

٥. محمد حماد مرهج الهيتي، الذكاء الاصطناعي والقانون الجنائي: المسؤولية الجنائية عن حوادث الروبوتات والسيارات ذاتية القيادة، عمان: دار الإصدار العلمي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٢٢.
٦. محمد علي سويلم، مكافحة الجرائم الإلكترونية: دراسة مقارنة بالتشريعات العربية والأجنبية، بيروت: دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، ٢٠٢٠.
٧. محمد منير جلال، الجرائم المستحدثة وتأثيرها على الظاهرة الإجرامية، المجلة الجنائية القومية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، المجلد ٦٤، العدد ٢، ٢٠٢٣.
٨. منى بن عيسى، استثمار الأنظمة الذكية في الكشف المبكر عن بؤر الإجرام، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد ١٩، العدد ٢، ٢٠٢٤.
٩. منى محمد عبد الحميد، «دور الذكاء الاصطناعي في تفعيل إجراءات التحقيق الجنائي في الجرائم الإلكترونية»، المجلة المصرية للدراسات الجنائية، كلية الحقوق – جامعة طنطا، المجلد ٦٢، العدد ١، ٢٠٢٣، ص ٩٠-١٣٠.

دور مجالس المحافظات

في الاسهام برسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها

ل.م.و. بحامة محمد حسن كشكول

كلية القانون/ الجامعة المستنصرية

تعد إدارة الشؤون المحلية في المحافظات بموجب نظام اللامركزية نمطاً معروفاً منذ زمن بعيد، إذ تطور هذا النظام مع تطور الدولة واتساع دورها ونطاق عملها وإزدياد مهماتها، فعمدت الكثير من الدول إلى توزيع السلطة السياسية والوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية بشكل منظم، فأصبح التنظيم للدولة يقوم على أساس اللامركزية، والهدف منه هو تأمين حياة أفضل للمواطنين عن طريق تعزيز المشاركة الجماهيرية في العمل السياسي والإداري من خلال منحهم حق إدارة شؤونهم المحلية، وإشراكهم في عملية صنع القرار السياسي

والإداري، وشهدت السنوات الماضية اهتماماً متزايداً بموضوع اللامركزية بأبعادها السياسية ، والاقتصادية، والمالية، والإدارية، كما تجلّى الاهتمام باللامركزية في تبني العديد من دول العالم التي أخذت بصورة أو بأكثر من صور اللامركزية السياسية والإدارية، مثل تبني النظام الإتحادي بصيغة الحكم المحلي ، أو الإدارة المحلية، والاتجاه إلى اللامركزية التي يمكن ان تكون وسيلة لجعل الحكومة أكثر استجابة للاحتياجات ، والأولويات المحلية ، وهذا ما ذهب اليه الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدل ، إذ تم منح المحافظات الحق في صلاحية التشريع المحلي وصنع السياسة العامة على المستوى المحلي ، على أن لا يتعدى التشريع وصنع السياسة العامة الحدود الجغرافية والإدارية للمحافظة ، على هذا الأساس، أصبحت المحافظات تتشارك مع السلطات الإتحادية وسلطات الأقاليم في عملية الحكم والإدارة من خلال مشاركتها عملية صنع السياسة العامة معها جنباً إلى جنب، وبالتنسيق الكامل مع السلطات الإتحادية، وتلتزم الحكومات المحلية بعدم الخروج في تشريعاتها وسياساتها المحلية على الدستور أو القوانين الإتحادية النافذة، وهذا ما سنتناوله في دراستنا هذه.

المبحث الاول: المفهوم العام لمجالس المحافظات والغاية من انشاءها

يمكن القول إلى أنه ينظر إلى مجالس المحافظات بكونها حالة من حالات التنظيم الإداري، يرتبط أساساً باللامركزية الإدارية كأسلوب تلجأ إليه الدولة للوفاء من خلالها بالتزاماتها لإشباع الحاجات العامة للأفراد، وذلك بان تننازل الدولة المتمثلة بالحكومة المركزية عن بعض من الصلاحيات السياسية والإدارية التي تمتلكها إلى مواطني المحافظات في المشاركة الفعلية في إدارة شؤونهم المحلية بشكل مستقل نسبياً عن الحكومة المركزية، من خلال تشريع قوانين وأنظمة محلية معينة تخص إدارة الشؤون المحلية لتلك المناطق تأسيساً على مبدأ اللامركزية الإدارية.

المطلب الاول: المفهوم العام لمجالس المحافظات

باعتبارها حالة م حالات التنظيم الاداري ، فقد ذهب الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الى منح مجالس المحافظات الصلاحيات الواسعة التي قد تتجه في بعض منها الى الجنوح لجانب اللامركزية السياسية اضافة الى اختصاصاتها الاصلية والمعتادة في نطاق اللامركزية الادارية.

