E-ISSN : 2790-2404
P- ISSN 2070-9250
Qadaya siyasiyyat

Ministry of Higher Education
& Scientific Research
Al-Nahrain University
College of Political Science

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين
كلية العلوم السياسية

قضايا سياسية
Political Issues

مجلة فصلية محكمة

Arab Impact Factor
معامل التأثير العربي
2022:(2.11)
معامل تأثير (Arcif)
2022:(0.1712)

ملحق
العدد ٧١
Issue 71

تشرين الاول - تشرين الثاني - كانون الاول / ٢٠٢٢
Oct. - Nov. - Dec. / 2022

قضايا سياسية
العدد ٧١
٢٠٢٢

طبع في
الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة

جدول المحتويات

التسلسل	اسم البحث	رقم الصفحة
1	الصين و إدارة الصراع في القارة الآسيوية منذ عام 2011 م.م إياد مالك عبد المجيد أ.م.د عبد القادر دندن	1_ 12
2	ادارة المخاطر في استراتيجية الامن القومي الامريكي في الشرق الاوسط الباحث جمعة عادل علي فيحان	13_27
3	المقومات الجغرافية والسكانية وتأثيرها في قوة روسيا الاتحادية الباحثة حنين إبراهيم عبدالله ا.م.د احسان عدنان عبدالله	28_36
4	التوجهات المصرية لصياغة دور جديد في منطقة شرق المتوسط دموع قاسم كريم أ.م.د باقر جواد كاظم	37_49
5	صنع السياسة العامة في العراق بعد العام 2005 الباحث داخل عبد الحمزه هنين أ. د. فراس عبد الكريم البياتي	50_ 65
6	حراك تشرين الاجتماعي في لبنان وأثاره على الاستقرار وهشاشة الدولة م. م . سالي سعد محمد أ.د. أحمد عبد الله ناهي	66 _ 75
7	مرتكزات القوة الناعمة الإيرانية علياء حميد خيون أ.م.د نور عبدالاله عجرش	76_84
8	التكنولوجيا الخضراء وأهمية اعتمادها كسياسة عامة في العراق م.م علي عبد الرزاق شنشول	85_ 96
9	الحوار الوطني وتحويل النزاع في السودان بعد عام 2022 م.م. مصطفى صادق عواد	97_114
10	المعايير الدولية للحكم الصالح د. محمد عامر حسن	115 _ 126
11	الاستراتيجية الصينية لتحقيق أمن الطاقة أ.م.د الاء طالب خلف الباحث: محمد عبدالعزيز مقداد	127_138
12	الارهاب السيبراني وأثره على الأمن القومي "العراق إنموذجاً" م.م قمر ثامر صبري	139_ 147
13	التوصيف الجيواستراتيجي لدول شبه القارة الهندية م.م. نسرين سمير جبار	148_ 161
14	انعكاسات تطوير القوى الكبرى لأجيال الحروب الجديدة على العلاقات الدولية م.م نظير سامي عبد الواحد أ.م.د. عباس سعدون رفعت	162_ 171
15	دوافع التوجه التركي أزاء منطقة المشرق العربي الباحثة: نهى مثنى نجم الدين أ.د. محمد ياس خضير	172_188
16	مكافحة الفساد وآليات معالجته في العراق م.م سارة عبد زاير	189_ 204
17	جهاز مكافحة الارهاب ودوره في تحقيق الامن المستدام ودور الاستراتيجية الوطنية في بناء السلام في العراق م.م ضحى فيصل علي	205_217

18	الرقابة على اللامركزية الادارية في العراق بعد عام 2003 م.م عفاف ظافر هادي	232_218
19	السلوك السياسي للجماعة الإسلامية في مصر بعد عام 2011 م.م علياء محمد طارش	250_233
20	التنمية السياسيَّة في العراق مابعد عام 2003 م. م. محمد مجيد حسين	267_251
21	تجربة اقليم كردستان العراق التنموية م.م أسامة محمد صاحب	277_268
22	معضلة الأمن في منطقة الشرق الأوسط " دراسة في مضامين مكافحة الارهاب " م. م ليث علاء خضير	297_278
23	تطور الحرب الروسية الاوكرانية و أنعكاساتها على القارة الافريقية (نماذج مختارة) م.م. مناسك عبد الوهاب حكمت	314_298
24	معادلات الامن الإقليمي في منطقة الشرق الأوسط والتوجه نحو السلام م.م نبأ إحسان شريف	330_315
25	تحديات المشاركة الانتخابية للمرأة في العراق بعد عام 2005 م.م نور مشتاق حسن	345_331
26	دور النظم الادارية في السياسة المحلية (دراسة حالة العراق) م. م. نور موفق عبد الغني	361_346
27	سياسة تركيا الخارجية في ليبيا وتحدياتها (2011_ 2021) م.م هبه حميد شمخي الكناني	381-262
28	أثر الثقافة السياسية للأحزاب الكردية على الهوية الوطنية وانعكاساتها على بناء الدولة العراقية بعد الاحتلال الأمريكي 2003 م.م هدى عبد الحسين فياض	396-382
29	تطور الحروب واثرها على الامن الوطني للدول (الحرب الهجينة انموذجا) م.م. هناء رحيم زيدان	411-397
30	أثر الفساد السياسي على الأنتخابات بعد عام 2003 (أنتخابات 2021 أنموذجاً) م.م. هند احمد عبد	425-412
31	توحيد السياسات في المؤسسات الحكومية بعد العام (2014) في العراق (الذكاء الاصطناعي أنموذجاً) م.م. هند شاكر محمود	438-426
32	الصين ومستقبل الصراع في بحر الصين الجنوبي م.م حسين حسن عزيز أ.د هيثم كريم صيوان	455-439
33	الحزب الشيوعي الصيني في العصر الجديد م.م منار شاكر محمود	473-456

دور النظم الادارية في السياسة المحلية (دراسة حالة العراق)

The role of administrative systems in local politics (Iraq case study)

م. م. نور موفق عبد الغني*
Noor mouwafaq abdul ghani

- **الملخص:**

تصدر في النظم الادارية عن الحكومة الاتحادية والوحدات المحلية سياسة محلية هدفها تحقيق الصالح العام ملبية لحاجات المجتمع، ومع النظر الى الفواعل المتغيرة في تلك الوحدات المحلية والتي تتضمن الفاعل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والامني، والنظر لدرجة الوعي في رسم سياسة محلية ومن يقوم في اصدار قراراتها بصيغة تشريعات محلية تتخذ مسمى الاوامر المحلية، وهذا الامر يندرج في النظم التي تتبع توزيع واعطاء صلاحيات واختصاصات الى الوحدات المحلية نتيجة ازدياد الحاجات والتغيرات الدولية جعلت الحكومة الاتحادية تلبي تلك الاحتياجات بصورة صعبة ومعقدة بمفردها الامر الذي ادى اغلب النظم الادارية سلك مسار اللامركزية الادارية، فالسياسة المحلية لها فاعلية وتأثير في كيفية سير تطبيق اللامركزية الادارية، ونجاحه في المحافظات الغير منتظمة في اقليم، وحيث ان العراق تم تطبيق اللامركزية الادارية التي جعلت من احقية المحافظات في رسم سياستها المحلية وتنفيذها دون معارضة للقوانين الاتحادية بعد عام 2008 استنادًا الى قانون رقم 21 وتعديلاته. وان هذا القانون شرع به ويضمن صلاحيات واختصاصات الوحدات المحلية في كيفية رسم سياسة المحافظة، مع مراعاة كل محافظة ووضعها الامني والاقتصادي، والمتنازع عليها، ويكمن دور الوحدات المحلية في تحقيق خدمات ملائمة لبيئتها، ومتوافقة مع احتياجاتها وعدم التجاوز على صلاحياتها واختصاصاتها، والمساهمة في رفع المستوى الاقتصادي للفرد من خلال توفير فرص عمل، وعمل مشاريع محلية تساهم في العامل الاقتصادي وتقليل نسبة البطالة عن العمل، وتشجيع على الاستثمار المحلي، ودعم المنتجات المحلية، ان هذا الامر يترسخ في سياسة محلية ذات نمط هادف لتحقيق غايات مجتمعية، ومعبرة عن احتياجاته، ومساهمة في رفع البنى المحلية للوحدات الادارية ومع رفع الوعي السياسي الاداري للأفراد من خلال مشاركتهم في وحداتهم، ومعرفتهم لأهمية دورهم في العملية الادارية التي تؤثر على حياتهم الاجتماعية والاقتصادية، ولابد من الاخذ بالنظر العامل الامني في تلك الوحدة، ودوره واهميته في الاستقرار السياسي والاجتماعي بها.

