

فاعلية السياسات المحلية لمجلس محافظة الأنبار في العراق

أسم الباحث * أحمد أرحيم عبدالله الفلاحي

ملخص

هدفت الدراسة لقياس فاعلية سياسات مجالس المحافظات غير المنتظم في إقليم في العراق، لمعرفة عوامل نجاحها، وأسباب فشلها في صنع السياسات العامة وتقديم الخدمات الأساسية والتنمية الشاملة للمجتمع المحلي الذي أنتخبها، ضمن تطبيقها لنظام اللامركزية الإدارية في محافظات، لذا أخذت الدراسة مجلس محافظة الأنبار كنموذج دراسة حاله لتشخيص واقع أداءه وآفاق تطويره، ومعرفة إختصاصاته وصلاحياته ومدى إلتزامه بتنفيذ المهام المناطة به.

Abstract

The study aimed at measuring the effectiveness of the policies of the non-regular provincial councils in Iraq, to determine their success factors, and the reasons for their failure to make public policies and provide basic services and comprehensive development of the local community that elected them. As part of its application of administrative decentralization in the provinces, so the study took the Anbar Provincial Council as a model case study to diagnose the reality of its performance and prospects for development, and knowledge of its powers and the extent of its commitment to carry out the tasks assigned to it.

* أحمد أرحيم عبدالله الفلاحي، باحث ماجستير في العلاقات الدولية كلية التجارة جامعة حلوان

المقدمة

أصبح اليوم وبما لا يقبل الشك، بأن الإدارة المحلية تمثل إحدى التطورات الديمقراطية المعاصرة في فلسفة الإدارة الحديثة وممارسة فاعلة من ممارساتها الأكثر تلائماً مع التغييرات المتسارعة في عالم الإدارة. وقد تعاضمت أهميتها بعد قيام الدولة الحديثة في العراق وتحولها من النظام الشمولي إلى النظام الديمقراطي، حيث صاحب هذا التحول تعدد وتنوع في وظائف الدولة الجديدة، الأمر الذي حتم توزيع مهامها مركزياً ومحلياً حيث شرعت بإجراء إنتخابات محلية في عموم العراق بعد أن ضمن دستور الدولة ذلك إذ أعطى الكثير من الصلاحيات لتلك الحكومات المحلية بما فيها رسم السياسات المحلية.

أهمية البحث

تكمن أهمية البحث بمعرفة فاعلية سياسات مجلس محافظة الأنبار من خلال تقويم سياساته للتعرف على واقع الخدمات المقدمة من المجلس المنتخب لمواطنيه، ولمعرفة إيجابياته وسلبياته، من أجل توظيف ما موجود من إيجابيات لزيادة كفاءة المجلس وتعميقها، وتفادي السلبيات والعقبات التي يواجهها وإمكانية التغلب عليها بالشكل الذي يؤدي الى زيادة فاعلية مجلس المحافظة.

أهداف البحث

إن الهدف وراء هذا البحث التعرف على مشاكل وتشخيص المعوقات التي يواجهها المجلس، وعليه وضع الباحث جملة من الأهداف يسعى إلى تحقيقها منها:

1. قياس مدى فاعلية مجلس المحافظة في تحقيق غايات وأهداف المجتمع المحلي من الخدمات الأساسية الى جانب التنمية السياسية والإقتصادية والإجتماعية.
2. إجراء تقييم لسياسات مجالس المحافظات لتشخيص مواطن الخلل من خلال تسليط الضوء على الجوانب الإيجابية والسلبية في أداء مجلس محافظة الأنبار، ووضع بعض المقترحات التي تسهم في حل بعض المشاكل.
3. دراسة آفاق تطوير المجالس المحلية في محافظة الأنبار، وذلك من خلال ما سيقدمه الباحث من توصيات مهمة في إطار التقويم.

إشكالية الدراسة

إن حداثة تطبيق اللامركزية الإداري في العراق وغياب الخطط التي تساعد على تطوير الحكم المحلي، سيؤدي الى ظهور جملة من المشاكل والمعوقات أثناء التطبيق والتي ستؤثر على عمل الحكومات المحلية، وبالتالي تؤدي الى عدم تحقيق التنمية المحلية، لذا يسعى البحث الى تقويم فاعلية سياسات المجالس المحلية وآفاق تطويرها. وبناء على ذلك يمكن حصر مشكلة في الإجابة على التساؤلات الآتية:

1. ما هي آليات إتخاذ القرار في مجلس محافظة الأنبار؟
2. ما هي خطوات عملية صنع السياسات العامة المحلية في محافظة الأنبار وكيف يتم تمويلها؟
3. ماهي المؤشرات والمقاييس المستخدمة في قياس مدى فعالية وكفاءة السياسات المطبقة في المجلس المحلي للمحافظة؟

منهجية الدراسة

لأجل تقديم بحث علمي موضوعي، وجد الباحث ضرورة استخدام المنهج الوصفي التحليلي، لكونه منهجاً يساعد على التحليل الشامل والعميق للمشكلة التي هي قيد البحث، وأيضاً لكونه ملائماً لدراسة الظواهر الإجتماعية، وذلك لغرض تحديد نطاق عمل هذه المجالس والسياسيات التي تتبعها، وتحليل واقعها وتشخيص العلل وتقويم أدائها، فضلاً عن إنه يمتاز بتقديم البيانات عن واقع الظواهر وتوضيح العلاقة بين أسبابها ونتائجها، ويقوم بتحليلها والتعرف على العوامل المؤثرة فيها ويخرج بالإستنتاجات والتوصيات بشأنها.