وفي الحقيقة فان التوسع في الاختصاصات الممنوحة للمحافظات كان نتيجة عوامل وأسباب مختلفة منها ما هو سياسي واجتماعي يتمثل في رد فعل على النظام الحكم المركزي الشمولي الذي كان سائداً قبل التغيير السياسي في ٢٠٠٣،

ومنها ما هو اقتصادي وإداري يتمثل في استهداف النهوض بواقع المحافظات الاقتصادي والعمراني ومواجهة الزيادة في حجم وكثافة سكان المحافظات التي تستتبعها توسع مساحتها وزيادة المفاصل الإدارية فيها. إذ يقوم هذا النظام بتوزيع الأعباء المالية وتبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين، فتطوير المجتمع يتطلب أن تكون المؤسسات المعنية بذلك أمينة في تطبيقه واعية لأساليبه وطرقه. وإن مشاركة المواطنين في المحافظات في بعض المسائل السياسية والإدارية هو العنصر الرئيس الذي يمنح صبغة اللامركزية على العلاقة بين مجالس المحافظات والسلطة المركزية، إذ تهدف إلى إعطاء المحافظات المزيد من السلطات في المشاركة بصنع السياسة العامة^١.

المطلب الثاني: الغاية من إنشاء مجالس المحافظات

هناك العديد من الغايات والاهداف المرجوة من انشاء مجالس المحافظات، لعل من اهمها ما يتعلق بموضوع بحثنا ما يلي...^٢

١- تدعيم البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة :

ويتم ذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة ويمكن أن يظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة إلى أزمات ومصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة، وعندها تبقى المحافظات التي اعتادت على حرية التصرف والاستقلال قادرة على الوقوف على قدميها والتصدي لمسؤولياتها من دون شعور بالحاجة إلى المراكز أو الاعتماد المطلق عليه، ففي أوقات الأزمات يكفي أن يختل النظام في العاصمة حتى ينفرط عقده في الدولة كلها، أما في حالة اعتماد اللامركزية في الحكم والإدارة فأنها تمكن كل إقليم أو محافظة من الوقوف والتماسك بقوة، لما اعتاده من استقلال في ممارسة الشؤون الخاصة، وتدعيم بناء الدولة السياسي بما يفرزه من نتائج يحتاج إلى المشاركة في رسم السياسة العامة، وهو ما سنتناوله تالياً.

٢- رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة:

رسم السياسة العامة هو عملية جوهرية تنطوي على اتخاذ قرار بالأعمال اللازم القيام بها، لتحقيق أهداف السياسة العامة للبلد، فإذا اعتبرنا أن الأهداف هي الغايات المستقبلية التي يؤمل الوصول إليها، فعملية رسم السياسة هو ذلك العمل الذي يصف الطريق الذي يتبع من الوقت الحاضر، للوصول إلى تلك الأهداف المنشودة في الوقت المحدد، لذلك فهو يصف البرنامج والمشروعات والنشاطات التي تتبع للوصول إلى الغايات، ولذا وصف بأنه التفكير قبل العمل لتحقيق الأهداف وتعيينها، وتحديد الوسائل التي يمكن من خلالها رؤية ترجمة صحيحة ودقيقة وعملية لتحقيق الأهداف قبل المضي قدماً في تحقيق الهدف أو الوظيفة،

والحكومات تختلف في مدى اهتمامها في خدمة المجتمع ، ويتوقف على الطبيعة السياسية للنظام والبيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية^١.

المبحث الثاني: صنع السياسة العامة في النظم اللامركزية

تعد عملية صنع السياسة العامة عملية نظرية فقط بمختلف وجميع المراحل التي تمر بها عملية الصياغة والإعداد، ولا تقتصر بالجانب التطبيقي والعملي إلا بعد أن يتم إقرارها وإصدارها على شكل سياسات عامة متكاملة ونافذة، لتنتقل تبعاً إلى مرحلة التنفيذ الفعلي، وذلك في مرحلة ثانية مستقلة عن مرحلة الصياغة والإعداد، ومن المعروف إن عملية صنع السياسة العامة تبدأ غالباً من خلال تقديم الجهات الحكومية التنفيذية مشاريع ومقترحات قوانين تمثل بالأساس مطالب وضغوط لحل مشاكل وقضايا عامة، سواء كانت هذه المطالب والضغوط نابعة من تفاعلات البيئة المجتمعية الداخلية، أو مطالب وضغوط خارجية بتأثير من البيئة الإقليمية والدولة، وبعد أن تدرج هذه المطالب في قائمة وأجندة الحكومة بالشكل الرسمي تبدأ مرحلة اختزال وتحديد هذه المطالب وذلك كل مطلب حسب أسبقيته وأولوياته وأهميته بالنسبة للصالح العام أو وفقاً لإمكانات وقدرات الدولة المتاحة، ثم تأتي مرحلة تهيئة وتقديم البدائل والحلول ومن ثم دراسة وتحليل هذه البدائل ثم اختيار البديل الأنسب، وأخيراً يتم إقرار السياسة العامة وتخصيص التمويل اللازم لتنفيذ السياسة العامة، وذلك بتكليف الأجهزة التنفيذية والإدارية في الدولة والسعي بجهد لتحقيق الأهداف المرسومة والتي تم التنظير والتخطيط لها في عملية صنع السياسة العامة من صياغة وإعداد، وانطلاقاً سيتم تناول الأجهزة أو المؤسسات المسؤولة عن عملية صنع السياسة العامة في الدولة سواءً على المستوى القومي العام أو على المستوى المحلي الخاص^٢.