- **الكلمات المفتاحية:** المركزية الادارية، اللامركزية الادارية، السياسة العامة، السياسة المحلية، التخطيط التنموي.

- **Abstract**:

In administrative systems, the federal government and local units issue a local policy aimed at achieving the public good, meeting the needs of society, while looking at the changing actors in those local units, which include the economic, social, political and security actors, and considering the degree of awareness in drawing up a local policy and who issues its decisions in the form of local legislation called local administrative path of decentralization Since Iraq

* جامعة النهرين/ كلية العلوم السياسية- وحدة البحوث والدراسات السياسية Noor.mowafaq@nahraineiv.edu.iq

has implemented administrative decentralization, which made the provinces the right to draw up their local policy and implement it without opposition to federal laws after 2008 based on Law No. 21 and its amendments. The role of local units lies in achieving services appropriate to their environment, compatible with their needs and not exceeding their powers and competencies, and contributing to raising the economic level of the individual through the provision of job opportunities, the work of local projects that contribute to the economic factor and reduce the unemployment rate, encourage local investment, support local products, this is rooted in a local its needs, and a contribution to raising the local structures of units While raising the administrative political awareness of individuals through their participation in their units, and their knowledge of the importance of their role in the administrative process that affects their social and economic life, it is necessary to take into account the security factor in that unit, and its role and importance in its political and social stability.

- **Keywords:** administrative centralization, administrative decentralization, Public Policy, local policy, development planning.

- **المقدمة:**

تمر عملية رسم السياسة المحلية في النظم الادارية بمراحل مختلفة، تختلف بها من دولة لأخرى في طبيعتها وتعقيدها، وفقًا لعوامل كثيرة ابرزها واهمها نظام الحكم والبيئة السياسية له، حيث ان نظام الحكم في كل دولة هو الذي يحدد كيفية صنع وتنفيذ السياسة المحلية للبلد، مع وصف الافراد والجماعات الغير رسمية في كيفية تحديد المشكلة وطرحها، واختيار الحلول البديلة على الحكومة، وقد تحدث تغيرات على سياسة العمل الحكومي نتيجة بعض المتغيرات البيئية للوحدات المحلية مما يجعل الحكومة تنتهج سبلًا اخرى لتحقيق الحاجات المحلية، ومن اهمية الوقوف على سير عملية السياسة المحلية فهي معبرة عن مشاكل محددة ومدركة مع احتياجات مجتمعية تصاغ حلولها وفق قرارات ومشروعات وبرامج حكومية ملائمة للبيئة المحلية المجتمعية، مع مراعاة الاوضاع الامنية للوحدة وعامل المتغير الدولي في الاحداث السياسية والاقتصادية والادارية. فحين تتبع النظم الاداري نظام اللامركزية فهي تعدها وسيلة تحقيق من خلالها الدولة عند تبنيها التنمية البشرية والارتقاء بمستوى الخدمات الاجتماعية والاقتصادية في التي تتمتع باللامركزية، وقد يرى البعض ان اهمية توزيع الصلاحيات غير متعلق بنوع السلطة، وانما بكمية السلطة التي يتم تفويضها، وفي هذا الامر يعد مقدار السلطة تحدد اللامركزية.

- **اهمية البحث:**

ان اهمية البحث تنبع من توسع حجم نشاط الحكومة الاتحادية، وازدياد الاحتياجات المجتمعية الذي يعد من الضرورة تحقيقها، مما يتطلب من توجيه السياسة المحلية وفق مسار صحيح ووضع قوانين تخص بدور الوحدات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة المحلية، وتقليل العبء على الحكومة المحلية وتحقيق سياسة تنموية فلا بد البحث عن اساليب اكثر فعالية ومحققة للاحتياجات المحلية ورفع المستوى الكفاية والكفاءة في تلك الوحدات.

- **هدف البحث:** الهدف من الدراسة هو محاولة التركيز على اهمية السياسة المحلية وفق الاسس السليمة والخطط الملائمة للوحدات المحلية في النظم الادارية، مع اهمية تجاوز المعوقات والتحديات في عملية التداخل الوظيفي ما بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة المحلية من حيث اتخاذ القرارات والاوامر واعداد الخطط والبرامج والمشاريع واهميتها محليًا.
- **اشكالية البحث:**

تكمن مشكلة الدراسة بالرغم من وجود نظام برلماني دستوري قانوني لتحقيق اللامركزية الادارية ورسم سياسة محلية من قبل المحافظات الغير منتظمة في اقليم، لكن هنالك العديد من الثغرات القانونية في العمل الاداري، ووجود بعض السياسات المشتركة التي تؤدي الى تداخل وظيفي ما بين الحكومة الاتحادية والادارات المحلية، التي تعيق عمل رسم السياسة المحلية وتنفيذها، وكذلك غموض بعض فقرات قانون رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته التي تجعل بطء العملية الادارية وضعف الدور التنموي للمحافظة، والابتعاد عن التخطيط السليم في تحقيق الحاجات المحلية.

- **فرضية البحث:**

تنطلق فرضية الدراسة من ان رسم سياسة محلية ناجحة متوافقة مع العامل الاقتصادي والسياسي والامني والاجتماعي، وجعل العملية التخطيطية التنموية المناسبة لها، مع رفع كفاءة المستوى المؤسسي والابتعاد عن تحقيق الاهداف بالطرق التقليدية، مع تنفيذ مشاريع المشتركة مع الحكومة الاتحادية ذات الشأن المتخصص بالسياسة العامة للبلد. وترسيخ مبدا الديمقراطية في الانتقال الاداري الوظيفي.

- **الاطار المنهجي للبحث:**

تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي كونه طرح المعلومات والمنهج التحليلي في تحليل دور النظم الادارية في تأثيرها على السياسة المحلية من خلال كيفية توزيع الصلاحيات والاختصاصات الى الوحدات المحلية والبحث في موضوعات الدراسة المرتبطة بها.

اولًا: الية تنظيم العملية الادارية

تعد الإدارةَ المحليةَ شكلٌ من أشكال التنظيم المحلي، يتم بموجبها توزيع المهام الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية مُنْتَخَبة ومستقلة، تؤدي وظيفتها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها، وتكون مسؤولة أمام سكان تلك الوحدات، وتقوم بمهام مكملة لمهمة الحكومة المركزية.

1- هيكلية النظام الاداري

تختلف هيكلية النظام الاداري من دولة لأخرى، بعضها يتبع النظام المركزي الاداري والاخر، يتم نظام لامركزية ادارية في عملية تحقيق الخطط العامة والمحلية من حيث الصنع والتنفيذ، وان اختيار الدولة لأسلوب معين في عملية التنظيم الاداري يستند ويرهن على الظروف التي يعيشها البلد، وطريقة نظام الحكم، ودرجة الوعي السياسي المجتمعي، ودرجة تحقيق النظام الديمقراطي وترسيخه في العملية الادارية، وتأثرهم بالعامل الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، ونوع الحكم وطريقة مسك زمام الامور الادارية، مع النظر الى النظام الذي يسبقه نتيجة تأثر المجتمع بما يسبقه من عملية سياسية وادارية.

