الحكومات المحلية في العراق ودورها في ضوء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) للفترة (2005 – 2018)

أ.م.د. علي دريول محمد (*)

م.م. مقدام جابر أحمد(**)

muqdam.jabir70@gmail.com

ali. dar@copolicy.uobaghdad.edu.ig

الملخص

تعتمد الدولة الحديثة دوما على الأسلوب الأمثل في التنظيم الإداري لأقاليمها بغية تلبية متطلبات شعبها وتقريب الخدمات منهم بما يخدم حاجاتهم اليومية ومر العراق بمراحل عديدة من التنظيم السياسي والإداري الذي كان لها الأثر الواضح على طبيعة النظام الإداري فقد تراوحت بين المركزية وعدم التركيز الإداري وحتى اللامركزية وبعد نيسان **2003** أنتهج العراق نظاماً إدارياً يختلف عما سبقه من الإنظمة، بما يتوافق مع مصطلح الحكم الصالح الذي يعرف بدلالة (الحكم الديمقراطي الفعال) الذي يعتمد حسب ما نصت عليه مبادئ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (**UNDP**) المتمثلة بـ(المشاركة وحكم القانون والشفافية وحسن الاستجابة والمساواة والتوافق والفعالية والمحاسبة والرؤيا الإستراتيجية)، ومعايير البنك الدولي أبرزها (التمثيل، المشاركة، المنافسة، الشفافية، المساءلة، المحاسبة).

المقدمة

تختار الدولة الحديثة دوماً الأسلوب الأمثل في التنظيم الإداري لأقاليمها بغية الإستجابة لمتطلبات شعبها وتقريب الخدمات منهم بما يخدم حاجاتهم اليومية من صحة وتعليم

(*) كلية العلوم السياسية/ جامعة بغداد.

(**) كلية العلوم السياسية/ جامعة بغداد.

ومياه وكهرباء. ألخ. ويسعى أي نظام سياسي الى تحقيق أهداف عامة متعلقة بـ(ضمان الأمن والاستقرار، وتعزيز التنمية البشرية، عبر سياسات تعزز القدرة على الاختيار وتضمن الأمن وتقلص الفوارق الاقتصادية بين المواطنين، وتوفر الرفاهية والتعليم)، ومر العراق بمراحل عديدة من التنظيم السياسي والإداري الذي كان لها الأثر الواضح على طبيعة النظام الإداري فقد تراوحت بين المركزية وعدم التركيز الإداري وحتى اللامركزية شكلية المضمون، إذ إنَّ النظام الإداري يُعد إمتداداً للنظام السياسي فقد إختلف دور الإدارات المحلية بإختلاف الأنظمة السياسية التي حكمت البلاد، وبعد نيسان **2003** أنتهج العراق نظاماً إدارياً يختلف عما سبقه من الإنظمة ، وذلك بصدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية، وأتبع بصدور أمر سلطة الإئتلاف المؤقتة رقم **71** لسنة **2004** ، وتشريع الدستور العراقي الدائم لسنة **2005** ، إصدار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم **21** لسنة **2008** وتعديلاته، والذي تم بموجبه منح الحكومات المحلية في المحافظات الغير منتظمة في إقليم الحق في رسم السياسات المحلية وتنفيذها لتقديم الخدمات الى المواطنين وبما يتلاءم وتوجهات الحكومة المركزية ، ومنحت الإختصاصات والصلاحيات المالية الواسعة للحكومات المحلية، التي تكفل لها العمل بحرية من أجل تحقيق الأهداف التي ترمي تحقيقها من خلال الحكومات المحلية، بما يتوافق مع مصطلح الحكم الصالح الذي يعرف بدلالة (الحكم الديمقراطي الفعال) الذي يعتمد حسب ما نصت عليه مبادئ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (**UNDP**)المتمثلة بـ(المشاركة وحكم القانون والشفافية وحسن الاستجابة والمساواة والتوافق والفعالية والمحاسبة والرؤيا الإستراتيجية)، ومعايير البنك الدولي أبرزها، (التمثيل، المشاركة، المنافسة، الشفافية، المساءلة، المحاسبة).

وتعتبر التنمية هي محصلة عملية مركبة لتفاعل العناصر المرتبطة بحركة المجتمع، والتي تحدث تغيرات كمية ونوعية على حياة الناس في حقبة زمنية معينة، وقد توسع مفهوم التنمية من مجرد التركيز على النمو الاقتصادي، ليصبح جزءً من عملية التنمية المستمرة والمستدامة، لقد حظي مفهوم "التنمية البشرية" بمكانة مميزة في الفكر التنموي، عبر أدبيات برنامج الأمم

المتحدة الإنمائي (UNDP), اذ لم يعد الرأسمال المادي هو وحده الضامن الحقيقي لرفاه وسعادة الإنسان، بل لابد أن يكون هناك استثمار في الرأسمال البشري ذاته لتحقيق الغايات الإنسانية الأسمى، بتجاوز المفهوم المادي للرفاه الإنساني، عليه فالتنمية البشرية عبارة عن صيرورة تؤدي إلى توسيع الخيارات أمام الناس، عبر وضع البشر في صميم عملية التنمية، وجعلهم هدفها وموضوعها لحماية الخيارات الإنسانية لأجيال المستقبل والحاضرة وتشمل هذه الخيارات الحياة الطويلة والصحية واكتساب المعرفة والتمكن من الموارد الضرورية للتمتع بالعيش الرغيد.

هدف البحث :

نرمي من خلال هذا البحث تسليط الضوء على دور الحكومات المحلية في تحقيق عملية التنمية والتطور السياسي والإقتصادي المجتمعي، وتقديم أفضل الخدمات للسكان المحليين وتحقيق الرفاهية. بما يتوافق مع (الحكم الديمقراطي الفعال) الذي يعتمد حسب ما نصت عليه مبادئ وأهداف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) المتمثلة بالمشاركة الشعبية وحكم القانون والشفافية وسرعة الاستجابة والمساواة والفعالية والمحاسبة والرؤيا. ومعايير البنك الدولي المتمثلة بالمشاركة، المنافسة، الشفافية، المساءلة، المحاسبة.

أهمية البحث

تأتي أهمية هذه البحث من كونها تبحث في موضوع جديد ومهم قلما طرق في العراق من خلال توضيحها لدور الحكومات المحلية في العراق بعد عام 2005 في تطبيق معايير برنامج الامم المتحدة الانمائي، وتسليطها الضوء على واقع المؤسسات والحكومات المحلية، وكونها تبين مدى استخدام الحكومات المحلية للصلاحيات الممنوحة لها، وتوضيحها لعملية الإعداد المحلي لمعايير وأهداف برنامج الامم المتحدة الإنمائي.

إشكالية البحث

تتراوح إشكالية هذا البحث ما بين منح الصلاحيات وتفويضها للحكومات المحلية بما نص عليه الدستور والقوانين ذات الصلة، وبين ضرورة إعطاء دور اكبر وحرية للحكومات

المحلية في تطبيقها، والمعوقات التي تعترض عمل الحكومات المحلية لتنفيذ السياسة العامة المرسومة لها.

منهجية البحث

للإجابة على إشكالية البحث أقتضى الاعتماد على منهج التحليل النظمي، فضلاً عن المنهج التأريخي لتتبع مراحل تطور الحكومات المحلية في العراق بعد عام **2005**، والإعتماد على المنهج القانوني لغرض الوقوف على الإختصاصات والصلاحيات الممنوحة للحكومات المحلية بموجب الدستور والقوانين، وكذلك استخدام المنهج الاستشرافي لدراسة سبل نجاح دور الحكومات المحلية في تطبيق المعايير.

هيكلية البحث:

تم تقسيم البحث على ثلاثة مباحث فضلا عن مقدمة وخاتمة

تناول المبحث الأول أساليب التنظيم الإداري المتبعة في الدول الحديثة.

في حين جاء المبحث الثاني وتناول نظام الحكم المحلي في العراق بعد عام **2005**

فيما تناول المبحث الثالث برنامج الامم المتحدة الإنمائي(**UNDP**) في العراق ، ودور الحكومات المحلية في تطبيق مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وسبل مواجهة تحديات التنمية المحلية والحكومات المحلية في العراق.

المبحث الأول: أساليب التنظيم الإداري

يعتمد التنظيم الإداري على أسلوبين فنيين يتمثلان في النظام المركزي والنظام اللامركزي بهدف توزيع وتقسيم النشاط الإداري بين مختلف الهيئات الإدارية التابعة للدولة[1]

.

وتختلف الدول في إتباع الأسلوب لنظمها الاداري ، فالنشاط الإداري يسعى لوضع أهداف السياسات العامة للدولة موضع التنفيذ. ويمكن الإطلاع على الروابط الوثيقة بين الإدارة والسياسة باعتبارهما وجهان لعملة واحدة. على انها لا تخرج في اتباعها أحد النظامين الأسلوب المركزي أو الأسلوب اللامركزية او المزج بينهما تبعاً لحجمها وأوضاعها السياسية

والإقتصادية والإجتماعية وسنقوم بالتطرق إليهما في هذا المبحث الذي تم تقسيمه إلى فرعين سيتم في الأول مناقشة نظام المركزية الإدارية . في حين سيتناول الآخر نظام اللامركزية الإدارية .

المطلب الأول: نظام المركزية الإدارية

يجسد النظام المركزية الإدارية سلطة الدولة متأثراً بمراحل تطورها المختلفة، ويتسم هذا النظام بتركيز السلطات في يد الملوك والأباطرة بشكل مفرط، وقد تبنت الدول الحديثة في أوروبا بداية نشوئها نظام المركزية الإدارية، وذلك لحاجتها إلى توحيد السلطات والمحافظة على وحدة الدولة إداريا وتنظيمياً، فأصبحت السلطة كاملة رهن إدارة الملك، ولم يكن لعماله المنتشرين في أقاليم الدولة أي سلطة للبت في الأمور المحلية، دون الرجوع إلى السلطة المركزية في العاصمة[2].

هذا الوضع جعل أولوية السلطة حسب ما يرى الأستاذ عوابدي بـ(حق الدفاع والردع وإخضاع المحكومين لأوامر سلطات الملوك ورغباتهم وأهوائهم)[3] .

أولا: نظام المركزية الإدارية إصطلاحاً

ويعني مصطلح المَرَكَزية (**Centralization**) المشتق من الفعل رَكَّز (**Centraliser**) المشتق من الصفة مركزي (**Central**) عن اللاتينية (**Centralis**) المشتق من الفعل (**Centrum**) التي تعني وسط. وتعني نظام ادارة يتعارض مع اللامركزية (**Decentralization**) تتركز فيه سلطة القرار في السلطات الوزارية الصالحة عموما لمجموع اقليم الدولة، مع توزيع مصالح في هذا الاقليم مرتبطة بهذه السلطات بتبعية تسلسلية[4] .

مما تقدم، ان مصطلح المَرَكَزية يشير الى مقر سلطة ثابت متموضع في الوسط، تتفرع منه فروع خارج نطاقه المكاني.

ثانياً: مفهوم المركزية الإدارية

المركزية الإدارية: هي أول النظم التي أتبعته الدول في الحكم و الإدارة ، يقوم على أساس التوحيد وعدم التجزئة، وفي المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة[5].

يرى بعض الفقهاء أن المركزية الإدارية يقصد بها (انفراد الحكومة المركزية في العاصمة بممارسة الوظيفة الإدارية للدولة دون ان تشاركها في ذلك أية سلطات أخرى سواء في العاصمة او في الأقاليم)[6].

وعرفت المركزية بأنها (تجميع صلاحيات أتخاذ القرارات في أدارة أو شخص أو عدد من الأشخاص، وتنحصر درجة المركزية كلما انحصرت الإدارة في جهة واحدة أو أدارة واحدة أو شخص واحد مما يقيد حرية التصرف للعاملين بالارتباط بمن هو أعلى، فالمركزية تعني التركيز الإداري[7].

