قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنه ٢٠٠٨ والتنمية الاجتماعية دراسة ميدانية في مدينة الديوانية

الباحث وائل اسماعيل جاسم أ. د . بسمة رحمن عودة

جامعة القادسية - كلية الآداب - قسم علم الاجتماع

art.mas.soc24.12@qu.edu.iq basma.oudah@qu.edu.iq

تاريخ استلام البحث : ٢٠٢٥/٣/٣

تاريخ قبول البحث : ٢٠٢٥/٣/٢٥

الخلاصة :

تتناول هذه الدراسة دور قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنه ٢٠٠٨ المعدل في التنمية الاجتماعية لتمكين المحافظات من إدارة شؤونها وفقًا لمبدأ اللامركزية الإدارية وتحقيق اهداف التنمية المجتمع المحلي من خلال تحقيق التقدم الاجتماعي والاقتصادي مع التركيز على اهمية مشاركة افراد المجتمع المحلي في رسم السياسة التنموية من خلال اختيار ممثليهم في الحكومة المحلية التي تقوم بعملية التخطيط والتنفيذ والمراقبة المشاريع التنموية وحداث التغير في البناء الاجتماعية والقيم والمعايير نحو قواعد ايجابية ملبية لتطلعات افراد المجتمع وذلك من خلال تحقيق اهداف التنمية واشباع الحاجات الاساسية مثل التعليم والصحة والامن والسكن وغيرها وكذلك التعريف على لأهم التحديات أو المعوقات التي تقف في طريق تنمية الاجتماعية للمجتمع المحلي والتعديلات المطلوبة لإزاحة هذه المعوقات.

الكلمات المفتاحية : : قانون المحافظات , التنمية , التنمية الاجتماعية .

Law of Non-Regional Governorates No. 21 of 2008 and Social Development: A Field Study in the City of Diwaniyah

Researcher Wael Ismail Jassim Prof. Dr. Basma Rahman Odeh

University of Al-Qadisiyah/ College Of Arts

art.mas.soc24.12@qu.edu.iq basma.oudah@qu.edu.iq

Date received: 3/3/2025
Acceptance date: 25/3/2025

Abstract:

This study deals with the role of the Law of Non-Regional Governorates No. 21 of 2008, as amended, in social development to enable governorates to manage their affairs according to the principle of administrative decentralization and achieve the goals of local community development through achieving social and economic progress, with a focus on the importance of the participation of local community members in formulating development policy by choosing their representatives in the local government that carries out the process of planning, implementing and monitoring development projects and bringing about change in the social structure, values and standards towards positive rules that meet the aspirations of community members by achieving development goals and satisfying basic needs such as education, health, security, housing and others, as well as identifying the most important challenges or obstacles that stand in the way of social development of the local community and the amendments required to remove these obstacles.

Keywords : Provinces Law, Development, Social Development

المقدمة :

بسبب الظروف والتطورات والازمات الاقتصادية والنزاعات السياسية والحروب يعيش الانسان اليوم في حياه مليئة بالضغوط والمشاكل والاجتماعية النفسية وهذا يؤثر على توافق الاجتماعي و النفسي ومن هذه المشكلات هي مشكلة عدم القدرة على تحقيق التنمية الاجتماعية تلبي تطلعات افراد المجتمع والتي تعتمد على عوامل متعددة وتؤثر بشكل كبير وتهدد الكيان الانساني لأن نقصها يساهم في تفكيك العلاقات الاجتماعية وابتعاد الفرد عن ذاته وعن مجتمعه وقد يؤدي ذلك الى اضطرابات والحروب والصراعات السياسية والطائفية والانفجارات والتي حدثت في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وساهمت بشكل كبير في فشل ادارة الدولة وانتشار الفساد الاداري و المالي والاخلاقي وغياب العدالة الاجتماعية ونقص الخدمات وزياده معدلات الجريمة وارتفاع معدلات البطالة والفقر وسيطرة الاحزاب على الثروة البلاد. وللتعرف على العوامل التي ادت الى ذلك كله لابد من دراسة اهم تلك العوامل وهو عدم تنفيذ قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنه ٢٠٠٨ كونه القانون الذي تدار به محافظات العراق ولابد ان نبين ان الشعوب تدار في معظم دول العالم بواسطه حكومات تمارس وظيفتان اساسيتان هما الحكم والسياسة سواء كانت هذه الدول مستبده او كانت ديمقراطية وان الحكم والسياسة تحتل الدور الكبير بالإضافة لدور الإدارة في توفير الخدمات العامة للمواطنين اصبحت لها اهمية بالغة , وان كثره المشاكل الاجتماعية ناتجه عن تراجع في مستوى الإدارة وتوفر مستلزمات بناء تنمية اجتماعية واقتصادية شاملة لا حداث عملية التغيير في البناء الاجتماعي بما يلبي تطلعات افراد المجتمع واشباع الحاجات المتزايدة واستثمار الموارد البشرية والمادية، ورغم افه العصر الفساد الاداري فقد شهدت العقدين الماضيين اهتمام بموضوع اللامركزية بأبعادها السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية وجاء هذا الاتجاه لتوسيع نطاق المشاركة في عملية الحكم وعملية الإدارة وتقليل دور الدولة المركزية من خلال اعطاء الدور للمجتمعات المحلية قدر من المشاركة في صناعه القرار السياسي والاداري لما لذلك من انعكاس على الجانب الاجتماعي للمجتمعات المحلية عن طريق ممثليها ومؤسساتها المدنية للمساهمة في دور اكبر في عمليه التنمية الاجتماعية.

المبحث الأول

العناصر الأساسية الدراسةThe basic elements of study

أولاً / اشكالية الدراسة :Problem Study

تهتم في هذه الدراسة بمعرفة العلاقة بين قانون المحافظات وتطبيقاته في الواقع الاجتماعي لبنية الدولة وتأثيره على التنمية الاجتماعية وهذا بمجمله يصب في الحفاظ على نواة المجتمع وهي الاسرة وتوفير الاحتياجات اللازمة لا فرادها في كافة الجوانب التنموية من صحة وتعليم وسكن ودخل اقتصادي بالإضافة لعوامل وابعاد اخرى ثقافية ودينية وسياسية وايديولوجية وتنظيمية وادارية واقتصادية وانعكاساتها على كافة المراحل الحياتية للإنسان من الطفولة و مرحلة الدراسة الابتدائية ثم المراحل الاخرى كالشباب ...الخ .ويمكن القول بان أشكاله الدراسة تتمثل بدراسة واقع حال ظاهرة قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ كونه من القوانين المؤثرة في احداث تنمية اجتماعية شامله في العراق بصورة عامة ومدينة الديوانية بصورة خاصة لكونه متعلقا بالنشاطات البشرية للفرد والمجتمع والمؤسسات العامة والخاصة مما تستدعي الحاجة الى التعرف عليه ودراسته حيث ترى بعض قطاعات المجتمع بانه يتطلب تعديلا وفقا للسياقات القانونية والدستورية ووفقا لمبدا اللامركزية الإدارية وبيان الإشكاليات التي تواجه تطبيق قواعده القانونية وواقع حالها وتأثيرها على التنمية الاجتماعية على مجتمع الدراسة , وتم اعتماد المنهج الوصفي بأسلوب المسح الميداني .

ثانيا : أهمية الدراسةStudy Importance :

تنبثق الاهمية النظرية للدراسة من أهمية قانون المحافظات وتعديلاته كأحد التشريعات القانونية الإدارية المؤثرة على عملية التنمية بصوره مباشرة وأثراء المكتبة بدراسة حول هذا القانون مما يشكل مرجعا للكثير من طلاب العلم والباحثين المهتمين بموضوع هذا القانون ودوره في التنمية وبالخصوص الباحثين في عام الاجتماع القانوني.

اما الاهمية التطبيقية فتتمثل في توعية الجهات المختصة في المجتمع من التقليل من الاثار السلبية وتعظيم الاثار الإيجابية من خلال اتخاذ الاجراءات الكفيلة بذلك وفقا للأطر القانونية والدستورية الملائمة ومن امثلتها الترهل الاداري وتداخل الاختصاصات وعدم نقل الصلاحيات وفقا للقانون مما يتسبب في فتح الباب امام الفساد الاداري والمالي واستغلال الوظيفة العامة. وذلك من خلال ما تخرج به الدراسة من توصيات .

ثالثا/ أهداف الدراسة : The Study Objectives

١- التعرف على واقع حال قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ كونه من القوانين مؤثره في احداث تنمية الاجتماعية شاملة في العراق بصورة عامة والمدينة الديوانية بصورة خاصة ومعرفة ماهية و أهدافه القانونية والواقعية والتنموية.

٢- التعرف على العلاقة ما بين قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ و تحقيق التنمية الاجتماعية في العراق بصوره عامة وفي الديوانية بصورة خاصة وتأثره بقوانين لها علاقة مباشرة ببناء سياسة وخطط تنموية.

٣- التعرف على مدى قدرة الجهاز الاداري في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ على ادارة عملية التنمية باعتباره المسؤول عن وضع وتنفيذ السياسات والخطط الحكومية .

٤- التعرف على مستوى الرضا والقبول لدي المواطن حول الواقع الحقيقي لقانون قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

٥- التعرف على المعوقات التي تواجه تنفيذ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ولإجراءات الواجب اتخاذها لمواجهة تلك المعوقات .

٦- الكشف عن التعديلات المطلوبة لأزاحه معوقات التنمية من جانب التشريعات القانونية الإدارية في مقدمتها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ لإصلاح الركيزة القانونية في المجتمع وادعم العملية التنموية.

رابعا/ المفاهيم المصطلحات:

١- القانون

اختلف الكتاب في تحديد اصل لفظة قانون فذهب اغلبهم الى انها ليست عربية الاصل وانه دخيل على لغتنا العربية وذهب البعض الى القول انه عربي الاصلي مادة وشكلا بالدليل عدم ادراج هذا المصطلح فيها وضعه الكتاب العرب من مجموعات الالفاظ المستعربة بالرغم من شيوع استعماله وقتئذ اما حيث مادته فاصله لفظ (قن) وتعني تتبع اخبار الشيء للامعان في معرفته واما من حيث شكله فهو من صيغه (فاعول) العربية التي تدل على الكمال وبذل الجهد (عبد الباقر البكري وزهير البشير , (١)ص ١٩).