أ- مقومات النظام المركزي

تتبع اغلب النظم السياسية نظامين وهما النظام المركزي والنظام اللامركزي بالرغم من تعدد وتواجد انظمة سياسية وادارية اخرى، وسوف نتطرق الى النظام المركزي بصورة مختصرة فالنظام المركزي يتمثل بتجمع السلطة في رئاسة واحدة، لجميع انحاء الدولة، فتقوم سلطة واحدة بتولي الوظائف السياسية والادارية[1]. ومن عناصر المركزية الادارية تتمثل بكل من حصر الوظيفة الادارية بيد جهة واحدة، مع خضوع كل من موظفي الدولة الى نظام سلم اداري واحد[2]. ومن صورها التركيز الاداري والذي يتمثل بالمركزية المطلقة، وعدم التركيز الاداري الذي يعني بالمركزية النسبية.

ولكل نظام مزايا وعيوب يتم الاستناد عليها ومن اهم المزايا التي ايدت بها اتباع المركزية الادارية، فتتمثل بأنه نظام يوحد قوة الدولة ويزيد من المركزية القانونية والسياسية ومع تلائمه لإدارة المرافق العامة القومية، وتقليل النفقات العامة، وان تكو ن علاقة المركز بالأطراف علاقة عدالة ومساواة من خلال النظر بمنظور واحد[3]. ومن عيوب هذ النظام هو متعارض مع مبدأ المشاركة الشعبية الديمقراطية، ومع زيادة العبء على الحكومة المركزية، وعدم التركيز والاهتمام بالعملية التطويرية والمتغيرات الدولية، والتقييد بالاستراتيجيات العامة نتيجة الانشغال بالإدارات والوحدات وتحقيق الاهداف والاحتياجات المحلية، وان عملية تطور ادارة الوحدات المحلية اداريًا اصبحت مختلفة عما سبق، من الالية والتكنولوجيا، وازدياد الحاجات المحلية، وتطور الاهداف السياسية والادارية التي تجعل من الصعب مسك زمام الامور من قبل جهة او هيئة او سلطة واحدة.

ب- مقومات اللامركزية الادارية

هنالك مجمل من المسببات الرئيسية للأخذ باللامركزية، وان اللامركزية الادارية تعني بأنها اعادة لتوزيع بعض من الصلاحيات وكذلك المسؤوليات المالية والادارية وفق مستويات مختلفة من الادارة المؤسسية للحكومة. ولا شك عرفت اللامركزية الادارية وفق التنظيم الاداري بمعناه تنظيم الاجهزة الادارية في الدولة وفق اطر تسمح في تعدد الاشخاص الاداريين في المحيط المحلي والاقليمي[4]. ومن الاسباب التي جعلت من الضرورة الاخذ باللامركزية الادارية اهمها ما يلي[5]:

أ- تفعيل دور المشاركة الشعبية المحلية الادارية في اتخاذ القرارات المحلية التي تخص السياسة المحلية للمنطقة.
ب- تقليل العبء من الاجهزة الحكومية المركزية من خلال تفويض جزء من الصلاحيات للإدارات المحلية.
ت- تفعيل التخطيط الاستراتيجي المحلي وكذلك التنسيق من اجل تحقيق الاهداف ومرونة في تنفيذ السياسة المحلية
ث- يعد نظام اللامركزية الادارية احدى واهم مقتضيات الدولة المعاصرة الديمقراطية، من حيث الوحدات المحلية ويكونون اكثر معرفة ودراية في ادارة امورهم المحلية.

[1] محمد فؤاد المهنا، القانون الاداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، المجلد الاول، القاهرة، دار المعارف، 1964، ص455.
[2] علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، القاهرة، العاتك لصناعة الكتب، 1993، ص111.
[3] محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الاداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1984، ص181.
[4] رياض القيسي، علم واصول القانون، ط1، بغداد، بيت الحكمة، 2002، ص258.
[5] فرح ضياء حسين، الحكومات المحلية ط1، بغداد، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، 2016، ص73.

وهنالك العديد من الاهداف في اللامركزية الادارية من اجل الوصول الى الاهداف العامة للدولة ولتحقيق الحاجات المحلية وهي ما يلي[1]:

أ- الاهداف السياسية: اللامركزية الادارية هي صورة ثانية ومجسدة للديمقراطية الادارية وذلك من خلال ادارة المجتمع المحلي لمؤسساتهم بأنفسهم.

ب- الاهداف الاقتصادية: في النظم الادارية عملية التنظيم الاداري تسعى لتحقيق الغرض الاقتصادي الذي يعد وسيلة لتحقيق الحاجات المحلية، ومساهمتها في عملية التنمية الاقتصادية، بسبب العبء الاقتصادي الذي يعيق على الحكومة الاتحادية فهي تقوم بتخويل وتفويض تلك الوحدات في العملية الاقتصادية.

ت- الاهداف الاجتماعية: من اجل تحقيق الحاجات المحلية، فالنظم الادارية في تحقيق سياستها المحلية، وتحسين المورد الاقتصادي الاجتماعي، تقوم بتحقيق الهدف الاجتماعي من خلال هذه المشاركة الادارية لرفع الوعي الاجتماعي في ادارة الشؤون المحلية.

ث- الاهداف الادارية: عملت النظم الادارية في تحقيق سياسة محلية من خلال اعطاء بعض الصلاحيات والاختصاصات المحلية لسكانها لعدة اهداف، ومن اهمها القضاء على النظام البيروقراطي الاداري، وتقليل العبء الاداري الاتحادي والتجاء الحكومة الاتحادية تركيز وتكريس عملها على الاهداف القومية التي تساهم في تحقيق الاهداف الدولية.

2- ركائز السياسة المحلية وعلاقتها بالسياسة العامة

قبل الولوج في السياسة المحلية يجب التطرق الى السياسة العامة من حيث المفهوم وانواعها ومستوياتها، فالسياسة العامة هي تلك الاهداف التي تقرر من قبل السلطة الاتحادية تنفيذها في مختلف البرامج والنشاطات التي تختص بها الدولة[2]. فهي مبدأ من متغيرات تابعة للنظام السياسي والامساك بزمام امور الهيئة التشريعية، واصدار القوانين وتنفيذ التشريعات ضمن سلسلة من المراحل واتخاذ قرارات صحيحة[3]. وهي عامل من عوامل التغير والاستقلال والتطور متأثرة بالبيئة المحلية وفي شتى المجالات الحكومية[4]. فهي قرارات تختص بالعمل الاداري منظمة ومحددة وفاعلة تتم الاصدار من جهات حكومية لحل مشاكل مجتمعية ومن وتمتاز تلك القرارات المختصة بتحقيق الاهداف وحل قضايا مجتمعية وفق اطر قانونية ودستورية، مع تكريس مجموعة من الافعال والاعمال التي تصدر من اصحاب القرار وتداخل بعض من الفواعل ضمن درجات متفاوتة وفواعل متعددة[5]. وتحقيق الاهداف والبرامج والخطط فهي يجب ان تسير وفق خطة تنفيذية تتمثل بتحديد الهدف ومن ثم تكريس اجهزة سياسة عامة ضمن صلاحيات قانونية مع تحديد التكلفة المالية وترابط الخطوات منذ رسم الهدف حتى تحقيقه ضمن سلسلة من الرقابة على هذه الخطوات[6].

وتتنوع السياسة العامة من حيث الرسم والتنفيذ استنادًا الى نوع الهدف، ومنها سياسة عامة منظمة تشمل السياسة الصحية والتنظيمية والاقتصادية والاجتماعية، ووجود سياسة عامة رمزية تتكرس في تعبئة الجماهير والقادة وانجازاتهم، وبعض الاهداف في النظم الادارية تتبنى سياسة استخراجية في

---

[1] سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، القاهرة، مركز دراسات واستشارات الادارة العامة، 2009، ص 20- 21.