وتعني المركزية في مفهومها العام هو (التوحيد وعدم التجزئة فهي تتضمن الإدارة في الدولة وجعلها منسقه ومتناسقة ومتجانسة إذً يكون مركزياً كل نشاط في الدولة، وتكون سلطة البت النهائي فيه من اختصاص عضو أو هيئة مركزية موحدة بالنسبة لكل إقليم الدولة، ولمجموعة أفراد شعبها[8].

واصطلاحا في القانون الإداري تعني (احتكار المهام والوظائف الإدارية من قبل الحكومة أي أن هناك سلطة واحدة تباشر كل الوظائف). والمركزية قد تكون أما مركزية إدراية أو سياسية أو اقتصادية[9].

المركزية السياسية: تقوم على تجميع السلطة السياسية في الدولة في يد هيئة رئيسة واحدة.

المركزية الاقتصادية: تقوم على إشراف الدولة على كافة أوجه النشاط الاقتصادي وتوجيه وفقاً لخطط مرسومة .

تقوم المركزية الإدارية على قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، وهم الوزراء دون مشاركة ما من هيئات أخرى[10].

وتعني أيضاً تركيز ممارسة مظاهر السلطة وتجمعها في الحكومة المركزية في العاصمة، وممثليها في الأقاليم، دون مشاركة هيئات شعبية منتخبة[11].

ونستنتج مما سبق هو أن الوظائف الإدارية يقوم بإدارتها في النظام المركزي رؤساء إداريون معتمدون، مثل (الوالي، أو المحافظ، أو القائم مقام، أو مدراء الإدارة، أو مدير الناحية) وحسب التسميات المتبعة والخصوصية لكل نظام سياسي في كل دولة، إذَّ أنهم يتبعون درجات السلم الإداري وبالترتيب صعوداً وصولاً الى الرئيس الأعلى، ويقومون بتوحيد الوظائف الإدارية في يد الهيئات المركزية والتي تتولى جميع أعمال السلطة الإدارية .

ولا تعني المركزية بأن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل لا بد من وجود هيئات وفروع لهذه السلطة، وهذه الهيئات والفروع ليس لها شخصية معنوية ولا تتمتع بأي قدر من الأستقلال في مباشرة وظيفتها، وتكون هذه الادارات والهيئات مرتبطة للسلطة المركزية وتنفذ أوامرها.

ثالثاً: مميزات وعيوب المركزية الإدارية

1- مميزات نظام المركزية الإدارية[12]

أ- تساهم المركزية في تعزيز وتقوية سلطة الدولة، وسيطرتها على كل الأقاليم .

ب- ينتج عنها وحدة وتجانس أساليب ممارسة الأنشطة الإدارية التي تتبع في جميع أقاليم الدولة .

ج- وانها تحقق إقتصادً في النفقات العامة والحد الإسراف وذلك لتركز الخدمات العامة بيد جهة إدارية واحدة، ونتيجة لخبرة موظفي السلطة المركزية.

د- تُعدّ هي النظام الأمثل لإدارة المرافق الوطنية، والتي تهم عموم مواطني الدولة وليس أقليم دون غيره، مثل مرفق الدفاع والأمن والخارجية والعدل والتخطيط، إذَّ تسمى بالمرافق (السيادية) .

2– عيوب المركزية الإدارية[13]

أ– تؤدي إلى بطء تقديم الخدمات الإدارية والتأخر في أتخاذ القرارات أي (الروتين)، نتيجة لتركيز الوظيفة الإدارية في الوزارة وكبار المسؤولين في العاصمة، وكذلك يؤدي الى هدر الوقت والمال.

ب– تؤدي الى أشغال الحكومة المركزية بأمور فرعية تثقل كاهل جهاز الدولة المركزي وتشل وتضعف قدرته على التخطيط والتنسيق بين الأقاليم.

ج– تؤدي إلى تجاهل وعدم ملاءمة القرارات الادارية المركزية لبعض الحاجات المحلية، لعدم المام متخذي تلك القرارات باحتياجات سكان تلك الوحدات الإدارية وأوضاعهم.

د– يؤدي إلى حرمان القيادات الإدارية الدنيا من فرص التدريب واكتساب الخبرات اللازمة لشغل المناصب الإدارية الأعلى في العاصمة .

ويرى الباحث أن نظام المركزية الإدارية هو حصر ممارسة الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية في الدولة ، إذّ تباشر الأجهزة الإدارية المركزية في العاصمة بنفسها الإختصاصات والوظائف في جميع أقاليم الدولة .

إذّ ترتكز المركزية في ذلك على ركيزتين أساسيتين هما حصر الوظيفة الادارية بيد الادارة المركزية، وتكون سلطة البت في اتخاذ القرار في النشاط الاداري النهائي في أرجاء أقليم الدولة بيد السلطة المركزية حصراً، ويكون لموظفيهم وحدهم سلطات اتخاذ القرارات الادارية، والركيزة الثانية هو أن يخضع جميع الموظفين لنظام السلم الاداري، وتكون سلطة التعيين للوظائف العامة جميعها من أختصاص الحكومة المركزية في العاصمة، وليس من حق الإدارة المحلية أختيار وتعيين الموظفين المحليين.

المطلب الثاني: نظام اللامركزية الإداريـة

تكون اللامركزية بمثابة مقرات سلطة ثابتة لا تتموضع في الوسط، وانما في الفروع الممتدة منه كمراكز المحافظات والمدن والاقضية والنواحي والقرى. ويبدو إن المعنى اللغوي للامركزية لا يلم بكافة جوانبها اصطلاحاً أو تطبيقاً .

أولاً: مفهوم نظام اللامركزية الإدارية[14]

عدد الفقهاء والمفكرون والكتاب الكثير من التعاريف للامركزية ، تبعاً لوجهة نظر كل منهم، وربما يعود السبب في ذلك كون أراءهم مبنية تبعا للفلسفة الفكرية والسياسية والقانونية للدولة التي ينتمون أليها، ولا شك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والاهداف التي يودون تحقيقها، تدعونا للتعرف على بعض هذه التعاريف، ولذلك نورد منها الآتي :

إذّ عرف الباحث البريطاني مودي جرام (Modei Grame) اللامركزية بأنها (مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين (سكان الوحدة الإدارية)، وتعتبر مكملا لأجهزة الدولة)[15].

وعرفها كذلك الدكتور طعيمة الجرف بأنها : (توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية من ناحية، وهيئات إدارة أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي أو مصلحي من ناحية أخرى، وتباشر هذه الهيئات سلطتها في النطاق المرسوم لها وفق القانون ، تحت رقابة الدولة وإشرافها من غير أن تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً) [16] .

وعرفها الدكتور علي بدير بـ (ذلك الأسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية ، ولكنها تباشر اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية)[17].

وأختلفت تعريفات اللامركزية الإدارية بأختلاف وجهات نظر المفكرين الإداريين أو السياسيين أو القانونيين ، نورد منها الآتي :

عرف الدكتور مُحَمَّد علاوي الجلاوي اللامركزية بأنها "أسلوب من أساليب تنظيم العمل إذّ تمنح الوحدات المختلفة قدراً من كبيراً من الإدارة الذاتية ، وهذا يعني منح الصلاحيات والمسؤوليات إلى المستويات الأدنى في التنظيم"[18] .

وعرف الدكتور عامر الكبيسي اللامركزية بأنها "توزيع للمسؤوليات والصلاحيات على المستويات الثلاثة الأفقية والعمودية والجغرافية في المنظمة"[19] .

وكذلك عرفها الدكتور شاب توما منصور بأنها "أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم أقليم الدولة الى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية أعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة لأدارة مصالحها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية"[20] .

فاللامركزية تعني إذاً قيام الدولة بالإعتراف للأشخاص المعنوية الدنيا (المحافظات والبلديات ووحدات إدارية ومؤسسات وهيئات عامة) بشيء من الاستقلالية في تسيير شؤونها الذاتية ولكن يكون هذا الإعتراف بإشراف السلطة المركزية ومراقبتها.

فالدولة المركزية تكون دولة واحدة، لوطن وشعب واحد، وبسلطة واحدة ولكنها موزعة بين المركز والأقاليم المكونة لتلك الدولة، ويكون لها دستور واحد ينظم ممارسة السلطة في المركز، وينظم توزيع السلطة بين المركز والوحدات الادارية اللامركزية، بما يساعد على تخفيف المركزية منع تركز السلطة ويدرأ الخطر عن الديمقراطية[21] .

ثانيا: مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية[22]

1- مزايا نظام اللامركزية الإدارية[23] :

أ. أسلوب حضاري وذلك بالتأكيد على المبادئ الديمقراطية في الإدارة من خلال اشراك الشعب بالسلطة في اصدار القرارات وإدارة المصالح العامة المحلية .

ب. تحسين وتطوير الأداء الوظيفي الإداري في نظام اللامركزية يساعد بالتخفيف العبء عن السلطة المركزية، عبر تقاسم الوظيفة الإدارية بين الإدارات المركزية واللامركزية، يساعد على تحسين إداء الحكومات المحلية في إدارة المصالح المحلية وتوفير الخدمات، من خلال

التدريب عى أساليب الحكم. ويفسح المجال للإدارة المركزية تركيز مهامها في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق الوطنية كالأمن والدفاع والعدل والخارجية .

ج. نظام اللامركزية هو الأكفأ في مواجهة الأزمات المحلية وإيجاد الحلول الملائمة لها. كون أن الموظفين المحليين هم أكثر دراية وإطلاع من غيرهم بالأحتياجات والمصالح والأزمات المحلية، وكذلك من خلال القضاء على البيروقراطية، وسرعة الأستجابة للمصالح المحلية بدون تعقيد ودون أنتظار قرارات السلطة المركزية والتي غالباً ما تأتي متأخرة، كون الحكومات المحلية هي الأكثر قرباً وتفهماً للأحتياجات والمشاكل المحلية لكل أقليم وطرق حل تلك المشاكل .

د. الغاية من إعتماد نظام اللامركزية الإدارية هو تحقيق العدالة في إستحصال وتوزيع الضرائب، إذّ يؤمن توزيع وإنفاق حصيلة الضرائب التي يقدمها السكان المحليين إلى تطوير المرافق المحلية وتقديم الخدمات. والتي تكون لإهتمام السكان المحليين بدفع ماعليهم من ضرائب كونهم يعلمون مردوها بتطوير مرافق توفر لهم إحتياجاتهم المحلية[24] .

هـ. تعتبر اللامركزية الإدارية الحل الفعال لأغلب المشاكل الإدارية والتغلب على الروتين والبيروقراطية[*] والتأخر في أتخاذ قرارات، وتوفر أفضل الخدمات للأحتياجات والمصالح المحلية وتكون الأكفأ على رعايتها.

ونحن نرى أنه فضلا عن كل ما تقدم فان ارتباط أسلوب اللامركزية الإدارية بتعزيز مقومات الديمقراطية الحقيقية التي ترفد وتقوي الشعور بالانتماء الوطني بعناصر قوة مضافة، بما يزيد من اهتمام المواطنين بمختلف شؤون الدولة ، وهذه الركائز يمكن أعتبارها كمقاييس ومعايير يقاس مدى تطبيق نظام اللامركزية الادارية وفاعليته والمساحة التي يشغلها من تلك الاسس .

ففي ظل اللامركزية الإدارية هناك مصالح محلية خاصة متميزة ومستقلة عن المصالح العامة للدولة، تتطلب انشاء أشخاص معنوية عامة جديدة تقوم بإدارة تلك المصالح، وكيان قانوني يكون متمتع بشيء من الإستقلالية النسبية، أن يكون لها ذمة مالية خاصة يمكنها من إدارة الشأن الداخلي، وعلى أن تكون هذه الشخوص تحت أشراف ورقابة السلطة المركزية.

