



اسم المقال: الحكومات المحلية والفتات الهشة في العراق بعد عام 2003

اسم الكاتب: م. نور قيس الخزعلي

رابط ثابت: <https://political-encyclopedia.org/library/7805>

تاريخ الاسترداد: 2025/04/19 00:46 +03

الموسوعة السياسية هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.

لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسية – Encyclopedia Political – يرجى التواصل على [info@political-encyclopedia.org](mailto:info@political-encyclopedia.org)

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسية – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع <https://political-encyclopedia.org/terms-of-use>

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة تكريت للعلوم السياسية جامعة تكريت ورفده في مكتبة الموسوعة السياسية  
مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكرية ومتطلبات رخصة المنشاع الإبداعي التي يتضمن المقال تحتها.





: <https://doi.org/10.25130/tjfps.v2i28.182>

TJFPS

ISSUE  
28

IRAQI

Academic Scientific Journals



ISSN: 2663-9203 (Electronic)

ISSN: 2312-6639 (print)

العراقية  
المجلة الأكاديمية العلمية



Tikrit Journal For Political Science  
SINCE 2014

Contents lists available at:  
<http://tjfps.tu.edu.iq/index.php/poiltic>

Tikrit Journal For Political Science

## الحكومات المحلية والجماعات الضعيفة في العراق بعد عام 2003

### " Local governments and vulnerable groups in Iraq after 2003"

Lect. Noor Qais Al-Khazali <sup>a</sup>

University of Al-Nahrain/ College of Political Science <sup>a</sup>

\* م. نور قيس الخزعلی <sup>a</sup>

<sup>a</sup> كلية العلوم السياسية/ جامعة النهرين

#### Article info.

##### Article history:

- Received 22\4\2022
- Accepted 15\5\2022
- Available online :30\06\2022

##### Keywords:

- Governments Local
- vulnerable groups
- Iraq

**Abstract:** In 2003, Iraq witnessed a shift towards decentralized governance patterns, with the intent of searching for maximizing the handling of resources, and problems at the local levels, which could not be given priority or attention by the federal government, allowing for a large interaction space between the citizen and government institutions.

Emerged in Iraq, as a result of many errors, negatives and circumstances, groups, fragile, whose political, economic, administrative and cultural activities could not give them an important space, enabling them to be able to provide an appropriate performance that serves their reality and the reality of society and the state, in this research will focus on those groups And how did local governments interact with it.

©2022. THIS IS AN OPEN ACCESS ARTICLE UNDER THE CC BY LICENSE

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



**\*Corresponding Author:** Noor Qais Khazali ,E-Mail: [noorq2@yahoo.com](mailto:noorq2@yahoo.com), Tel:xxx , Affiliation: University of Al-Nahrain/ College of Political Science

**معلومات البحث :**

**الخلاصة :** شهد العراق عام 2003 تحولا نحو انماط الحكم الامريكي ، بقصد البحث عن تعظيم

التعامل مع الموارد، والإشكاليات على الصعد المحلية ، والتي لا يمكن ان تأخذ اهتماما او اولية

من قبل الحكومة الاتحادية، بما يسمح بإيجاد مساحة تفاعل كبيرة بين المواطن وبين المؤسسات

الحكومية.

برز في العراق ، نتيجة لخطاء وسلبيات وظروف كثيرة ، مجموعات ، هشة، لم تستطع الانشطة

السياسية والاقتصادية والادارية والثقافية من ان تعطيها حيز مهم ، يمكنها من ان تكون قادرة

على تقديم اداء مناسب يخدم واقع المجتمع والدولة ، في هذا البحث سيتم التركيز على

تلك المجموعات، وكيف تفاعل معها الحكومات المحلية .

**الكلمات المفتاحية :**

-الحكومات المحلية

-الفئات الهشة

-العراق

**المقدمة :**

عانى العراق بعد العام 2003 من وجود تحولات كبيرة مرتبطة بالاحتلال الامريكي ، وتغير نظام

الحكم وطريقة ادارة الدولة باعتماد الامركيزية السياسية (الاقاليم) والادارية ، انتهت الى اتساع المطالب

والاحتياجات المجتمعية ، مقابل بروز موضوعين :

الأول: اتساع الموارد المتاحة للدولة جراء ارتفاع مبيعات واسعار النفط ، واتساع قاعدة الدعم والمنح

والقروض الخارجية .

والثاني: يتمثل بالاتجاه الى تفكيك بنية السلطة الرمزية ، ومنح الكثير من السلطات الى مستويات عديدة ،

ومنها الفدرالية والمحافظات والمحلية ، بقصد تسهيل التعامل مع المطالب والاحتياجات، وتسريع توزيع الثروة

، وتحفيز المجتمعات المحلية على الانخراط والاندماج بالمجتمع والانتاجية والمشاركة السياسية.