[2] بسيوني ابراهيم حمادة، دور وسائل الاتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 1993، ص107.

[3] فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة، منظور كلي في البنية والتحليل، عمان، دار الميسرة، 2006، ص67.

[4] المصدر نفسه، ص71.

[5] زاهد محمد ديري، إدارة حكومية، ط1، عمان، دار الاعصار العلمي للنشر والتوزيع، 2011، ص151.

[6] عباس حسين جواد، وارزوقي عباس عبد، صياغة السياسة العامة (اطار منهجي)، بابل ، دار الصادق، 2008، ص76.

تكريس الموارد المتاحة للدولة وتوفير الخدمات، او ان تكون سياسة موزعة بتخصيص الخدمات والاموال لتحقيق خدمة الصالح العام وتشمل القروض والمنح والامتيازات[1].

وللسياسة العامة ثلاثة مستويات، منها السياسة الكلية والتي تبدأ من الادنى ثم الى الاعلى، وتتصف بالشمول والاوسع، في حين السياسة الجزئية تتصف بالخصوصية ومحدودة الهدف او الشمول، وهي مكملة للسياسة العامة، وفيما بعد هنالك سياسة محلية فرعية التي تعني التحالفية والمتصفة بالتنظيم وهي مقاربة للسياسة الجزئية، وتكون مؤقتة[2]. وتساهم في السياسة العامة عوامل مشاركة تختص بها سلطات رسمية وغير رسمية لتحقيق تغير ملموس والاهداف الحكومية وتوفير البدائل[3]. ومع وجود عامل التجديد للتكيف مع المتغيرات وتنسجم مع عملية التخطيط الحكومية وتحقيق اهدافها[4]. وحيث ان السياسة المحلية مرتبطة بالسياسة العامة، فالأولى مرتبطة كذلك بالنظام اللامركزي الاداري ارتباط وثيق من حيث الغرض والهدف وكذلك الاسس المرتبطة بهما ومن ركائز السياسة المحلية ما يلي[5]:

أ- لتحقيق سياسة محلية ناجعة فلا بد من تحقيق اسس اللامركزية الادارية منها وجود اقليم او منطقة جغرافية محددة بحدود محلية طبيعية، لتقوم بالعمل الاداري لمشاركة الوحدات الادارية.

ب- لتفعيل نظام اداري ضمن سياسة محلية فلا بد من منح المؤسسة المحلية الشخصية القانونية المعنوية للتمكين من قيام عملها.

ت- للسماح بالمشاركة المحلية لتحقيق سياسة محلية فمن الضروري تحقيق احد اركان اللامركزية الادارية وهو وجود الهيئات المحلية المنتخبة، وعامل الرقابة.

وبالتأكيد ارتباط السياسة العامة بالسياسة المحلية فتكون الثانية هي جزء من الاولى، ومكملة لها فالسياسة العامة هي الاهداف، والمصالح السياسية التي يتم السعي لها من خلال النظام. وهنالك عدة طرق لتوزيع الاختصاصات في الدستور يوضح من خلاله الية تنظيم العملية الادارية وهي على النحو الآتي[6]:

أ- الطريقة الاولى: يتم التوضيح من خلال المشرع الدستوري، وتحديد الاختصاصات السلطة الاتحادية مع ترك الصلاحيات والاختصاصات المتبقية الى المحافظات والاقاليم الاخرى.

ب- الطريقة الثانية: يتولى الدستور تحديد الاختصاصات والصلاحيات الى الاقاليم، والمحافظات وتترك ما تبقى الى السلطات الاتحادية.

ت- الطريقة الثالثة: في هذه الطريقة يتم تحديد الاختصاصات كلا من السلطات الاتحادية والاقاليم والمحافظات، مما يعني يحتوي الدستور على قائمة تتضمن اختصاصات السلطتين.

وفي مختلف طرق التوزيع للصلاحيات والاختصاصات تبقى السياسة المحلية هي جزء من السياسة العامة ومكملة لها ومحققة لغاياتها، فذلك التدرج الهرمي الذي يبدأ من السياسة المحلية نحو السياسة العامة للبلد هو سياسة عامة اتحادية تم توزيع اهدافها على الوحدات المحلية الاخرى.

ثانيًا: السياسة المحلية وانعكاساتها على الوحدات الادارية

[1] عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، عمان، دار الميسرة، 1999 ،ص164.

[2] بن حفيظ علاء الدين، دور الفواعل الغير رسمية في رسم السياسة العامة في الانظمة الديمقراطية والتسلطية، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة محمد خضر، 2014، ص18.

[3] عبد الرزاق الكبيسي، الادارة المحلية بين النظرية والتطبيق، ج1، دار الحرية للطباعة، 1975، ص108.

[4] جواد كاظم كطان الشمري، التخطيط والسياسة العامة (الاسس والضروريات المجتمعية)، رسالة ماجستير(غير منشورة)، جامعة النهرين، 2004، ص45.

[5] ظريف بطرس، الية الحكم المحلي في انكلترا، اطروحة دكتوراه (غير منشورة)، جامعة القاهرة، 1967، ص33.

[6] سامي حسن نجم الحمداني، الادارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2014، ص119.

تتمثل السياسة المحلية هي ترجمة الخطط الاتحادية الى الوحدات المحلية متمثلة باحتياجات تلك الوحدات مع تخويل وتفويض صلاحيات واعطاء اختصاصات الى اعضاء تلك الوحدات الذين تم انتخابهم او تعينهم في مناطق سكنهم.

1. صنع السياسة المحلية وتنفيذها

يؤدي التطرق الى السياسة المحلية وماهيتها الى معرفة الخطط التي تتبعها الحكومة، تجاه المشاكل التي تواجهها وتحتل السياسة المحلية اهمية بالغة وظيفيًا عند الدول فهي تعد زاوية التخطيط او البرامج التي تظهر منها في اتجاه العمل الحكومي، وللسياسة المحلية عناصر عديدة تتحدد بما يلي[1]:

أ- غاية السياسة المحلية: هي انعكاس للسياسة العامة وذات اثر واضح في الاليات التير تتعلق بالتنفيذ، وتجاوز العقبات، والاطلاع على التقارير والمعلومات لتحقيقها.

ب- الموارد المالية: تعد احد ادوات تنفيذ السياسة المحلية، والمحققة لغاياتها، حيث ان الظروف الاقتصادية تؤدي دورًا كبير ومؤثر، في صنع وتنفيذ السياسة المحلية.

ت- العامل التنظيمي: ان المجريات العلاقة داخل المؤسسة في صنع السياسة وتنفيذها يجب توافر الانسجام والتوافق، ووجود عامل الكفاءة.

ث- الاستقلالية: عملية صنع وتنفيذ السياسة المحلية تتأثر بالمشاركين في صنعها وتنفيذها، ونجاحها، والمام المرؤوسين في العملية الادارية، والسياسية.