2- عيوب نظام اللامركزية الإدارية[25] :

أ. أن العمل بنظام اللامركزية والتمادي في تطبيقه قد يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة سلطتها من خلال بتمييز المصالح المحلية على حساب المصالح الوطنية للدولة من خلال التنازل عن الوظيفة الإدارية بين الوزارات والحكومات المحلية. مما قد ينشأ تنازع بين السلطتين المركزية واللامركزية أمتلاكهم الشخصية المعنوية، وتؤدي لتشجيع النزعة الإنفصالية وتفكك الدولة الموحدة .

ب. تكون أغلب الهيئات اللامركزية المحلية أقل خبرة وكفاءة في أدارة الوظيفة الإدارية ومعرفة اساليبها وقواعدها من الإدارة المركزية، كونها تؤلف بالانتخاب، إذّ أن نجاح أكثر المرشحين من خلال التثقيف والدعاية الحزبية، ولا يعتمد على كفاءة المرشحين وتمتعهم بالخدمة الوظيفية الإدارية، مما يؤدي إلى ضعف الجهاز الإداري، من الموظفين المعينين السلطة المركزية .

ج. وكون أن الهيئات اللامركزية هي أقل خبرة وكفاءة من السلطة المركزية فهي تثقل الموازنة المالية للدولة والأكثر إسرافاً في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية .

د. إنَّ تتمتع السلطة المركزية والهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية، قد ينشأ تنازع بينهما ، وستعمل الهيئات اللامركزية الإقليمية على تغليب مصالحها المحلية وتقوم بمحاولة أشباع حاجاتها على حساب المصالح العامة للدولة[26].

وبرغم هذه الانتقادات لا يستطيع نظام اللامركزية أداء مهامه إلا بوجود المركزية، على أن يتم التمييز بين المرافق التي يتم أدارتها من قبل السلطة المركزية عن المرافق التي تدار من قبل السلطات المحلية أو بواسطة هيئات ومؤسسات عامة.

وكذلك يمكن معالجة الضعف الإداري ونقص الخبرات للوحدات المحلية، وزيادة الكفاءة الإدارية بتدريب الكوادر الإدارية المحلية وتقديم المشورة من قبل السلطة المركزية، مما يقلل الإسراف في النفقات والأضرار بخزينة الدولة. وهذا ما يؤكد سعي اغلب الدول بأنتهاج أسلوب اللامركزية الإدارية كونه يمثل الأسلوب الأمثل من وسائل التنظيم الإداري.

المبحث الثاني: نظام الحكم المحلي في العراق بعد عام 2005

مع الدور المتعاظم للحكومات والإدارات المحلية مع بداية الالفية الثالثة، والتغيير الذي حصل في العراق بعد عام 2003، والتوجه نحو اللامركزية الإدارية، واصبح نظام الحكم المحلي مؤشرا من مؤشرات تقدم الدول وتطورها وسيرها في طريق التنمية، اصبح من الضروري التعرف على نظام الحكم المحلي في العراق .

المطلب الاول: تنظيم الحكم المحلي في العراق بعد عام 2005

ان تشكيل الحكومة العراقية الانتقالية والتي تمت بعد أنتخاب الجمعية الوطنية في 31 كانون الثاني 2005 ، وكما نصت عليه من المادة (الثانية/ب) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، في هذه الفترة دأبت الجمعية الوطنية جاهدة لصياغة دستور دائم وتمت المصادقة عليه بعد عرضه على الشعب بإستفتاء جرى في 15 تشرين الاول 2005[27] . ولقد مثل اقرار الدستور العراقي الدائم النافذ لسنة 2005 نقلة نوعية باتجاه اعتماد النظام الفدرالي ونظام اللامركزية الادارية ، وقد جاء معبراً عن تطلعات الشعب العراقي وأرادته التي تقوم على أساس توزيع الصلاحيات الادارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية والمحلية .

أولاً: تشكيل الهيئات الإدارية المحلية في العراق بعد عام 2005

أن ما شهده النظام الإداري في العراق بعد 9 نيسان 2003 من تغيير جوهري وكبير وخصوصاً التنظيم الإداري، وتحول العراق من دولة بسيطة موحدة إلى دولة إتحادية فدرالية بعد تشريع قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لعام 2004 ، وأمر سلطة الإئتلاف رقم 71 لسنة 2004 والمتعلق بالحكومات المحلية ، وقد أتم ذلك صدور دستور دائم لجمهورية العراق عام 2005 ، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل .

تضمن دستور جمهورية العراق الدائم لسنة 2005 النافذ على ديباجة و (144) مادة موزعة على (6) أبواب، ألغي العمل بقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية وملحقه بإستثناء الفقرة (أ) من المادة 53 والمادة 58 منه بعد سن هذا الدستور(28) . ونصت المادة (1) من الدستور "جمهورية العراق دولة إتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".

جرى تقسيم العراق الى عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية(29) ، وأذا أريد تشكيل أقاليم جديده مستقبلاً وفق أحكام الدستور(30)، كما وقسمت المحافظات بنص المادة (122/أولاً) تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى".

1. الأقاليم

تضمن الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 في المادة (116) أن الإقليم هو أحد ركائز النظام الاتحادي ، والقائم على اسس توزيع السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في العراق بين السلطات الاتحادية تمارسه على كل إقليم الدولة، وبين أخرى تمارس سلطاتها على جزء محدد من إقليم الدولة، وهذا ما أشارة أليه مواد الدستور الدائم(31) .

أقر قانون إدارة الدولة لسنة 2004 ذلك الوضع ، كما وأقره دستور العراق الدائم لسنة 2005 ، فلذلك أقتصر تطبيق ذلك على سلطات أقليم كردستان .

ثم صدر قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكون الأقاليم رقم 13 لسنة 2007(32) ، بناءً إلى ما جاء به الدستور الدائم في نص المادة 118، وقد اشارة القانون على تكون الاقليم من محافظة أو أكثر(33). وكيفية تكوين الأقاليم .

ومنح الدستور العراقي النافذ سلطات واسعة للأقاليم بإستثناء السلطات الحصرية المنصوص عليها في المادة (110) منه ، والتي تشمل إختصاصات رسم وتنظيم السياسات

الخارجية والأمنية والسلطة على القوات المسلحة من أجل الدفاع عن العراق وحماية حدوده، ووضع السياسات المالية والموازنات الاتحادية، والموارد المائية، وجاء في نص المادة (**115**) من الدستور الدائم ان "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة نشوب الخلاف بينهما"(34).

وحدد الدستور العراقي النافذ الإختصاصات الحصرية للإقليم من خلال وضع دستور خاص لكل إقليم، يبين الهيكل التنظيمي للإقليم والصلاحيات وألية ممارستها بشرط أن لا تتعارض مع دستور الدولة الاتحادية النافذ، كما ومنح حق ممارسة السلطات الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في حدود الاقليم، ماعدا الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وخصص للأقاليم حصة مناسبة من الايرادات الإتحادية التي تعينها للقيام بواجباتها، وحق إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي الخاصة بالإقليم.

2. المحافظات غير المنتظمة في إقليم

عملاً بالمادة (**61**/أولاً) من دستور العراق الدائم بإختصاص مجلس النواب تشريع القوانين، وحين أعدت المادة (**116**) منه أن المحافظات من مكونات النظام الإتحادي، وأوضحت المادة (**122**/أولاً، ثانياً) من الدستور مكونات المحافظات وهي الاقضية والنواحي والقرى ، ومنحت المحافظات الغير منتظمة في إقليم صلاحيات واسعة إدارية ومالية تمكنها من إدارة شؤونها المحلية بما يتوافق ومبادئ اللامركزية الإدارية على أن ينظمها قانون. ولمضي المدة القانونية المنصوص عليها في الدستور العراقي النافذ المادة (**138**/خامساً) تم إقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم **21** لسنة **2008**(35).

3. العاصمة والإدارات المحلية

تحتفظ العاصمة في أية دولة مكانة رمزية كبيرة فهي تمثل السلطة العليا فيها وقلب الدولة السياسي والإداري والتشريعي والإجتماعي ، وتكون جميع المؤسسات الرئيسية فيها، وجميع الدول قد أولتها عناية خاصة في تنظيم العاصمة الإداري، عن باقي الوحدات الإدارية الأخرى . ومنها بغداد والتي مرت منذ تنظيمها كبلدية بتقلبات كثيرة[*] .

أ– العاصمة

جاء قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 ليحدد الوحدات المكونة للدولة العراقية التي تتقاسم السلطات فيها بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية[36]. أما دستور جمهورية العراق الدائم لسنة 2005 فقد أشار إلى الوحدات المكونة للدولة الاتحادية في العديد من مواده، وحدد محافظة بغداد على أنها عاصمة جمهورية العراق، وبحدودها البلدية وتمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد، ولم يجز الدستور للعاصمة أن تنظم لإقليم. وأوصى بتشريع قانون لتنظيم وضع العاصمة[37].

ب– الإدارات المحلية

يتضح أن المشرع الدستوري في صياغة المادة (125) من الدستور لم يميز بصورة واضحة بين المطالب أو الحقوق القومية من جهة ، وتطبيق أسلوبي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية من جهة أخرى. فما كان القصد من تشريع هذه المادة إذا كان الدستور النافذ قد ضمن ذلك من خلال نصوصه السابقة . فقد ذكرت المادة (14) أن العراقيين متساوون أمام القانون. والمادة (15) أن لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية...، والمادة (23) أن الملكية الخاصة مصونة ....، لذا نرى أن الدستور ضمن حرية التملك والعمل دون تمييز وحق التعلم والمساواة ومن ضمنها الحريات السياسية وحرية الصحافة والتعبير عن الرأي والتظاهر وحرية العقيدة وتشكيل الأحزاب. أما المواد (22) و(23) و(27) فقد ضمنت

الحقوق الاقتصادية ومنها حرية التجارة والصناعة وتكافؤ الفرص وعدم تدخل الدولة في شؤون الفرد مادامت حرية الفرد لا تتعارض أو تلحق ضررا بالآخرين[38].

المطلب الثاني: إختصاصات الحكومات المحلية في العراق

لمعرفة إختصاصات كل من مكونات النظام الفدرالي وفق نصوص دستور العراق الدائم لسنة 2005 . علينا معرفة إختصاصات السلطة الإتحادية، والإختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية والإقليمية.

أولا: الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية

حدد دستور العراق الدائم لسنة 2005 الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، وجاء في نص المادة 110 من الدستور "تختص السلطات الإتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية :

1- **رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.**
2- **وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها، لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.**
3- **رسم السياسة المالية والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية، وانشاء البنك المركزي وادارته .**
4- **تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان .**
5- **تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي .**
6- **تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد .**
7- **وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية .**

8- تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقا للقوانين والاعراف الدولية .

9-الاحصاء والتعداد العام للسكان .

وأن ما ورد في المادة 112 من الدستور رغم أنها تعبر عن إختصاص حصري للسلطة الإتحادية، غير أنها في الحقيقة تعتبر من الإختصاصات المشتركة لما نصت عليه الفقرة أولاً منها بـ"أن الحكومة الأتحادية تقوم بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة"، وهذا يعني أنه إختصاص مشترك مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة[39].

أن حصر هذه الإختصاصات بيد السلطة المركزية ، فأن الأختصاص الغير داخل ضمنها يكون من ضمن إختصاص الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وفقاً للمادة 115 من الدستور في حالة الخلاف عليه، وتم التأكيد على ذلك من خلال المادة (2/خامساً) من التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة 2008، إذّ نصت (تمارس الحكومات المحلية الصلاحيات المقررة لها وفق الدستور والقوانين الإتحادية في الشؤون المحلية عدا الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة 10 من الدستور"[40] .

