدراسات العليا	686



19. ما هو العمر المناسب للترشيح لعضوية مجالس المحافظات؟

More Details

18-22	63
23-26	249
27-30	1997

20. برأيك ما هي افضل طريقة لأختيار المحافظ؟

More Details Insights

تصويت عليه من مجلس الوزراء	156
تصويت عليه من قبل مجلس النواب	59
تصويت عليه من مجلس المحافظة	268
انتخاب مباشر من جمهور المحافظة	1826

21. هل تعتقد بأهمية مجالس الأقضية؟

More Details Insights

نعم	957
كلا	1352

22. هل تعتقد ان مجالس المحافظات حلقة زائدة في عمل المحافظة؟

More Details Insights

اتفق	1197
محايد	537
لا اتفق	575