وهنالك العديد من الهيئات المسؤولة عن صنع وتنفيذ السياسة المحلية في العراق، فقد تنقسم الى كل من مجلس المحافظة، والمحافظ والمحاكم ضمن الحدود الادارية، وجهات المجتمع المدني، وتتمثل الهيئات الرسمية، بالهيئة التشريعية، من مجلس المحافظة والمجالس المحلية تقوم بإصدار القرارات والاوامر الادارية التي تخص شأن المحافظة، ويكون اقرارها على هيئة سياسة عامة، واجبة التطبيق، وكذلك من الهيئات الرسمية تتمثل بالهيئة التنفيذية، تبدأ من المحافظ ورؤساء الوحدات المحلية، من خلال طرح المقترحات وتقديمها الى مجلس المحافظة للتصويت عليها، والمصادقة على اقرارها حسب الموارد والتخصصات المالية، في حين تتولى الهيئة القضائية ما يسمى القضاء الاداري العراقي، فيكون للمحاكم دورًا كبيرًا، النظر في صحة القرارات والاوامر الادارية ومطابقتها لدستور عام 2005 النافذ وقانون رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته، وفي حال مطابقتها يتم السريان به، اما في حال مخالفتها فالحكم بإلغائها، مع دورها المهم في رسم السياسة القانونية والاقتصادية، في الاستثمار المحلي. وتتمثل الاحزاب السياسية وجماعات الضغط هيئات غير رسمية في صنع السياسة المحلية في العراق، وينعكس دور الاحزاب في صنع وتنفيذ السياسة المحلية بصورة مباشرة وواضحة، مع اختلاف تأثير وقوة حزب على الاخر، بعض الاحزاب مهيمنة والاخرى هامشية، وان التعددية الحزبية في العراق جاءت نتيجة اتباع النظام البرلماني، مع الاقرار باللامركزية الادارية وتواجد العملية الانتخابية، وان نتيجة الانتخابات تجعل الحزب صاحب الاصوات الاكثر، والاعلى هو الذي يتولى دورًا مهمًا في قرارات مجلس المحافظة والتي تنعكس من خلالها سياسة الحزب المهيمن، مما يجعل تعبر السياسة المحلية عن فئة مجتمعية معينة تم اختيارهم وانتخابهم من خلال عملية انتخابية ديمقراطية داخل الوحدة المحلية[2]. في حين يقوم دور جماعات الضغط، كل من التكتلات والتنظيمات الغير حكومية دورًا بارزًا في عملية صنع السياسة المحلية من

[1] ميسون علي حسين الليلة، الحكومات المحلية ودورها في تنفيذ السياسة العامة وتقديم الخدمات (دراسة حالة محافظة بابل)، مجلة جامعة بابل للعلوم الصرفة والتطبيقية، العدد (4)، المجلد (24)، 2016، ص169.

[2] محمد النعناع، هوامش سياسية، مجموعة مقالات، ط1، لبنان، مؤسسة مرتضى للكتاب العراقي، 2010، ص8.

خلال الاعتراض على قرارات المجالس المحلية، مع العمل على المطالبة بالإصلاحات التي تلائم المجتمع، ولا ينسى دور واهمية المواطن في صنع السياسة المحلية، استنادًا الى ان الشعب مصدر السلطات، فالمواطن له دور كبير في قرارات مجلس المحافظة والمحافظ كذلك، من خلال اشراك المواطن في العملية الادارية المحلية، وتحسين جودة الحياة العامة، وتوفير فرص العمل، وتدريب المواطن المحلي في اهمية اتخاذ القرارات المحلية[1]. ولصنع وتنفيذ السياسة المحلية العديد من المراحل، وتتباين بها كل من التحديات والمشاركة من قبل الهيئات الحكومية والغير حكومية، وهي[2] :

أ- تحديد المشكلة: تحديد المشكلة المحلية ، وكيفية التعامل بها، وفق سياسة ملائمة للبيئة المحلية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.
ب- طرح المشكلة: ادراج اهتمام الحكومة المحلية بالمشكلة ، ووضعها في جدول الاعمال.
ت- اعداد الحلول والبدائل : تحديد المقترحات والبدائل، لمواجهة المشكلة وحلها من خلال سياسة يتم اتباعها لتحقيق الغايات.
ث- اقرار الخطة المحلية: الاتفاق على اليات والادوات وادراجها في عملية تنفيذ السياسة المحلية، مع ادراج التمويل المالي للقضاء على المعوقات ولتحقيق الاهداف المحلية.

وللسياسة المحلية العديد من الادوات لصنعها وتنفيذها منها التنظيم الاداري، ترتيب الاعمال والبرامج ضمن برنامج محدد بأقل تكلفة ممكنة، مع الادوات الاقتصادية المحلية وتوفير المشاريع من قبل مجلس المحافظة، كدعم السلع والانفاق العام، والمنح المالية، وفرض الضرائب، وتوظيف المبادرات الفردية والمجتمعية لتحقيق الاهداف المحلية [(3)]. وان التنظيم يشمل كلا من التنظيم الاداري والاقتصادي، وفي العراق تختلف درجة التنظيم الاداري والمالي نتيجة لاختلاف الاوضاع الاقتصادية والامنية. فبعض المحافظات تتمتع بالسياحة الدينية مثل محافظة كربلاء المقدسة، ومحافظات تتمتع بالعامل الاقتصادي النفطي مثل البصرة وهنالك تفاوت في العامل الامني، فمحافظة الموصل يختلف درجة الاستقرار الامني عن محافظة النجف الاشرف.

اما تنفيذ السياسة المحلية تتمثل بالجهات المسؤولة عن تنفيذ السياسة المحلية هي دائرة المحافظة، المختصة بتنفيذ الاوامر والمشروعات والقرارات والاوامر المحلية التي تصدر من قبل مجلس المحافظة، والتي تتولاها كل من الدوائر التنفيذية المتمثلة بدائرة التخطيط والكهرباء وغيرهما، والتي لا تتعارض مع السياسة العامة للبلد، فبعض المشاريع تم ايقاف العمل بها من قبل مجلس النواب، او تعديلها من خلال ايجاد البدائل، ويندرج تنفيذ القوانين في جميع المحافظات في نفس الخطوات، تدرجًا من الوحدات الادارية في الارياف والقرى، ومن ثم دائرة القضاء والمحافظة. وكان دور للعملية الحزبية اثرًا واضح في عرقلة تنفيذ السياسة المحلية، من خلال المحاصصة والمصالح الشخصية، من خلال تأثيرها على المشاريع الاستراتيجية والخدمية[4].

2. صلاحية المؤسسات الادارية في رسم السياسة المحلية

هنالك العديد من الاختصاصات والصلاحيات التي يقوم بها مجلس المحافظة ضمن دستور 2005 النافذ فهي تتمثل بدءًا في اختيار او انتخاب القيادات العليا في المحافظة انتخاب رئيس مجلس المحافظة ونائبه

[1] علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق، مصدر سبق ذكره، ص82.
[2] المصدر نفسه، ص86.
[3] عبد الرزاق الشيخلي، الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، ط1، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2001، ص62.
[4] علي ميرزا، ملاحظات على التخطيط في العراق الهيكل المؤسسي والمهام، ورقة عمل، مجلة دراسات سياسية العدد (25)، بغداد، بيت الحكمة، ص14.

من خلال نظام انتخابي توضح به شروط الترشيح والانتخاب. وهي من اولى المهام التي على المجلس القيام بها نتيجة لأهمية وجود رئيس المجلس المحلي في رسم وتنفيذ السياسة المحلية، والتي يدعو الى عقدها بفترة زمنية خلال خمسة عشر يومًا. وكذلك انتخاب المحافظ ونائبيه حيث من اهم الفقرات التي تناولها الدستور العراقي لعام 2005 وقانون رقم 21 للمحافظات الغير منتظمة في اقليم لعام 2008 وتعديلاته يتم انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة وهو يمثل ومعبر عن السلطة التنفيذية للمحافظة كما جاء في المادة (122) ثالثًا، (يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة...)[1]. وذكر المرشح في المادة (7) الفقرة التاسعة، من قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم، المصادقة على ترشيح ثلاثة اشخاص من اجل اشغال المناصب العليا في المحافظة وبقبول الاغلبية المطلقة من عدد اعضاء مجلس المحافظة، بناء على اقتراح المحافظ وعلى الوزير المختص تعين احد المرشحين[2].