وبموجب المادة (٨٠/أ) من الدستور التي نصت على "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية:

١- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة....." فان مجلس الوزراء أو الحكومة هي التي تختص بتخطيط السياسة العامة وتنفيذها بناء على ما يقدمه رئيسها في البرنامج الحكومي، وهذا الأمر لا يتم بانفراد الحكومة به فقد تكون هي اللاعب المركزي والرئيس في صنع السياسة العامة، لكن ذلك يتم بناءً على تعاون بينها وبين أطراف أخرى سائدة ، مثل السلطة التشريعية ، الوحدات الإدارية، الأحزاب، والراي العام.

وتشارك الحكومة في عملية صنع السياسات العامة وذلك بتقديمها مقترحات تشريعية لغرض المصادقة عليها وإقرارها على شكل سياسات عامة نافذة، وغالباً

ما تكون السياسات العامة هي بالأصل اقتراحات تشريعية على شكل قوانين من السلطة التنفيذية والأجهزة الإدارية الحكومية المرتبطة بها، وذلك مرده إلى كثرة القضايا والمطالب التي تستوجب خبرات فنية متخصصة، ولنقص الخبرة الفنية لأعضاء السلطة التشريعية، لذلك فإنهم غالباً ما يفوضون الأجهزة التنفيذية كثيراً من الصلاحيات اللازمة لصنع السياسات العامة واتخاذ قرارات لها مفعول السياسات العامة من حيث التأثير والأهمية والنطاق مثل، القضايا المتعلقة بالدفاع، العلاقات الخارجية، التلوث، الطرق السريعة وغيرها من السياسات العامة، ففي بعض الأحيان يحتاج تنفيذ السياسات العامة الى اقرار قوانين من قبل مجلس النواب، وهذا يحتاج الى عمل دؤوب من قبل هذه السلطة لضمان العمل الجدي في تنفيذ حقيقي لسياسة معينة.^١

اما فيما يتعلق بمجلس المحافظة، فانه يقع على عاتقه صنع السياسات والقرارات الخاصة بالمحافظة، وتصنف هذه السياسات على أنها مجموعة قرارات وأوامر وتشريعات قائمة على أساس مبدأ التشاور في أضيق نطاق، وهي مرحلة حتمية تبدأ من خلالها عمليات التنمية المحلية والتخطيط المحلي للمحافظة في مرحلة أولى، وبعد المصادقة عليها داخل المجلس فإنها تقر وتصدر على شكل سياسات عامة نافذة لتبدأ المرحلة الثانية، إذ تكون ملزمة التطبيق من قبل الأجهزة داخل المحافظة بالتعاون مع وزارات الدولة التنفيذية والأجهزة الإدارية المرتبطة بها^٢، وعلى هذا الأساس، فان عملية صنع السياسات العامة على المستوى المحلي تكون أما عن طريق تقديم أعضاء مجلس المحافظة مقترحات قانونية وعرضها على المجلس لغرض مناقشتها والمصادقة عليها، أو تكون عن طريق اقتراحات مقدمة من قبل المحافظ أو مجالس أو البلدية الموجودة في المحافظة، إذ يكون لهذه الأجهزة والمؤسسات الحق في اقتراح مشاريع نصوص تشريعية وتقديمها إلى مجلس المحافظة لغرض إصدار سياسات عامة بأنها تخص المواطنين من (بناء المحافظة وتلبي احتياجاتهم وذلك على عد مجلس المحافظة هو المسؤول عن إصدار السياسات العامة كونه مجلس منتخب من قبل أبناء المحافظة ويقع على عاتقه خدمة مصالحهم وتلبية احتياجاتهم المختلفة، مع ملاحظة ان هذا التخطيط والتنفيذ يكون ضمن الاطار العام للسياسات المعتمدة من قبل الحكومة، ولا تخرج من نطاقها الا في اضيق الحدود، وذلك للوصول الى افضل تطبيق للسياسة العامة^٣ والصلاحيات التشريعية لمجالس المحافظات التي اقرها الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، التي تتضمن إصدار القوانين والسياسات المحلية التي يجب أن لا تتجاوز الحدود الجغرافية للمحافظة أو صلاحياتهم أو اختصاصاتهم السياسية، وبما لا يتعارض مع القوانين

الاتحادية أو الدستور، وهذه الصلاحية تقوم على اساس فكرة التنازل التشريعي للسلطة المركزية بموجب القوانين المنظمة التي تعد الاطار القانوني المنظم لعملية التنازل في الصلاحيات والاختصاصات وفقاً لمبدأ اللامركزية في الحكم والإدارة، وهي عبارة عن قواعد قانونية من شتى المستويات تقوم على اساس الفصل بين السلطات ووجود تشريعات محلية واضحة ومعبرة بشكل دقيق عن الارادة المحلية التي يجب ان تسير باتجاه واحد مع الارادة العامة^١.