ثانيا: الإختصاصات المشتركة بين الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية والإقليمية

نصت المادة (114) من الدستور النافذ على مجموعة من الإختصاصات التي تدار بالشراكة بين السلطات الإتحادية وسلطات الأقاليم، وهي سبعة إختصاصات ، وقسمت أربعة منها إختصاصات المشتركة بين السلطة المركزية الإتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وحددت نوع العمل التشاركي التي تقوم علية وكالآتي: (إدارة الكمارك والمنافذ الحدودية ويكون إشتراكها (تنسيقي)، (تتعاون) في رسم السياسة البيئية وحماية البيئة

ونظافتها، رسم السياسة الصحية العامة بـ(التعاون) بينهما، (تتشاور) في وضع ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة) .

أما ما تبقى من الإختصاصات المشتركة الأخرى هي (3) ثلاثة إختصاصات فقد حصر هذه بالسلطات الإتحادية وسلطة الأقاليم فقط وهي: (تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها، تنظيم السياسات التنموية والتخطيط العام، تنظيم ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية وضمان العدل في توزيعها).

المبحث الثالث: الحكومات المحلية في العراق وتطبيق معايير برنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP)

ان اهداف الالفية الثالثة للتنمية فرضت تطوير عمل الحكومات المحلية، وتساهم في تطوير هذه التنمية بعض المؤسسات الدولية ومنها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ويعمل البرنامج على تطبيق أهداف الالفية الثالثة للتنمية ووضع بعض المعايير التي تلائم تلك الأهداف او تساعد في تحقيقيها، وعلى أساس هذه المعايير يقوم هذا البرنامج بتقديم مساعداته الفنية والإدارية والتقنية، للدول التي ترغب في الاستفادة من مساعدات البرنامج الإنمائي ، والتي لا بد لها ان تتعاون في تطبيق المعايير التي وضعها البرنامج ، فمنها ما يتعلق بالشفافية وتمكين المرأة وسيادة القانون ومحاربة الفقر.

المطلب الأول: برنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP) أهدافه ومجالات عمله

تعمل بعض المنظمات الدولية المرتبطة بمنظمة الأمم المتحدة لمساعدة الدول والحكومات المحلية على مواجهة تلك العقبات والتحديات، ومنها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، فما هو هذا البرنامج؟ وما هي معاييره وأهدافه؟ وما هي مجالات نشاطاته؟

أولاً: برنامج الامم المتحدة الانمائي(UNDP)

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (بالإنجليزية: United Nations Development Programme) واختصاراً "يو أن دي بي" (UNDP) وهي شبكة تطوير عالمية تابعة للأمم المتحدة، وتدعم المنظمة التغيير وربط الدول بالمعرفة والخبرة وتوفير الموارد لمساعدة الأشخاص لبناء حياة أفضل. ويعمل البرنامج الإنمائي في 177 دولة تساعدهم في إيجاد وتطوير الحلول من أجل مواجهة تحديات التنمية المحلية والعالمية. كما تعمل على تطوير القدرات المحلية التي من أجل القضاء على الفقر وتطوير المؤسسات الخدمية التي توفر سبل لعيش الكريمة للسكان، ويعتمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عمله على موظفي وشريحة واسعة من الشركاء[41] .

تأسس برنامج الامم المتحدة الانمائي في 1 كانون الثاني 1966، بعد أن تم دمج برنامجين تابعين للأمم المتحدة، هما برنامج الامم المتحدة للمساعدة التقنية الممتد EPTA وبرنامج الامم المتحدة للدعم الخاص، وتم الدمج بشكل كامل في عام 1971، وقد تم الدمج بين البرنامجين أعلاه لتجنب تضارب الصلاحيات و الخدمات المقدمة من كلا البرنامجين[42].

1. أهداف التنمية المستدامة

ان أهداف التنمية المستدامة المعروفة باسم الأهداف العالمية للألفية هي دعوة عالمية للعمل من أجل القضاء على الفقر وحماية كوكب الأرض وضمان تمتّع جميع الناس بالسلام والازدهار. وتستند هذه الأهداف السبعة عشر إلى نجاحات الأهداف الإنمائية للألفية، بيد أنّها تشمل مجالات جديدة مثل تغيّر المناخ، وعدم المساواة الاقتصادية، والابتكار، والاستهلاك المستدام، والسلام والعدل، وأولويات أخرى. هذه الأهداف مترابطة، أي أنّ مفتاح النجاح في أحدها غالباً ما يكمن في معالجة قضايا أكثر ارتباطاً بهدف آخر عموماً[43].

2. دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

في كانون الثاني 2016 دخلت أهداف التنمية المستدامة حيّز التنفيذ ، من مواصلة توجيه سياسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتمويله للسنوات الخمس عشرة المقبلة. وكون الوكالة الأممية هذه هي الرائدة في مجال التنمية، وما يميز البرنامج أنه يتمتّع بخاصية فريد إذ يمكنه المساعدة في تنفيذ الأهداف عبر تغطيته لأعمال التنمية وانتشاره في 170 بلداً ومنطقة من بلدان العالم .

ويدعم البرنامج الإنمائي الحكومات لمساعدتها بدمج الأطر الوطنية لدعم أهداف التنمية المستدامة في خططها وسياساتها التنموية. كما ويتواصل عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في دعم بلدان كثيرة حول العالم من أجل تسريع وتيرة التقدم في إطار الأهداف الإنمائية للألفية. وللبرنامج الإنمائي سجل حافل في العمل على تحقيق أهداف متعدّدة وله تجربة كبيرة وقيّمة ويمتلك الخبرة الراسخة في مجال السياسات لضمان تحقيق الغايات التي حددتها أهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030. لكن أهداف التنمية المستدامة لا يمكن للبرنامج الإنمائي بمفرده تحقيقها. إذ يتطلب شراكة حقيقة مع الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني والمواطنين على حد سواء لتحقيق مستقبل أفضل للأجيال اللاحقة[44].

والمهمات الرئيسية التي يتوجب على المؤسسات المعنية بتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 القيام بها المهمات التالية[45]:

أ. تعزيز وتنسيق استراتيجيات تنفيذ الخطة .

ب. وضع إطار وطني لمتابعة عملية التنفيذ وتحديد المؤشرات .

ج. إعداد تقرير سنوي عن التقدم المحرز في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة .

د. استشارة الجهات المعنية وتعزيز الحوار مع الشركاء غير الحكوميين .

هـ. التحضير للمشاورات الإقليمية والعالمية بخصوص تنفيذ ومتابعة الخطة.

وهنا يطرح تساؤل مهم عن من الذي يقوم بعملية التنمية المحلية ؟

إن المشروعات الاستثمارية الخاصة الناجحة هي تلك التي تخلق الثراء، وتوفر فرص العمل والمستوى المعيشي الجيد في المجتمعات المحلية. إلا أن المشروعات التنموية الخاصة تعتمد على وجود ظروف مواتية إيجابية وأمنه لنشاطات الأعمال التي تمكنها من تحقيق الرخاء. ويكون للحكومات المحلية دورا أساسيا في خلق البيئات المواتية لنجاح نشاطات الأعمال وخلق فرص العمل. فالتنمية الاقتصادية المحلية هي شراكة ما بين الحكومات المحلية، ونشاطات الأعمال ومصالح المجتمع المحلي[46].

ثانياً: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق

كان العراق أحد الأعضاء المؤسسين لهيئة الأمم المتحدة عام 1945. وقد عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ 1976 ، وعمل البرنامج منذ عام 2003 على دعم العراق حكومة وشعباً للإنتقال نحو المصالحة والسلام والاستقرار. يتنوع دعم البرنامج الإنمائي من دعم سبل العيش الطارئة وتحسين تقديم جودة الخدمات الأساسية منها الصحة والتعليم ومياه الشرب والكهرباء ، وتشجيع الحوار المجتمعي في مناطق التي تأثرت بالأزمة الإنسانية، إلى المساعدة في إعادة استقرار المناطق المحرّرة حديثاً، إلى توفير دعم تقني للإصلاحات الحكومية واللامركزية[47].

وقد ساهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤخرًا في تعزيز العملية الديمقراطية في العراق من خلال دعمه للانتخابات البرلمانية الوطنية للأعوام 2010 و 2014، وانتخابات مجالس المحافظات 2013. ويسعى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتحقيق الأهداف الإنمائية في مجالات التنمية المستدامة في العراق إذّ يلتزم البرنامج الإنمائي في العراق بالعمل على[48] :

1. **تسريع الإصلاح المؤسسي في مؤسسات وطنية رئيسة.**
2. **دعم نقل السلطات الإدارة والمالية إلى المحافظات.**

3. المساهمة في إعادة الاستقرار وبناء السلام والتعافي المبكر.

ونظراً إلى الوضع الخاص لإقليم كردستان، يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع حكومة الإقليم على تسريع الإصلاحات البنيوية ذات الأولوية العليا.

ويسعى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) في العراق إلى تحقيق التنمية المستدامة في مجالات متعددة وبمساعدة الحكومة الإتحادية والحكومات المحلية وكما يلي[49]:

1. مجال تقليص الفقر .
2. مجال الحوكمة الديمقراطية.
3. مجال منع الأزمات والتعافي منها.

وتشكل المجالات الثلاثة التالية الأولويات الرئيسة لحافظة الحكم الديمقراطي في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:[50]

أ. تعزيز المشاركة والمصالحة الشاملتين للجميع

ب. تعزيز مؤسسات حكم خاضعة للمساءلة ومستجيبة

ج. إرساء الحكم الديمقراطي على المبادئ الدولية .

ويعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على تعميم منظور النوع الاجتماعي في الانتخابات العراقية ، لبناء وتعزيز القدرات التي أعدت بهدف دعم المفوضية العليا المستقلة للانتخابات خلال الفترة التي تسبق فترة الانتخابات المقبلة[51] . وتعزيز قدرات فريق النوع الاجتماعي من أجل تشجيع مشاركة سياسية أكبر للنساء في الانتخابات سواء كمرشحات أو كناخبات.[52].

المطلب الثاني: مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق: المعوقات والتحديات

ان وجود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق يعود الى الربع الأخير من القرن العشرين، وتميز نشاطة بالمحدودية في ظل نظام الحكم المركزي الذي كان قائما قبل عام 2003 والذي تميز بالتوجه الاشتراكي في التخطيط ولكن بعد عام 2003 توسع عمل هذا البرنامج ليشمل كافة مستويات النظام العراقي الجديد (الحكومة الاتحادية المركزية، الحكومات الإقليمية، الحكومات المحلية). ولكن هناك معوقات وتحديات في الواقع العراقي تمنع التنمية الشاملة والمحلية من الوصول الى أهدافها المنشودة.

أولاً : مشاريع برنامج الأمم المتحدة الانمائي

ومن الأهداف التي يسعى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى تحقيق مشاريع إنمائية وفق خطط إستراتيجية متوسطة الأمد. [53] ويدعم هذا البرنامج الحكومة في تحقيق ما يلي[54]:

1. **تقليص الفقر .**
2. **برنامج تطوير القطاع الخاص**
   - أ. **زيادة واستدامة فرص العمل**
   - ب. **الحد من الفقر**
   - ج. **تعزيز الإطار القانوني والتنظيمي، من أجل زيادة واستدامة الاستثمار المحلي والدولي**
   - د. **وضع إطار قانوني وتنظيمي لبيئة اقتصادية عقلانية ومتماسكة عمومًا**
   - هـ. **تنويع النمو الاقتصادي المرتقب في العراق ضمن منظور جنساني شامل ومستدام بيئياً.**
3. **إعادة بناء قطاع الكهرباء في إقليم كردستان**
4. **الحوكمة الديموقراطية.**
5. **برنامج سيادة القانون**

6. مشروع دعم المصالحة المتكاملة

7. وسائل ملاحة دائمة في ميناء أم قصر

8. إدارة مخاطر الجفاف

9. تمكين المرأة ودعم العدالة وأمن للأسرة

10. صندوق تمويل الإصلاح الاقتصادي

11. البيئة ومصادر الطاقة

ثانياً: المعوقات والتحديات

أن المعوقات والتحديات أمام التنمية المحلية في العراق كثيرة منها السياسية والأمنية والإقتصادية وسنعرض فيما يأتي لأهم تلك المعوقات والتحديات :

1. الواقع المتردي

أ. التباين الاقتصادي والاجتماعي الكبير بين المحافظات

ب. حسب خارطة الحرمان ومستويات المعيشة لعام ٢٠١١ فقد أشرت الى التباين في مستوى التنمية ما بين المحافظات .