يعبر لفظ القانون بمعناه العام في كل العلوم ،عن النظام والاستقرار والعلاقة الثابتة والدائمة بين الظواهر اي تكرار حدوث الظاهرة كلما توافرت مسبباتها ويقصد بذلك نظام الكون المستقر او قياس الاشياء فيقال قانون الجاذبية الأرضية في علم الطبيعة ، قانون دوران النجوم والكواكب ،قانون العرض والطلب (محمد حسين منصور, (٢)ص ٧) .

ومن نسبه الى اصل اجنبي واختلف مع غيره في تحديد اصله فذهب اكثر الكتاب الى القول انه مستقى من كلمة (Kanon) التي تعني القاعدة او التنظيم وهي كلمة لاتينية اقتبس منها الفرنسيون كلمه (Canon) قاصدين بها قرارات المجامع الكنسية واخذها الانجليز فاطلقوها على القانون الكنسي (Canon law) وكما نسبت الى لغات متعددة ...الخ (عبد الباقر البكري وزهير البشير (٣)ص١٩) .

يعرف القانون لغة بانه الطريقة والمقياس فالقانون كل شيء طريقة ومقياسه وجمعه قوانين يطلق القانون لغة ايضا على كل قاعدة مضطردة على وتيرة واحده خاصة للنظام ثابت ومستقر ومستمر اي حتمية حدوث امر معين كلما توافرت الظروف معينه ففي علم الطبيعة يوجد قانون الجاذبية الأرضية وفي علم الاقتصاد هنالك قانون العرض والطلب (مؤيد زيدان , (٤) ص٥) .

ويعرف القانون اصطلاحا بأنه مجموعة قواعد لتنظم الروابط الاجتماعية في مجتمع معين بأحكام ملزمه فانه يقيم النظام ويحقق التوازن مصالح الافراد المتشابكة والاستقرار , ويتم ذلك عن طريق تحديد المركز القانوني لكل فرد في ذلك المجتمع وما يتضمنه المركز من حقوق وواجبات فالمالك يقرر له القانون حق الملكية ويفرض على الاخرين احترام حقه ويوفر له حمايته , ويخوله القانون الدائن سلطة الاقتضاء عمل محدد من المدين [٥].وبذلك فان العلم الذي يعنى بدراسة الاصول الاجتماعية للقوانين هو علم الاجتماع القانوني هو من اهم التخصصات الفرعية لعلم الاجتماع لا نه يدرس الجذور الاجتماعية للقوانين بأنواعها المختلفة ويعالج في الوقت ذاته اثار القوانين والتشريعات القانونية الصادرة من جهات العليا وبخاصة السلطة التشريعية على المجتمع والبناء الاجتماعي(احسان محمد الحسن (٦) ص٣٣) .

٢ – قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنه ٢٠٠٨ المعدل

هو احد القوانين المهمة التي صدرت في تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والادارات المحلية في العراق في ٢٠٠٨/٣/١٩ عن مجلس النواب العراقي طبقا لا حكام المادة ٦١ اولا التي منحت مجلس النواب الاختصاص تشريع القوانين الاتحادية(الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (٧)). ونشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٠ في ٢٠٠٨/٣/٣١ كما جاء تشريع هذا القانون تنفيذا لما اشارت له المادة(١٢٢) / ثانيا من الدستور عام ٢٠٠٥

التي نصت على منح المحافظات صلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من اداره شؤونها على وفق مبدا اللامركزية , فصدر هذا القانون و تضمنه ٥٥ مادة قانونية يحل محل القوانين التي تم الغائها وفقا للمادة ٥٣ منه والتي هي قانون المحافظات الملغي رقم ١٥٩ لسنه ١٩٦٩ , وقانون مجالس الشعب الملغي ايضا رقم ٢٥ لسنه ١٩٩٥ وما يتعارض من القوانين والقرارات والأنظمة مع هذا القانون حيث صدر هذا القانون بعد التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في عام ٢٠٠٣ وتبني دستور ٢٠٠٥ مبدا النظام الاتحادي بتكون من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية كما ورد في المادة ١٢٢ من الدستور حيث تتضمن المحافظات عدد من الأقضية والنواحي والقرى و لو راجعنا القانون بدءا من العنوان الى المواد القانونية الى الواقع التطبيقي لشخصنا الكثير من الاخطاء والملاحظات التي تتطلب المراجعة من قبل السلطات المختصة وفقا للسياقات القانونية والدستورية حيث عنوانه" قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم" والاجدر ان يكون قانون المحافظات فقط لصدور قانون رقم ١٣ لسنه ٢٠٠٨ "قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم" (جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٦٠ (٨)).

ولأهمية هذا القانون من جانب الاختصاصات التي تساهم في رسم السياسة العامة وتنمية المجتمع من كافة الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية واحداث التغيير البنائي في المجتمعات المحلية لتلبية الحاجات الأساسية وتوسيع دور المشاركة الشعبية للمجتمعات المحلية في الجانب السياسي والجانب الاداري والتنموي من خلال هذا القانون حيث ورد في الفصل الثاني منه المادة (٧) اختصاصات مجلس المحافظة والمادة(٨) اختصاصات المجالس المحلية ولكثرة الاشكالات القانونية والسياسية والإدارية في نصوص هذا القانون حيث لجا المشرع العراقي مجلس النواب؟ الى تعديل القانون لعدة مرات حيث ورد في الاسباب الموجبة للتعديل الثالث لقانون المحافظات غير منتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنه ٢٠٠٨ المعدل المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٨٧ لسنه ٢٠١٨ (بغية معالجة الاشكالات التي كشفها التطبيق العملي لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ ولتحديد المقصود بالمناصب العليا والموظف المحلي وتحديد علاقة الوزارات بالحكومات المحلية وتقليص عدد اعضاء المجالس المحلية بما يخدم سير العمل ويقلل النفقات شرع هذا القانون)(جريدة الوقائع العراقية (٩)) . كذلك تناول الباب الاول من القانون مجالس المحافظات والأقضية واجراءات تكوينها في ٢١ مادة قسمة على فصلين تناول المشرع فيها اجراءات تكوين اي شروط العضوية وانتماءها واختصاصات تلك المجالس وحدد القانون تكوين مجالس المحافظة ومده دورته الانتخابية وحسب نص المادة (٢)/اولا المعدلة "مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من اداره شؤونها اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية" ويمكن ملاحظه ان النص اعلاه منح مجلس

المحافظة نوعين من الصلاحيات والسلطات وهي سلطه تشريعية وسلطه رقابية سنتناول ذلك في دراستنا بشكل موسع لاحقا (جريدة الوقائع العراقية ,(١٠)) . اما بخصوص المواد التي لها مساس مباشر بالتنمية الاجتماعية المادة (٧) والتي تضمنت اختصاصات مجلس المحافظة والتي منها الاجرائية خاصة المجلس كانتخاب الرئيس ونائبه والمحافظ وكذلك تطرقت الى الإقالة ومن اهم ما جاء بهذه المادة الفقرة الثالثة صلاحية اصدار التشريع المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدا "اللامركزية الادارية" وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية , وكذلك الفقرة رابعا رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد الاولويات في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الاختلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة , والفقرة خامسا اعداد مشاريع الموازنة الخاص بالمجلس لأدراجها ضمن الموازنة العامة للمحافظة وكذلك اعلان مشروع الموازنة العامة للمحافظة في وسائل الاعلام المسموعة والمقروءة والمرئية وعقد المؤتمرات والندوات لمشاركة مواطني المحافظة ومنظمات المجتمع المدني والوقوف على آرائهم وقراءة مشروع الموازنة قراءتين اولى وثانية في جلستين منفصلتين والمصادقة عليه , واجراء المناقلة بين الابواب وبموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على ان تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية وكذلك تتضمن الفقرة سادسا الرقابة على جميع انشطة دوائر الدولة في المحافظة ضمانا لتنفيذ عملها والتقييم والمتابعة (المادة (٧) من القانون المحافظات, (١١)) . ويرى الباحث امكانية اقتراح تعديل جوهري يتضمن ان يكون انتخاب المحافظ من قبل المجلس من بين اعلى ثلاثة حاصلين على اصوات المواطنين بصورة مباشرة لغرض تحقيق مشاركة فاعلة في اتخاذ القرار لما لذلك من المساهم في التنمية الاجتماعية. وسابعا انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس خلال مده اقصاها ٣٠ يوما من تاريخ انعقاد اول جلسه له وكذلك تتضمن الفقرة الثامنة استجواب المحافظ ونائبه بناء على طلب ثلث الاعضاء وعنده عدم القناعة البسيطة بالاستجواب يعرض للتصويت على الإقالة ، ان اهم ما جاء في هذه الفقرة هو الموافقة على اقامة المشاريع الإسكانية على الاراضي العائدة للوزارات والمخصصة من قبلها للمحافظة وكذلك تخصيص ملكية الاراضي العائدة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة للمحافظة لأغراض اقامه المشاريع الخدمية والعمرانية في المحافظة بموافقة مجلس الوزراء باستثناء الاراضي الواقعة خارج الحدود البلدية للمحافظة والأقضية والنواحي واستثناء واصناف اخرى من الاراضي الواردة في نص هذه الفقرة من القانون .اما ورد في المادة (٨) والتي تخص الصلاحيات والاجراءات المتعلقة بمجلس القضاء حيث تضمنت الية الانتخاب والاعفاء للقائممقام بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء وكذلك الإقالة .ان ما يهمنا من هذه المادة هو الفقرة الرابعة مراقبه سير عمليات الإدارة المحلية في القضاء وكذلك الفقرة الخامسة اولا اعداد مشروع الموازنة مجلس القضاء وكذلك المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء واحالتها الى المحافظ اما بالنسبة للفقرة السادسة الموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق والفقرة

السابعة الموافقة على التصميم الاساسي في القضاء وتقديم التوصيات بشأنه الى القائمقام والمحافظ ليحيلها الى المجلس اما الفقرة الثامنة منها مراقبة الأنشطة التربوية والصحية والزراعية والاجتماعية وكل الأنشطة التي تهم القضاء والعمل على تطويرها بالتنسيق مع الجهات المختصة ،اما الفقرة التاسعة فتضممت مراقبة تنظيم استغلال الاراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري ،اما الفقرة العاشرة المصادقة على الخطة الأمنية المقدمة من قبل رؤساء الأجهزة الأمنية المحلية عبر القائمقام ، والحادي عشر تختص ايه اختصاصات اخرى يخولها اياه مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع القوانين النافذة بالإضافة الى اختصاصات اخرى (انظر جريدة الوقائع العراقية , بالعدد ٤٧٠ في ٢٠٠٨/٣/٣١ (١٢)) .