المبحث الثالث: مراحل عملية صنع السياسة العامة والمشاكل التي تواجهها

تمر عملية صنع السياسة العامة بمراحل مختلفة ، وقد تنطوي هذه العملية على بعض التعقيد واتساع حجم أهدافها التي تشتمل على العديد من المتغيرات والمؤثرات السياسية والواقعية ، وإن هذه الدرجة من التعقيد والانتساع والتنوع تأتي نتيجة شمولها على عمليات التخطيط والبرمجة، وإعداد واتخاذ القرارات، وعلى الرغم من التفاوت في كثير من التفاصيل الا انه يمكن وضع إطار عام من المراحل التي يمكن أن تعتبر منهجاً لصنع السياسة العامة وينطوي هذا الإطار على المراحل الأساسية الآتية:^٢

1- تحديد المشكلة العامة : وهو الاعتراف بوجود مشكلة تواجه المجتمع أو حاجة عامة يتطلبها ، أو أهداف ينشدها وتكون هناك قناعة بالحاجة إلى تدخل حكومي .

2- ادراج المشكلة العامة في جدول أعمال الحكومة : وهي جدولة المهام أو أعمال السياسة العامة بموجب قائمة تتضمن الموضوعات والمشكلات الموجودة امام موظفي الحكومة، والتي تشارك جهات من خارج الحكومة ، في تحديدها وإعطائها قدراً من الاهتمام والعناية خلال فترة من الوقت، وعليه فعملية تنظيم هذه القائمة هي مرحلة حاسمة وخطوة أساسية تقتضيها كل قضية في السياسة العامة ، وتنتهي بإعطاء المشكلة صفة رسمية بها مما يوجب على اعتراف الحكومة بها والالتزام بالعمل على علاجها.

3- إعداد مقترحات بسياسة عامة لمواجهة المشكلة وحلها، وهي خطوة مهمة جداً، لأنها تشير إلى إعراف المسؤولين بوجود مشكلة، والالتزام حكومي بنية العمل على إيجاد حل لها وبالتالي إنتقال المسؤولية عن حل المشكلة من النطاق الشعبي غير الرسمي إلى نطاق العمل الحكومي.

4- إقرار السياسة العامة: أي إصدارها بالشكل القانوني الذي يكسبها شرعية ويضفي عليها قوة الإلزام، فإقرار السياسة العامة ضرورة لازمة وسابقة لوضعها موضع التنفيذ.

5: تمويل السياسة العامة: وهو الأسلوب الذي تتبعه الحكومة والذي يتم بمقتضاه تخصيص الإعتماد اللازم لوضع السياسة العامة موضع التنفيذ، ويُعد مقدار الإعتماد الذي تخصصه السلطة التشريعية لسياسة عامة معينة دليلاً ومؤشراً على مدى إهتمامها بتوفير مقومات النجاح لهذه السياسة العامة.

هذه المراحل تبدأ بعد جمع الخطط المبدئية للسياسات العامة من مجالس المحافظات وتوحيدها ثم البدء بوضع السياسة العامة الموحدة للدولة، لكن هناك بعض المشاكل التي قد تعترض عمل المجالس وامكانياتها في المشاركة في رسم السياسات العامة، وتتمثل بالتالي...^١

١ - الخبرة الفنية والمستوى العلمي ..

في الحقيقة يعاني معظم اعضاء مجالس المحافظات والموظفون العاملون فيها من ضعف مستوى الخبرة الفنية والإدارية وانخفاض المستوى العلمي والثقافي، وقلة وجود التكنولوجيا، فضلاً عن قلة عدد المهندسين والمتخصصين والعاملين في المؤسسات المحلية والبلدية، فالملاحظ إن كل من أعمال المؤسسات المحلية يتطلب الكثير من الدراسات الفنية والمسوحات والإحصاءات الواقعية .

ولعل السبب الأساس في ذلك يرجع إلى عدم وجود آليات رصينة تعتمد في توظيف الكوادر الإدارية للحكومات المحلية وذلك مرة عدة أسباب منها المحسوبية والمنسوبية أيًا كانت مرجعيتها عند توظيف الكوادر الفنية والإدارية، فضلاً عن عدم اشتراط الخبرة الفنية والإدارية لمرشحي مجالس المحافظات عند إجراء الانتخابات المحلية .

٢ - البنية التحتية..