ج. التقرير الوطني لحال التنمية البشرية لعام ٢٠٠٨ كشف مستويات مختلفة من التنمية البشرية على صعيد المحافظات [55] .

د. كشف تحليل فقر الدخل المبني على منهجية البنك الدولي وبيانات المسح الاجتماعي والاقتصادي للاسرة عام ٢٠٠٧ ، ان اكثر المحافظات فقراً هي المثنى ٤٩% من اجمالي السكان تليها بابل٤١% صلاح الدين ٤٠% ، واسط ٣٦% ، النجف٢٥% .

هذا الواقع يكشف اهمية وضرورة الدفع باتجاه التنمية المحلية المستدامة ويوشر حجم المسؤولية امام مجالس المحافظات لتحقيق تلك التنمية ومواجهة الاوضاع التنموية المتردية .

2. قيود التنفيذ[56]

أ. حداثة التجربة في مجالها التطبيقي ، ولعل قانون رقم 19 لسنة 2013 التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة 2008 والخاص بتوسيع الصلاحيات ونقل صلاحيات ٨ وزارات غير سيادية الى المحافظات قد يصطدم بمشاكل تنظيمية وفنية وبشرية .

ب. تعارض بين بعض نصوص الدستور وخاصة مسألة الخلط ما بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية فمثلا منحت المادة ١٢٢ /ثانياً من الدستور المحافظات صلاحيات واسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية في حين خرجت المادة ١١٥ من الدستور عن هذا الاطار.

ج. نصت المادة ١٢٢/خامساً من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 ، على ان "لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة" ، هذا النص ولد اضطراب في المرجعية الرقابية على مجالس المحافظات مما يسمح لها بالتحرك في فضاء مفتوح غير مقيد برقابة جهة معينة او اشراف عليها مما يؤدي الى انهيار ركن اساسي من اركان اللامركزية.

د. نص الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 في المادة ١٠٥ على تأسيس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية والبعثات والزمالات والدراسات والمؤتمرات وهذا لم يتحقق الا من خلال تمثيله في قانون رقم 19 لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة 2008.

هـ. نص الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 في المادة ١٠٦ على تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات مسؤوليتها التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها وضمان الشفافية والعدالة عن تخصيص

الاموال للمحافظات ، الا ان هذه الهيئة لم ترى النور ، فضلا عن غياب قواعد قانونية تفصيلية تحدد توزيع الموارد المالية بين السلطات المختلفة.

و. عيوب رافقت بنود قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعارضها مع جوهر النظام الفيدرالي فمثلا لم يتطرق القانون مطلقاً الى مضمون المادة ١١٤ من الدستور والذي حدد الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم (كالتعليم ، الصحة ، السياسة البيئية) ، كما نصت المادة ١١٠ من الدستور على قيام الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول بمشاركة حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة الا ان قانون المحافظات الغير منتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة **2008** لم يتطرق لهذه المادة الدستورية المهمة سوى ما جاء في المادة ٧ /رابعاً (رسم السياسات العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة).

ز. ميل الحكومة الاتحادية الى تبني الاسلوب المركزي في اتخاذ القرارات التنموية وتنفيذها وتحديد الصلاحيات ولعل عدم تفصيل المادتين ١٠٥ ، ١٠٦ من الدستور خير دليل على ذلك.

ح. قلة التخصيصات المالية قياساً لحجم الحاجة والحرمان المتراكم لبعض المحافظات رافقتها انخفاض كفاءة اداء التنفيذ المالي بسبب القيود الدستورية والقانونية والفنية والمالية مما عرقل مسار التنمية المحلية المستدامة لمعظم المحافظات (برنامج تنمية الاقاليم مثالاً)[57].

ط. قيود مالية ناشئة عن الافتقار الى الضمانات العادلة لتوزيع الحصص والتخصيصات المالية على المحافظات والحاجة الى ارساء نظم الموازنة والرقابة والشفافية في متابعة الايرادات والنفقات إذّ الموازنة الاتحادية غير ملبية لاحتياجات الاقاليم والمحافظات يرافقها انعدام التوافق في اعداد الموازنة ما بين المخطط المالي في المركز والمحافظة.

ي. قيود فنية متمثلة بقلة صلاحيات المحافظة في توقيع العقود والصرف، ناهيك عن ضعف التنسيق بين الدوائر المختصة (مركز ، محافظة) مما يعرقل نقل الصلاحيات بعد التعديل الثاني للقانون.

ك. قيود بشرية متمثلة بضعف الخبرات والامكانات الذاتية للكثير من اعضاء مجالس المحافظات معززة بقانون انتخاب اعضاء مجالس المحافظات الذي يشترط ترشيح العضو لحامل شهادة الإعدادية فما فوق.

ل. قيود ادارية تفرضها طبيعة النظام القانوني والاداري لمجالس المحافظات :

أ. لا تنعقد جلسات المجلس الا بتحقيق النصاب القانوني المادة ١٩ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل ، مما يعرقل ويمنع انعقاد الجلسات لفترات طويلة ويؤخر انجاز مشاريع الاعمار وتحسين الخدمات .

ب. تبني المجالس نظام الجلسات المفتوحة مما يرحل القرارات الى آماد زمنية طويلة .

ثالثاً: مشكلة البنى التحتية

البنى التحتية في العراق متهالكة وهي اساس الانطلاق نحو البناء والاعمار وإن بناءها وتوسيعها هو شرط مواز أو حتى مسبق لتوفير الأرضية المناسبة لبناء المشاريع الإستثمارية للبنى الإرتكازية ، ولكن من المعروف أن بناء شبكة واسعة من البنى التحتية في بلد واسع، كالعراق يتطلب حجما كبيرا من الإستثمارات، كما يتطلب مدة زمنية غير قصيرة للتنفيذ[58].

رابعاً: معوقات التخطيط

يقوم التخطيط، أساسا، على توفر رؤية تخطيطية لحالة الإقتصاد العراقي. وهذه يتطلب توفير دراسات وصفية وتحليلية مفصلة عن هيكلية الإقتصاد العراقي وتعد هذه الدراسات جوهرية من أجل تصميم الخطة، بعد ترسيم حجم المعوقات المتوقعة لتقابلها تصورات لحجم هذه المعوقات وكيفية تذليلها.

ومن أجل بناء الخطط في ضوء توفر الإستثمارات، المرصودة من قبل الحكومة أو التي سيتبناها القطاع الخاص العراقي والأجنبي، لا بد من توفر الدراسات والمعلومات الإحصائية المطلوبة لهذا الغرض، إذ لايمكن النجاح لخطة كهذه من دون توفر المؤشرات البيانية والدراسات الديمغرافية والجغرافية والبيئية والإقتصادية. وذلك فضلا عن توفر الإعلام والتثقيف والتوجيه، وإقناع الناس بأن "رزقهم" سيكون على عتبة دورهم، إن توفرت العوامل اللازمة لذلك.

المطلب الثالث: سبل مواجهة تحديات التنمية المحلية والحكومات المحلية في العراق

ان الواقع الأمني والسياسي والقانوني يفرض نفسه في العراق ويشكل تحديات وعقبات امام الحكومة الاتحادية المركزية في سبيل تحقيق أهداف التنمية للألفية الثالثة، وامام الحكومات المحلية في تحقيق التمية المحلية المستدامة.

أولاً : اللامركزية كتحدي و(فرصة) لتحقيق التنمية

ان اللامركزية تعد احد اهم النظم التي يمكن من خلالها تمكين المواطنين في المجتمع المحلى من المشاركة الفعالة والحقيقية في إدارة الشئون العامة المحلية للمجتمعات التي يعيشون بها ، وبدون تلك اللامركزية لا يمكن الحديث عن الديمقراطية بأشكالها المختلفة وخاصة السياسية والإدارية [59].

1. اللامركزية الادارية كفرصة

أن التجربة تشير إلى أنه في الوقت الذي يمكن فيه للامركزية تمكين السلطات المحلية من التعامل بكفاءة مع تأثيرات اتجاهات العالمية على المستوى المحلي، تنطوي التبعية على الاحتمالات لتقديم شكل جديد للشراكة بين الحكومات الوطنية والمحلية ، من خلال حدود خاصة تؤدي إلى صنع القرار الفعال والمتكامل [60] .

خطتي التنمية الوطنية (2010 –2014)(2013 –2017)

من فرضيات خطة (2010 –2014) الانتقال من الادارة المركزية للاقتصاد الى الادارة اللامركزية من اجل اعطاء دور اكبر للحكومات المحلية وفقاً للاسلوب التدريجي الهادف الى ارساء وتوطين آليات اقتصاد السوق في تحديد الاولويات واتخاذ القرارات الثنائية المكانية من ابرز التحديات التي افرزتها خطة (2010 – 2014) فطالبت بإعادة تصحيح نمط التوزيع المكاني لاستثمارات الخطة .

ومن المبادئ الداعمة لفلسفة النموذج التنموي المتبناه في خطة 2013–2017 هو (القوة في اللامركزية) ليكون مسوغاً كافياً لتحديد اولويات الاستثمار مكانياً ونمط توزيع تخصيصات الاستثمار جغرافياً وفقاً لمبدأ الميزة النسبية وتحقيق المنافسة التي تقود الى تعظيم المنافع على كافة المستويات[61] .

2. الاهتمام بالتنمية المحلية وتعزيز اللامركزية

أ. خيارات التدخل وفرص المستقبل

ان خطة التنمية الوطنية 2013 –2017 في العراق هي الأقرب إلى أهداف التنمية المستدامة لأنها أدرجت معظم هذه الأهداف، وتفاوتت خطط البلدان الأخرى في القرب والبعد عنها[62].

ب. بناء استراتيجيات تنمية اقتصادية محلية

بينت الدكتورة وفاء المهداوي ان اللامركزية تعني (توزيع السلطات على اكبر عدد ممكن من الافراد داخل التنظيم) وتعني في مجال الادارة (اسلوب في التنظيم يقوم على اساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وجهات اخرى مستقلة قانوناً). وكذلك تعني اللامركزية الادارية (توزيع الوظائف الادارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية لها شخصية معنوية مستقلة ولكنها تعمل باشراف ورقابة من الحكومة المركزية فالمركزية هي الاساس والاصل واللامركزية هي الفرع). وعليه فالمركزية هي تجميع الصلاحيات كافة في يد هيئة واحدة في جميع انحاء الدولة واللامركزية الادارية هي نقل بعض الصلاحيات الى

هيئات مستقلة لتمارسها بالحدود التي يسمح بها القانون من دون ان تفقد الهيأة المركزية رقابتها على الهيئات المستقلة ومن دون ان تفقد الدولة ترابطها ووحدتها[63].