رغم ان النظام السياسي والقانوني والاداري كان يستجيب نظريا للاحتجاجات والمطالب وتوزيع الثروة

واعادة دمج المجتمعات المحلية بالنظام كل اقتصاديا وسياسيا واداريا وثقافيا ، الا ان هناك اشكاليات لم

تسمح للنظام ان يعمل وفقا لاسسه النظرية والقانونية ، وهو ما جعل بعض قطاعات المجتمع تعاني ، سواء

لأسباب خاصة بكل مجموعة او لأن المستويات المختلفة للسلطات او المستويات الإدارية لم تستطع ان تتفاعل ايجابا مع اختصاصاتها ، وهو ما اظهر وجود مشاكل عده ، ومن بين المجموعات التي ظهرت معاناتها هي مشكلة المجتمعات التي اطلق عليها بالهشة او الضعيفة ، فهي لم تستطع ان تتأقلم مع التحولات الموجودة ، خاصة في المناطق بعيدة عن المركز الاتحادي او البعيدة عن مراكز المحافظات ، وتلك المجموعات تمثل على نحو خاص في فئات : النساء او الشباب الذي انخرط حديثا في سوق العمل او ذوي الاحتياجات الخاصة ، وهي مجموعات تختلف قدراتها ، ومطالبتها ، الا انها تلتقي في نقاط محددة وهي: انها مجموعات تحتاج اما الى الدعم او تبسيط الاجراءات امامها بقصد تنظيم وتسهيل انخراطها بالمجتمع والسياسة والاقتصاد وفي العوامل الثقافية .

**الاهمية والاهداف:** ان الاهمية التي ينطوي عليها البحث في هذا الموضوع تمثل في ثلاثة نقاط :

1) ان المجتمعات الهشة او الضعيفة هي مجتمعات كبيرة ، وكلما اتسع عدم حضورها او تمثيلها او ضعف اندماجها بالمجتمع السياسي والقانوني والاداري والاقتصادي والثقافي فهو يعني ان النظام قد عطل موارد مهمة ، ولم يستجب لمطالب واحتياجات مجموعات كبيرة داخله.

2) اداء الحكومات المحلية ، وهي كيانات حكومية ، كان يفترض منها ان تكون اقرب الازرع الحكومية التنفيذية والخدمة القريبة من المواطنين كافة ، والاقدر على دمجهم بالنظام والحياة ، والاقدر على ايصال مطالبهم واحتياجاتهم للنظام السياسي ، بقصد جعل النظام قادر على التعامل معها.

3) والجانب الثالث ، هو ان استمرار اشكالية تلك المجموعات ، وتجاهل او عدم فاعلية الحكومات المحلية في التعامل مع مطالب تلك المجموعات واحتياجاتها ، سيقود الى اضعف النظام واسعاف شرعيته ، وهو ما يجعله معزول عن المجتمع ، بحكم حجم تلك المجموعات ، وقلتها السكانية .

والاهداف التي يسعى البحث لبلوغها ترتبط بالبحث عن مدى علاقات التأثير والتاثير بين المتغيرين : الحكومات المحلية والفئات او المجتمعات الهشة ، في الحالة العراقية عامة ، مع اخذ بعض النماذج التطبيقية عند الضرورة ، والتي تعاملت معها الباحثة ميدانيا ، خلال العام 2021 ، لدراسة مدى انخراط تلك المجتمعات (الهشة ) بالحياة السياسية والاقتصادية والثقافية ، ومدى استجابة الحكومات المحلية لمطالبات واحتياجات تلك المجموعات ، على نحو يوضح فاعلية النظام السياسي والقانوني والاداري في التعامل مع الاحتياجات المجتمعية المختلفة ، وسيتم اخذ عينتين فقط كجوانب تطبيقية عند الاقضاء وهما : قضاء المحمودية (جنوب بغداد) وقضاء تلکيف (في محافظة نينوى) .

الاشكالية : ان الاشكالية التي يطرحها موضوع البحث هي :  
ان هناك مجموعات مهمة من الفئات او المجتمعات الهشة صارت تعاني جراء ضعف اداء الحكومات المحلية تجاه مهامها التقليدية ، وهو ما يقود للبحث عن الاسباب التي قادت الى ضعف الاداء ، وكيف يؤثر ذلك على المجتمعات الهشة .

تساؤلات البحث: والاشكالية السابقة تقودنا الى طرح عدة تساؤلات ستكون الاجابة عنها محور اهتمام هذا البحث ، وهي:  
ما هو وصف الواقع السياسي والقانوني والاداري للدولة العراقية بعد العام 2003؟  
ما هي احتياجات و أولويات المجتمعات المحلية الهشة؟

ما هي سياسات الحكومات المحلية تجاه المجتمعات الهشة ؟ وما هي المحددات امام تلك السياسات؟  
فرضية البحث: الفرضية التي ينطلق منها البحث مضمونها :  
عدم اعطاء الحكومات المحلية اهتمام لاحتياجات و مطالبات الفئات او المجتمعات الهشة (متغير مستقل) ، يقود الى جعل استمرار اولويات تلك الفئات سلبيات تحسب على اداء الحكومات المحلية (متغير تابع).

منهجية البحث : سيعتمد البحث على المنهج التحليلي الوصفي .

## اولا-اطار مفاهيمي

تبدا الدراسات بتحديد المفاهيم والمصطلحات ، باعتباره احد اهم الموضوعات في العلوم الاجتماعية لتحديد المقصود بما يكتب ، في هذا البحث يوجد مصطلحان ، الاول هو الحكومات المحلية ، والثاني هو المجتمعات الهشة ، يقتضي تحديد معناهما .

اما الحكومات المحلية ، فهو تعبير عن نوع من انواع السلطات ، التي تتجه الى ادارة منطقة صغيرة : جغرافية وادارية محددة ، تتمتع بخصوصية ، جغرافية او اقتصادية او اثنية ، وتتمتع تلك الحكومات بسلطات وصلاحيات محدودة ، في الغالب تكون سلطات وصلاحيات غير سياسية ، وتكون اكثرا الوحدات الحكومية تعاملها مع المواطنين ، كونها تمثل الحلقات الطرفية او النهائية للتعامل مع المواطنين اثناء تقديم خدمات حكومية للمواطنين <sup>(1)</sup>.