لعل من أهم التحديات التي تواجه الحكومات المحلية ومجالس المحافظات هي قضية البنية التحتية، فعموم محافظات العراق تعاني من ضعف ورداءة البنية التحتية وانعدامها في الكثير من المحافظات ومفاصلها مما انعكس ذلك سلباً على سير عملها وجعلها أمام تحديات كبيرة، تتعلق بتضاعف الجهد وأعباء المسؤولية الثقيلة، فالمشكلات الموروثة المتمثلة بالنزاعات الداخلية في بعض المحافظات والدمار والخراب العمراني الكبير كل ذلك يحتاج الى عملية معالجة وقد تتطلب وقتاً وجهداً، هذا ما يؤثر على أولويات بعض المحافظات في تحديد اهداف سياساتها العامة اذ تختلف بين محافظة واخرى بحسب احتياجاتها وما تعرضت له من ازمات.

٥ - كثرة الكيانات السياسية في مجالس المحافظات...

عانت بعض المحافظات العراقية من التعددية المفرطة في الكيانات والائتلافات السياسية مما انعكس سلباً على وحدة اتخاذ القرار فيها ، فقد يضم

مجلس المحافظة الواحدة عدة كيانات وائتلافات سياسية قد تصل الى (٨) كيانات او حتى (١٠)، وان كانت كثرة الأحزاب والكيانات السياسية قد لاتعد مشكلة بحد ذاتها، انما عدم توحيد الرؤية السياساتية والفنية بينها، اضافة الى عدم امتلاك بعض الاحزاب الكوادر الفنية والإدارية المؤهلة للعمل في المؤسسات الحكومية، فكثيراً ما تعلن هذه الاحزاب والكيانات عن برامجها الانتخابية في أوقات الانتخابات وهي في الواقع لا تستطيع الإيفاء بوعودها الانتخابية للناخبين في حال فوزها.

المبحث الرابع: دور مجالس المحافظات في تحديد المشاكل ووضع السياسة العامة

تعد هذه المرحلة من المراحل الاولى في إعداد السياسة العامة للدولة، حيث تتضمن هذه المرحلة مجموعة عمليات تقوم بها مجالس المحافظات في تحديد المشاكل العامة وتحديد الأهداف وإعداد السياسة العامة، وتنتهي بجمع بيانات على شكل مؤشرات تعكس واقع الحال ووضع المقترحات اللازمة لحل المشاكل الفعلية في المحافظة.

وتبدأ الإجراءات الأولية لعملية صنع السياسة العامة وذلك بما يلي :-

أ- تحديد المشاكل العامة :

هناك عدة آليات لتحديد المشاكل الاجتماعية العامة في المحافظة، حيث تقوم عدة جهات بتحديد قائمة المشاكل العامة في المحافظة سواءً من داخل مجلس المحافظة أو من خارجه، وأهم هذه الجهات^١ :-

١. المحافظة ومكتب المحافظ ..

حيث تقوم المحافظة ومكتب المحافظ بتقديم مجموعة من المقترحات القانونية والتشريعية إلى مجلس المحافظة لمعالجة المشاكل العامة وتلبية مطالب واحتياجات سكان المحافظة، ويكون للمحافظة دور كبير في تحديد المشاكل العامة المحيطة بالمحافظة، وذلك كونه يمثل الجهاز التنفيذي المباشر لمجلس المحافظة، وكونه يتصل اتصالاً وثيقاً بمشاكل واحتياجات الناس، وتقدم قائمة المشاكل العامة إلى مجلس المحافظة لأجل اتخاذ الإجراءات المناسبة واللازمة لحل تلك المشاكل وصنع السياسات العامة لمعالجتها، وذلك بعد ترتيبها وإدراجها حسب أسبقيتها وأولويتها من حيث الدرجة والتأثير ومن ثم إعداد المقترحات الكفيلة بحلها بأسرع وقت ممكن خدمة للصالح العام، وتعتمد آلية تحديد المشاكل العامة في المحافظة على ما يتوافر لدى الدوائر التنفيذية من بيانات ومؤشرات عن واقع حال مستوى الخدمات في المحافظة، وعلى مستوى الوحدات الإدارية، إذ من خلال اتصال الدوائر الخدمية بسكان المحافظة تتمكن تلك الدوائر من تحديد نسبة الاحتياج في المناطق واقتراح المشاريع التي تؤدي بالنتيجة إلى تنمية الخدمات .

٢. المجالس المحلية :

تعتمد هذه الطريقة في الأساس على نمط السياسة التشاركية المبني على تقدير احتياج المجتمع، إذ يتم من خلالها إعداد قائمة من الاحتياجات معدة وفق أولويات على مستوى الوحدات الإدارية، وتُترجم هذه الاحتياجات فيما بعد إلى مشاريع من قبل المجالس المحلية بعد الاتفاق عليها ومناقشتها مع مجلس المحافظة على مستوى الأفضية والنواحي. وتعد هذه الطريقة أفضل من حيث النتائج وتلبيتها لاحتياجات المواطنين، وتساعد أيضاً في بناء الثقة بين الحكومة المحلية والمواطن.