وأوضح الدكتور مُحَمَّد محسن السيد ان فكرة إعداد خطة تنمية وطنية متوسطة المدى ولدت من الإخفاقات والمشاكل التي واجهت إعداد البرامج الاستثمارية السنوية وخاصة صعوبة وضع رؤى تنموية شاملة متوسطة وبعيدة المدى، وتحديد أولويات المشاريع وتكاملها على أساس المنهج السنوي للتنمية. وبما ان الخطة هي محصلة عمل وطني تتضافر وتتكامل فيها جهود ومدخلات جميع الوزارات والجهات المعنية في الدولة وهي البوصلة التنموية التي تسترشد بها القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وقد سعت خطة التنمية الوطنية **2013-2017** كسابقتها الى اعتماد الاسلوب التشاركي نفسه في اعداد الخطة والحرص على ضمان مساهمة الأطراف الفاعلة كافة في عملية إعداد الخطة واهمها إشراك الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وإقليم كردستان والمحافظات والقطاع الخاص والاكاديميين و خبراء عن المنظمات الدولية في جميع مراحل إعداد الخطة . وان التنمية المكانية هي المسؤولية عن مستويات التنمية ، إذّ تعد البعد المكاني للتنمية عنصراً مهماً في تحقيق التنمية الوطنية الشاملة والمستدامة، فالتخطيط المكاني هو الاسلوب الذي يوازن بين معياري الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية في توزيع الاستثمارات وثمار التنمية عموما في مناطق البلد الواحد، وهو الاسلوب الذي يركز على الميزة النسبية في توزيع الانشطة والفعاليات الاقتصادية على الاقاليم والمحافظات مما يعظم من عوائد استغلال الموارد المتاحة[64].

ثانياً: التنمية المحلية

التنمية المحلية هي القيام بمجموعة من العمليات، والنشاطات الوظيفية، والتي تهدف إلى النهوض في كافة المجالات المكونة للمجتمع المحلي، وتعرف أيضاً، بأنها: دعم سلوك الأفراد، وصقل مهاراتهم حتى يتمكنوا من تطوير أنفسهم، مما ينعكس إيجابياً على مجتمعهم، ويؤدي إلى نموه في العديد من القطاعات المحلية المؤسسية، والتعليمية، وغيرها. لذلك قامت العديد من الحكومات بإنشاء مديريات خاصة بالتنمية المحلية، تتبع لوزارات تعمل في مجال

التنمية، والشؤون الاجتماعية، من أجل متابعة طبيعة حياة الأفراد، والوقوف عند السلبيات، أو المشكلات المجتمعية، والعمل على اقتراح حلول لها، تساهم في التقليل من تأثيرها على المجتمع، أو علاجها بشكل كلي [65].

1. عملية التخطيط الإستراتيجي المحلية

من المتعارف عليه أن الشروع في تنفيذ إي مشروع إقتصادي تنموي لا بد من أن يسبقة عملية تخطيط أستراتيجي لمعرفة الأجراءات المتبعة في تأسيسه والوصول إلى النتائج المتحققة ، وجوانب ذلك المشروع وآليات العمل الأساسية

أ. مراحل عملية التخطيط الإستراتيجي : من أجل البدء بعملية التخطيط الإستراتيجي ، لا بد وأن نقوم بالإجراءات الضرورية التي يجب أن تمر بخمس مراحل هي :

المرحلة الأولى: تنظيم المجهود

المرحلة الثانية: إجراء تقييم لمدى القدرة على المنافسة

وعلى سبيل المثال ستقوم عملية التقييم للمنافسة على مراجعة ما يلي:

– نقاط القوة: الأصول المحلية هو وجود الكليات، وأجور العمالة مبنية على المنافسة والعمالة الماهرة وشبكة نقل قوية ومواقع آمنة ومجموعات أو شبكات من الشركات.

– نقاط الضعف : معوقات لتحقيق النمو هو وجود فقر متزايد، وإجراءات تنظيمية معقدة، وبنية تحتية غير كافية، قدرة محدودة للحصول على قروض، انتشار مرض الإيدز(HIV/AIDS)

– فرص : ظروف خارجية المنشأ (خارجية) مواتية هو وجود تكتلات تنافسية محتملة تطورات تكنولوجية تفتح قدرة محلية للمنافسة، ترتيبات دولية جديدة تجارية، أسواق متوسعة.

– مخاطر محتملة (تهديدات) : ظروف خارجية المنشأ (خارجية) غير مواتية تقليص حجم الأعمال لنشاطات الأعمال، الأمر الذي يؤدي إلى إغلاق المصانع محليا، و تحولات ديمغرافية ويجب أن يحدد هذا التقييم ما هو المتاح من الموارد المحلية العامة ومن نشاطات

الأعمال والمنظمات غير الحكومية، وأن يقوم في جمع وتحليل المعلومات الكمية والنوعية الموجودة منها والجديدة، وأن يؤسس أنظمة معلومات للمعرفة للاستخدام في المستقبل في عملية المتابعة والتقييم.

المرحلة الثالثة: إيجاد استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية

كما هو الحال في وضع خطط إستراتيجية التنمية للمدن الشاملة، فإن الغاية من استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية هي أن تتحقق منهجية شمولية لتحقيق التنمية الاقتصادية المحلية. ولاستراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية عدد من المكونات هي:[66].

- **رؤية: توصف ما توصل إليه ذوي الشأن من إجماع حول ما هو المستقبل الاقتصادي المفضل.**
- **غايات: وهي مبنية على الرؤية العامة وتحدد بها الأهداف ما هي المخرجات المرجوة من عملية التخطيط الاقتصادية.**
- **أهداف: وضع معايير الأداء واستهداف تحقيق التنمية بالنشاطات.**
- **برامج: وضع السبل لتحقيق غايات اقتصادية تنموية، والتي يجب أن تكون مقيدة زمنيا ويمكن قياسها.**

مشروعات وخطوات عمل: تنفيذ مكونات محددة برامج تنموية، والتي يجب أن توضع لها أولوية وأن تحدد تكاليفها ويجب أن تكون مقيدة زمنيا ويمكن قياسها.

المرحلة الرابعة: تنفيذ استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية [67].

المرحلة الخامسة: مراجعة استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية [68].

ب. تحويل عملية التنمية الاقتصادية المحلية إلى عمل مؤسسي

وبما أن عملية التنمية الاقتصادية المحلية هي بطبيعتها عمل شامل، فإنه يترتب مشاركة جميع الإدارات في حكومة البلديات، علاوة على كافة ذوي الشأن الآخرين. في الوقت الذي تترسخ فيه استراتيجيات عملية التنمية الاقتصادية المحلية، يمكن أن تتكون

شراكة القطاعين العام والخاص ككيانات مستقلة أو شبه مستقلة من لتقوم بتنفيذ تلك الاستراتيجية[69].

ج. الممارسات السليمة لنجاح الاستراتيجية

إن الممارسات السليمة في عملية التنمية الاقتصادية المحلية تتطلب توجهات مصممة لما يناسب الظروف المحلية. وتبين أن المبادئ الإرشادية الممتازة للممارسات السليمة هي على النحو التالي:

- **يجب أن يكن التوجه شمولي نحو القضايا الاجتماعية والبيئية، والقضايا المحلية.**
- **يجب أن تكون هناك استراتيجية يتم تطويرها بدقة من كل الشركاء وذلك بناء على رؤية ما مشتركة.**
- **أن تكن هناك سلسلة من المبادرات (قصيرة ، متوسطة وطويلة الأجل) تعمل على تشجيع تكوين شراكات وبناء ثقة ذوي الشأن[70] .**
- **وجود قياديين محليين يتصفون بالعزم والمصداقية والقدرة على توحيد جميع ذوي الشأن.**
- **بناء قدرات الإدارة والفرق التي تعمل "في الميدان"، هو ما يعد من اللوازم لتنفيذ البرنامج.**
- **لا بد أن تمتلك الحكومة المحلية استراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية .**
- **توفير دعم مالي وفني من المستويات الحكومية الأخرى يضيف للعملية قيمة هامة.**

يجب أن تصب جميع الجهود نحو تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية وعلى تشجيع تحقيق رفاهية المجتمع المحلي وذلك من خلال جعل العملية مستديمة وفعالة وذلك بأبعادها الأربعة:

- **قادرة على البقاء = التكافؤ الاجتماعي وجودة بيئية**
- **القدرة على المنافسة = الإنتاجية والحيوية الاقتصادية**
- **أساليب حكم وإدارة سليمة = في إطار الحكومة المحلية وما وراء ذلك.**

• مقبولة لدي الممولين = تمويل للمدينة الكبيرة أو المدينة الصغيرة مستديم وقابلية لدي المقرضين [71] .

د. مكونات التنمية المحلية

تعتمد التنمية المحلية على مجموعة من المكونات الرئيسية وهي:

1) الأفراد: مجموعة الأشخاص يسكنون في مكان ما، وَيّعَدَون من العناصر الفعالة والتي تسهم في دعم التنمية المحلية لتحقيق أهدافها.

2) المؤسسات: مجموعة من المنشآت المحلية ترمي لتوفير وظائف ومهن متنوعة للأفراد، تساعد في الزيادة من كفاءة التنمية المحلية.

3) المجتمع: المنطقة الجغرافية أو المساحة السكنية التي يوجد فيها كل من الأفراد والمؤسسات ، ويعد العنصر الأساسي، والمكون الرئيسي من مكونات التنمية المحلية[72].

هـ. أساليب التخطيط

يجب التفريق في مفهوم التخطيط لدى كل من الدول الإشتراكية والدول الرأسمالية والدول التي تمزج ما بين الإشتراكية والرأسمالية، بمعنى الإصلاحية أو الطامحة للنمو. فالتخطيط في الدول الإشتراكية يركز على دور الدولة الحكومة لتصميم الخطط وتنفيذها، فالدوائر المركزية كوزارة التخطيط أو التنمية، حسبما قد تُسمى غالبا في الدول الإشتراكية، هي التي تضع الخطط الإقتصادية بمدد زمنية مختلفة. والعملية التخطيطية هنا، هي عمل بحثي وفني وإستشرافي تنبئي، ويتطلب وصف عملية التخطيط كثيرا من التفصيل الفني بحد ذاته. [73].

و. وظائف التنمية المحلية

توجد مجموعة من الوظائف تقوم بها التنمية المحلية، ومنها: التعاون مع القطاعات الفعالة في المجتمع المحلي، واستحداث مجموعة من النظم الاجتماعية، والتقليل من المركزية، وتفعيل دور المشاركة الشعبية، إذ إن دور المواطنين داخل المجتمع المحلي لا يعتمد فقط على

القيام بالوظائف، والمهن بل على التفاعل الشعبي مع الأمور الخاصة بهم، سواءً عن طريق نظام الانتخابات .

ومتطلبات التخطيط من أجل التنمية، يمكن إجمالها بالآتي[74] :

1) توفير بيانات وإحصاءات بناءً لمسوحات ودراسات موقعية لكافة نواحي الإقتصاد العراقي.
2) توفير مؤشرات تشخيصية، في ضوء هذه البيانات والإحصاءات لإستنتاج الأهداف الكمية التي يمكن إقتراحها لنمو النشاطات الإقتصادية .
3) توفير دراسات وتوقعات عن الإيرادات، عوائد النفط وعوائد الرسوم الكمركية والضرائب والرسوم، وارباح مؤسسات القطاع العام وغيرها .
4) تحضير جداول تُسمى بالتدفقات النقدية، تتضمن الإنفاقات المقدرة، وتوقعات الإيرادات.
5) ترسم الخطة معدلات التنفيذ للمشاريع الإستثمارية ومشكلات التنفيذ المتوقعة.
6) تعد وزارة التخطيط جداول لمتابعة التنفيذ بهدف تشخيص المعيقات، وقد تقترح حلولا وإجراءات لتحقيق تنفيذ الخطط ضمن آمادها الزمنية.