ان التعريف الذي يعطى للحكومات المحلية وفقا للمعهد الديمقراطي الوطني في واشنطن هي انها : " فرع من أفرع الحكومة الوطنية التي لها ولاية على مجموعة محددة من وظائف الدولة، ضمن منطقة جغرافية محددة ، وتشير إلى المؤسسات التي تمارس السلطة أو تنفيذ المهام الحكومية على المستوى المحلي ، وهي مهمة لأنها تلعب دورا حاسماً في الحياة اليومية للمواطنين ، ولهذا تركز على مشاركة المواطنين ، سواء بتقديم المطالب او في الاداء او في تقويم عملها ، بما يعكس احتياجات و اهتمامات المواطنين بها ، والمهام التي تقوم بها الحكومة المحلية ، والحكومة المحلية عادة تقوم بانواع محددة من المهام ، ومنها : تقديم خدمات التعليم والرعاية الطبية والزراعة من خلال تطوير وحدات القطاع الخاص بهم، وتطوير السياسات والخطط والبرامج المحلية على المدى القصير و البعيد، والتعاون و تطوير الشراكة مع المجتمع المدني في تخطيط البرامج و تقديم الخدمات، وجمع الأموال من الضرائب المحلية والمدفوعات وغيرها من المصادر ، .. وتلك الحكومات هي أولا وقبل كل شيء موجهة للشعب هذا و يجب ان تقادها التنمية بقياس مدى مشاركة الشعب ومدى استفادتهم بشكل مباشر أو غير مباشر من مبادرة معينة تقدمها تلك الحكومات ، وهي تعمل بالمبادئ والممارسات الديمقراطية من خلال السماح للمواطنين بالمشاركة في

---

<sup>1</sup> - مختار هزاع التميمي، التنظيم القانوني لتمويل الوحدات الادارية المحلية ، دراسة مقارنة ، بلا ناشر ، القاهرة ، 2019 ، ص 159.

عملية صنع القرار ، ويكون الهدف النهائي من وجود هكذا نوع من الحكم والادارة والتنظيم هو نظام شامل للحكم مع توزيع عادل للخدمات العامة " <sup>(1)</sup> .

في حين يرى الدكتور سامي الحمداني ان الحكومة المحلية تتباين في تعريفها وفقا للفقه السياسي والقانوني، فهـي : " وفقا للفقه الانكليزي ما هي الا ذلك الجزء من حكومة الامـة الذي يختص بالمشاكل التي تهم سكان منطقة معينة الى جانب المسائل التي يرى البرلمان ملائمة ادارتها بواسطة سلطات محلية منتخبة تكمـل الحكومة المركزـية ، اي قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وادارة الموارد وتخصيصها الى الوحدـات المحلية في الميدان ، فالاصل ان الاختصاص هو للحكومة التنفيذـية العامة ، وهو ما يخالف الفكرة التي تدور حول الامرـكـية الادـارـية، والتي يقوم فيها الدستور وليس السلطة التنفيـذـية بمنـح السـلطـات المحلية الاختصاصـات ، فـهي اختصاصـات اصـيلة ، رغم ان المـشـرفـ العام على تلك الاختصاصـات هو الحكومة التنفيـذـية العامة، في حين انـها وفقـا لـلفـقـهـ الفرنسيـ هي عـبـارـة عن هـيـةـ محلـيةـ لا مرـكـزـيةـ تـمـارـسـ اختصاصـاتـ ادارـيةـ وـتـمـتـعـ باـسـتـقـالـ ذاتـيـ " (2)

والحكومات المحلية بذلك، سواء كانت منتخبة وتتمتع باختصاصاتها وفقاً للدستور أم ان عملها جاء بتفويض من الحكومة المركزية او الاتحادية ، فانها وحدات ادارية في الميدان العملي المباشر الذي يتعامل مع المواطنين في المجتمعات المحلية ، بعيداً عن الاختصاصات السيادية التي تكون في مركز السلطة التنفيذية . مع الاخذ بنظر الاعتبار ان التمييز بين الحكومات المحلية والادارة المحلية الذي يستخدمه البعض انما يتعلق بكون الحكومة المحلية انما هي سلطة تنتخب او ان سلطاتها منصوص عليها بالدستور وتتمتع باستقلال قانوني ومالي واداري، ولا تحتاج الى تفويض بين حين واخر من الحكومة المركزية او الاتحادية ، في حين ان الادارة المحلية هي هيئة يتم تفويض بعض الاختصاصات اليها من قبل الحكومة المركزية بصيغة تفويض باللامركزية الادارية. واهم الخصائص التي يجب ان تتمتع بها الحكومات المحلية هي (٣):

١- الحكومة المحلية ، المعهد الديمقراطي الوطني ، واشنطن ، بتاريخ 2 تشرين الاول 2021، على الرابط:  
[https://www.ndi.org/files/local\\_government\\_1\\_pptx\\_&cd=1&hl=ar&ct=clnk&gl=qa](https://www.ndi.org/files/local_government_1_pptx_&cd=1&hl=ar&ct=clnk&gl=qa)

<sup>2</sup> سامي الحمداني، الإدارة المحلية و تطبيقها و الرقابة عليها ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2014 ، ص 85-86.