٣. الأعضاء واللجان:

بالنسبة إلى أعضاء مجلس المحافظة، فيحق لأي عضو إذا أدرك وجود مشكلة اجتماعية تتطلب حلاً أن يقدم مقترحاً رسمياً ثم عرض الحقائق التي تؤكد صحة الفرضيات التصورية فيما يتعلق بالظواهر السطحية للمشكلة، ويجب التنبيه عليه من عدد معين من الأعضاء ليعتمده المجلس على أنه فعلاً مشكلة وحاجة اجتماعية تطلب اتخاذ الإجراءات والتدابير بشأن معالجتها.

وقبل كل شيء، على عضو مجلس المحافظة أن يكتب تقريراً تحريرياً يُحدد فيه السلوكيات المسببة للمشكلة والأطراف الصادرة منها تلك السلوكيات، وتقديم الأدلة التي تؤكد صحة التفسيرات المتصلة بطبيعة ونطاق المشاكل والاحتياجات المحلي.

أما بالنسبة إلى لجان مجلس المحافظة، فيكون لكل لجنة تخصصية أو لجنة فرعية إعداد دراسة شاملة عن المشكلات العامة وتقدير الاحتياجات المحلية، وذلك بحسب تخصص ونطاق كل لجنة.

٤. منظمات المجتمع المدني وأجهزة الإعلام :

لا يمكن انكار ما لمنظمات المجتمع المدني من دور في تحديد المشكلات الاجتماعية بصورة مهنية وعلمية، فعلى الرغم من إنحسارها في عدد قليل من تلك المنظمات المهنية والعلمية والاختصاصية، إلا أن هناك دوراً مهماً لبعض منظمات المجتمع المدني في مساعدة صناع القرار المحلي في تعريف مشاكل واحتياجات المجتمع المحلي.

أما بالنسبة لأجهزة الإعلام المسموعة والمرئية فلها دوراً كبيراً في تحديد وتشخيص مشاكل واحتياجات محلية كثيرة، ويعتمد مجلس المحافظة المشاكل المطروحة من قبل أجهزة الإعلام وذلك وفقاً لتأثيرها في الرأي العام وفي عملية إيصال تلك الاحتياجات إلى مجلس المحافظة لمعالجتها وضع السياسات العامة بحققها.

ب- إدراج المشاكل العامة في جدول أعمال مجلس المحافظة..

بعد أن يتم تحديد المشاكل والاحتياجات الاجتماعية في المحافظة من قبل الجهات المختصة، تبدأ عملية إدراج تلك المشاكل والاحتياجات في جدول أعمال الحكومة المحلية لمناقشتها وتحديد أولويات رفعها إلى السلطة المركزية ، وذلك بحسب طبيعة وأهمية وأولويات كل مشكلة مطروحة .فتبدأ مرحلة ترتيب وإعداد المشاكل والاحتياجات المحلية في المحافظة وفقاً للأجراءات التالية^١:-

١. تسمية الجهة المسؤولة عن عملية صنع السياسة العامة في مجلس المحافظة :

لكون مجلس المحافظة هو المسؤول عن صنع السياسة العامة في إطار تنمية المحافظة، ولكون عملية صنع السياسة العامة تمثل عملية التنمية بحد ذاتها فإن مجلس المحافظة يأخذ دور القائد في هذه العملية من خلال تسمية اللجنة أو اللجان المعنية بعملية اعتماد المشاكل العامة وتهيئة عملية صنع السياسة العامة .

٢. جمع البيانات وتحديد الآليات اللازمة للقيام بذلك:

وهي عملية جمع البيانات اللازمة لكل مشكلة والتدقيق فيها، وتتناول بيانات المشاكل العامة مؤشرات عن واقع حال موجود في حدود المحافظة، وأن لا تخرج المشكلات المطروحة عن نطاق السياسة العامة التي تنوي الدولة نهجها .ويتم تحديد المشاكل الواجب التصدي لها من خلال معايير تحدد مستوى أهميتها وهي:-
- المشاكل التي تتطلب حل سريع، حيث أن التأخير قد يؤدي إلى الفشل في تقديم خدمة معينة ذات أهمية كبيرة في الحياة اليومية.

- ظروف معينة قد تؤثر على أمن وسلامة المواطن أو تكون لها تبعات وخسائر مادية.

- برنامج قد يعود بالفائدة على جميع سكان المحافظة.

- تحقيق أهداف مهمة في المحافظة، أو القيام ببرامج تعود بالفائدة على شريحة كبيرة في المجتمع.