اما بالنسبة الى المادة التاسعة من هذا القانون التي تضمنت في الفقرة الاولى منها تقديم مجلس القضاء الدراسات والبحوث العلمية في كل المجالات المتعلقة بتطوير القضاء واحالتها الى مجلس المحافظة وفي الثانية منها التعاون والتنسيق والتشاور مع مجالس النواحي التابعة للقضاء بما يضمن تحقيق المصلحة .

٣- التنمية Development

التنمية لغة: التنمية مصدر لفعل (نما ينمو نموا) اي ازداد وكثر ونميت الشيء تنميةً وجعلته ينمو, فالإنماء والتنمية: فعل ما به يزيد الشيء ويكثر [١٣]. وفي اللغة الإنجليزية وفق قاموس (The New Oxford dictionary) فهي ترجمة لكلمة (Development) وهي مشتقه من فعل (Develop) بمعنى ينمو ويصبح اكثر نضجاً وتقدماً [١٤].

وعرف المتخصصون في علم اجتماع التنمية بانها "نوع خاص من التغيير الاجتماعي حيث يتم ادخال الافكار الجديدة على المجتمع بهدف زيادة دخل الفرد والارتفاع بمستوى المعيشة عن طريق استخدام وسائل انتاجية اكثر عصرية modernization , وتحقيق تنظيم اجتماعي متطور على المستوى الفردي , تقابل التنمية على المستوى الاجتماعي[١٥] . في إطار ما تقدم يرى "Eugene pusic" أن التنمية كعملية متكاملة لا تنقسم، ويمكن النظر إليها باعتبارها التفاعل الديناميكي بين مجتمع معين ومستوى الإنتاجية (Level productivity) التي بلغها هذا المجتمع والإنتاجية هنا تعنى الطاقات الكلية لجميع أفراد المجتمع، لإشباع أو تحقيق المصالح الممكنة في كافة ميادين النشاطات المجتمعية، كما يشير البناء المجتمعي إلى مجمل العلاقات الكلية المستقرة القائمة بين الناس أعضاء المجتمع في إطار وجودهم الاجتماعي (بما في ذلك تفاعلاتهم الاجتماعية)[١٦]. وكذلك عرفت التنمية: بأنها عمليه ديناميكية مقصودة تتم من خلال التدخل الاداري بغرض التحكم والتوجيه والتغير الاجتماعي والاقتصادي عن طريق استثمار الموارد البشرية ودعم العلاقات بين الافراد وجماعات المجتمع بدرجه تسمح لهم بالاستخدام الافضل للموارد المتاحة (احمد مصطفى خاطر ومحمد عبد الفتاح محمد ,(١٧) ص١١).

التعريف الاجرائي للتنمية :

هي عملية تطور كلي او جزئي مقصود ومخطط وبشكل مستمر تنفذ من قبل الدولة او من يمثلها تهدف الى تحقيق الرفاه والاستقرار بما يضمن الارتقاء بالوضع الانساني وبما يتوافق مع احتياجات الانسان وامكاناته الاقتصادية والاجتماعية والفكرية وتعتبر وسيلة الانسان وغايته.

٤- التنمية الاجتماعية The social development

ان الباحثين لديهم تعاريف ووجهات نظر مختلفة حول التنمية الاجتماعية الا ان هدفها كان التركيز على مفهوم العنصر البشري ومشاركة الفرد في الاعداد والتفكير والعمل على اعداد وتنفيذ البرامج التي تعمل على تعزيز وبناء الثقة في تلك البرامج وتتبلور البرامج التنمية الاجتماعية بشكل اساسي حول الخدمات العامة والخدمات الاجتماعية مثل الصحة والتعليم والاسكان والضمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية مع ملاحظه ان هذا المفهوم لا يأخذ نمط توزيع الدخل وزيادة فرص العمل كأساس ضروري لخلق التنمية واستمرارها لذلك نجد ان التنمية الاجتماعية تكمل التنمية الاقتصادية فالتنمية لا تنفصل عن التغيير الاجتماعي والتغيير الاجتماعي لا ينفصل عن التنمية الاقتصادية (هاشمي الطيب (١٨)ص٦٤) . ان تعريف التنمية الاجتماعية الذي تتوافق الآراء حوله هو محاوله لتحقيق مجموعة التغيرات الوظيفية والهيكلية اللازمة لاستثمار الطاقة المتوفرة لا قصى حد ممكن من اجل توفير الحرية والرفاهية لا فراد المجتمع بصوره اسرع من المعدلات الطبيعية للنمو وكذلك تعني العمل وفق الخطوات العلمية المخططة للعمليات الاجتماعية والاقتصادية لتحقيق وجهه نظر هادفه شامله توفر الحد الادنى من الحاجه المجتمعية من المسكن والملبس وتوفير مياه الشرب والعمل على الوصول بالمجتمع الى اعلى مستويات التقدم فالتنمية او التغيير او الاصلاح الاجتماعي كلها مفاهيم تؤدي الى خلق شكل مختلف للمجتمع عن الشكل التقليدي(نجاة صالح السعدي,(١٩)ص٥٢). وان المتابع للأدبيات و خاصة مواثيق الامم المتحدة فيما يتعلق بوضع تعريف دقيق لمفهوم التنمية الاجتماعية يستطيع ان يرى انها تأخذ بواحد او اكثر من المفاهيم الثلاث المفهوم الاول: والاكثر شيوعا هو مفهوم القطاعي فالتنمية الاجتماعية ترد في مجال الاهتمام بالقطاعات الاجتماعية وبوجه خاص قطاعات الخدمات في معرض الحديث عن التنمية ولا سيما من المنظور الاقتصادي وساعد هذا المنهج على بلوره ادق لمجموعات الغايات ذات الطبيعة الاجتماعية عند صياغة استراتيجيات التنمية وعلى ربطها بالغايات الاقتصادية وتعميق الرؤية بالنسبة لطبيعة العلاقة بين البعدين الاقتصادي والاجتماعي .

المفهوم الثاني: هو المفهوم الفئوي ونقصد به التركيز على اوضاع وقضايا فئات بعينها لا تستفيد منه التنمية على النحو المرجو ,اما نتيجة الممارسات الاجتماعية القاصرة او بسبب القصور في استراتيجيات التنمية ذاتها

وتشغل المرآه والطفل حيزا واضحا من الاهتمام في هذا الصدد وان بدا العمر يحظى بمساحه واسعه نبدأ لاهتمام بقضايا الشباب والشيوخ كما اولى المجتمع الدولي فئات اخرى كالمعوقين والمهاجرين والاقليات .

المفهوم الثالث: هو المفهوم الاشكالي بمعنى ان ينصب الاهتمام على مشاكل محدده كان من المفترض ان تعالجها التنمية الا انها اخذت ابعاد تنذر بالخطر وعجزت الانماط المطبقة من اجل التنمية عن التعامل معها بالكفاءة الواجبة واذا كانت طبيعة القطاعات والفئات متشابهة في المجتمعات المختلفة فان طبيعة المشاكل ودواعيها واثارها يمكن ان تتفاوت من مجتمع لأخر(طلعت مصطفى السروجي واخرون,(٢٠)ص٢٥).

وكذلك تعرف التنمية الاجتماعية بانها عملية تحسين الحياه البشرية التي تتضمن ثلاثة جوانب متساوية في الأهمية اولها رفع المستوى المعاشي للأفراد اي مستوى الدخل والاستهلاك والخدمات الطبية والتعليمية ويتم ذلك عن طريق تحقيق النمو الاقتصادي ثانيها خلق الظروف المؤدية الى نمو الشعور بالاحترام للذات عند الافراد ومن خلال تأسيس المنظمة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي تعزز من احترام الفرد اما الجانب الثالث فهو زياده حريه الافراد في توسيع خياراتهم(عباس علي محمد , (٢١)ص٢٥).

والتنمية الاجتماعية حسب هوبهاويس هي تطور البشر في علاقاتهم المشتركة وهذا ما يسميه بالتوافق في العلاقات الاجتماعية، فتغير البناء الاجتماعي لا يعنى شيئا بالنسبة له ما لم يحدث تغيير في طبيعة العلاقات الاجتماعية، ولهذا ينظر إلى التنمية الاجتماعية على أنها تنمية علاقات الإنسان المتبادلة. ولقد وضع "هوبهاوس" أربعة معايير تستند إليها" التنمية العالية على حد قوله ويعنى بها التنمية المتواصلة الشاملة، ويذهب إلى أنه من أجل تقدم المجتمع يجب توافر هذه المعايير الأربعة وألا فستكون التنمية منقوصة غير كاملة، لو تخلف أحد هذه الشروط وهذه المعايير هي:الحجم (السكان) والكفاية والحرية والمشاركة (الموقع الالكتروني ((٢٢)).

هنالك عده اراء في تعريف التنمية الاجتماعية الراي الاول يرى اصحابه ان اصطلاح التنمية الاجتماعية مرادف لاصطلاح الرعاية الاجتماعية ويقصد بها مجموعة الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الدولة لمواطنيها والراي الثاني يرى ان التنمية الاجتماعية هي تحقيق افضل استثمار ممكن لأفراد المجتمع وهي بذلك مفهوم واسع يشمل خدمات التعليم والصحة والسكن والتدريب المهني وتنمية المجتمعات المحلية اي انها تعمل على توفير الخدمات اللازمة لأفراد المجتمع في كافه المجالات والراي الثالث يؤكد على ان التنمية الاجتماعية عباره عن عمليات تغيير اجتماعي تؤثر في البناء الاجتماعي ووظائفه من اجل اشباع الحاجات الاجتماعية للأفراد والجماعات والمجتمعات(رشاد احمد عبد اللطيف ,(٢٣)ص٢٦)) .

والتعريف الاجرائي:

التنمية الاجتماعية هي عبارة عن عمليات تغيير اجتماعي مخطط لها على البناء الاجتماعي ووظائفه لغرض إشباع الحاجات الاجتماعية للأفراد، وبذلك يكون التغير الاجتماعي منصب على التركيب السكاني وعلى الأنظمة الطبقية والمؤسسات الاجتماعية وأنماط العلاقات والقيم والمعايير الاجتماعية التي تنظم سلوك الأفراد وتصرفاتهم في كافة الجوانب و المشاكل المرافقة لهذا التغير الاجتماعي.