3- ياسر أحمد عربات ، المفاهيم الإدارية الحديثة ، دار يafa العلمية للنشر والتوزيع ، عمان ، 2007 ، ص20.  
وايضاً : سابين كوهلمان ، جيرت بوكيرت ، الحكم وسلسلة الإدارة العامة إصلاحات العام المحلي في أوقات الازمات، ترجمة علاء فرحان طالب ، وعلى عبدالحسن عباس ، دار حميثر للنشر والتوزيع، القاهرة ، 2018 ، ص106.

أ. وجود هيئة محلية ، سواء كانت منتخبة ، تتمتع بالشخصية القانونية  
ب. تكون قادرة على التعامل المباشر مع المواطنين في مناطقهم ، وتسمح لهم بالمشاركة في عملية صنع  
السياسات والقرارات

ج. لدى الحكومة المحلية استقلال قانوني ومالى وداري  
د. توجد مصالح تستدعي وجود حكومة محلية : منطقة جغرافية لها خصوصية ، او وجود مجموعة اثنية تتمتع  
بتمايز عن غيرها ، او لاعتبارات اقتصادية او لاعتبارات تسهيل ادارة الدولة بتقسيم مناطقها على اسس  
تنظيمية محددة

ه. ان الهدف النهائي لوجود حكومات محلية هو توظيف امثل للموارد وفقا لخصوصية كل منطقة محلية ، من  
خلال توزيع السلطات ، وتقسيم الموارد والخدمات العامة ، بما يسمح بالتفاوض بين المناطق المحلية في  
مجالات مشاركة المواطنين وفي التنمية والخدمات العامة .

في حالة العراق ، تم اقرار دستور عام 2005 ، وفيه تم تقسيم السلطات الى مستويات وهي: المستوى  
الاتحادي الذي يتمتع باختصاصات حصرية محددة بموجب المادة 110 من الدستور الاتحادي لا مجال  
للتوسيع فيها ، وسلطتا الاقاليم والمحافظات التي تتمتعان بكل ما لم ينص حصريا بالمادة 110 من الدستور  
الاتحادي ، والادارات المحلية للتكوينات الاثنية التي لها خصوصية بموجب المادة 125 من الدستور  
الاتحادي وتتمتع بكل بالاختصاصات المناسبة الادارية والسياسية والثقافية والتعليمية التي تجعلها قادرة على  
ادارة شؤونها باستقلالية<sup>(1)</sup> ، وقد شرع العراق بتطبيق تجربة الحكم المحلي ، بعد العام 2003 الا انها تجربة  
كان لها بعض الانجازات وكان عليها الكثير من الملاحظات ، فاصل توزيع او تفكيك السلطة هو ان لا  
تكون الحكومة الاتحادية منشغلة بادارة موضوعات صغيرة تهم المواطن في مناطقه ، اداريا وقانونيا  
واقتصاديا وثقافيا وتعليميا ، فيتم تحويل تلك السلطات والاختصاصات الى حكومة تتكون من ابناء  
المجتمعات المحلية ، سواء كانت على مستوى محافظة او على مستوى قضاء او حتى وان كانت ادنى من  
ذلك ، خصوصا وان العراق موزع اداريا الى :

1) حكومة اتحادية واحدة ، والتي لديها تسعة اختصاصات حصرية اتحادية فقط بموجب الدستور الاتحادي النافذ

<sup>1</sup>- المواد 110 و 111 و 112 و 114 و 115 و 125 من الدستور الاتحادي لجمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) اقليم واحد هو اقليم كردستان لديه حكومة متكاملة اقليمياً، ولديها كل الاختصاصات الا ما استثنى بالمادة

### 110 من الدستور الاتحادي

(3) ولدى العراق 19 محافظة (بعد استحداث محافظة حلبجة) في كل منها مجلس محافظة ومحافظ، ولديها كل الاختصاصات الا ما استثنى بالمادة 110 من الدستور الاتحادي ، ويكون مجلس المحافظة من 25 عضوا منتخبا لكل 500 الف انسان ، ويضاف عضو عن كل 200 الف من السكان ، واختيار اعضاء مجالس المحافظات يتم بالانتخاب

(4) يبدأ الحكم المحلي وفقاً لبعض التصنيفات الأكاديمية من التنظيم الذي يلي المحافظة الا وهو القضاء ، اذ لدى العراق 146 قضاء يدير كل واحد منها القائممقام ، وهو منصب اداري وتتفيد في يتم تعيينه ، ويكون مجلس القضاء من 10 مقاعد ، ويضاف عضو عن كل 50 الف من السكان ، وصلاحيه مجلس القضاء وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة بقانون رقم 21 لسنة 2008 المعدل والنافذ هي : ادارة التصميم الاساسي للقضاء ، وتقدير النشاط التربوي ، وتنظيم استغلال الاراضي العامة ، وفرض ضرائب ورسوم وفقاً لقوانين اتحادية نافذة ، والاشراف على دوائر الدولة في القضاء (باستثناء: الجيش والمؤسسات القضائية والجامعات)، والمصادقة على الخطة الامنية، والحفاظ على الممتلكات العامة والنظام العام ، وتقديم التوصيات والدراسات الخاصة بتطوير القضاء الى مجلس المحافظة<sup>(1)</sup>.

(5) يقسم كل قضاء الى عدد من التواحي الإدارية، وفي العراق 281 ناحية اعلى سلطة فيه هي مجلس الناحية ويليه مدير الناحية ، ولكل مجلس ناحية 7 مقاعد ، يضاف لهم عضو عن كل 25 الف من السكان، وصلاحيه مجلس الناحية هي : الرقابة على عمليات الادارة في الناحية ، والرقابة على الدوائر المحلية ، ورفع التوصيات الى مجلس القضاء<sup>(2)</sup>.