تقسيم البحث

المبحث الأول: الجانب النظري للسياسات العامة.

المبحث الثاني: الجانب التطبيقي: مجلس محافظة الأنبار.

الخاتمة: الإستنتاجات والتوصيات

المبحث الأول: الجانب النظري للسياسات العامة

أن دراسة الجوانب النظرية لأي موضوع بحثي يساعد في تعميق الفهم والتعرف أكثر على بعض المفاهيم، وفي تقديرنا هي مسألة أساسية للإحاطة بجوانب البحث بشكل تفصيلي، وهي ضرورية في بحث حيثيات الموضوع البحثي، وبناءً على ذلك سيتم التركيز في هذا المبحث على مختلف مفاهيم السياسة العامة من خلال تقسيمه إلى مطلبين تناول في الأول مفهوم السياسة العامة وعناصرها، بينما نخصص المطلب الثاني للحديث عن مراحل عملية صنع السياسة العامة.

المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة

أولاً: تعريف السياسة العامة

يحفل الفكر السياسي والاجتماعي المعاصر بالعديد من المفاهيم والتعريفات والتصورات والإجتهادات في تعريف السياسة العامة، حيث إن هنالك تعريفات متعددة ومتباينة، تتفاوت من حيث البساطة والتعقيد والواضح، ويمكن القول إن إختلاف هذه التعاريف مرده الى إختلاف وجهة نظر كل باحث ومنطلقاته الفكرية والأيدولوجية، إذ يُعرفها (جيمس اندرسون James Anderson) أنها "برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع"، فالتعريف يركز على ما يتم فعله في إطار ما يستوجب أو يراد فيه تمييزاً للسياسة من القرار الذي هو مجرد خيار من بين البدائل.⁽¹⁾

يعرف (هارولد لازويل H. Lasswell) السياسة العامة بأنها "من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة أو النفوذ، والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة".⁽²⁾ أما (توماس داي Thomas R. Day) عرفها من خلال تعريفات متعددة، في سبيل الإلمام بمهارات النشاط الحكومي "إنها ما تختار الحكومات القيام به أو عدم القيام به ضمن مجال معين"، وايضاً أنها "عملية لضبط النزاعات داخل

1- جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط3، 2007، ص15.

2- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط4، 2016، ص34.

المجتمع". واخيراً أنها "عملية تضبط السلوك وبيروقراطيات التنظيم، وتوزيع المنافع وإستحصال الضرائب".⁽³⁾

أن من التعاريف الجيدة للسياسة العامة ما قدمه **(بي غاي بيترز Peters)** عندما وصفها بلغة إدارية حيث قال إنها "مجموعة النشاطات الحكومية التي تؤثر في حياة الناس سوأءا قامت الحكومة بهذه النشاطات بنفسها أو أنها قامت بها من خلال مندوبين أو وكلاء لها". ويلاحظ أن الجديد في هذا التعريف هو الجانب الإداري حيث هناك احتمالية أن تكون الحكومة قد فوضت إتخاذ وإدارة السياسة العامة إلى جهات غير حكومية.⁽⁴⁾

يعرفها **(خيري عبد القوي)** بأنها "تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة، والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها، تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تتطوي على حل مرضي للمشكلة".

يعرفها **(علي الدين هلال)** بأنها "سلوك هادف تقوم به الحكومة أو إحدى الهيئات في مجال عام، ويختلف العام في هذا المقام من مجتمع لآخر ووفقاً لطبيعة الثقافة أو الايديولوجية السائدة وكذلك وفقاً لتوجهات النظام السياسي وعلاقة الدولة بالمجتمع، وبصفة عامة فان أية سياسة عامة تتضمن عناصر الأهداف وتخصيص

³ -Thomas R. Day, understanding public policy, United State: Pearson Education. Inc, 14th ed, 2013, p3.

⁴ - عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة النظرية والتطبيق، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ط1، 2010، ص19.