٣. وضع معايير خاصة للإستجابة للمشكلات المطروحة:

حيث تقوم الدوائر المحلية في مجلس المحافظة بوضع معايير محددة لحل المشكلات العامة وذلك وفقاً للمعايير المعتمدة في الوزارات والمعايير الدولية التي تتوافق مع ظروف الدولة وخصوصية المحافظة، وبذلك يتم تحديد نطاق و مستوى الدعم المركزي الذي يمكن ان تتلقاه المحافظة من السلطة المركزية ضمن دورها في تطبيق السياسة العامة .

بعد إكمال عملية تحديد المشاكل والاحتياجات العامة في المحافظة وبعد إتمام عملية إدراجها ضمن أجندة الحكومة المحلية تنتهي المرحلة الأولى في عملية صنع السياسة العامة ، وهي على المستوى المحلي في مجلس المحافظة.

ومما يجدر ذكره ان إقتراح المشاريع وإرسالها إلى السلطة المركزية ضمن خطة المحافظة في رسمها للسياسة العامة يجب أن يكون مدروساً، حيث يفترض أن يكون هناك مبررات لإقتراح المشروع وتوفير المعلومات التي تعطي أهمية تلك المقترحات من خلال إعداد دراسة جدوى، وذلك لضمان اقرارها كسياسات عامة في حدود المحافظة وجزء من السياسة العامة للدولة وبما لا يتعارض مع هذه الأخيرة ومع الدستور.

وهنا يثار السؤال الأكثر أهمية في هذا السياق وهو...

ان كانت متطلبات السياسة العامة في المحافظة، والتي تعد انعكاساً لواقع المحافظة وخصوصية متطلباتها وفق ما موجود على أرض الواقع، والذي يختلف من محافظة الى أخرى، ان كانت مخالفة للسياسة العامة للدولة، في جزء منها، فكيف يمكن التوفيق بين السياسة العامة للدولة وسياسة المحافظة بما يمكنها من رسم السياسة التي توفر لها افضل الخدمات واكبر المعالجات للنقص الموجود واقعاً؟

الجواب هنا نجده في نص الدستور التي تنص على " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما ^١."

والحقيقة ان هذه المادة رغم كل الانتقادات التي واجهتها باعتبارها تخالف مبادئ اللامركزية الادارية التي تحكم علاقة المحافظات غير المنتظمة في اقليم مع السلطة المركزية ، الا انها هنا تعد حلاً مقبولاً لإدارة التنوع بين احتياجات المحافظات الواقعية التي يفرضها واقع كل محافظة والتي قد تكون متغايرة بين محافظة واخرى ولا يمكن ان يجمعها نص قانوني واحد يكون كافياً لتنظيم احتياجات جميع المحافظات على حد سواء ، ففي هذه الحالة يمكن للمحافظات تعديل القوانين التي تصدر تنفيذاً لمتطلبات السياسة العامة داخل حدود المحافظة وفق ما تترأى ويحقق لها افضل مستوى من تلبية الاحتياجات المحلية . هذا فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة بين السلطة المركزية والمحافظات المحددة بموجب المادة (١١٤) من الدستور، والاختصاصات المتروكة للمحافظات، ولا يشمل الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية المذكورة في المادة (١١٠) من الدستور كونها اختصاصات يجب ان تبقى في نطاق التخطيط الحصري للأخيرة لأهميتها وخطورتها على الدولة .

الخاتمة

في نهاية البحث يمكن إجمال أهم النتائج والتوصيات كالآتي..

أولاً: النتائج

- ١- يهدف نظام اللامركزية إلى منح المحافظات حق إدارة شؤونهم المحلية وصنع القرار السياسي والإداري عبر مجالسها ومحافظيها ، مما يجعل الحكومة أكثر قدرة على اشباع للاحتياجات المحلية .
- ٢- منح الدستور العراقي وقانون مجالس غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل صلاحية اصدار التشريعات المحلية ورسم السياسات العامة ضمن حدودها الجغرافية، بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.
- ٣- تعتمد عملية تحديد المشاكل العامة في المحافظة على آليات متعددة تشمل عدة مستويات بدءاً من المحافظ، المجالس المحلية، لجان مجلس المحافظة، بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدني والإعلام.
- ٤- في حال وجود خلاف بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم حول الاختصاصات المشتركة، تكون الأولوية لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وفق المادة (١١٥) من الدستور، مما يتيح مرونة في معالجة الاحتياجات الخاصة لكل محافظة.
- ٥- تواجه مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم تحديات كبيرة وعديدة ، أبرزها ضعف الخبرة الفنية والإدارية، ورداءة البنية التحتية، فضلاً عن تشتت القرار نتيجة كثرة الكيانات والانتلافات السياسية داخل المجلس الواحد.

ثانياً: التوصيات .