ان التقسيم السابق يسمح بتوزيع الاختصاصات والسلطات بما يسهل ادارة البلد على عدة اصعدة : ادارياً وامنياً واقتصادياً وثقافياً وتعليمياً ، ويسمح لكل محافظة بوضع خطتها وسياساتها العامة وطلب الموارد

<sup>1</sup>- المواد 8 و 9 قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم ذي الرقم 21 لسنة 2008 المعدل والنافذ .

<sup>2</sup>- المواد 11 و 12 قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم ذي الرقم 21 لسنة 2008 المعدل والنافذ .

ال المناسبة التي تسمح لها بتنفيذ السياسات التي وضعتها ، كونها حكومات محلية منتخبة ، في اطار مناطقها (1).

الشق الثاني من الاطار النظري وهو مرتبط بموضوع المجتمعات الهشة ، فكل مجتمع كما هو معروف ينقسم او يتمايز الى مجموعات : اثنية او سياسية او جنسية او عمرية او اقتصادية او حسب المصالح التي يتعامل معها ،... ان تصنيف المجتمع الى مكونات اجتماعية على اساس التمكين هو اتجاه مناسب ، بدلا من تقسيم المجتمع حسب التقسيمات الاثنية ، او الانتماءات الحزبية،.. فالاصل هنا ان الكل متساوين ، امام القانون ، وكلهم مواطنون ، الا ان قدرة المواطنين للوصول الى المؤسسات الحكومية والتعامل معها يتباين بحسب قدرة المواطن ومستوى تمكينه ، وهنا يحصل لدينا تمييز بين المواطنين .

ان المعايير المعتمدة في التمييز بين المواطنين في المجتمع الواحدة متعددة ومنها على سبيل المثال : مستوى التعليم، و الوضع الصحي، و الوضع البيولوجي والتکوینی، و الوضع الاقتصادي، و العمر للانسان، و مستوى الادراك، و الانتماء الحزبي للمواطن،.. اي اعتبار آخر ، يجعل المواطن قادر / غير قادر على الوصول الى المؤسسات الحكومية وطلب ما يحتاجه ، او توضیح ما يحتاجه من المؤسسات الحكومية . وحسب التمكين ، سند المجتمع ينقسم الى : مواطنین قادرین على التاثیر فی القرارات والمشارکة لاسباب تتعلق بالهويات الاولیة او الانتماءات السياسية ، واخرين قادرین على التاثیر او المشاركة لاسباب تتعلق بالثروة او التعليم ،.. ولكن في المقابل تبرز هناك مجموعات اخرى يكون قدرتها على الوصول والتاثیر في القرار السياسي او المشاركة محدودة ، ومنهم على سبيل المثال : النساء ، وفئة الشباب الذين يرغبون بدخول سوق العمل او المشاركة بالحياة السياسية او الاقتصادية او الثقافية ، الى جانب فئة ذوي الاحتياجات الخاصة : المعوقين او المصايبين بامراض تجعل تقليلهم او عملهم صعبا.

ان المقصد بالمجموعات الهشة انما هي المجموعات التي لا تمتلك ادوات التمكين للوصول الى مراكز القرار او المشاركة فيه او التاثیر في السياسات العامة ، سواء كانت في السلطة العامة او في السلطات

<sup>1</sup>-صلاح عبدالرزاق ، دور الحكومات المحلية في بناء الدولة ضمن إطار الدستور ، مجلة العلوم السياسية، العدد 44، جامعة بغداد، 2012، ص9-10.

وايضا : عمر جمعة عمران ، علي عبد المطلب صادق، ابعد التداخل في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في العراق بعد عام 2008 ، مجلة دراسات دولية ، العدد 82، جامعة بغداد، 2020، ص71-17.

وايضا : علاء الدين برع جواد، العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية في النظام الفدرالي : التجربة العراقية نموذجا، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 24، العدد 107، جامعة بغداد، 2018، ص339.

الفرعية وبضمنها في الحكومات المحلية. اي ان الهشاشة هي الضعف او عدم التمكين او عدم امتلاك ادوات التمكين <sup>(1)</sup>.

### ثانياً-احتياجات واولويات الفئات او المجتمعات المحلية والهشاشة في العراق

ان تحديد المجتمعات والفئات الموجودة في المجتمع المحلي امر مهم ، لانه يحدد ما على الحكومات المحلية من واجبات ومسؤوليات تجاه المجتمعات المحلية التي تعامل معها .

وكما بینا سابقا ، قسم العراق الى محافظات واقضية ونواحي ، اي ان السكان يتوزعون على تلك الوحدات الادارية والتتنظيمية ، والتي تم انشاء كل منها لاسباب مختلفة ، اما لاسباب تاريخية او قيمة او لاسباب اقتصادية او لاسباب تنظيمية ليس اکثر ، وكل وحدة ادارية : محافظة او قضاء او ناحية ، لها بيئة فيها خصوصية نسبية ، ومن ثم فان احتياجات السكان فيها قد تتطبع ببعض الخصوصية ، التي يتعامل معها وفقا لتلك الخصوصية .