المبحث الثاني:

اولا/توفير الخدمات الاساسية والامن لدعم عملية التنمية الاجتماعية

يعد قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل أحد التشريعات المهمة التي أُصدرت لتعزيز اللامركزية في إدارة شؤون المحافظات في العراق و يهدف هذا القانون إلى تمكين المحافظات من إدارة مواردها وشؤونها الإدارية بشكل أكثر استقلالية، بما يساهم في تحسين الخدمات المحلية حيث ليس في استطاعة الادارة في أي دولة من الدول أن تؤدى كافة مهامها أو تضطلع بكل وظائفها عن طريق مجرد الرجوع الى قواعد القانون الخاص التي تحكم علاقات الافراد وتقوم على أساس مبدأ المساواة بين أطراف العلاقة القانونية , ومن ناحية أخرى فان الادارة تعمل على رعاية شؤون المجتمع بأسره ، وتقوم بتحقيق المصلحة العامة التي يجب أن تفضل وترجح عند التعارض على مصالح الافراد الخاصة من أجل ذلك نشأت قواعد قانونية متميزة عن تلك التي تخضع لها معاملات أشخاص القانون الخاص هذه القواعد قد تظهر في صورة قانون اداري مستقل كما هو الحال في فرنسا والبلاد التي حذت حذوها وقد تأتى في هيئة استثناءات من القانون عام التطبيق على مختلف العلاقات بصرف النظر عن أطرافها ، كما هو الشأن في البلاد الانجلوسكسونية كإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ، حيث تخضع الادارة في الاصل لنفس القانون الذى يسرى على الأفراد (ماجد راغب الحلو, (٢٤)ص٧) .

وهذا يؤكد طبيعة الحاجة الى القانون الاداري يلبي حاجة المرحلة وان قانون المحافظات ما هو الا صورة من صور القانون الاداري وقد شملت التعديلات التي طرأت عليه تعزيز صلاحيات المجالس المحلية لتشمل مجالات تنموية متعددة، تؤاثر في تحسين الواقع التعليم والصحة و والسكن و مستوى العيشة الاقتصادي والاجتماعية والامني وفي الواقع العملي ليس في مستوى الطموح وسنذكر ذلك حسب اهم القطاعات الخدمية التالية:

١- من حيث التعليم :

نقصد هنا بالتعليم مجموعة العمليات والمؤسسات والأجهزة والخبرات والجهود المتعلقة بمعرفة الإنسان ومهارته وقدراته وحصيلة خبراته في مجال علمي محدد أو أكثر من مجال والتعليم هو مفهوم شمولي واسع يقوم على الاتصال بين الفرد وبيئته بأشكال ومصادر عديدة تؤدي إلى زيادة معرفته العامة أو التخصصية ويشمل مفهوم التعليم كافة المراحل والمؤسسات والمصادر المرتبطة بتراكم معرفة الإنسان في المجالات المختلفة وبالرغم من جدلية العلاقة بين التعليم والتنمية إلا أنهما يرتبطان بعلاقة إيجابية ودائرية أي أن التحسن في أي منهما ينعكس إيجابياً على الآخر (نائل عبد الحافظ ,(٢٥)ص١٨٥) .

واما علاقة التعليم بقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل من جوانب متعددة فيما يخص البنية التحتية ابتداءً من انشاء رياض الاطفال والمدارس والمعاهد والجامعات وغيرها من المراكز المعنية بقطاع التعليم بالجانب مراقبة كل الانشطة التي تهم التعليم والعمل على تطويرها بالتنسيق مع الجهات المختصة كما ورد في نص المادة (٨ /ثامنا) (القانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨(٢٦) .

وحيث بلغ عدد المشاريع المنفذة من قبل الحكومة المحلية فالديوانية (١,٨٧٤) مشروعا خدميا في كافة القطاعات (الموقع الرسمي لمحافظة الديوانية (٢٧)). وبذلك يمنح القانون المحافظات صلاحيات واسعة للمحافظات في إدارة الخدمات الاجتماعية ، ما يمكّنها من تلبية احتياجات السكان بشكل مباشرو تشمل هذه الصلاحيات التخطيط وتنفيذ المشاريع المحلية التي تستهدف تحسين البنية التحتية والخدمات الأساسية في التعليم وقطاعات اخرى مثل الإسكان والرعاية الصحية والرعاية الاجتماعية والخدمات العامة الاساسية من طرق وماء وكهرباء وخدمات بلدية و اخرى غيرها وبشان ذلك يحدد القانون آليات للتنسيق بين الحكومة المركزية والمحافظات لضمان تقديم خدمات متكاملة كما جاء مواد قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل التي منها الثانية والمادة السابعة وبالإضافة الى المادة الرابعة والعشرين ومواد اخرى لها علاقة مباشرة في توفير الخدمات الاساسية ويُعد الاختصاص المالي من الاختصاصات المهمة التي تتمتع بها مجالس المحافظات التي أشار الدستور في الاختصاص صراحة لغرض تمكين المحافظات من إدارة شؤونها وفقًا لمبدأ اللامركزية الإدارية (دستور جمهورية العراق لعام٢٠٠٥, (٢٨)). وأن منح الوحدات المحلية الذمة المالية والشخصية المعنوية لا يكفي لضمان استقلال المحافظات (علاء سليم العامري ,(٢٩)ص٢٢). لذا يلزم أن يكون لها سلطة الحصول على الموارد اللازمة للقيام بأعبائها و سلطة تحديد نفقاتها، ووضع موازنة مستقلة شاملة لإيرادات ومصروفات امام افراد المجتمع المحلي (احمد صقر عاشور (٣٠)ص٤٩٢).نظراً إلى سبل المعرفة المتوفر حالياً والتغير في التكنولوجيا يمكن الربط بين استمرارية النمو الاقتصادي، والتغير في الوظائف المرتبط بالتطور التكنولوجي والقدرة على استخدامه، ولذا، يكتسب التعليم

أهمية خاصة في سياسات التنمية لتحقيق هدف مزدوج، يتمثل في تلبية طلب الاقتصاد لقوة عاملة قادرة على تطوير إمكانياتها وتتمتع بقدرات عالية تسهل لها الحصول على مهارات جديدة تساعده على توسيع مجال المعرفة بصورة مستمرة، وفي نفس الوقت فإن التعليم يلعب دوراً حاسماً في تقليل الفقر وتحقيق العدالة الاجتماعية. بالرجوع الى موقع الرسمي لمحافظة الديوانية وتتبع المشاريع التي تتعلق بالواقع التعليمي للمحافظة حيث نجد ما يقارب ٣١٨ مشروع اغلبها مدارس في جميع انحاء المحافظة وجزء يسير من المشاريع التعليمية التي تتعلق بجامعة القادسية والاقسام العلمية فيها وذلك يعود لاهتمام المحافظة بالتنمية الاجتماعية في قطاع التعليم على وجه التحديد رغم كل الصعوبات وقله التخصيصات التي ترد الى محافظة الديوانية طبقا للموقع الرسمي للمحافظة (الموقع الرسمي لمحافظة الديوانية,(٣١)) .

٢- من حيث الصحة:

فالرعاية الصحية تضمن للأفراد المتمتع بحياة خالية من العلل والأمراض، وتسهم في زيادة إنتاجيتهم في الوقت نفسه (محمد عبد العزيز عجمية (٣٢)ص٩٠). يقصد بالصحة توفر كافة الإمكانات الوقائية والعلاجية الملائمة والكافية كماً نوعاً وتوزيعاً لضمان مستويات صحية لائقة وعلى الأصعدة الفردية والجماعية والمجتمعية عموماً ولا يعتبر مجرد غياب المرض بمختلف مظاهرة مساوياً للصحة بل إن مفهوم الصحة يتعدى ذلك ليشمل حالة كلية وكاملة من الرفاه والصحة المادية والجسمية والعقلية والنفسية والاجتماعية للأفراد والجماعات في المجتمع. وبالرغم من المشكلات المفاهيمية المحيطة بالصحة إلا أنها لها آثار إيجابية على عملية التنمية الشاملة حيث أن توفر مستويات صحية لائقة يعني توفيراً في المصادر والنفقات كما يعني زيادة في الإنتاجية والاستثمار عند بقاء العوامل الأخرى ثابتة وإن العلاقة بين الصحة والتنمية متعددة الوجوه والأبعاد والتفاعلات بحيث لا يمكن حصرها . واما علاقة الصحة بقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل من جوانب متعددة فيما يخص البنية التحتية من انشاء المستشفيات والمراكز الرعاية الصحية الجانب مراقبة الانشطة الصحية وكل الانشطة التي تهم القضاء والعمل على تطويرها بالتنسيق مع الجهات المختصة كما ورد في نص المادة (٨ /ثامنا) (القانون المحافظات,(٣٣)) . من القانون بالإضافة الى ذلك كان ولايزال قطاع الصحة ضمن القطاعات التي لها الاهمية في الموازنات السنوية المحلية والمركزية التي تتولى المحافظات تنفيذها والاشراف عليها وكذلك بإيفاد الكوادر الطبية الى دول العالم للتدريب على الاجهزة والمعدات التي تساهم المحافظة في توفيرها وذلك واضح من خلال المنفذة من قبل المحافظة كم ونوع بالإضافة الى اقامة الدورات والبرامج صحية وحيث بلغ عدد المشاريع المحلية ٦٦ مشروعا تقريبا اغلبها مراكز صحية ومراكز تخصصي وتخلوا من المستشفيات الا مستشفى ١٠٠سرير في قضاء غماس وان المحافظة بأمس الحاجه الى مستشفيات تتناسب مع النسب السكانية للمدينة الديوانية كونها مشاريع مركزية غالبا ما تكون قليلة ومتلكئة ولكن ما يتطلبه القطاع الصحي الكثير إلى جانب تحسين أداء الإدارات

المسؤولة عن صحة الناس عناية إضافية في مجال تخفيض وفيات الرضع والأطفال والأمهات أثناء الحمل والولادة، وإيلاء مزيد من الاهتمام للرعاية الأولية والرعاية الوقائية والعوالم السلوكية التي تضر بالصحة وضمان الرعاية للفقراء ومن أهم البرامج الصحية تكوين مراكز لتنظيم الأسرة وتنظيم الندوات لتوعية السكان بأهمية تنظيم الأسرة والتوسع في إنشاء المستشفيات العامة ومراكز رعاية الأمومة والطفولة التوعية بالعادات الصحية السليمة والنظافة والوقاية من الأمراض الوقائية من إدمان المخدرات وعلاج إدمان المخدرات (حسن مصطفى حسن,(٣٤) ص٣٣).