- ١- ضرورة اعتماد آليات رصينة في تعيين وتكليف الكوادر الإدارية والفنية في الحكومات المحلية، والابتعاد عن المحسوبية والوساطات لضمان مسنوى عالي من جودة الأداء.
- ٢- أهمية اشتراط الخبرة الفنية والإدارية في مرشحي مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وتكثيف الدورات التدريبية للأعضاء والموظفين لرفع مستواهم العلمي والعملية في صياغة السياسات العامة في المحافظة .
- ٣- العمل على تخصيص ميزانيات كافية لمعالجة الدمار العمراني في المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وتطوير البنى التحتية كشرط أساسي لنجاح أي سياسة عامة محلية.
- ٤- ضمان أن يكون التخطيط المحلي ضمن الإطار العام لسياسات الدولة مع مراعاة مبررات المشاريع من خلال دراسات جدوى دقيقة لضمان إقرارها وتمويلها مركزياً.

٥- تشجيع المشاركة التشاركية مع المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في تقدير احتياجات المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، مما يساهم في بناء الثقة بين الحكومة المحلية والمواطن وضمان دقة تحديد المشكلات التي تواجهها .

الهوامش

- ^١ حسين عباس مهنا، تجربة الحكم المحلي في العراق من الدولة البسيطة الى الدولة المركبة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بغداد، ٢٠١٨، ص١٤٨.
- ^٢ د. طه حميد العنبيكي، العراق بين اللامركزية الادارية والفيدرالية، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ط١، ابو ظبي، ٢٠١٠، ص٣٦.
- ^٣ علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق، مقال منشور على الرابط الالكتروني <https://www.nahrainuniv.edu.iq/en/node/3207>
- ^٤ سجي جاسم هميم، دور مجالس المحافظات في رسم السياسة المالية : العراق بعد ٢٠٠٥ انموذجاً، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد، ٢٠١٩، ص١٣٢.
- ^٥ د. طه حميد العنبيكي، المصدر السابق، ص٥٤.
- ^٦ مصطفى نزهان التميمي، دور مجالس المحافظات في الجوانب التشريعية والرقابة على اداء المؤسسات الحكومية، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية ، العدد (٥٠٧٣)، ٢٠٢٥، ص ١٥٦.
- ^٧ سجي جاسم هميم، المصدر السابق ، ص١٤٤.
- ^٨ خالد كاظم الابراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق ، ط١، داراوما، بغداد ، ٢٠١٥، ص١٦.
- ^٩ سجي جاسم هميم، المصدر السابق ، ص١٣٠.
- ^{١٠} سجي جاسم هميم، المصدر السابق ، ص١٣٧.
- ^{١١} اسماعيل علوان التميمي، مشاكل المحافظات..الاسباب والحلول/ بحث منشور على موقع الحوار المتمدن ، ٢٠١١: <https://m.ahewar.org/s.asp?aid=248749&r=0>
- ^{١٢} فراس الوجاح، النظام القانوني لاجراءات مجالس المحافظات بين الحقوق والواجبات ، ط١، الراصد للطبوعات، بغداد، ٢٠١٨، ص١٢٥.
- ^{١٣} د.عبد العزيز عليوي العيساوي، اليات صنع القرار في مجالس المحافظات ..التحديات وفرص الاصلاح، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، ٢٠٢٤، ص٢٧.
- ^{١٤} المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المصادر :

- ١- اسماعيل علوان التميمي، مشاكل المحافظات..الاسباب والحلول/ بحث منشور على موقع الحوار المتمدن ، ٢٠١١: <http://m.ahewar.org/s.asp?aid=248749&r=0>
- ٢- خالد كاظم الابراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق ، ط١، داراوما، بغداد ، ٢٠١٥.
- ٣- حسين عباس مهنا، تجربة الحكم المحلي في العراق من الدولة البسيطة الى الدولة المركبة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بغداد، ٢٠١٨.
- ٤- سجي جاسم هميم، دور مجالس المحافظات في رسم السياسة المالية : العراق بعد ٢٠٠٥ انموذجاً، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد، ٢٠١٩.
- ٥- د. طه حميد العنبيكي، العراق بين اللامركزية الادارية والفيدرالية، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ط١، ابو ظبي، ٢٠١٠، ص٣٦.
- ٦- د.عبد العزيز عليوي العيساوي، اليات صنع القرار في مجالس المحافظات ..التحديات وفرص الاصلاح، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، ٢٠٢٤، ص٢٧.

- ٧- علي عبد الرزاق الخفاجي، الحكومات المحلية وصنع السياسة العامة في العراق، مقال منشور على الرابط الإلكتروني <https://www.nahrainuniv.edu.iq/en/node/3207>
- ٨- فراس الوجاح، النظام القانوني لاعضاء مجالس المحافظات بين الحقوق والواجبات ، ط١، الرافد للمطبوعات، بغداد، ٢٠١٨.
- ٩- مصطفى نزهان التميمي، دور مجالس المحافظات في الجوانب التشريعية والرقابة على اداء المؤسسات الحكومية، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية ، العدد (٧٣)- (٥) ، ٢٠٢٥.
- ١٠-دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.