الموارد وتحديد الآليات والأساليب كما أن أية سياسة عامة تتضمن مراحل رسم السياسة العامة وتنفيذها وتقييمها".⁽⁵⁾

ثانياً: عناصر السياسة العامة

إن هيكلية السياسة العامة ترتبط وتتشكل، عبر مجموعة من العناصر تمثل محصلة مفاهيم مترابطة ومتفاعلة، تنبثق عن فهمنا الأكاديمي التحليلي (النظري والعملية) لماهية السياسة العامة، والتي يمكن التطرق إلى مضامينها ومكوناتها من خلال التعرف إلى أهم عناصرها الأساسية والتي تتمثل في الآتي:

1. المطالب السياسية

هي كل ما يقدم وي طرح على طاولة المسؤولين في الحكومة، من قبل أبناء المجتمع والمواطنين عموماً. بصرف النظر عن هوياتهم وأجناسهم وصفاتهم الرسمية وغير الرسمية، والتي تحت الحكومة نحو التحرك إزاء القضية المعروضة أمامها.

2. قرارات السياسة العامة

تتعلق بكل ما يصدر من الجهات الرسمية المخولون رسمياً بإصدار الأوامر والتوجيهات، المعبرة عن محتويات وإجراءات السياسة العامة من قرارات تشريع القوانين أو أوامر لأغراض التنفيذ أو وضع القواعد الإدارية أو تقديم التفسيرات القضائية بشأن تطبيق القوانين.⁽⁶⁾

3. إعلان مضمون السياسة

5- نعمة عباس الخفاجي وصلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، عمان: دار البيازوري العلمية للنشر والتوزيع، ط1، 2015، ص192.
6- غارو حسيبة، دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة، دراسة حالة الجزائر من 1997-2007، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2012، ص58-59.

تمثل الخطابات والإعلانات الرسمية أو عبارات موحية بسياسة عامة، وتشمل الأوامر الشفهية والتفسيرات القانونية والضوابط المحددة للسلوك وآراء الحكام والقضاة وحتى خطب المسؤولين وشعاراتهم التي تعبر عن المقاصد العامة والأغراض المطلوب تحقيقها والأعمال الموجهة نحوها، فقرارات السياسة العامة هي غير القرارات الروتينية المعتادة.

4. مخرجات السياسة العامة

هي الإنعكاسات المحسومة الناجمة عن السياسة العامة وفي ضوء قرارات السياسة والتصريحات التي يلتبسها المواطنون من الأعمال الحكومية، ولا تشمل الوعود والنوايا، وقد تكون المخرجات المتحققة عن السياسة العامة بعيدة أو مختلفة عما يتوقع تحقيقه أو ما تنص عليه السياسة نفسها.

5. آثار السياسة

تمثل النتائج التي يتلقاها المجتمع من تطبيق السياسات العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة، التي تجسد موقف الحكومة إزاء القضايا او المشكلات، فلكل سياسة عامة جرى تنفيذها آثار معينة، قد تكون إيجابية لكنها مصحوبة بمضاعفات وأثار سلبية، تحتاج تبني سياسات عامة جديدة أو ملحقة بسابقتها.⁽⁷⁾

المطلب الثاني: مراحل عملية صنع السياسة العامة

تركز عملية صنع السياسة العامة على الآليات والمراحل التي تتم فيها صياغة سياسة الحكومة، رغم أن هذه العملية قد تختلف من دولة لأخرى، إلا إنها تمر

7- جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، مرجع سابق ذكره، ص18.

بمراحل متعددة تختلف في طبيعتها وحدتها وتعقيدها تبعاً لطبيعة النظام السياسي القائم وتطوراتها.⁽⁸⁾ إذ ننطوي على المراحل الآتية:

أولاً: تحديد المشكلة العامة

يتطلب صنع سياسة حكومية لعلاج مشكلة عامة تحديداً وتعريفاً واضحين ودقيقين لطبيعة المشكلة التي يعاني منها المجتمع الذي يُسعى لإيجاد حل لها، إذ يعد تحديد وتعريف المشكلة العامة من أهم خطوات رسم السياسة العامة. فالمشكلة العامة هي المحفز للتحرك الحكومي الموجه للبدائل المناسبة وفقاً لطبيعة المشكلة إن كانت داخلية أم خارجية، كل ذلك يساعد على تحديد عملية صنع السياسة الملائمة.⁽⁹⁾

ثانياً: جمع المعلومات عن المشكلة

تمثل المعلومات العمود الفقري لكل مرحلة من مراحل صنع السياسات العامة، وإن وجود مشكلة ما والسعي إلى إيجاد حلول لها يستدعي وضع سياسة عامة، هذه الأخيرة تتطلب تواجد منظومة وافية من المعلومات التي تساعد على إدراك المشكل وأبعاده وإنعكاساته.⁽¹⁰⁾

ثالثاً: صياغة البدائل

تحتاج هذه المرحلة إلى درجة عالية من الفهم والتصور والخيال والمرونة في إستقراء المعلومات وإستكشاف كل البدائل الممكنة لحل المشكلة، وبالتالي يجب على

8- عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة النظرية والتطبيق، مرجع سابق ذكره، ص68.

9- Michael E. Kraft and Scott R. Furlong, Public Policy; Politics, Analysis, and Alternatives, Washington: CQ press, 3rd ed, 2010, p74-76.

10- ضميري عزيزة، الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر، رسالة ماجستير في التنظيمات السياسية والإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2008، ص51.