٣- من حيث الامن :

كان الأمن ولا يزال في صدارة اهتمامات المجتمعات، باعتباره العامل الجوهري الذي يحفظ الوجود الإنساني ويمنح الحياة الكريمة للفرد في كل العصور والأزمنة، بما يتفق والفطرة التي جبل عليها وهي غريزة البقاء وغريزة الدفاع وتبعا لذلك شهدت متطلبات تحقيق الأمن تطورا ملحوظا، حيث تنوعت أساليبه بتنوع الوسائل التي توصل إليها الإنسان منذ العصور البدائية إلى عصر وسائل الاتصال وتكنولوجيا المعلومات الخوف لدى الجميع ولما كان جوهر الأمن، هو التحرر من الخوف ، أي من كل خطر أو ضرر قد يلحق بالإنسان في نفسه أو عرضه أو ممتلكاته، جاء الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٧٨٩ م، ليقر جملة من المبادئ لعل أبرزها تأكيد الحاجة إلى الأمن الذي يبقى من الأولويات الضامنة لممارسة الحريات والتمتع بالحقوق وتحقيق التنمية ومع تفاقم القضايا الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والثقافية وخاصة الأمنية والسياسية وعجز الدولة منفردة على مواجهة التهديدات القائمة وانعكاسها على الأمن العالمي. برز الاهتمام بالأمن الإنساني والأمن الشامل لعلاقتهما بالسلم والأمن الوطني والدولي ويشمل المفهوم العام للأمن الاجتماعي كل النواحي الحياتية التي تهم الإنسان المعاصر، بدءاً من شعوره بالاكتفاء المعيشي والاستقرار الاقتصادي إلى الاستقرار الشخصي في محيطه الأسري و بيئته الخارجية [٣٥].واما علاقة الامن بقانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل من جوانب متعددة فيما يخص البنية التحتية من انشاء المنشاة والمراكز الامنية الجانب مراقبة الانشطة الامنية وكل الانشطة التي تهم المحافظة والعمل على تطويرها بالتنسيق مع الجهات المختصة كما ورد في نص المادة (٧/عاشرا) التي نصت على صلاحية "المصادقة على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الامنية الاتحادية مع مراعاة خططها الامني" من قانون المحافظات وكذلك المادة (١٠) التي نصت على "يحق لرؤساء الوحدات الادارية ورؤساء الاجهزة الامنية ومديري الدوائر حضور الاجتماعات الاعتيادية للمجالس بناء على دعوة المجالس لهم دون ان يكون لهم حق التصويت" .وكما ورد في المادة (٨ / احد عشر) (القانون المحافظات, (٣٦) . من القانون المحافظات الذي شمل كافة الاختصاصات عدا الاتحادية منها و بالإضافة الى ذلك كان ولايزال قطاع الامني ضمن القطاعات التي لها الاهمية في الموازنات السنوية المحلية والمركزية التي تتولى المحافظات تنفيذه

مشاريعها والاشراف عليها وكذلك ايفاد الكوادر الامنية الى دول العالم للتدريب على الاجهزة والمعدات التي تساهم المحافظة في توفيرها وذلك واضح من خلال المنفذة من قبل المحافظة كما ونوعا وعدد المشاريع الامنية لسنوات عديدة و لحد الان في الموقع الرسمي لمحافظة الديوانية [٣٧] . والامن متعدد الجوانب والتي اهمها الامن الموارد الطبيعية تعد الموارد الطبيعية حجر الأساس في تحقيق التنمية لما لها من دور في توفير مدخلات العملية التنموية ومن ثم الوصول إلى الرفاهية التي تقود إلى الأمن والاستقرار، فتوفيرها يعني تمكين الدولة من الحصول على الدعم المالي اللازم لتعزيز الأمن، ومواجهة كل أنواع التهديدات سواء أكانت مسلحة أم غير مسلحة. الاعتقاد السائد أن وفرة الموارد الطبيعية خصوصا لدى الدول النامية سيؤدي إلى تحقيق النمو الاقتصادي ثم انعكاس ذلك على مستويات المعيشة والرفاهية والاستقرار، إلا أن الواقع يشير غير ذلك فالعديد من هذه الدول التي لديها الوفرة في الموارد الطبيعية لم تتمكن من تحقيق النمو الاقتصادي المرغوب، مما جعلها تصاب بلعنة الموارد وهو مفهوم واسع يشمل قضايا عديدة تتراوح بين أضرار البيئة مرورا بانتهاكات حقوق الإنسان وانتهاء بالنزاع والعنف [٣٨]. وحسب نص المادة (٣١/تاسعا) من قانون المحافظات " للمحافظ ان يأمر الشرطة بأجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الادارية للمحافظة، وفقا للقانون، وتقدم اوراق التحقيق الى القاضي المختص على ان يتم اعلام المحافظ بنتيجة التحقيق(القانون المحافظات[٣٩])). يأخذ الأمن الغذائي دورا مهما بوصفه احد العناصر الاقتصادية للأمن وبالوقت نفسه أحد أهم الأهداف للخطط والبرامج التنموية ، فالدولة التي تستطيع من خلال نشاطها الاقتصادي أن تحقق أمنها الغذائي تكون في الغالب بعيدة عن ممارسات الضغط والمساومة سواء على الصعيد الاقتصادي أم السياسي وكذلك لأمن الطاقة للأهمية الكبيرة التي تحتلها الطاقة في توفير مستلزمات الحياة من اجل الوصول الى الاستقرار والرفاهية، (عباس علي محمد , (٤٠)ص٣٩-٤٣).

٤- من حيث تعزيز المشاركة المجتمعية:

تعزز الصلاحيات الواردة المادتين (٧,٨) من قانون المحافظات دور المجالس المحافظات والمحافظون في تمكين المواطنين من المشاركة في عملية صنع القرار التنموي كما تُشجع على تبني برامج تستهدف الفئات المهمشة، مثل النساء والشباب، لدمجهم في المجتمع وتحقيق تنمية شاملة والمشاركة هي العمود الفقري لأى جهد تنموي يستهدف النهوض بالمجتمع والارتقاء به، والعمل على تحسين مستوى حياة المواطنين اجتماعيا واقتصاديا لذلك تعرف المشاركة بأنها "إسهام أهالي المجتمع تطوعا في جهود التنمية سواء بالرأي بالعمل بالتمويل وغير ذلك من الأمور التي تؤدى إلى تنمية المجتمع وتحقيق أهدافه" وتعرف أيضا بأنها الوسيلة التي يتمكن بها المجتمع من التأثير في القرارات المتعلقة بحياتهم، وبالسياسات والبرامج التي يضعها المجتمع من أجلهم، وهي عملية Process لها أهداف معنوية تتمثل في شعور كل فرد من أفراد المجتمع بأنه له قيمة وكيان، وأن له رأى يحترم ويقدر من جانب المسئولين، كما أنه يشعر من خلال المشاركة بأداميته وكرامته في

المجتمع كما تعرف بأنها تعبير جماعي – أو تعبير عن إرادة شعبية إيجابية ديموقراطية تقوم على أساس تعبئة الجماهير لمواجهة المشاكل والمعوقات الوثيقة الصلة بحياتهم(رشاد احمد عبد اللطيف, (٤١)ص٨٦). تعبر المشاركة الشعبية من الركائز الهامة التي تقوم عليها التنمية في أي مجتمع من المجتمعات، وحقيقة لم يتفق المشتغلون بتنمية المجتمع على شيء مثل اتفاقهم على أهمية المشاركة، حيث عدها كثيرون منهم مبدأ من المبادئ، وذهب بعضهم إلى القول بأنها بمثابة القلب من عملية تنمية المجتمع. ونظراً لأن المشاركة ليست عملية عشوائية وأنها يجب أن تتم في إطار تنظيمي فقد روج بعض المفكرين لفكرة مؤداها أن الجمعيات التطوعية تصلح لأن تكون هذا الإطار وتحمس الممارسون في هذه الفكرة فشرعوا في إنشاء جمعيات تطوعية بغرض تنمية المجتمع والمشاركة لا تعني الاشتراك بالقوة العضلية فقط، ولكن المشاركة نعني بها المشاركة بالعقل والوجدان للإسهام في تحقيق الأهداف المنشودة أي أنها عملية تفاعلية للجانبين معا ويعرف البعض المشاركة بأنها العملية التي من خلالها يؤثر طرفان أو أكثر في بعضهما البعض عند وضع السياسات واتخاذ القرارات أو أنها عملية إسهام المواطنين تطوعاً في أعمال التنمية سواء بالرأي أو بالعمل أو بالتمويل، وغير ذلك ويقصد بالمشاركة الشعبية أيضاً العملية التي من خلالها يلعب الفرد دوراً في الحياة السياسية والاجتماعية[٤٢].وان مشاركة نشطة من جانب المجتمع المحلى وبمبادأة منه ان امكن ، اذا ما تبين أن المجتمع المحلى يفتقد المبادرة التلقائية فيمكن استخدام أساليب فنية الاستثارة الاهالي لضمان استجابتهم بحماس للحركة وتضم تنمية المجتمع المحلى كافة اشكال تحسين مستوى الحياة في المجتمع المحلى كما تضم كل انواع الانشطة التنموية في المنطقة سواء تلك التي تقوم بها الحكومة أو البيئات غير الحكومية (سوسن عثمان عبد اللطيف (٤٣)ص١٨). والحديث عن المشاركة الشعبية يعني المشاركة سواء في النواحي السياسية أو الاجتماعية، ويتمثل تعريف دائرة معارف العلوم الاجتماعية للمشاركة السياسية في أنها تلك الأنشطة الإداري التي يشارك بمقتضاها أفراد المجتمع في اختيار حكامه، وفي صياغة السياسة العامة بشكل مباشر أو غير مباشر، أي أنها لا تعني اشتراك الفرد في مختف مستويات النظام السياسي ويرى البعض أن المشاركة هي العملية الاجتماعية التي يتم من خلالها قيام الإنسان بدور في الحياة، وتمتد المشاركة إلى كافة جوانب الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فهي تتضمن المشاركة في عديد من الجوانب كاختيار حكام المجتمع وقاداته وعضويته هيئات التطوع والاشتراك في لجان المجتمع المختلفة والإسهام فيها بالفكر والعمل لتحقيق ما تسفر عنه المشاركة في الأنظمة المحلية والشعبية وغيرها وتتحدد أنماط ووظائف المشاركة وتختلف وتتراوح من إجراءات لتشجيع صفة المشاركة إلى المشاركة في إدارة البرامج ووضع السياسات وأيضاً تتخذ المشاركة الشعبية أنماطاً أخرى في إطار أجهزة الإدارة المحلية، فليست المشاركة قاصرة على العمل الاجتماعي الذي تؤديه الجمعيات والمؤسسات الاجتماعية وحدها، ولكن تنظيمات الإدارة المحلية كمجالس القرى والمدن والمحافظات والمجالس التنفيذية لها دور أيضاً في العمل الاجتماعي وربما على مستوى وطبيعة تختلف عنها في الأجهزة الأخرى مثال ذلك:-(سامي مصطفى كامل زايد ,(٤٤)ص١٨)

١- العمل على إصدار التشريعات اللازمة لعلاج مشكلات اجتماعية وإدخال خدمات اجتماعية جديدة أو تعديل العمل بها حالياً.