ان التكوين الهرمي للمجتمع العراقي بشكل عام يبيّن الاتي <sup>(2)</sup>:

1. تتبع عدد السكان يبيّن انه بلغ نحو 37.552 مليون انسان عام 2017
2. عدد الاناث تبلغ نحو 49.5 % وعدد الذكور نحو 50.5 %
3. عدد افراد المجتمع الاقل من 15 عام (الجيل القادر) يبلغ نحو 37.7 % ، وبين عامي 15 - 64 عام (في سوق العمل) نحو 58 % ، منهم نحو 19.8 % بين عامي 15 - 24 سنة (فئة الشباب)
4. اما ذوى الاحتياجات الخاصة ، فقد صنفت الامم المتحدة العراق من بين اكبر الدول التي احتضن تلك المجموعة ، التي تعاني من عدم تمكن من اداء الاعمال نتيجة اصابة بعاهة وراثية او ولادية او نتيجة اعمال العنف التي شهدتها البلد ، وقدرت وزارة التخطيط عدد ذوى الاحتياجات الخاصة لعوامل طبيعية ووراثية بنحو

---

1 يمكن التوسيع بمعنى الهشاشة :

جان مارك شاتينيه وآخرون، الدول والمجتمعات الهشة، بتاريخ اب 2008 ، على الرابط:

<https://www.albayan.ae/paths/books/2008-08-24-1.668721>

2 -مؤشرات المسح الوطني للإعاقة في العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، بتاريخ 2 كانون الثاني 2022 ، على الرابط:

<http://www.cosit.gov.iq/ar/2018-08-29-07-56-45>

وايضاً : الهرم السكاني للعالم في الفترة من 1950 إلى 2100، بتاريخ 2 كانون الثاني 2022، على الرابط:

<https://www.populationpyramid.net/ar/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82/>

/82/2017

1.375 مليون انسان في العام 2017 ، منهم نحو 87.5% لا يمكنهم العمل ، بينما تصل النسبة مع اضافة اعاقات اعمال العنف الى 13% ، وهو رقم كبير جدا ، قياسا بظروف ووضع العراق السياسية والامنية والاقتصادية .

اي ان كل حكومة محلية يمكن ان تتعامل مع هذا الهرم السكاني على النطاق المحلي ، فهي ستتعامل مع : 49.5% نساء ، ونحو 19.8% من فئة الشباب ، ونحو 13% من كل المجتمع المحلي هو مجتمع يتم وصفه بأنه ذو احتياجات خاصة ، وبالطبع هنا المطالب والاحتياجات ستتغير نسبيا .

ان الاحتياجات الطبيعية للمجتمعات المحلية تقع ضمن طلب الرفاهية ، الا انه في الحالة العراقية ما زالت الإنجازات تتعلق بتحقيق الاحتياجات الأساسية ، التي يتم جمعها وتقديمها عبر مداخل واليات متعددة ، لتصل الى الحكومات المحلية ، والتي تقوم بوضعها في اجنادات تلك الحكومات ، وتطلب لها تمويل مناسب من الحكومة الاتحادية ، وتقوم الاخيرة بتوفير الاعتمادات المالية تحت عناوين عده ومنها : تنمية الاقاليم ، بتتنسيق مع المحافظات التي توجد فيها الاقضية والنواحي ، فيتم توفير الاعتماد المالي وتوفير المظلة السياسية والقانونية والادارية لتنفيذ سياسات عامة تخص المجتمع المحلي .

والى جانب الاحتياجات الأساسية ، فان هناك احتياجات لها خصوصيتها الا وهي مطالب واحتياجات المجتمعات الهشة ، وتلك المجتمعات (الهشة) تكمن خصوصيتها في انها لا تستطيع ان تشارك في صنع القرار والسياسات العامة المحلية ، او التأثير فيها ، نظرا لخصوصية العمل السياسي والاداري في العراق ، الذي يغلب عليه المحاصصة والروتين ، وغلبة الاعتبارات الشخصية والسياسية وغيرها من الاعتبارات التي تجعل آليات مراجعة المطالب الاجتماعية غير سليمة ، ومن ثم فان هناك فئات اجتماعية عده لا يمكنها احداث تأثير سياسي او اداري او اقتصادي او ثقافي او تعليمي ، مما يجعلها تعاني من ادراج مطالبتها ضمن المطالب التي تدخل في صناعة السياسات العامة .

في عدة لقاءات واستبيانات اجرتها الباحثة في صيف العام 2021 ، بين شهري تموز واب 2021 ، لعدد من الاقضية والنواحي ، لدراسة واقع المجتمعات الهشة<sup>(1)</sup>، تم وضع جدول بالخدمات العامة التي يجب

<sup>1</sup>- اجرت الباحثة استبيانات مع عينة من الافراد وكالاتي : في قضاء المحمودية ومساحته 1349 كم<sup>2</sup> ، وعدد سكانه نحو 550 الف انسان وفق احصاءات العام 2017 ، تتالف العينة من 104 من النساء ، و102 من الشباب بين عمر 18- 204 ، و 50 من ذوي الاحتياجات الخاصة .

ان تقوم بها الحكومات المحلية وهي : الكهرباء ، والمياه ، وفرص العمل ، وتعبيد الطرق ، وتوفير الرعاية الصحية الاولية ، والاهتمام ومراقبة التعليم ، والاهتمام بشبكات الصرف الصحي ، والاهتمام بالخدمات البلدية ، والاهتمام بالرعاية الاجتماعية ، وتوفير خدمات الانترنت ، والاهتمام بمراكز الشباب ، والاهتمام بمراكز اعادة التأهيل ، .. وتم تحديد ابرز المعوقات التي تعاني المجتمعات الهشة فيها اثناء التعامل مع الحكومات المحلية ، وتم طرح تساؤلات اولية مرتبطة بمدى ملائمة الخدمات العامة التي تقدمها الحكومات المحلية ومدى الرضا عن خدمات الحكومات المحلية، و الاولويات التي يجب على الحكومات المحلية التركيز عليها من وجهة نظر تلك المجتمعات ، وبرز التحديات والصعوبات التي تقف بوجه تلك المجموعات للحصول على الخدمات الحكومية او تقديم احتياجاتهم للحكومات المحلية .