صانع السياسة رصد كافة البدائل القابلة للتنفيذ مع تحديد التكلفة والعائد المتوقع من تنفيذ كل بديل، وهذا يرجع إلى قدرة صانع السياسة على إيجاد بديل متعدد. (11)

رابعاً: تقييم البدائل

تعتبر هذه الخطوة الأكثر أهمية من مراحل عملية صنع السياسة العامة، إذ أنه بمجرد تحديد السياسات البديلة يتم تقييم كل منها بدقة، حيث تُخضع جميع البدائل المتاحة للنقاش والتشاور والتفاوض، إذ يتم وضع معايير للمفاضلة بين البدائل المتاحة بالقدر الذي يعين في ترتيبها وفق أولويات محددة، حيث يتم من خلالها البت في نقاط معينة لصالح أو ضد كل بديل وصولاً لاختيار البديل الأفضل. (12)

خامساً: صياغة السياسة العامة

يتم في هذه المرحلة إتخاذ قرار أو صدور تشريع أو قانون يجسد الأهداف التي تسعى السياسة العامة لتحقيقها. وتتضمن هذه المرحلة إمكانية تبني مقترحات سياسة عامة أو تعديلها أو رفضها أو قبول بديل معين. إذ تتميز هذه مرحلة بإختيار الحكومة لبديل واحد بإعتباره أفضل البدائل لحل المشكلة المطروحة وأكثر إنسجاماً مع التوجهات السياسية للنظام السياسي.

سادساً: تنفيذ السياسة العامة

يعد التنفيذ المرحلة التي يقل فيها عدد المشاركين، إذ يتطلب التنفيذ توفر وسائل كافية وإجراءات تنظيمية وكفاءة إدارية وتفويضاً من الجهاز الإداري لإتخاذ

11- غارو حسبية، دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة، مرجع سابق ذكره، ص70.
12 -Owen E. Hughes, Public Management and Administration An Introduction, London: Palgrave Macmillan, 4th ed, 2012, p120-121.

التدابير اللازمة للتنفيذ، حيث يتم في هذه المرحلة ترجمة عمليه لما تم إعتماده من سياسة عامة من قبل النظام السياسي.⁽¹³⁾

سابعاً: متابعة وتقييم التنفيذ

تتطلب هذه المرحلة عدم التوقف عند مرحلة تنفيذ البديل، وإنما لا بد من متابعته ومراقبته، بالشكل الذي يعزز من إستمراريته التطبيقية والعملية، فضلاً عن إمكانية نجاحه في تحقيق النتائج المتوخاة منه. أذ لا يكتفي صانع السياسة العامة بمجرد المتابعة والمراقبة للبديل، إنما عليه أيضاً أن يباشر التقييم الموضوعي للنتائج المتحققة من تنفيذه.⁽¹⁴⁾

13- احمد مصطفى حسين، مدخل لتحليل السياسات العامة، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، ط2، 2012، ص258.

14- نعمة عباس الخفاجي وصلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، مرجع سابق ذكره، ص200.

المبحث الثاني: الجانب التطبيقي: مجلس محافظة الأنبار

خصص هذا المبحث في بيان الجانب التطبيقي للبحث في مجلس محافظة الأنبار من خلال التعريف بآليات إتخاذ القرار، ومراحل عملية صنع السياسة المحلية فيه، وأخيراً فاعلية سياسات المجلس على المستوى التشريعي.

المطلب الأول: آليات إتخاذ القرار في مجلس محافظة الأنبار

تمر عملية إتخاذ القرار في مجلس المحافظة، بمراحل عديدة بدءاً من إقتراح تشريع وصولاً إلى إصداره وإقراره. سنحاول فيما يأتي بيان هذه المراحل وكالاتي:

1. إقتراح التشريع

تمثل عملية إقتراح التشريع المرحلة الأولى من مراحل عملية إتخاذ القرار، وهو حق ثابت للمجلس وركناً أساسياً في عملية التشريع. إذ إن مقترحات التشريعات يتم تقديمها من قبل أية جهة رسمية أو غير رسمية في المحافظة.⁽¹⁵⁾

2. مناقشة مقترح التشريع

لكي يصبح مقترح التشريع قراراً نافذاً لا بد من أن يوافق عليه المجلس، حيث تقوم اللجنة المتخصصة بقراءة مقترح التشريع قراءة أولى ويعرض للنقاش وإبداء الملاحظات من قبل الأعضاء، ومن ثم تتم القراءة الثانية لمقترح التشريع في الجلسة

15- خالد كاظم عودة الإبراهيمي، الإختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق دراسة مقارنة، بيروت: منشورات الضفاف، ط1، 2015، ص99.

الثانية أي خلال سبعة أيام من تاريخ القراءة الأولى وعلى الأعضاء تقديم إقتراحاتهم وملاحظاتهم مكتوبة للجنة المتخصصة لأخذها بنظر الإعتبار.