٢- التأثير في الإدارة الحكومية بما يعدل نظمها بحيث تتفق مع صالح المجتمع المتغير كطريقة إصدار القوانين وقواعد العمل الحكومي ونظام الإدارة.

٣- التأثير في برامج الرعاية الاجتماعية وتنمية المجتمع التي تؤدى عن طريق الهيئات التطوعية من حيث تطويرها والإشراف عليها وتوجيهها وتعديل أنماطها.

٤- وضع النظم الكفيلة بتنظيم وتنسيق الخدمات الحكومية والأهلية، بحيث يؤدي هذا التنسيق إلى تكثيف الجهود بما يتفق مع تنفيذ الخدمات بعمق وإيجابية.

٥- التأكيد على أهمية الخدمات الاجتماعية وتنمية قيمها ومصادرها بما يلتقي واحتياجات المجتمع المتغير

٦- التقدم بالاقتراحات الخاصة بحل المشاكل الاجتماعية المتصلة بحياة الجماهير وجموع الشعب مع الالتزام بالجانب العلمي والعملي مما يسهل مهمة التطبيق السريع.

٧- تكوين رأي عام نحو مشاكل المجتمع المختلفة وإيجاد وعي بين الأفراد والجماعات يؤديان في النهاية إلى مساندة أي جهد يبذل مع التركيز على قيادات المجتمع في شتى قطاعاته.

ويمكن تفعيل المشاركة عن طريق دور الأيديولوجية والأيديولوجية تعتبر مصدر من مصادر القوى الدافعة المحفزة عندما تستخدم كبرنامج سياسي، أي أنها تلعب دوراً في شحن الطاقة لدى الأفراد، ومن هنا فليس المهم هو محتوى الأيديولوجية وإنما المهم هو الدور الذي تلعبه هي ايضا عبارات ومعتقدات أو نظريات أو مفاهيم تتبناها جماعة ما المدافعين عنها لتحقيق مصالح جماعة أخرى المستهدفين منها بغرض قيادة وتوجيه وتنظيم المستهدفين ليظلوا في موقف معين تستهدفه جماعة المدافعين والأيديولوجية أو مطلقيها وترى تلك الجماعة أن في ذلك الموقف فائدة أو منفعة (قيمة) أو أنه كنشاط قد يصبح هدفاً بصرف النظر عن مدى منفعته الجماعة المستهدفين، ويتلاءم هذا المفهوم مع تحليل أيديولوجية المشاركة الجماهيرية في عمليات اتخاذ القرار، وأن لتلك الأيديولوجية دوراً تلعبه في السياق الاجتماعي وهو الدور التوجيهي الشاجن ومهما كانت الأيديولوجية السياسية لأي بلد فإن خطة التنمية تعتبر طريقة محلية للحكومة تضع بها أهدافها للتنمية وتوضح بها طريقة التعامل مع مشاكل (سوسن عثمان عبد اللطيف (٤٥)ص٢٣).

ثانيا/دور اللامركزية في قانون المحافظات القانون المحافظات في التنمية الاجتماعية

تظهر العلاقة بين قانون المحافظات والتنمية الاجتماعية بوضوح من خلال هذه المواد التي تركز على تمكين المجتمعات المحلية من إدارة شؤونها، وتحقيق التوازن بين المركزية واللامركزية، وتعزيز الشراكات لضمان تحقيق تنمية شاملة ومستدامة وكثير من الدراسات تنسب اسباب تلكؤ و فشل التنمية في اكثر المجتمعات الى التخلف الاقتصادي والبعض ينسبه الى فشل التنمية بالموقع الجغرافي و للجذور العرقية ومن ذهبت الى اعتبار البنية الثقافية هي المسؤولة عن خلق جيل واعد وتنمية سهلة وناجحة و ان للعادات والتقاليد والقيم لها الدور البارز في نجاح التنمية الاجتماعية او اعاقتها, ولابد من الاشارة الى ان كل ما طرحه العلماء والباحثين منطقي ومعقول واغلب تلك الاسباب تعود الى زمن الاحتلال والاستعمار الامريكي الأوربي وباعتباره اساساً للتخلف وما تتضمنة مفردة التخلف من تدهور في الخدمات التعليم والصحة والنقل والسكن الخ(الطاهر سعود (٤٦)ص٦٥).

ومن متطلبات نجاح النموذج اللامركزي :- (محمد نبيل جامع ,(٤٧)ص٢١٨)

١-لابد من تفويض سلطات الرقابة والإشراف والمتابعة والمحاسبة تبعا لقانون العاملين العام إلى المجالس المحلية بشقيها التنفيذي والشعبي، وذلك على مستوى المحافظة.

٢- تأهيل كوادر محلية قدر الإمكان راغبة وعارفة ومدربة وأمينة على مستوى المحليات حتى يمكن أن تكون على قدر مسؤولية تفويض السلطات للمحليات.

٣- إعداد القيادات المحلية إعدادا جيدا، كما أن أهم شروط نجاح هو كفاءة ما يسمى بـ "المسئول الإرشادي "مديرا" القائد الكفء وقد أمكن بالفعل تدريب هذه الكوادر بصورة ممتازة .

٤-معونة ودعم الهيئات المركزية نظرا لصعوبة وتعقد كثير من العمليات التنفيذية المحلية كانت أم صناعية أم حرفية، زراعية فإنه كثيرا ما يصعب تفويض عمليات التدريب والبحوث في المنظمات المحلية وتوفير أخصائيي على مستوى المراكز ومن ثم فلابد أن تحتفظ الهيئات المركزية بمهمة المعونة التقنية والعلمية والبحثية والرقابية والمشاركة في وضع الخطط التنموية مع المحليات.

٥-ضرورة الارتقاء بمستوى كفاءة وفعالية المنظمات الحضرية المحلية بجانب تشجيع المنظمات الأهلية حتى تصبح قادرة على تبادل الخدمات والمدخلات ومستلزمات الإنتاج مع الحكومة والقطاع الخاص.

٦-التدرج في تنفيذ النموذج اللامركزي، لأنه يرتبط ارتباطا مباشرا بكل من تنمية القدرات المهنية للعاملين في ظل تطبيقه واكتساب ثقة الوزارات المركزية المعنية وتقول منظمة الأغذية والزراعة بالأمم المتحدة أن الوزارات

الضعيفة ذات الكوادر الفقيرة لا يسهل عليها تفويض السلطات للعاملين على مستوى المناطق والحقول، أما الوزارات الأكثر مكانة وفعالية تكون أكثر استعدادا التفويض المهام وسلطات اتخاذ القرارات إلى المحافظات والمستويات المحلية.

وان العلاقة اللامركزية في قانون المحافظات والقوانين الاخرى الساندة لتنمية الاجتماعية متجذره من خلال الصلاحيات التي لها التماس المباشر مع الفراد المجتمع في كثير من مواد القانون ومنها اختصاص مجلس المحافظة في المادة (٧) الفقرة (١) من البند(خامساً) من قانون المحافظات المعدل بإعداد مشاريع الموازنة الخاصة بالمجلس وكذلك في الفقرة (٢) من نفس المادة اعلاه " أ- اعلان مشروع الموازنة العامة للمحافظة في وسائل الاعلام المسموعة والمقروءة والمرئية وعقد المؤتمرات والندوات لمشاركة مواطني المحافظة ومنظمات المجتمع المدني والوقوف على آرائهم , في قراءة مشاريع الموازنة قراءتين اولى وثانية في جلستين منفصلتين قبل المصادقة عليه واجراء المناقلة في ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على ان تراعى المعايير الواردة في الدستور في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي من ثم ورفعها الى وزارة المالية الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة العامة الاتحادية"(قانون المحافظات , (٤٨)). وكان المشرع العراقي موفقا في هذا النص ومراعاته الراي العام وتطلعات المجتمع المحلي للسعي الى تحقيق احد اهداف التنمية الاجتماعية الا وهي المشاركة الواسعة في صناعة القرار في الابعاد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية . وفي إصدار التشريعات المحلية لقد منحت اللامركزية الإدارية الإقليمية في القانون العراقي مجالس المحافظات صلاحية إصدار تشريعات محلية تنظم شؤونها الإدارية والمالية، شرط أن تكون تلك التشريعات متناغمة مع الدستور والقوانين الاتحادية، وعليه سيكون هناك أكثر من مستوى للتشريع في العراق، ولكل مستوى من المستويات تشريعها المحدد لها بموجب القانون ، ويُشترط لصدور التشريع المحلي؛ أن تراعى فيه احترام قاعدة تدرج القواعد القانونية، أي: خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى، وقد نص القانون على ذلك صراحة ، بيد أنَّ النص الدستوري جاء على خلاف ذلك بنصه على علو، وسمو قانون المحلية على القانون الاتحادية في حال الخلاف بينهما، في غير الاختصاصات الحصرية وبناءً على ما تقدم بأن منح مجالس المحافظات التي تؤدي في الأساس وظيفة إدارية – صلاحية التشريع هو أمر خارج عن الأسس التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية إذ أن مجلس المحافظة، وطبقا لنص الدستور يمنح الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنه من إدارة شؤون المحافظة، وفقًا لمبادئ اللامركزية الإدارية ، وبناءً على هذا النص، قد شُرعَ قانون المحافظات، الذي منح مجالس المحافظات صلاحية إصدار التشريعات، وكان الأولى بالمشرع أن يقصر الصلاحيات على إصدار القرارات والتعليمات، ذات الطابع الإداري، لكي يتلاءم مع مبادئ اللامركزية الإدارية, ويرى الباحث : أن اختصاص مجلس المحافظة في تشريع القانون المحلية، له أثر سلبي يتعلق بأحد الحقوق المدنية والسياسية؛ ألا