اما ما يتعلق بمدى الرضا عن الخدمات العامة التي تقدمها الحكومات المحلية ، فالملاحظ ان تلك الحكومات عليها القيام بعدة خدمات تتعلق بحياة المواطنين العامة ، واخرى ترتبط بالبنية التحتية والخدمية والتنفيذية ، بحكم الصلاحية او تقويض الاختصاص ، الا ان الاداء العام كان يشهد ببعض من السلبية ، جراء اسباب مختلفة ، اذ لوحظ النتائج الآتية :

**الجدول (1) : استطلاع راي عينة من افراد من المجتمعات الهشة بشان مدى ملائمة الخدمات الحكومية المختلفة %**

المؤشر / مدى الرضا	الخدمات	الخدمات	راض عن
--------------------	---------	---------	--------

---

في قضاء تكريف ومساحته 1244 كم<sup>2</sup>، وعدد سكانه نحو 225 الف انسان عام 2017 ، زخصوصيته ان سكانه من الاقليات الاشورية والكلدانية والايزيدية ، وتنالف العينة من : 119 من النساء ، و 123 من الشباب بين عمر 18-24 سنة ، و 50 من ذوى الاحتياجات الخاصة .

الخدمات الحكومية	غير مرضي عنها تماماً	الحكومية موجودة	النساء	قضايا المحمومية
%27.5	%47	%25.5	النساء	قضايا المحمومية
%38.5	%44.5	%17	الشباب	
%5	%81.5	%13.5	ذو الاحتياجات الخاصة	
%43.2	%51.5	%5.5	النساء	قضايا تكليف
%41	%21.5	%37.5	الشباب	
%22.5	%54	%23.5	ذو الاحتياجات الخاصة	

المصدر: عينة رأي تم استطلاع اراءهم باستبيان تم تنفيذه من قبل الباحثة بين شهري تموز - آب 2021

ورغم تباين الاحتياجات والاهتمامات بين النساء والشباب وذوي الاحتياجات الخاصة ، الا ان هناك نظرة مشتركة ان الخدمات الحكومية عامة التي تقدمها الحكومات المحلية تقع في الغالب بين عدم وجودها او عدم كفيتها ، وهو امر قابل لللاحظة في ضوء الخدمات العامة التي تقدمها الحكومات المحلية في نطاق مناطقها المحلية .

اما تحليل الاولويات العامة التي يوقعها المواطنون عامة وبضمهم افراد المجتمعات الهشة من الحكومات المحلية القيام به ، فالواضح انه يرتبط بنوع الواجبات والمهام والاختصاص الذي يتوجب على تلك الحكومات القيام به ، وهي في الغالب خدمات عامة وتنمية وبلدية وادارية ورقابية ، والواقع ان تلك الخدمات والهام تمثل حزمة واحدة يتوجب ان تقوم بها تلك الحكومات ، الا ان المجتمعات الهشة تعول على اولويات محددة ، وترغب ان تعطي تلك الحكومات اولوية مهمة لتلك الاحتياجات ، لانها تتعلق بوجودها واستمراريتها ، ويلاحظ هنا ان ما مطلوب من الحكومات المحلية ان تعمله اثناء تقديم الخدمات الحكومية الواقعة في نطاق اختصاصها وسلطاتها ، فالملاحظ انه ظهرت النتائج الآتية :

الجدول (2) : استطلاع راي عينة من افراد من المجتمعات الهشة بشان الاولويات التي يجب على الحكومات المحلية التركيز عليها %

المؤشر / الاولوية	الصحية	الرعاية	العمل	فرص	الخدمات الاجتماعية	التعليم	الكهرباء	اخري
قضاء المحمودية	ذوو الاحتياجات الخاصة	النساء	%10.1	%16.7	%7.4	%10.1	%34.7	%21
	الشباب	%5.4	%20.3	-	%10.9	%30.1	%33.3	
	ذوو الاحتياجات الخاصة	%10.1	%2.3	%5.1	%4.2	%16.4	%61.9	
قضاء تلكيف	النساء	%36.3	%24.6	%30.1	%4.7	%2.8	%1.6	
	الشباب	%31.8	%27.3	-	%5.4	%17.8	%17.7	
	ذوو الاحتياجات الخاصة	%14	%5.8	%5.8	%2.3	%2.3	%69.8	

المصدر : عينة راي تم استطلاع اراءهم باستبيان تم تنفيذه من قبل الباحثة بين شهري تموز - آب 2021

والرأي هنا يبين ان هناك تباين في القضايان بين اولويات كل منهما ، فيكاد يكون الحصول على الرعايا وفرص العمل يكاد يكون اولوية مهمة في قضاء تلكيف ، فان الاولوية في قضاء المحمودية هي الكهرباء وفرص العمل، مع وجود بعض التباين في احتياجات و اولويات الفئات الهشة الثلاث .