ويندرج في الدستور العراقي وقانون رقم 21 للمحافظات الغير منتظمة في اقليم لسنة 2008 وتعديلاته اختصاصات وصلاحيات رئيسية ومحددة ومقننة بصورة عامة، وتتمثل بما يلي[3]:

أ- الاختصاصات التشريعية: الاختصاصات التشريعية وفق المحور المحلي فأنها تعد قرارات واوامر لتحقيق الحاجات المحلية. تختص بالتعيين والانتخاب والمصادقة
ب- الاختصاصات الرقابية: وتعني الاشراف والمتابعة على الاجهزة الادارية.
ت- الاختصاصات المالية: وهي تعني الموازنة التي تختص بالمحافظة، والرسوم والايرادات والهبات والتبرعات.
ث- اختصاصات غير معنونه: وتتمثل حل مجالس الاقضية والنواحي.

ومن اجل رسم سياسة محلية سليمة دون تداخل وظيفي ما بينها وبين السياسة العامة فلا بد من معرفة وادراك مرتكزات السياسة العامة الاتحادية التي تصاغ وفق اختصاصات مشتركة نظرًا لأهميتها، وتتمثل بما يأتي[4] :

أ- رسم السياسة الصحية
ب- رسم السياسة المالية وتنظيمها لتحقيق التوزيع العادل
ت- التنسيق مع المحافظات في عمل الجمارك
ث- تنظيم الطاقة الكهربائية
ج- رسم السياسة البيئية
ح- التشاور مع المحافظات برسم السياسة التعليمية والتربوية العامة.

وان وجود عامل سياسة مشتركة من حيث رسمها وتنفيذها فهو امرًا ايجابي لا يمت بالتقاطع الوظيفي بصلة، فهي تجعل العلاقات مستمرة وودية ومتعاونة مع ما بين المركز والوحدات، كذلك ان بعض السياسات مكلفة اقتصاديًا على الوحدات المحلية مما يتطلب من الضرورة التدخل من قبل الحكومة الاتحادية، وايضًا هذا التدخل يزيد قوة ومتانة السلطات الاتحادية في عودة وانتماء الوحدات المحلية لها، ودعم عامل الرقابة، ومعرفة احتياجات ومتطلبات الوحدات المحلية بصورة اكبر.

---

[1] المادة (122) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.
[2] المادة (7)، الفقرة التاسعة، قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم لسنة 2008 وتعديلاته.
[3] قانون رقم (21) للمحافظات الغير منتظمة في اقليم لسنة 2008 وتعديلاته.
[4] المادة (144) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

ثالثًا: اهمية التخطيط المؤسسي في تنمية الوحدات المحلية

1. التخطيط المؤسسي

يعد التخطيط المؤسسي احدى خطوات وركائز صياغة ورسم السياسة المحلية ولابد وضع خطط تناسب الوحدة المكانية الجغرافية الادارية وكذلك النظر الى الجوانب الاجتماعية والأيدولوجية والامنية والاقتصادية للمنطقة فضلًا على ذلك عدم التغاضي عن الوعي الشعبي في مسك الامور الادارية في الوحدة المحلية، وكيفية معالجة المعوقات التي تواجهها المؤسسة من بداية صياغة ورسم السياسة المحلية حتى عملية التنفيذ التي يشرف عليها ويتخللها الدور الرقابي. ودون شك ان التخطيط المؤسسي السليم في الوحدات المحلية يزيح المعوقات والعثرات التي تحول عثرات في تقدم وتحقيق الحاجات المحلية وتحد من الفاعلية والانجاز المؤسسي وهي على عدة انواع بشرية واقتصادية وكذلك اجتماعية وادارية.

أ- فاعلية التخطيط المؤسسي

تعني فاعلية التخطيط المؤسسي هو مدى ادراك ومعرفة المؤسسة المحلية للحاجات المحلية ودرجة الاستجابة لها وقدرتها على تحقيقها بشكل صحيح، ونجاح السياسة العامة للبلد والسياسة المحلية التابعة لها، من خلال سلسلة من الاجراءات والعمليات التي ترتبط مع بعضها وفق مراحل عديدة في تحقيق الاهداف، ويستهدف التخطيط المحلي المدخلات التي تتمثل بالاحتياجات المحلية وكذلك الاهداف القومية لتكون بصيغة مخرجات محلية وقومية محققة الاهداف الحكومية والمجتمعية، لذا فأن نطاق التخطيط يشمل ما يلي[1]:

أ- تعد اول خطوة من خطوات التخطيط المؤسسي هي تحديد المشكلات التي تعاني منها الوحدة المحلية

ب- تحديد ومعرفة مدى تقارب وتلائم البرامج والمشروعات مع احتياجات الوحدة المحلية وكيفية ادارتها من قبل القائمين عليها، وتقييم الحاجات المقدمة ومدى فاعليتها مع تلبية الاحتياجات المحلية.

ت- تحديد هدف التخطيط المؤسسي للمنطقة من خلال معرفة الفئة المستهدفة من الخدمات والمجموعات التي تقدم لها.

ولجعل التخطيط يسير بصورة سليمة، والاستفادة منه وتحقيق غاياته، والتركيز على التوجيه التنموي ومواجهة المعوقات التي تواجه الوحدة المحلية، ولتوفير العوامل التي تساعد على تحقيقه يجب تحديد الاهداف العامة والاولويات والاستراتيجيات وفق حدود الامكانيات والموارد المتاحة، مع مراعة البعد الزمني لتنفيذ البرنامج المحلي، والية العمل بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق سياسة محلية ناجحة، مع وضع اليات واجراءات تنظيمية من القطاعين الخاص والحكومي من خلال التناسق والتكامل ما بين البرامج المحلية، وعدم تعارضها وازدواجيتها اثناء العمل بها في الوقت ذاته، لتحقيق افضل النتائج بأقل تكلفة، مع اعداد موازنة تقديرية تتعلق بالإيرادات والنفقات المستقبلية المتوقعة، وتجديد وسائل التمويل وتقدير الاعتمادات المالية، وتهيئة المناخ الاستثماري والتنظيمي للمؤسسة وتشجيع الاستثمار. والتركيز على متابعة تنفيذ الخطط على الصعيدين الكلي والاقطاعي، من اجل تحقيق كفاءة اداء الجهات المختلفة، وتذليل الصعوبات وتعديل السياسات في المستقبل.

ب- التخطيط التنموي

[1] محمد احمد العدوي، دراسة السياسات العامة، ط1، الرياض، دار الزهراء للنشر، 2015، ص48.

يعرف التخطيط انه عملية لتحقيق الحاجات لتنمية الوحدات المحلية من خلال اهداف متسقة وكذلك اولويات الوحدة المحلية بأقل تكلفة محلية ومدة زمنية، بمعناه موائمة للموارد والاحتياجات المحلية واختيار افضل المسارات من المسارات البديلة، ويشمل التخطيط التنموي كل ما يلي[1]:

- ❖ تحديد الاهداف المراد تحقيقها التي تهدف الى تنمية محلية من خلال وضع خطة للعمل بها.
- ❖ تكوين اجهزة خاصة تتولى مسؤولية وضع الخطط من اجل تحقيق الاهداف وتحويلها الى حاجات محلية ملموسة الاثر في صورة برامج ومشروعات خدمية .
- ❖ وضع الاهداف وفق معايير موضوعية تحدد حسب اهميتها في سلم الحاجات والالويات، فهنالك حاجات اساسية ورئيسية وهنالك حاجات ثانوية.
- ❖ تشكيل خطة العمل وفق برامج متضمنة مشروعات خدمية وانتاجية وتحديد طريقة واسلوب خطوات التنفيذ، ومستوياته ومراحله الزمنية لتنفيذه.
- ❖ قياس العوائد الاجتماعية لكل مشروع ذات اهداف تنموية مسبقًا.