وهو الحق في المساواة أمام القانون ، المنصوص عليه في صلب الدستور، إذ أن المواطنين يجب أن يتساوون في الالتزامات التي يفرضها القانون عليهم، استنادًا لفكرة وحدة القانون، فإذا ما صار لكل محافظة قانونها الخاص بها؛ فإنَّ ذلك يؤدي إلى حدوث اختلاف في الالتزامات، والآثار التي يرتبها هذا القانون عن غيره، بصورة تجعل محافظة لا تشبه محافظة أخرى، ولأنَّ المواطن ملزم بتطبيق القانون؛ فكيف إذا كان القانون مختلفاً من محافظة إلى أخرى داخل البلد الواحد، فإن ذلك يؤدي إلى عدم المساواة بين المواطنين، وخصوصا إنَّ الدستور قد جعل الأولوية لقانون المحافظات على القانون الاتحادي في حال الخلاف بينهما في غير الاختصاصات الحصرية، وبطبيعة الحال سوف يسمو القانون المحلي ويعلو على القانون الاتحادي، فيما يخص الاختصاصات المشتركة، وهو ما لا نظير له في الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، وإن ممارسة مجالس المحافظات لهذا الاختصاص ليس من أسس اللامركزية الإدارية، التي ما هي إلا طريقة من طرق الإدارة، وليست شكلاً من أشكال الحكم كالفدرالية .لنص الدستور يعد الاستقلال المالي ضرورة من ضرورات استقلال مجالس المحافظات فمن دون تخصيص الاموال اللازمة لا يمكن لتلك المجالس القيام بالمهام الموكلة لها وتنفيذ مشاريعها التنموية , لذا فأنه غالبا ما تنص الدساتير والقوانين على وجود مصادر لتمويل هذه المجالس ويتوجب ان تكون لها ميزانية وحسابات خاصة بها ويعتبر الفقه الفرنسي تخصيص الموارد المالية للمجالس ركنا اساسيا من اركان اللامركزية الادارية(عامر محمد علي أبو نايلة,(٤٩)ص٥٥). وان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ تبنى نظام الحكم يجمع بين فدرالية واللامركزية فالأخيرة لتنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية والمحافظات والفدرالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم , والجدير بالذكر فان الفدرالية هي شكل من أشكال التنظيم الاجتماعي والثقافي والاقتصادي والسياسي فهي تنظيم دستوري وإداري، ينشأ إما على المستوى الداخلي، عبر تحويل دولة موحدة بسيطة إلى دولة مركبة اتحادية أي فدرالية؛ وإما على المستوى الدولي، بواسطة قيام علاقات اتحادية بين دول مستقلة وذات سيادة، فتفقد استقلالها وسيادتها، وتحتفظ لنفسها باستقلال ذاتي، في حين تنحصر السيادة في الدولة الاتحادية أو الفدرالية الناشئة عن هذا الاتحاد وهذا النوع من الفدرالية هو الفدرالية السياسية، ويتعلق أساساً بالشكل الحقوقي للدولة، بينما الفدرالية الاجتماعية والثقافية والاقتصادية هي فدرالية عامة تشمل المجتمع بكامله(عصام سليمان,(50)ص٣٧). وعلى الرغم من وجود مؤثرات لها قوة القانون في المجتمعات كالأعراف والتقاليد الا ان خير وسيلة لضبط سلوك الافراد في المجتمعات والدول يكون عن طريق القانون حتى ان الدول فيما بينها باتت تتحالف مع بعضها البعض من اجل ترتيب مصالحها واولوياتها بموجب الاتفاقيات والمعاهدات التي تبرم فيما بينها بغية تحديد واجبات وحقوق كل منها تجاه بعضها البعض ، فالقانون يعد من أولى الوسائل واهمها لحفظ الحقوق والمصالح المتبادلة من دون نزاع لان ما تم الاتفاق عليه لا خلاف فيه و ذلك ان عمليات التوفيق من دون قمع بين المصالح المتعارضة يكون عن طريق الاجراءات الديمقراطية لكونها الطريق الفعال الوحيد لتنفيذ مثل هذه العمليات والقانون يعد احد الاجراءات الديمقراطية لبلوغ السلم والامن

لأنه حين يختفي النزاع يتحقق الامن. فغياب الديمقراطية او التطبيق المبتور لها يؤدي الى الاخلال بالأمن المجتمعي، ويخلق منافذ ومواقع جديدة للعنف و للإرهاب الذي يهدد السلم والامن الاهلي(فاطمة عطا جبار,(٥١)ص٥٣١). وللدستور والقانون وظائف متعددة منها حماية الحقوق الأساسية للمواطنين يمكن القول بصورة أكثر عمومية من منظور ليبرالي ومحافظ واسع، إن الحكومة الدستورية هي حكومة القوانين وليست حكومة الأفراد، وإن الغرض من وجود الدساتير هو الحد من سلطات الحكومة القائمة بالشكل الذي تقتديه الديمقراطية وحقوق الأفراد وفي المقابل قد تؤكد بعض التفسيرات الراديكالية والاشتراكية بشدة فكرة أن الدساتير تمنح الحكومات الديمقراطية السلطة في تغيير المجتمع لتحقيق نظام اجتماعي أكثر عـــدلاً (ستيفن دي تانسي(52)298)). وهذا يؤدي الى الفيزيولوجية الاجتماعية أو التشريح الاجتماعي: وهذا الموضوع يدرس مظاهر الحياة الاجتماعية بصورها المتباينة ووجوده أنشطة الافراد وتكاملها وعلاقتها بتحقيق الأهداف العليا للمجتمع. علماً بأن الفيزيولوجية الاجتماعية تنطوي على موضوعات كثيرة تشكل التخصصات الفرعية الدقيقة لعلم الاجتماع فعلم الاجتماع الديني يدرس العلاقة التفاعلية بين المبادئ والقيم والطقوس والشعائر الدينية وبين المجتمع من حيث بنائه ووظائفه وأهدافه وعلاقاته الداخلية والخارجية. وعلم الاجتماع السياسي يدرس العلاقة بين الظواهر والنظم السياسية وبين بنى ووظائف المجتمع، أو يدرس الفعل ورد الفعل بين الدولة كمؤسسة سياسية والمجتمع. أما علم الاجتماع الاقتصادي فيدرس العلاقة بين الظواهر الاقتصادية في المجتمع كالإنتاج والتوزيع والاستهلاك وبين طبيعة المجتمع بصفتها الستاتيكية و الداينيميكية (احسان محمد الحسن, (53) ص٢٧٥). وان لمزايا اللامركزية الادارية وعيوبها علاقة وثيقة بقانون المحافظات وحسنا فعل المشرع العراقي الدستوري والقانوني باعتماد اللامركزية الادارية رغم الهفوات وملاحظات فقهاء القانون وعلماء الاجتماع على طريقة سنها وتنظيمها . حيث تتميز المركزية الإدارية بتمكن المؤسسات والمنظمات من تحقيق الكفاءة والفاعلية في إدارة المهام واتخاذ القرارات وتساهم في توفير تكاليف التشغيل والإدارة، حيث يمكن تجنب التكاليف الإضافية المتعلقة بإنشاء وصيانة هياكل إدارية كبيرة وتكرارية في مختلف المناطق والفروع وتشجع على المرونة والابتكار والتكيف مع التغيرات السريعة في البيئة العملية والمجتمع وتعزز التعاون والتواصل بين الفروع والأقسام المختلفة للمؤسسة، مما يعزز التكامل والتنسيق في العمل وتسمح بالتركيز على المهام الأساسية والاستراتيجية للمؤسسة، بدلاً من التركيز على الأعمال الإدارية والروتينية وعيوب اللامركزية الادارية يشعر الموظفون بأنه لا علاقة لهم باتخاذ القرارات، مما يشعرهم بالإحباط. يكون الموظفون غير مخلصين للشركة أو المؤسسة و لا تعطي المركزية الإدارية الفرصة للموظفين للقيام بمبادرات فردية و يستغرق القيام بالمهام العادية وقتًا طويلًا وتقدم المركزية الإدارية فرصًا محدودة للموظفين لتقديم الملاحظات تأثر المركزية الإدارية بشكل سلبي على مرونة عمل المؤسسات قد تزيد من فرص حدوث الفساد أو الانحرافات في الإدارة، حيث يمكن أن يتم استغلال السلطة المحلية في المؤسسة لتحقيق أهداف شخصية (الموقع الالكتروني (٥٤)).والمشرع الدستوري العراقي اخفق في المادة (١٢٢/خامساً) من

دستور ٢٠٠٥ " لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة" الملاحظ على هذا النص أن البند (خامسا) قد أسقط دعامة أساسية من دعائم نظام اللامركزية الإدارية وذلك عندما نص على عدم إخضاع مجالس المحافظات إلى رقابة أية جهة وكان الأولى بالمشرع الدستوري أن ينص على ضرورة إخضاع هذه المجالس لرقابة أخرى للسلطات المركزية في الدولة من اجل الحفاظ على الوحدة الإدارية للدولة ومن اجل تحقيق تطبيق صحيح وفعال للامركزية الإدارية(عبد الجبار أحمد عبد الله (٥٥)ص١٠) .