3. إقرار مقترح التشريع

الإقرار هو عمل يقصد به توثيق الوجود القانوني للتشريع ووضعه موضع التنفيذ، حيث يتعين على مجلس المحافظة بعد الإنتهاء من مناقشة مقترح التشريع إتخاذ القرار بشأنه من خلال التصويت عليه.⁽¹⁶⁾

4. المصادقة على مقترح التشريع وإصداره

تكتسب القواعد التشريعية صفة الإلزام بإتتمام عملية إصدارها، حيث يمثل التصديق التصرف الذي يمنح طبقاً له رئيس المجلس الموافقة الضرورية على خروج القانون وقابليته للتطبيق. حيث أناطه النظام الداخلي لمجلس محافظة الأنبار لرئيس المجلس التوقيع على القرارات التي يصدرها المجلس بعد موافقة المجلس عليها.⁽¹⁷⁾

5. نشر مقترح التشريع نفاذة

يقصد به تمكين الأفراد من العلم بالقرار ليكونوا ملزمين بأحكامه، فالتشريع يصبح نافذاً في ذاته بمجرد إصداره، ولكنه لا يصبح ملزماً إلا بعد نشره، وبناءً على ذلك ووفقاً لما جاء في النظام الداخلي لمجلس محافظة الأنبار الذي بين تُصدر التشريعات المحلية من قبل المجلس بعد التصويت عليها بشكل نهائي ويصار إلى نشرها وتعتبر نافذة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية للمجلس.⁽¹⁸⁾

16- المادة (109 و112) من النظام الداخلي لمجلس محافظة الأنبار، لسنة 2012 المعدل، ص47-48.
17- علاء عبدالحسين العنزي، التشريعات المحلية في القانون العراقي، العراق: مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل/ كلية القانون، المجلد7، العدد3، 2015، ص244.
18- خالد كاظم عودة الإبراهيمي، الإختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، مرجع سابق ذكره، ص118.

المطلب الثاني: مراحل عملية صنع السياسات المحلية في مجلس محافظة الأنبار
أستطاع الباحث خلال تناوله الجانب النظري للبحث المتمثل بالسياسات العامة وكيفية صنعها، وكذلك قيامه بحضور جلسة دورية إعتيادية في مجلس المحافظة وإجراء المقابلات مع بعض أعضاء المجلس، التعرف على الخطوات التي تمر بها عملية صنع السياسات المحلية في مجلس المحافظة والتي سيتم بيانها كالآتي:

1. تحديد المشاكل في المحافظة

تعد هذه المرحلة الأساس في إعداد السياسة العامة للمحافظة، إذ تتضمن مجموعة عمليات تقوم بها السلطة المحلية من 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. حيث يتم معرفة وتحديد المشاكل الإجتماعية من خلال عدة جهات تكون على تماس وإتصال مباشر مع المواطنين المحليين وأكثر معرفة بمشاكلهم وإحتياجاتهم.⁽¹⁹⁾

2. إدراج المشاكل العامة في جدول أعمال مجلس المحافظة

إن عملية إدراج المشاكل والإحتياجات الإجتماعية في جدول أعمال مجلس المحافظة تبدأ بعد أن يتم تحديد تلك المشاكل والإحتياجات في المحافظة، وذلك بحسب طبيعة وأهمية وألوية كل مشكلة مطروحة. حيث يقوم مجلس المحافظة

19- جاسم محمد حمد الحلبوسي، عضو مجلس محافظة الأنبار ورئيس لجنة الاستثمار، مقابلة شخصية، الأنبار: بتاريخ 2017/8/22.

بتسمية اللجان المعنية بعملية إعتاد المشاكل العامة وتهيئتها لعملية صنع السياسة العامة على المستوى المحلي.⁽²⁰⁾

3. جمع البيانات اللازمة عن المشكلة

تعتبر مرحلة جمع البيانات اللازمة عن المشكلة والتدقيق فيها من أهم المراحل، إذ يتم تناول بيانات المشاكل العامة على شكل مؤشرات تمثل واقع حال موجود في حدود المحافظة، حيث يتم جمعها من خلال عدة طرق منها: مكتب شؤون المواطنين، اللجان المتخصصة بجمع البيانات والمعلومات وبالتواصل مع الدوائر التنفيذية، الزيارات الميدانية لأعضاء مجلس المحافظة، المجالس المحلية والبلدية والوحدات الإدارية، المديرية والدوائر المعنية ذات العلاقة بالمشكلة، المكاتب الإستشارية ومراكز جمع المعلومات في المحافظات.

4. تقديم الحلول وتهيئة البدائل بشأن المشاكل

يتم في هذه المرحلة تقديم الحلول والمقترحات لمعالجة المشاكل المطروحة في برنامج عمل المجلس لكي يتم إدراجها ضمن قائمة المشاريع الجاهزة أمام مجلس المحافظة لأجل إقرارها كسياسات عامة في المحافظة ووفقاً لتخصيصات تنمية الأقاليم، ووفقاً للمعايير التي نص عليها الدستور وهي عدد السكان، والموارد المتاحة، والإحتياج.⁽²¹⁾

20- محمد عبدالله أمين، رسم السياسات المحلية وأثرها على أداء محافظة بغداد، رسالة ماجستير في الإدارة العامة، قسم الإدارة العامة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2014، ص41.