ومن خلال ما سبق فأن الادارة المحلية هي جزء من الادارة العامة، وتعد الاولى هي سياسة محلية التي تتضمن عملية تطبيق اللامركزية الادارية في اعطاء جزء من الصلاحيات والاختصاصات تساعد على سرعة انجاز وتحقيق الحاجات المحلية، وكذلك سهولة اتخاذ القرارات لتحقيق السياسات والاهداف التنموية، من خلال وحدات مختارة من خلال عملية الانتخاب فتتولى حدود السياسات والخطة المحلية وانشاء وادارة المرافق بصورة عامة، عدا الاختصاصات القومية ذات الطبيعة العامة التي تختص بالشأن الاتحادي للدولة.

واما معوقات التخطيط التنموي المحلي فهي ما يلي[2]:

- ❖ انعدام كفاية استخدام الوحدات المحلية المنظمات المعنية المختصة بالتنمية المحلية وفق قدرات مؤسسية محددة، مع ضعف جزء من القدرات المؤسسية للوحدات المحلية مع انخفاض الاداء المؤسسي الذي يحول في تحقيق الاهداف المحلية.
- ❖ استخدام طرق غير صحيحة في تحقيق الحاجات المحلية او للقضاء على العثرات مما جعل حالتها في تفاقم وازدياد المشكلات، وكذلك ضعف توظيف الموارد المحلية المتاحة او سوء استخدامها بتفاوت ما بين الوحدات الادارية المختلفة، مما يجعل هذا الامر تفاوت ما بين الوحدات المحلية.
- ❖ غياب الاستقلالية المحلية بكل جوانبها الاقتصادية والاجتماعية، مع غياب الاختصاصات والصلاحيات المحلية.، الذي يصاحب ضعف في مستوى المشاركة المحلية، فيولد ضعف في التخطيط وعدم التعبير عن الحاجات المحلية وتحقيقها. وانعدام كفاءة توظيف الموارد البشرية، والمالية
- ❖ وعدم كفاية الدور الرقابي في متابعة وتقويم الخطط التنموية لتحقيق الاهداف المحلية. مع تداخل الاختصاصات ما بين الصلاحيات والاختصاصات الاتحادية والمحلية. وضعف التنسيق ما بين الاجهزة التنفيذية على المستوى الاتحادي والمحلي.

ولغرض تحقيق التخطط التنموي وتلافي معوقاته دفع الهيئات التخطيطية في العديد من الدول بتخصيص جزء من ميزانية التخطيط من اجل تفعيل المشاركة الشعبية ضمن برامج محددة في العملية

---

[1] طلعت مصطفى السروجي واخرون، التخطيط الاجتماعي، اسس وتطبيقات، جامعة حلوان، مركز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي، 2008، ص13.

[2] صالح عبد الرحمن احمد الشيخ، اصلاح النظام المحلي في مصر في اعقاب ثورة 25 يناير 2011، ورقة عمل، القاهرة، المؤتمر الاقتصادي، مركز الحضارة للدراسات السياسية، 2012، ص3.

التخطيطية لتحقيق التنمية المحلية، وان هذه العملية تكون من خلال الادارة المحلية الواعية لغرض تحسين الخدمات والياتها، والتقدم نحو الاهداف، مع التعاون المستمر وتوفير الوعي لفريق العمل بالإضافة الى تشكيل لجان واتجاهات وتمثيل عناصر قيادية مع جمع المعلومات وتحديد الخطط، للتدخل في صنع القرار وعملية التنفيذ والتقييم لتحقيق الاهداف الاستراتيجية.

2. التداخل الوظيفي في التخطيط التنموي

هنالك العديد من المتغيرات على مستوى الوحدات المحلية، وتختلف كل محافظة بدرجة الوعي السياسي والاجتماعي والمستوى الاقتصادي، وتعد السياسة المحلية عملية متطورة، فأنها متغير وتابع ومستقل، متأثرة بالبيئة المحيطة لها، وفق المدخلات والمخرجات المؤسسية، فالسياسة المحلية فاعل مؤثر في جميع المجالات الداخلية والخارجية، وتأثيرها في الشؤون للوحدة المحلية، ولتجنب عملية الاشكال الوظيفي ما بين الحكومة الاتحادية والمحلية، فيجب فصل اعمال واختصاصات وصلاحيات الوحدات المحلية، بصورة واضحة ومقرة قانونيًا مع عدم اعطاء فرصة للهيمنة الحزبية في صنع وتنفيذ السياسة المحلية تنموية ونجد الستور العراقي نص في المادة (121) ثالثًا، "تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحاديًا تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها"[1]. ولتحقيق فاعلية هذه الايرادات فمن الضروري عدم تدخل جهات من الحكومة الاتحادية، في اعمال اعضاء مجلس المحافظة متجاوزة صلاحياتها، وان الغرض من قطع وانهاء هذا التقاطع الوظيفي من اجل السعي نحو التخطيط المؤسسي التنموي. وان تحقيق سياسة محلية ناجعة يتطلب مورد مالي وتتمثل بثلاثة عناصر وهي بما يلي[2]:

أ- تحديد المسؤوليات الانفاقية ومع تحديد وظائف مناسبة، ومناسبة للمحليات، من جل القيام بها.
ب- تحديد مسؤوليات الايرادات، والتي تعني الايرادات الاتحادية، والمحلية.
ت- تصميم برامج التحويلات، لحل مشكلة العجز المالي، المتمثل في مدى كفاية الايرادات على المستوى المحلي، وتجنب الاختلالات المالية، والتي تتمثل بالقدرة الايرادية، واحتياجات الانفاق للحكومات المحلية في ذات المستوى.

وان الدستور العراقي قد تم تحديد معايير، موضوعية من اجل انهاء التقاطع الوظيفي، والارتقاء بالمستوى الاقتصادي للمحافظات الغير منتظمة في اقليم، وتضمن هذه المعايير تحديد لتوزيع الايرادات المالية على المحافظات، وهي[3]:

أ- توزيع وفق مبدأ الانصاف والعدالة، للواردات، التي يتم النظر اليها بنظر الاعباء المالية، والحاجات، والموارد الميسرة.
ب- منح حصة مالية ذات مدة محددة، وفق قانون منظم للك
ت- الاعتماد على مبدأ النسبة والتناسب، ما بين عدد السكان والواردات.

في عملية التداخل الوظيفي فأن حين يقوم المشرع بتحديد الموارد المالية للمحافظات الغير منتظمة في اقليم، والتي تتعدد نظرًا لاختلاف طبيعة الخدمات وكذلل المشاريع المؤدية فيها، لمن هذه الموارد قد لات

[1] المادة(121)، الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.
[2] كمال خيري كصير الجعشمي، افاق وتحديات اللامركزية الادارية - دراسة مقارنة، مصر، المركز العربي للنشر، 2021، ص326.
[3] علي هادي حميدي، واسماعيل صعصاع، وعلاء عبد الحسن كريم، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة في القانون العراقي)، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة الخامسة، ص38.

كون مصدرًا كافيًا لتلبية احتياجات الوحدات المحلية، لذا فأنها تحصل على موارد اخرى خارجية تتمثل بالإعانات، والقروض، والهبات. وذهب البعض للقضاء على عملية التداخل الوظيفي، وفي الوقت ذاته عدم اعطاء الصلاحيات اللامركزية للمحافظات الغير منتظمة في اقليم بصور مطلقة، من الضرورة تأسيس هيئة عامة، لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية، ممثلين عن الحكومة الاتحادية والمحافظات الغير منتظمة في اقليم، لتقوم بالمهام الاتية[1]:

أ- التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية، الاتحادية، واقسامها.
ب- التحقق من عدالة توزيع المساعدات، والمنح، والقروض الدولية، وفق الاستحقاق لكل محافظة.
ت- منح كل من المحافظين ورؤساء مجالس المحافظات، صلاحية التصرف وفق التخصيصات المعتمدة، ضمن موازناتهم السنوية.
ث- ضمان العدالة، والشفافية، عند تخصيص الاموال للمحافظات الغير منتظمة في اقليم، وفق نسب مقررة.