استنتاجات وتوصيات

١- ضرورة مراجعة التنظيم الدستوري والقانوني بمنح مجالس المحافظات الاختصاص التشريعي من خلال عرضه على لجنة التعديلات الدستورية، لغرض رفع التناقضات التي اهتم القضاء والفقه حول اختصاص مجالس المحافظات التشريعات وقيمتها القانونية بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، ولذا نجده تارة يذكر صلاحيات مالية وإدارية واسعة ، وتارة يتحدث عن قوانين تصدرها المحافظات وكذلك تجد المشرع العراقي في تحديد اختصاصات الأقاليم والمحافظات أنه خروج عن المألوف بالنسبة للدساتير الاتحادية، كونه حدد الاختصاصات الاتحادية على سبيل الحصر، وبخلاف ذلك تكون الأفضلية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف، وهذا يعطي علوية للتشريع المحلي على التشريعات الاتحادية ومن جهة اخرى يشترط عدم مخالفة التشريع المحلي للقوانين الاتحادية.

٢- التركيز على العدالة التوزيعية للموازنات المالية بما يحقق تنمية اجتماعية متماثلة قدر الإمكان في جميع المحافظات لتقليل من التباينات في ما بينها وزيادة التركيز على الصادرات غير النفطية، ومصادر التنمية الاقتصادية المستدامة.

٣- ضرورة اعتماد المؤشرات التنمية الاجتماعية في صنع سياسات التنمية الاجتماعية المحلية، مع الأخذ بعين الاعتبار مواطن الضعف والقصور وكيفية ازاحة المعوقات في اليات تنفيذ السياسات .

٤- إخضاع المحافظات الرقابة مجلس النواب لا يوجد له تفسير سواء ليمنح الأعمال الصادرة من مجالس المحافظات قيمة قانونية والاجدر ان تخضع لرقابة الحكومة الاتحادية تطبيقا لمبدا اللامركزية الادارية.

٥- الحاجة الى بإنشاء مؤسسة تُعنى بتطوير الأداء الإداري، للمحافظين , لأعضاء المجالس، ورؤساء الوحدات الإدارية؛ تأخذ على عاتقها ترسيخ مبادئ اللامركزية الإدارية، والتعريف بالتشريعات والاختصاصات الممنوحة لتلك الهيئات المحلية واعتبار دخولها شرطا للعضوية فيها.

المصادر:

١. احسان محمد الحسن , النظريات الاجتماعية المتقدمة دراسة تحليلية في النظريات الاجتماعية المعاصرة , دار وائل للنشر والتوزيع الأردن - عمان ,٢٠١٥ ,ص٢٥٧.
٢. احسان محمد الحسن ,علم الاجتماع القانوني ,ط١, ٢٠٠٨, دار وائل للنشر, عمان الاردن , ص٣٣.
٣. احمد صقر عاشور الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، ط١، دار النهضة العربية للطباعة، بيروت، ١٩٧٩ , ص٤٩٢
٤. احمد محمود الزنفلي , التخطيط الاستراتيجي للتعليم الجامعي ,مكتبة انجلو المصرية, مصر ,القاهرة ,٢٠١٣,ص١٩١.
٥. احمد مصطفى خاطر ومحمد عبد الفتاح محمد , الاتجاهات المعاصرة في التنمية المجتمعات المحلية, المكتب الجامعي الحديث, ط١ , الإسكندرية مصر ٢٠١٠ ص ١١ .
٦. انظر الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
٧. أنظر المادة(١٢٢ / ثانيًا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥
٨. أنظر المادة(٣١/تاسعا) من القانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٩. أنظر المادة(٨ /ثامنا) من القانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
١٠. أنظر المادة(٧) من القانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
١١. أنظر المادة(٨ /ثامنا) من القانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
١٢. أنظر المادة(٨ /ثامنا) من القانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
١٣. أنظر الموقع الالكتروني , عيوب مزايا وعيوب اللامركزية الادارية https://www.ejaba.com/
١٤. أنظر الموقع الرسمي لمحافظة الديوانية https://dewaniarc.com/
١٥. أنظر الموقع الرسمي لمحافظة الديوانية https://dewaniarc.com/
١٦. أنظر الموقع الرسمي لمحافظة الديوانية https://dewaniarc.com
١٧. انظر أنظر المادة(٧) من القانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
١٨. انظر جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٨٧ في ٢٠١٨/٤/١٦.
١٩. انظر جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٦٠ في٢٠٠٨/٢/١١.
٢٠. انظر جريدة الوقائع العراقية , بالعدد ٤٧٠ في ٢٠٠٨/٣/٣١.
٢١. انظر جريدة الوقائع العراقية , بالعدد ٤٧٠ في ٢٠٠٨/٣/٣١.
٢٢. التنمية الاجتماعية منشور في أنظر الموقع الالكتروني https://ar.wikipedia.org/wiki\ .
٢٣. حسن مصطفى حسن ,التنمية المحلية ,ط١ ,مكتبة الرشيد , الرياض , المملكة العربية السعودية ٢٠١٦,ص٣٣.
٢٤. رشاد احمد عبد اللطيف , التنمية المحلية ط١,دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر , الاسكندرية مصر ,٢٠١١,ص٩.
٢٥. رشاد احمد عبد اللطيف , التنمية المحلية ط١,دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر , الاسكندرية مصر ,٢٠١١,, ص٨٦.
٢٦. رشاد احمد عبد اللطيف , التنمية المحلية , دار الوفاء للدنيا النشر والتوزيع, ط١, الإسكندرية مصر٢٠١١, ص ٢٦.
٢٧. سامي مصطفى كامل زايد , حتمية التخطيط الاجتماعي ,ط١, المكتب الجامعي الاسكندرية ,مصر ,٢٠١٤, ص١٨.
٢٨. سامي مصطفى كامل زايد , حتمية التخطيط الاجتماعي ,ط١, المكتب الجامعي الاسكندرية ,مصر ,٢٠١٤, ص٢٣.
٢٩. سامي مصطفى كامل زايد ,حتمية التخطيط الاجتماعي ,ط١, المكتب الجامعي الاسكندرية ,مصر ,٢٠١٤, ص١٤.
٣٠. ستيفن دي تانسي , علم السياسة الأسس , الشبكة العربية للأبحاث والنشر ، بيروت، لبنان ,٢٠١٢,ص٢٩٨.
٣١. سوسن عثمان عبد اللطيف ,التنمية المحلية القضايا الاساسية , مكتبة عين شمس ,القاهرة ,مصر,١٩٩٤, ص١٨.
٣٢. الطاهر سعود , التخلف والتنمية في فكر مالك بن نبي, دار الهادي, للطباعة والنشر والتوزيع , بيروت , لبنان,٢٠٠٦,ص٦٥.
٣٣. طلعت مصطفى السروجي ,التنمية الاجتماعية المثال والواقع ,مركز نشر وتوزيع جامعة حلوان , ٢٠٠١, ص٢٤.
٣٤. عامر محمد علي أبو نايلة , الاختصاصات التشريعية والمالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم , مجلة كلية مدينة العلم الجامعة , المجلد ٢ , العدد ٢ , السنة ٢٠١٠ ,ص٥٥.
٣٥. عباس علي محمد ,الأمن والتنمية في العراق , مركز العراق للدراسات , ط١, المطبعة الساقي بغداد ,٢٠١٣ ,ص٣٤.
٣٦. عباس علي محمد ,الأمن والتنمية في العراق ,مركز العراق للدراسات , ط١, المطبعة الساقي بغداد ,٢٠١٣ ,ص٣٩-٤٣.
٣٧. عباس علي محمد ,الامن والتنمية في العراق, ط١ , مركز العراق للدراسات, مطبعة الساقي , العراق , ٢٠١٣, ص ٢٥.
٣٨. عبد الباقر البكري وزهير البشير ,المدخل لدراسة القانون، دار السنهوري القانونية ,بغداد ,٢٠١٥ ,ص ١٩.
٣٩. عبد الباقر البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مصدر سابق ,٢٠١٥ ,ص ١٩.
٤٠. عبد الجبار أحمد عبد الله , اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية , عمان .الاردن, ص١٠.

٤١. عصام سليمان , الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان , دار العلم للملايين , بيروت , لبنان,١٩٩١ , ص٣٧.
٤٢. علاء سليم العامري، الإدارة المحلية (مفهومها، أهدافها، أركانها)، مكتبة القانون المقارن بغداد، ٢٠٠٧، ص ٢٢.
٤٣. فاطمة عطا جبار, معوقات تحقيق السلم المجتمعي في العراق , مجلة العلوم السياسية,العدد٥٩ /٢٠٢٠م ,ص٥٣١.
٤٤. فائزة الباشا , الأمن الاجتماعي والعولمة, المركز العالمي لدراسات وأبحاث , طرابلس ,ليبيا ٢٠٠٦ ص٨.
٤٥. كاوه عبد الرضا محمد, الاعلام والتنمية الاقتصادية, دار الرنيم للنشر ,عمان الاردن ,٢٠١٨,ص,٥٨.
٤٦. ماجد راغب الحلو , القانون الاداري , دار المطبوعات الجامعة ,الاسكندرية , مصر ١٩٩٦,ص٧
٤٧. محمد بن مكرم بن علي ,معجم لسان العرب لجمال الدين ابن منظور الانصاري,ط٣,دار صادر ,بيروت,١٩٩٤,ص٣٤٢.
٤٨. محمد حسين منصور, المدخل الى القانون القاعدة القانونية , منشورات الحلي الحقوقية ط ١ , مصر,٢٠١٠ ص ٧.
٤٩. محمد حسين منصور المدخل الى القانون القاعدة القانونية , مصدر سابق , ص ٧.
٥٠. محمد عبد العزيز عجمية , التنمية الاقتصادية ط١, مطبعة البحيرة ,الاسكندرية مصر ٢٠٠٨,ص٩٠.
٥١. محمد نبيل جامع ,علم الاجتماع الريفي, ط١ , ,جامعة الاسكندرية , مصر, ٢٠٢٠,ص٢١٨.
٥٢. مؤيد زيدان , علم الاجتماع القانوني ,منشورات الجامعة الافتراضية السورية , سوريا ,٢٠١٨,ص ٥.
٥٣. نائل عبد الحافظ العواملة , إدارة التنمية ,ط١, دار زهران للنشر والتوزيع عمات الاردن ٢٠٠٩ , ص١٨٥.
٥٤. نجاة صالح السعدي , التعليم وانعكاساته على التنمية الاجتماعية في الجمهورية اليمنية , دار زهران للنشر والتوزيع , عمان , الاردن , ٢٠١٦, ص٥٢.
٥٥. هاشمي الطيب, المدخل الى التنمية الريفية والمجتمع الريفي :مفاهيم , نظريات , سياسات , دار اليازوري العلمية , الاردن ,٢٠٢١, ص٦٤.