21- شلال ناجي عبيد، عضو مجلس محافظة الأنبار ورئيس اللجنة القانونية وشؤون المجالس، مقابلة شخصية، الأنبار: بتاريخ 2017/9/12.

5. نقاش عام لإختيار البديل المناسب

تخضع جميع الحلول والمقترحات في هذه المرحلة للنقاش ليتم المفاضلة بين البدائل المطروحة وإختيار أحدها وفقاً للمعايير الفنية والإقتصادية التي يجدها مجلس المحافظة أساسية في وضع الأولويات لمشاريع التنمية على مستوى المحافظة.

6. إقرار السياسة العامة وتمويلها

تعد مرحلة إقرار السياسة العامة وتمويلها آخر مرحلة من مراحل صنع السياسة العامة على المستوى المحلي، حيث يتم عرض المقترحات على مجلس المحافظة لمناقشتها والمصادقة عليها، بعد ذلك يتم إرسال قائمة المشاريع النهائية لوزارة التخطيط لغرض الموافقة عليها وتخصيص المبالغ اللازمة لها بعد مناقشة جدواها مع ممثلي المحافظة، وبعد الموافقة عليها ترجع المقترحات إلى مجلس محافظة الأنبار لتقوم اللجنة القانونية بعرضها على المجلس ليتم مناقشتها والتصويت عليها وإقرارها كسياسات عامة قابلة للتنفيذ في حدود المحافظة.⁽²²⁾

المطلب الثالث: فاعلية سياسات مجلس محافظة الأنبار على مستوى التشريعات

لقياس فاعلية سياسات مجلس المحافظة سنقوم بعملية تقويم لها لتساعدنا على معرفة كفاءة تنفيذ القرارات والبرامج المحلية ومدى فاعليتها، بما أن مجلس المحافظة يُعدّ السلطة التشريعية والرقابية الأعلى في المحافظة وهو المسؤول عن إعداد

22- عدال عبيد ضاحي، عضو مجلس محافظة الأنبار وعضو اللجنة القانونية وشؤون المجالس، مقابلة شخصية، الأنبار: بتاريخ 2017/9/12.

السياسات المحلية فيها، إذ يمكننا معرفة كفاءة الإعداد المحلي للسياسات من خلال معرفة طبيعة أداء مجلس المحافظة والذي يتضح من خلال مرحلتين وكالاتي: أولاً: على صعيد إتخاذ القرارات: يمكننا معرفة قدرة مجلس محافظة الأنبار على إتخاذ القرارات من خلال معرفة عدد الفقرات التي أنجزت من جدول أعماله وعدد القرارات المتخذة، إذ تمكن مجلس المحافظة خلال الدورة الإنتخابية الأولى من إتخاذ (291) قرار متنوعه في مختلف المجالات، والجدول رقم (1) يبين عدد الفقرات التي أنجزت من جدول أعمال المجلس وكالاتي:

جدول رقم (1) معدل عدد الفقرات المنجزة من جدول الأعمال في الدورة الأولى

| القرارات المتخذة | النسبة المئوية | معدل المنجز من الفقرات | معدل فقرات جدول الاعمال | الدورة الاولى |
|------------------|----------------|------------------------|-------------------------|---------------|
| 54 | %40 | 2 | 5 | 2009/4/11 |
| 78 | %28 | 2 | 7 | 2010 |
| 74 | %33 | 2 | 6 | 2011 |
| 72 | %40 | 2 | 5 | 2012 |
| 13 | %25 | 1 | 4 | 2013/4/11 |

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات التي حصل عليها من مكتب رئيس المجلس وقسم مقرر المجلس.

بينما أنجز مجلس المحافظة خلال الدورة الثانية (219) قرار، ويبين الجدول رقم (2) معدل فقرات جدول أعمال المجلس ومعدل الفقرات التي أنجزت منها:

جدول رقم (2) معدل عدد الفقرات المنجزة من جدول الأعمال في الدورة الثانية

| القرارات المتخذة | النسبة المئوية | معدل المنجز من الفقرات | معدل فقرات جدول الاعمال | الدورة الثانية |
|------------------|----------------|------------------------|-------------------------|----------------|
| 20 | %40 | 2 | 5 | 2013/8/21 |
| 54 | %33 | 2 | 6 | 2014 |
| 40 | %40 | 2 | 5 | 2015 |
| 45 | %50 | 3 | 6 | 2016 |
| 60 | %43 | 3 | 7 | 2017/12/31 |

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات التي حصل عليها من مكتب رئيس المجلس وقسم مقرر المجلس.