وان الحكومات المحلية التي تتمثل بالمحافظات الغير منتظمة في اقليم، تعتمد اعتمادًا كبيرًا على الاعتمادات التي تخصص لها من قبل الحكومة الاتحادية، مع ما يخصص للمحافظات من نفقات استثمارية، ضمن برامج التنمية واعمار الاقاليم والمحافظات[2].

- **الخاتمة والاستنتاجات:**

تعد اللامركزية في النظم الادارية احد الادوات والاليات لإدارة النظام المحلي، فالمحليات هي الصورة المصغرة من الدولة ككل، وهي مجسدة عن الواقع الاقتصادي والاجتماعي، والثقافي، والسياسي، للمجتمع من خلال صنع سياسة محلية متوافقة معها، وبالتالي فحسن اداراتها يعد تدخلًا هامًا في تطوير ونمو المجتمع، وكذلك وسيلة لتحقيق المشاركة المجتمعية، في التنمية المحلية، وعلى الرغم من الجهود المبذولة، لتطوير نظام الادارة المحلية في المجتمعات، فأنه لا يزال يعاني من القصور في تطبيقها، ويحد من قدرتها على تطوير وتشجيع تطبيق سياسة محلية وفق نظام لامركزي اداري، والممارسة التي تحث على مشاركة مجتمعية.

فالسياسة المحلية، تحتل مركزًا هامًا في اللامركزية الادارية، وتتميز بأنها ادارة قريبة من المواطنين، وهي اسلوب من اساليب الادارة تهدف الى رسم سياسة محلية محققة للحاجات المحلية، وفق اهداف تصاغ على شكل خطط وبرامج ومشاريع محلية، يتم تطبيقها من خلال قوانين محلية، مع العمل على التنمية المحلية التي تساهم في تعزيز سياسة محلية متطورة غير تقليدية.

الاستنتاجات:

1. بينت الدراسة دور اللامركزية الادارية في تحديد الاختصاصات المحلية وفق قوانين واضحة ومقرة قانونيًا لنجاح العملية الادارية.
2. اهمية السياسة المحلية في تحقيق الصالح العام، والارتقاء بالمستوى المحلي، وتحقيق التنمية المحلية

[1] المصدر نفسه، ص39.
[2] يمامة محمد حسن ل النظام القانوني لأنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، 2010، ص167.

3. تأثر السياسة المحلية بالتدخلات الخارجية، وهيمنة الاحزاب على صنع وتنفيذ السياسة المحلية.
4. دور الايرادات المالية في تنظيم العملية التنموية للمحافظات الغير منتظمة في اقليم.

التوصيات:

1. التأكيد على اهمية تطبيق نظام اللامركزية الادارية لتمكين المجتمع المحلي من ادارة شؤونه بنفسه ومحقق لرغبات الوحدة المحلية.
2. رسم سياسة محلية ملائمة للمتغيرات البيئية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والامنية.
3. العمل على ايجاد التعاون المشترك ما بين الحكومة الاتحادية، والمحلية، لتطبيق القوانين على الجميع
4. العمل على توعية المواطنين بأهمية العمل الاداري في وحداتهم المحلية.
5. وضع خطط استراتيجية تنموية للوحدات المحلية، لتحقيق سياسات محلية هادفة، ومحققة لاحتياجات المجتمع المحلي.

- **قائمة المصادر:**

1. Abbas Hussein Jawad, warzuki Abbas Abdul, public policy formulation (methodological framework), Babylon, Dar Al-Sadiq, 2008.
2. Abdul Razzaq Al-Kubaisi, local administration between theory and practice, G1, Freedom House press, 1975.
3. Abdul Razzaq Al-shikhli, local administration (comparative study), Vol.1, Amman, Dar Al-Masirah publishing and distribution, 2001.
4. Ali Hadi Hamidi, Ismail sa'aa, and Alaa Abdul Hassan Karim, legal regulation of financial decentralization in the federal state (a comparative study in Iraqi law), Al-muhaqqiq Journal of legal and political sciences, second issue, fifth year.
5. Ali Mirza, notes on planning in Iraq, institutional structure and tasks, working paper, journal of Political Studies issue (25), Baghdad, House of wisdom.
6. Ali Mohamed Badir, Essam Abdel Wahab Al-Barzanji, Mehdi Yassin al-Salami, principles and provisions of administrative law, Cairo, alatek for the book industry, 1993.
7. Amer al-Kubaisi, public policy making, Amman, Maysara House, 1999 .
8. Article (121), the Iraqi constitution of 2005 in force.
9. Article (122) of the Iraqi constitution of 2005 in force.
10. Article (144) of the Iraqi constitution of 2005 in force.
11. Article (7), the ninth paragraph, the law of irregular governorates in a region for the year 2008 and its amendments.
12. Bassiouni Ibrahim Hamada, the role of communication media in decision-making in the Arab world, Beirut, Center for Arab unity Studies, 1993.

13. Fahmy Khalifa Al-Fahdawi, public policy, a holistic perspective in structure and analysis, Amman, Dar Al-Maysara, 2006.
14. Farah Zia Hussein, local governments i1, Baghdad, Hashimi University Book Office, 2016.
15. Jawad Kazem Katan Al-Shammari, planning and public policy (foundations and social necessities), master's thesis(unpublished), Al-Nahrain University, 2004.
16. Kamal Khairy as Sair Al-jaashmi, prospects and challenges of administrative decentralization - a comparative study, Egypt, Arab Center for publishing, 2021.
17. Law No. 21 for irregular governorates in a region for the year 2008 and its amendments.
18. Mahmoud Atef Al-Banna, mediator in administrative law, Cairo, Arab Thought House, 1984.
19. Maysoon Ali Hussein al-Layla, local governments and their role in the implementation of Public Policy and the provision of services (case study of the governorate of Babylon), Journal of the University of Babylon for pure and Applied Sciences, issue (4), volume (24), 2016.
20. Mohammed Ahmed Al-Adawi, the study of public policies, Vol. 1, Riyadh, Al-Zahra publishing house, 2015.
21. Mohammed Al-mint, political margins, a collection of articles, Vol. 1, Lebanon, Mortaza foundation for Iraqi writers, 2010.
22. Mohammed Fouad al-Muhanna, Arab administrative law under the cooperative social democratic system, volume I, Cairo, Dar Al-Maarif, 1964.
23. Riad al-Qaisi, science and principles of Law, Vol. 1, Baghdad, House of wisdom, 2002.
24. Saleh Abdel Rahman Ahmed Al-Sheikh, the reform of the local system in Egypt following the revolution of January 25, 2011, working paper, Cairo, economic conference, civilization Center for Political Studies, 2012.
25. Sami Hassan Najm al-Hamdani, local administration, its application and control, Cairo, National Center for legal publications, 2014.
26. Samir Mohamed Abdel Wahab, decentralization and local government between theory and practice, Cairo, Center for Public Administration studies and consultations, 2009.

27. Talaat Mustafa al-saruji and others, Social Planning, foundations and applications, Helwan University, University Book Publishing and distribution center, 2008.
28. The role of informal actors in public policy-making in democratic and authoritarian regimes, master thesis (unpublished), Mohammed Khader University, 2014.
29. Yamama Mohammed Hassan L. The legal system for the establishment and organization of federal units in Iraq, comparative study, master's thesis, Mustansiriya University, 2010.X
30. Zahid Mohammed diri, government department, i1, Amman, House of scientific Hurricane publishing and distribution, 2011.
31. Zarif Boutros, the mechanism of local government in England, PhD thesis (unpublished), Cairo University, 1967.