ز. خصائص التنمية المحلية

تتميز التنمية المحلية بمجموعة من الخصائص، وهي: تعتبر التنمية المحلية عملية شاملة؛ وتساهم في تطوير المجتمع؛ وتهدف التنمية المحلية إلى الاستفادة من كافة الموارد، وتسعى لتوفير كافة الخدمات الأساسية للأفراد، من وسائل نقل، ومؤسسات تعليمية، وقطاعات عامة وغيرها.

3. المشاركة المجتمعية والشعبية في التنمية

يمكن النظر للمشاركة المجتمعية على أنها قيام الأفراد بدورهم دون أن يكونوا موظفين أو معنيين بالتأثير في الخدمات الحكومية وفي التعاون لسد الحاجات المحلية علما بأنها تأخذ أشكالا ومستويات مختلفة[75]، وتحت مبدأ المسؤولية الإجتماعية بوصفها أهم المبادئ التي يرتكز عليها ارتباط الحقوق والواجبات لإشباع الاحتياجات وحل الإشكالات إذّ أن هذا الإشباع لا بد أن يرتبط بمدى مساهمة المجتمع واشتراكهم في الجهود المبذولة[76]. لإنجاح جهود تنظيم المجتمع التي تكون مقيدة بمدى مشاركة السكان في خطوات هذه العملية .

أن مبدأ المشاركة المجتمعية يُعَدّ العمود الفقري لطريقة تنظيم المجتمع وتعتمد على تكوين لجان متخصصة ذات جاذبية وفعالية تكون نواة لمشاركة أوسع من جانب المجتمع[77].

ومن الشروط الواجب توافرها لتفعيل وتحقيق مشاركة شعبية فعالة في التنمية المحلية، الآتي[78]:

- تعاون الأفراد مع بعضهم البعض طوعياً، من أجل إشباع احتياجاتهم المشتركة حسب الأولويات.
- ارتباط المشاركة الشعبية بخطة التغيير الاجتماعي الشامل أو المحدود .
- اعتماد المشاركة على فهم حاجات الواقع، سواء من جانب المشاركين أنفسهم، أو من جانب واضعي الخطة .
- تظافر التوجيه والتدعيم الحكومي مع الجهود الأهلية .
- الاعتماد على القيادات المحلية، ومدى استيعابها للواقع وإمكانات تغيره .
- الإحساس بانتماء الأفراد إلى المجتمع المحلي، نتيجة التفاعل المتبادل بين الأفراد والظروف المجتمعية ومشكلاتها[79].
- انضمام الأفراد إلى الجمعيات الأهلية كجمعيات تطوعية، بدافع إيجابية التعبير عن مشكلات المجتمع، وبذل الجهد في العطاء من أجل النهوض بالمجتمع .

الاستنتاجات والمقترحات

بعد ان انتهينا من دراستنا نختمها بأهم ما توصلنا اليه من استنتاجات، وما يمكن ان نورده كإقتراحات

أولا: الاستنتاجات

1-إن المركزية واللامركزية مصطلحان أساسيان يستخدمان في نواحي تنظيم السلطة سواء أكان ذلك في القطاع الحكومي أم القطاع الخاص ويمكن لهذين المصطلحين أن يشيرا إلى نواحي تنظيمية في المجالات السياسية أو الإدارية أو الاقتصادية في إحدى الدول أو المنظمات.

2-إن مدى تطبيق أي من الأسلوبين المركزي أو اللامركزي أو إيجاد مزيج منهما في عملية التطبيق تعتمد على عوامل تاريخية، اجتماعية، سياسية ثم على الأهداف التي ترغب الحكومة المركزية في تحقيقها سواء كانت هذه الأهداف سياسية، اجتماعية، اقتصادية تنموية أو إدارية.

3-ان التنظيم الإداري في العراق ما زال يشوبه الغموض فهو يتراوح بين المركزية الحكومة الاتحادية المركزية، وبين المحافظات المنتظمة بإقليم (إقليم كردستان العراق) والمحافظات (البصرة، النجف، كربلاء، الانبار، وغيرها) والمجالس المحلية (البلديات)، وان كانت الصلاحيات فيها نوع من الوضوح على صعيد الاختصاص في كل من الحكومة المركزية والحكومات المحلية، الا ان اختصاصات المجالس البلدية ما زالت غير محددة او غير واضحة المعالم وهناك غياب شبه كامل للمجالس البلدية.

4- أن الإدارة المحلية أصبحت تحتل مركزًا هامًا في نظام الحكم الداخلي وتقوم بدور فعال في التنمية القومية لقربها من المواطنين. فالإدارة المحلية تصبح بمثابة القناة التي تصل مشكلات

المجتمع وحاجاته من جهة وتعيد إلى هذا المجتمع حل هذه المشكلات وأساليب الوفاء بحاجاته من جانب آخر، وذلك عبر تخطيط ديمقراطي وواقعي لهذه الأساليب ومعالجتها.

ثانيا: المقترحات

1-وضع استراتيجية عامة وتوجه استراتيجي عام، على صعيد التنظيم الإداري.

2-تفعيل الجهات الرقابية على الأداء الإداري ومكافحة الفساد والهدر في المال العام.

3-توسيع قاعدة المشاركة الشعبية والمجتمعية في إدارة الشؤون المحلية.

4-إشراك المجالس المحلية للأهالي بالإشراف والرقابة على تنفيذ المشاريع التنموية، إذ إنَّ تنمية المجتمعات تبدأ بسكان تلك المجتمعات، وتنتهي إليهم.

5-استيعاب القيادات المحلية أن مسؤوليتهم لم تعد تقتصر على جوانب التنمية فقط، بل أنها أصبحت معنية بإشاعة مضامين ومعاني المشاركة الشعبية في صنع القرار، وتكريس الوعي بتقليد العملية الديمقراطية، وممارسة المواطن لحقه في حرية الرأي والتعبير، وصولًا إلى تعزيز التكامل بين الجهود الحكومية والشعبية.

6-الأخذ بنظام اللامركزية، كونه أكثر الأنظمة تقدمًا في ضمان المشاركة الشعبية، فاللامركزية تمثل خيارًا واعدًا في تلبية الاحتياجات المتنامية للمواطنين في المجتمعات المحلية.

7- على المجالس المحلية أن تضع المشاركة الشعبية في رأس قائمة الإنجازات الواجب توافرها ويمكن تحديد الخطوات العملية التي يترتب على المجالس المحلية اتباعها لتحقيق التفاعل بين المواطنين وخطط التنمية المحلية كما يلي:

أ-الإعلان عن طلب أراء السكان المحليين في الجرائد المحلية وعبر الموقع الالكتروني ومواقع التواصل الاجتماعي الخاصة بالمجلس المحلي.

ب-تنسيق حملة تثقيفية وإعلامية عن المشاركة الإيجابية ودور الشباب بصفة خاصة لما لهم من إيجابي وابداعي في التنمية المحلية.

ج-توفير المعلومات الأساسية للمواطنين والتي تمكنهم من ابداء آرائهم حول خطط تطوير مدنهم أو المشاريع الكبرى المؤثرة على معيشتهم، ويكون ذلك عن طريق عقد ندوات أو مؤتمرات للإعلان عن المشروعات أو تجمع المواطنين وأعضاء المجلس المحلي، ويمكن أيضا نشرها عن طريق الجرائد المحلية الموجودة جنبًا إلى جنب مع مواقع التواصل الاجتماعي باعتبارها الوسيلة الأقرب الي التصفح.

د-الالتقاء بالهيئات ومنظمات المجتمع المدني الموجودة في المنطقة لأخذ آرائهم ووجهات نظرهم ومناقشتهم في الخطط والمشاريع التنموية، وكيفية الإفادة والاستفادة منها لتحسين الأحوال المعيشية وتوحيد الجهود والتنسيق لتحقيق حياة كريمة للمواطنين.

هـ- عقد لقاءات بصورة نصف سنوية أو سنوية لأخذ أراء المواطنين واقتراحاتهم قبل الشروع في عمليات تحديث خطط ومشاريع التنمية المحلية.

و-مراجعة الخطوات التنفيذية لأخذ أراء العموم وتلمس الوسائل التي ترفع من كفاءة المشاركة الشعبية وتحسن وسائل التواصل بين المواطنين والمجلس المحلي.

Local governments in Iraq and its role in the light of the programmer of the United Nations and

Dr. Ali drewil Diuretic Assistant.MEQDAM JABER AHMED

Abstract

The modern state has always chosen the best method in the administrative organization of its territories in order to respond to the requirements of its people and bring services closer to them in order to serve their daily needs. Iraq has undergone many stages of political and administrative organization which have had a clear impact on the nature of the administrative system. Iraq adopted a different administrative regime than the previous regime. The Iraqi State Administration Law for the transitional phase followed the issuance of Coalition Provisional Authority Order No. 71 of 2004 and the enactment of the Permanent Constitution of Iraq in 2005, Governorates that are not organized in the region No. 21 of 2008 and its amendments, whereby local governments in the provinces of the right in the territory of the right to formulate and implement local policies to provide services to citizens and in accordance with the directions of the central government, in accordance with the term good governance, Effective democracy), which is based on the principles of UNDP (participation, rule of law, transparency, responsiveness,

equality, consensus, effectiveness, accountability and strategic vision), and the World Bank's most prominent criteria (representation, Hip, competition, transparency, accountability, accountability)..

---

[1]) د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، ط5/، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1987، ص72-73.

[2]) ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1996، ص35.

[3]) عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص113 .

4) جيرارد كورنو (Gerard Cornu): معجم المصطلحات القانونية, ط2, ترجمة منصور القاضي , المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) , بيروت , 2009, ص1467 .

[5]) د. طعيمة الجرف: القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1973، ص178. و د. مازن ليلو راضي: القانون الإداري، ط/3، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، 2010، ص52.

6) د. أحمد حافظ نجم: القانون الإداري، ط/1، ب د، القاهرة، 1981، ص127.

7) د. فرح ضياء حسين الصفار: الحكومات المحلية، ط/2، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد، 2016، ص73.

[8]) د. شاب توما منصور: القانون الإداري، الكتاب الأول، ط/1، مطبعة دار العراق للطبع والنشر، بغداد، 1979-1980، ص83.

[9]) د. خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها، مصدر سبق ذكرة، ص19.

[10]) سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الاداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ك/1، القاهرة، 1977، ص93.

[11]) علي خطار شطناوي: الادارة المحلية وتطبيقاتها في الاردن وفرنسا"، مركز العربي للخدمات الطلابية، ط5، عمان، 2001، ص11.

12) د. رياض عبد عيسى الزهيري: أسس القانون الإداري، ط/1، دار السنهوري، مشترك بيروت وبغداد، 2016، ص138.

13) د. أحمد رشيد: نظرية الإدارة العامة، دار المعارف، القاهرة، 1976، ص127.

[14]) د. محمد مولود عمر: الفدرالية وأمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق إنموذجاً)، ط/1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2009، ص139.

[15]) كواشي عتيقة: اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2011، ص29 .

[16]) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص132.

[17]) د. علي محمد بدير، وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص121. د. طاهر محمد مايح الجنابي: اللامركزية الإدارية الإقليمية سلاح ذو حدين، دار السنهوري، بغداد، 2017، ص18.

[18]) محمد علاوي جلاوي : مصطلحات إدارية مختارة ، ط4 ، دار المعارف للطباعة والنشر ،القاهرة، 1998 ، ص360

[19]) د. عامر الكبيسي: المركزية واللامركزية في الأدب الإداري، مجلة التنمية الإدارية، ع/14، بغداد ، 1980 ، ص40

20) شاب توما منصور : مصدر سبق ذكره ، ص87 .

21) نبيل عبد الرحمن حياوي: اللامركزية والفيدرالية، ط/3، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص48.

[22] أحمد العابد: دور اللامركزية الإدارية في تنمية المجموعات المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 1982 ، ص58-59 .