تظهر لنا نتائج الجدولين مدى خبرة المجلس في تحديد فقرات جدول أعماله ومدى قدرته على إنجازها، إذ يلاحظ التباين بين معدل جدول الأعمال ومعدل المنجز منها خلال الدورتين، مثال ذلك أن توضع (7) فقرات في جدول الأعمال ولا ينجز منها سوى اثنتين أو ثلاث فقرات، إذ يدل هذا على قلة خبرة المجلس في تحديد أولوياته وعدم فهمه لقضاياها بالشكل الذي يساعده على تحديدها بوضوح والعكس صحيح، أي أنه كلما كان عدد الفقرات في جدول أعمال المجلس مقارباً لمعدل المنجز منها كلما دل ذلك على فهم المجلس لقضاياها وإستغلاله الأمثل للزمن وتطوره في إدارة الجلسات لتكون أكثر فاعلية وإنجازاً والتزاماً.

يلاحظ من خلال المقارنة بين الجدولين التفاوت في عدد القرارات المتخذة خلال دورتي مجلس محافظة الأنبار، إذ إرتفعت عدد القرارات المتخذة خلال الدورة الأولى قياساً بالدورة الثانية التي شهدت عدم إستقرار أمني نتيجة لإحتلال داعش

لأراضي واسعة من المحافظة وما رافقها من دمار كبير في البنى التحتية للمحافظة وتهجير عدد كبير من سكانها، مما أضطر مجلس المحافظة لإتخاذ مكان بديل خارج المحافظة لإدارة شؤون المحافظة والتركيز على تقديم المساعدات للنازحين وتوفير أماكن لإيوائهم وأيضاً تقديم الدعم للعمليات العسكرية الرامية لتحرير المحافظة. بالإضافة إلى ذلك تأثير التحالفات التي تلتزم بها الكتل السياسية داخل المجلس سلباً وإيجاباً على أداء المجالس، فقد يتفق أعضاء الكتل المؤتلفة في تحالف على عرض موضوع في جلسة المجلس وتميره بالتصويت إذا كانوا أغلبية أو يكون العكس أن يتفقوا على عدم تمرير الموضوع من خلال الإمتناع عن التصويت أو التصويت بالضد منه، مما قد يسبب الإتفاق السياسي صعوبة في إتخاذ القرارات مما يعطل جلسات المجلس. ولأن تجربة مجالس المحافظات في العراق ما زالت فتية ولم تنضج بعد، فإنها لم تسمح لمزيد من الممارسات التي تبين إيجابية التنوع في الأحزاب أو الكيانات التي تعني عرض أفكار وحلول جديدة وتعني أيضاً الإستخدام الأمثل للموارد المتاحة فضلاً عن أنها تعني مرونة التعامل في حل الأزمات التي تحصل في المحافظة.

ثانياً: نسبة القرارات ذات الطابع الخدمي: أن المحافظة ما زالت تعاني من تردي الواقع الخدمي والذي تعاني منه أغلب محافظات العراق، نتيجة لتعاقب سنوات الإهمال السياسي والحروب وفقدان الأمن وعدم الإستقرار لنتيجة للإرهاب وكذلك تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي في أجهزة الدولة، وطبقاً للتقرير الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء عام 2014 فإن محافظات العراق تعاني من مشكلات

جذرية في مجالات التخطيط، الموارد البشرية، وجودة الخدمات،⁽²³⁾ وهذا ما يثبتته الأداء الضعيف لمجلس المحافظة من خلال النسبة المنخفضة للقرارات ذات الطابع الخدمي خلال دورتي المجلس على الرغم من أهمية ملف الخدمات وتحدياته الكبيرة فخلال الدورة الأولى للمجلس، كانت القرارات الخدمية في مجلس المحافظة (84) قرار من بين (291) قرار، وبنسبة لم تتجاوز (29%)، أما في الدورة الثانية كانت قرارات المجلس الخدمية (219) قرار كان الخدمي منها (42) قرار فقط، وبنسبة لم تتجاوز (19%)، والملاحظ من محاضر جلسات مجلس المحافظة الغالب عليها القرارات ذات الطابع الإداري من إقالة أو تعيين لرؤساء الوحدات الإدارية أو لمدراء الدوائر في المحافظة، أو قرارات تنظيم عمليات إدارة المحافظة، أو قرارات بخصوص فرض الضرائب والرسوم. ويمكننا القول أن دلالة إنخفاض القرارات ذات الطابع الخدمي هو ضعف أداء المجلس لحدثة التجربة، ولسوء التخطيط في تحديد الأولويات التي يعتمدها مجلس المحافظة والتي تؤثر سلباً في إتخاذ قراراته لتحسين الخدمات في المحافظة.⁽²⁴⁾

23- مديرية إحصاءات التنمية البشرية وآخرون، تقرير مسح اللامركزية الإدارية في تقديم الخدمات لسنة 2010 ، العراق: مطبعة الجهاز المركزي للإحصاء، 2011، ص5.
24- محاضر جلسات مجلس محافظة الأنبار، منشورة في الجريدة وقائع الأنبار.

الخاتمة

بناءً على ما تقدم تم التوصل إلى مجموعة إستنتاجات، وما سيبنى في ضوئها من توصيات، يرى الباحث بأن تبنيها سيؤدي إلى تطوير أداء الإدارة المحلية.

أولاً: الإستنتاجات

1. يمارس مجلس المحافظة عمله من خلال مجموعة من الآليات التي تنظم عمله وتسهل له إتخاذ القرار، بدأً من إقتراح التشريع ومناقشته ومن ثم إقراره والمصادقة عليه وصولاً إلى نشره ونفاذه.
2. يعد مجلس المحافظة الأنبار الجهة المسؤولة عن رسم السياسات المحلية في المحافظة، حيث تمر العملية بعدة خطوات إبتداءً من تحديد المشكلة وإدراجها على جدول الأعمال مروراً بمرحلة مناقشة البدائل وإختيار الأفضل ومن ثم إقرار السياسة وتمويلها وصولاً إلى تنفيذها.
3. إن فاعلية سياسات مجلس المحافظة لم تكن بالمستوى المطلوب بسبب إخفاق أعضائه بأداء المهام والواجبات المناطة بهم، الأمر الذي يتضح من خلال قدرة المجلس على إتخاذ القرار، ويمكننا معرفة ذلك من خلال عدد الفقرات التي أنجزت من جدول أعمال المجلس وعدد القرارات المتخذة وكم كان منها خدمي.

ثانياً: التوصيات

1. ضرورة قيام مجلس المحافظة بتطوير إعداد السياسات العامة على مستوى المحلي، الأمر الذي يتطلب منه القيام بعدة أمور أهمها توضيح وترسيخ مفهوم

- السياسات العامة المحلية لدى العاملين في المحافظة، وتوزيع الصلاحيات والمناصب السياسية والإدارية على أساس الخبرة والإختصاص والكفاءة.
2. أن يلتزم مجلس المحافظة بالأنظمة والقوانين التي تنظم عمله وتضبط سلوك أعضائه وتبين واجباتهم التي يجب أن يلتزموا بها، من خلال إلتزامهم بعدد جلسات المجلس التي أقرها القانون، والمواظبة على حضور جلسات المجلس الدورية ومحاسبة المتغيين عنها.
3. العمل على إختيار الأكفأ والأصلح من السياسات والمشاريع، من خلال تركيزه على إتخاذ السياسات والقرارات ذات الطابع الخدمي وإقرار المشاريع التي تحسن من البنى التحتية في المحافظة، بدلاً من تركيز جُل إهتمامه على القرارات ذات الطابع الإداري من إقالة أو تعيين للرؤساء الأجهزة الإدارية ومدراء الدوائر.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

1. جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط3، (2007).
2. فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط4، (2016).
3. عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة النظرية والتطبيق، القاهرة: المنظمة العربية للتمية الإدارية، ط1، (2010).

4. نعمة عباس الخفاجي وصلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ط1، (2015).
5. غارو حسيبة، دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة، في الجزائر من 1997-2007، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، (2012).
6. ضمبيري عزيزة، الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، (2008).
7. احمد مصطفى حسين، مدخل لتحليل السياسات العامة، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، ط2، (2012).
8. خالد كاظم عودة الإبراهيمي، الإختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، بيروت: منشورات الضفاف، ط1، (2015).
9. علاء عبدالحسين العنزي، التشريعات المحلية في القانون العراقي، العراق: مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون بابل، المجلد7، العدد3، (2015).
10. محمد عبدالله أمين، رسم السياسات المحلية وأثرها على أداء محافظة بغداد، رسالة ماجستير، قسم الإدارة العامة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، (2014).
16. مديرية إحصاءات التنمية البشرية وآخرون، تقرير مسح اللامركزية الإدارية في تقديم الخدمات، العراق: مطبعة الجهاز المركزي للإحصاء، (2011).

17. محاضر جلسات مجلس محافظة الأنبار، منشورة في الجريدة وقائع الأنبار.
18. النظام الداخلي لمجلس محافظة الانبار، لسنة 2012 المعدل.
19. جاسم محمد حمد الحلبوسي، عضو مجلس محافظة الأنبار ورئيس لجنة الاستثمار، مقابلة شخصية، الأنبار: بتاريخ 2017./8/22
20. شلال ناجي عبيد، عضو مجلس محافظة الأنبار ورئيس اللجنة القانونية وشؤون المجالس، مقابلة شخصية، الأنبار: بتاريخ 2017./9/12
20. عذال عبيد ضاحي، عضو مجلس محافظة الأنبار وعضو اللجنة القانونية وشؤون المجالس، مقابلة شخصية، الانبار: بتاريخ 2017/9/12.

ثانياً: المراجع الإنكليزية

1. Thomas R. Day, **understanding public policy**, United State: Pearson Education. Inc, 14th ed, (2013).
2. Owen E. Hughes, **Public Management and Administration An Introduction**, London: Palgrave Macmillan, 4th ed,(2012).
3. Michael E. Kraft and Scott R. Furlong, **Public Policy; Politics, Analysis, and Alternatives**, Washington: CQ press, 3rd ed, (2010).