[23] شاكر علي ناجي الشايف: الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي دراسة مقارنة في بعض الدول العربية في المشرق والمغرب مع التطبيق على الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، مصر ، 2011, ص118

[24] د. طاهر مُحَّد مايح الجنابي، واخرون: اللامركزية في المجال النظري ، دراسات حول اللامركزية، ج1 ، دراسات وبحوث صدرت عن مؤتمر اللامركزية ، المنعقد في بغداد ، للفترة من 27-28 شباط 2012 ، ص62 .

[*] البيروقراطية أو الدواوينية : هي مفهوم يستخدم في العلوم السياسية وعلم الاجتماع يشير إلى تطبيق القوانين بالقوة في المجتمعات المنظمة ، وتعتمد هذه الانظمة على الاجراءات الموحدة وتوزيع المسؤوليات بطريقة هرمية والعلاقات الشخصية . وهناك العديد من البيروقراطية المستخدمة يومياً الحكومات ، القوات المسلحة ، الشركات ، المستشفيات ، المحاكم ، والمدارس . يعود أصل كلمة البيروقراطية إلى بيرو (bureau) أي مكتب ، المستخدمة في بداية القرن الثامن عشر ليس للتعبير عن كلمة مكتب للكتابة فقط بل التعبير للشركة ، وأماكن العمل . وكلمة قراطية وهي مشتقة من الاصل الاغريقي ومعناها السلطة والكلمة في مجموعها تعني قوة المكتب أو سلطة المكتب . ينظر د. جميل حمداوي: علم الأجتماع الإداري، منتدى صحيفة المثقف ،عن مؤسسة المثقف العربي، متوفرة في الانترنت على الرابط:

http://ns1.almothaqaf.com/idea2015/896566.html . 2017/2/25 ، تاريخ الزيارة

[25] د. خالد زكريا أمين وأخرون: تقييم دور الحكومة المركزية في تمويل الخدمات على المستوى المحلي دراسة حالة قطاع التعليم قبل الجامعي في مصر ، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، الجيزة ، 2011، ص237 .

[26] فيصل خليفة الصويعي السائح: السلطة المركزية واللامركزية بين النظرية والتطبيق – دراسة تحليلية تأصيلية بين النظامين الليبي والمصري ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة الأسكندرية، 2012 ،ص42 .

[27] طه حميد العنبكي: النظم السياسية والدستورية المعاصرة أسسها وتطبيقاتها، ط/1 ، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد ، 2013 ، ص347 .

[28] المادة 143 ، الفصل الثاني ، الباب السادس ، دستور العراق الدائم لسنة 2005 النافذ، الوقائع العراقية ، العدد/4012 في 2005/12/28 ، ص32 .

[29] المادة (116) ، الباب الخامس ، الفصل الأول، المصدر نفسة ، ص25 .

[30] المادة (117/ثانيا) ، الباب الخامس ، مصدر سابق ، نفس الصفحة .

[31] للمزيد أكثر ينظر نص المادتين (120 ، 121) من الدستور العراقي النافذ ، مصدر سبق ذكرة ، ص29 .

[32] نشر في الوقائع العراقية ، العدد 4060 في 2008/2/11 ، ص1-8 .

[33] المادة (1) من قانون الاجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الاقاليم رقم 13 لسنة 2008 ، ص1 .

34)المادة (**115**) من دستور العراق الدائم ، مصدر سبق ذكرة ، ص**29** .كذلك ينظر جمال ناصر جبار الزيداوي: دراسات دستورية، سلسلة كتب مركز العراق للدراسات، العدد/**35**، مطبعة البينة ، بغداد، **2009**، ص**142**.

35)قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم **21** لسنة **2008** المعدل، الوقائع العراقية، ع**4070** في **2008/3/19**، ص**1-24**

*) أمانة بغداد يعود تأسيسها إلى زمن عهد الوالي العثماني مدحت باشا عام **1860** ، عندها كانت بمستوى بلدية، ووفقا لقانون إدارة البلديات رقم **84** لسنة **1931** الملغي، والذى ألغي بموجبه قانون البلديات العثماني وجاءت تسمية أمانة العاصمة، وكانت أمانة ترتبط بوزارة الداخلية حتى إنقلاب **1958** ، وصدور قانون البلديات رقم **45** لسنة **1960**الملغى أحيل إرتباطها إلى وزارة البلديات، ومن ثم ألحق إرتباطها بديوان رئاسة الجمهورية ، ووقتها خول أمين العاصمة صلاحيات وزير إستناداً لإحكام قانون السلطة التنفيذية رقم **50** لسنة **1964** المعدل الملغى، في العام **1987** أبدل أسم أمانة العاصمة إلى أمانة بغداد، وبعد نيسان **2003** أعيد إرتباط أمانة بغداد بمجلس الوزراء ، وأعيد تسمية أمانة العاصمة في نص المادة (**11**) من الدستور الدائم. ينظر تأريخ بغداد مقالة منشورة في الانترنت على الرابط : https:// www.amanatbaghdad.gov.iq تاريخ الزيارة **2017/11/18** ، ينظر كذلك د. سامي حسن نجم عبد الله: الإدارة المحلية ....، مصدر سبق ذكرة، ص**229**.

36)المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لسنة **2004** .

37)المادتين (**11** ، **124**) من الدستور العراقي الدائم ، مصدر سبق ذكرة .

38)المواد (**14**، **15**، **22**، **23**، **27**) من الدستور العراقي الدائم لسنة **2005** .

39) طاهر مُحَمَّد مايح الجنابي: مصدر سبق ذكرة ، ص**88**

40) المادة ثانياً/خامساً ، من قانون رقم **19** لسنة **2013** التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم **21** لسنة **2008** ، الوقائع العراقية ، ع/**4284** ، في **2013/8/5**.

41) ar.wikipedia.org/wiki/ **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**

42) Stokke, O.The UN and Development: From Aid to Cooperation, Bloominton and Indianapolis: Indiana University Press., 2009, p.51.

43) نائل عبد الحافظ العواملة: أدارة التنمية وتطبيقاتها ، ط/**3** ، عمان، **2000** , ص**42-43** .

44) أسماعيل سراج: حتى تصبح التنمية مستدامة, مجلة التمويل, صندوق النقد الدولي , تشرين الأول , **1993** , ص**6**.

45) الموقع الرسمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) .

46)عبد الرحمن صوفي عثمان: إدارة المؤسسات الإجتماعية ، مكتبة الأنجلو المصرية , القاهرة , **2009** , ص**189** .

47) برنامج الأمم المتحدة للبيئة : حاجات الإنسان الأساسية في الوطن العربي ، ترجمة عبد السلام رضوان، عالم المعرفة, **1990** , ص**27** .

48) www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home/operations/about_undp.html

49) www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home/ourwork/povertyreduction/in_depth

50) www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home/ourwork/democraticgovernance/in_depth

51)www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home/presscenter/pressreleases/2018/3/25/undp-and-unami-works-with-iraqi-high-electipns-commission-ihec

[52]) تعزيز قدرات فريق النوع الإجتماعي من أجل تشجيع مشاركة سياسية أكبر للنساء في العراق , ورشة العمل الأولى , التي نظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق بالتعاون مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في بغداد , مطلع عام **2018** .

[53]) يعقوب السيد يوسف الرفاعي , سعد عواد الظفيري: الإدارة الحكومية والتنمية ، منشورات ذات السلاسل، الكويت ,**1999** , ص **266-268** .

[54]) اندرو ويبستر : مدخل لسوسيولوجية التنمية ، ترجمة حمدي حميد يوسف ، دار الشؤون الثقافية العامة ، بغداد، **1986** , ص**153-156** .

[55]) د. وفاء جعفر المهداوي: اللامركزية الادارية والتنمية المحلية المستدامة في العراق: قيود التنفيذ وخيارات التدخل، بحث مقدم لندوة (برنامج تنمية الأقاليم ودوره في تعزيز التنمية المحلية) , بيت الحكمة ، قسم الدراسات الإقتصادية , بتأريخ **٢٠١٥/10/28**، ص**6**.

[56]) المصدر نفسه ، ص **7**.

[57]) حسين احمد سعد الشديدي : اللامركزية أسلوب تنموي إقليمي لمعالجة مشاكل التحضر المفرط في العراق , مجلة المخطط والتنمية, ع/**27** , مركز التخطيط الحضري والإقليمي, جامعة بغداد, **2013** , ص**1-23**.

[58]) نهى السيد حامد فهمي : التخطيط والتنمية في منظور جغرافي (المسائل الاجتماعية في الإسكان والتخطيط الحضري) ، منشورات ذات السلاسل ، ط/**3**، الكويت , **1983** , ص**363** .

[59]) د. سامي الطوخي: اللامركزية المجتمعية مدخل التمكين والتنمية المحلية المستدامة، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية , شركاء في التنمية، القاهرة , **2008**، ص**12**.

[60]) صالح مهدي محسن العامري , طاهر محسن منصور الغالبي: الإدارة والأعمال ، ط/**1** ، دار أوائل للنشر، عمان، **2007** , ص **391** .

[61]) د. وفاء جعفر المهداوي: اللامركزية الادارية والتنمية المحلية المستدامة في العراق: قيود التنفيذ وخيارات التدخل، بحث مقدم لندوة بيت الحكمة قسم الدراسات الإقتصادية الموسومة بـ(برنامج تنمية الأقاليم ودوره في تعزيز التنمية المحلية) , بغداد, بتأريخ **٢٠١٥/10/28** ، ص**5** .

[62]) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، مصدر سبق ذكره , ص**9** .

63)د. وفاء جعفر المهداوي: مصدر سبق ذكرة , ص**6** .

[64]) صبحي محمد قنوص: أزمة التنمية ، دار الجماهير للنشر والتوزيع والإعلان، الطبعة الأولى , مصراته , ليبيا , **1992**, ص**69** .

[65]) موضوع. كوم: http://mawdoo3.com تاريخ الدخول **2018/2/21**

[66]) عادل مختار الهواري , حسن ومصطفى عبد ، مريم احمد: قضايا التغير والتنمية الاجتماعية ، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، **1998** , ص**131-132** .

[67]) أحمد مصطفى خاطر: تنمية المجتمع المحلي (أتجاهات معاصرة, الأستراتيجيات نماذج الممارسة)، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية، مصر , **2000** , ص**221** .

[68]) سامي مُحَمَّد فهمي وآخرون: مدخل في التنمية الاجتماعية ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، **1986** , ص**43** .

[69]) نفس المصدر ، ص **17**.

[70]) الدليل الإرشادي السريع لعملية مصدر سبق ذكره ، ص **17**.

[71]) الدليل الإرشادي السريع لعملية التنمية الاقتصادية , مصدر سبق ذكره ، ص **17**.

[72]) موضوع كوم: mawdoo3.com تاريخ الدخول **2018/2/21**

[73]) السيد عبد العاطي السيد , مُحَمَّد احمد البيومي: علم الاجتماع الاقتصادي ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية ، **2001** , ص**274** .

[74]) حوار مع الدكتور كامل العضاض: افتقار العراق إلى سياسات تنمية مكانية , مصدر سبق ذكره .

[75]) United Nations, Decentralization for National and Local Development, United Nations, New York, 1962, p33.

[76]) سيد أبو بكر حسانين: طريقة الخدمة الاجتماعية في تنظيم المجتمع، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة, **1974**، ص**291**.

[77]) أحمد مصطفى خاطر: طريقة تنظيم المجتمع، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية, **1984**، ص **75**.

[78]) مُحَمَّد سعيد الحلبي: دور القطاع الأهلي في اقتصاد السوق الاجتماعي، مقالة رقم/**6** ، جمعية العلوم الاقتصادية السورية **2005/12/27** , دمشق **2005**، ص**8-9** .

[79]) سعد علي حسين التميمي : تجربة التنمية الماليزية دراسة في الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد. غير منشورة , بغداد , **2004** , ص**37** .