ان كل تلك النتائج تعبّر عن اراء شخصية وانطباعات لدى عينة الرأي ، الا ان ما يهمنا هو ان اولويات المواطن بشكل عام ما زالت تتعلق بالاحتياجات الأساسية ، وليس بالوصول الى مستوى الرفاهية ،

وهو ما يعبر عن وجود خلل في اداء الحكومات المحلية ، وعدم انتقالها من مرحلة توفير الاحتياجات الاساسية الى مرحلة تعزيز الرفاهية .

### ثالثا - سياسات الحكومات المحلية في العراق تجاه الفئات او المجتمعات الهشة: الواقع والمحددات

ان على الحكومات المحلية ان تعمل في ضوء عدة مسارات وهي :

1. ان تتلمس الاحتياجات والمطالب لكل افراد المجتمعات المحلية ، ثم تعمد الى توحيدها في برنامج من الاولويات ، يناسب تقدير تلك الحكومات لما يتوجب ان تقوم به خلال عملها اللاحق
2. ان تضع خطة عمل وسياسات عامة وفقا لرؤيه تهدف الى تطوير المناطق التي تعمل فيها تلك الحكومات ، وتطلب له تخصيص مالي من الحكومة الاتحادية ، حتى يمكنها ان تقوم بتتنفيذه في مجتمعاتها المحلية : خدميا وتمويا وبلديا ، باعتبارها من الواجبات المهمة لأفراد المجتمعات كافة ، وبضممه تلبية احتياجات المجتمعات الهشة.
3. وفي كل من الحالتين يتوجب ان يكون هناك موضوعين حاضرين في اجندة الحكومات المحلية وهما : الاول ، قنوات التواصل مع المواطنين من مختلف القطاعات ، لكي يتم الحصول على احتياجاتهم وطلباتهم، والثاني هو تقويم اداء تلك الحكومات من اجل مراجعة خططها وسياساتها العامة والعمل على تطويرها لاحقا. ان واحدة من ابرز السلبيات المتعلقة بعمل الحكومات المحلية هو ضعف قنوات الاتصال مع المواطنين ، وضعف برامج التقويم لأدائها . ويلاحظ ان تلك الحكومات بقت تعمل ككيانات ادارية بيرورقراطية وسياسية اكثر من كونها كيانات خدمية ، تتماس مع المواطنين ، وهو ما اوجد فجوة بينها وبين المواطنين او ان ادائها بقي منخفضا ، ولهذا بقيت نفس الاحتياجات مطروحة منذ العام 2003 ، وهي توفير بنية تحتية ومشاريع تنموية ومشاريع الكهرباء والماء والرعاية الصحية والرعاية الاجتماعية ، ودعم القطاع الخاص ،... بل وبقي المواطن يعاني من التعامل مع تلك الحكومات من وجود اداء منخفض ، وغلبة الروتين ، وطرح ادائها على صعيد المراجعة السياسية الحكومية بعد العام 2014 ، الا انه بقيت من دون مستوى انجاز يمكن ان يلبي احتياجات المواطنين. بل انه لا توجد برامج متخصصة او نوعية لمرااعة احتياجات المجتمعات الهشة ، ربما توجد بعض البرامج للنساء او شبابية ، الا انها تبقى برامج غير ملائمة لحجم تلك المجتمعات ، وهو ما اتضحت من خلال اتساع عدم الرضا لدى الافراد تجاه الخدمات التي تقدمها الحكومات المحلية .

وعن ابرز المعوقات التي تواجه تأفراد المجتمعات الهشة في التعامل مع الحكومات المحلية وتقديم طلباتهم واحتياجاتهم او حتى الحصول على الخدمة ، يلاحظ ان عينة الرأي طرحت النتائج التالية :

الجدول (3) : استطلاع راي عينة من افراد من المجتمعات الهشة بشان ابرز التحديات والصعوبات التي تقف بوجه تلك المجموعات للحصول على الخدمات الحكومية او تقديم احتياجاتهم للحكومات

المحلية %

المؤشر / العقبة	الروتين	الفساد	تجاهل المسؤولين	صعوبة الوصول الى المسؤولين	عدم الجدية من قبل المسؤولية	آخرى
قضاء محمودية	%49.2	%40.7	%37.5	%29.7	%38.4	%38.4
	%35.2	%37.1	%35	%13.5	%50	%50
	%15.4	%17.1	%27.5	%56.7	%23	%11.5
قضاء تكيف	%34.1	%32.4	%32.2	%33.3	%33.3	%33.3
	%40	%45.9	%38.7	%23.3	%40.7	%53.3
	%60	%21.6	%29	%36.6	%25.9	%13.3

المصدر: عينة راي تم استطلاع اراءهم باستبيان تم تنفيذه من قبل الباحثة بين شهري تموز - آب 2021

النتائج تظهر ان الروتين الاداري هو احد اهم العقبات في اثناء التعامل مع المؤسسات الحكومية سواء لطلب خدمة او الحصول عليها ، الى جانب الفساد الاداري ، ووجود قيود كثيرة امام قدرة تلك المجموعات للوصول الى المسؤولين في الحكومات المحلية .

اي ان الحكومات المحلية في واقع عملها اليوم لم تنجح في توفير بدائل وسائل اتصال وتواصل بينها وبين تلك المجموعات ، ولم تحسن نظام الحصول على المطالب والاحتياجات في الخطط والسياسات للحكومات المحلية ، بل ان هناك ضعف في منظومة صياغة اولويات المجتمعات المحلية عامة ، فهي لا

تخضع لقياسات ودراسات متخصصة انما تخضع للاجتهاد الشخصي ، والدليل انه لم يتم الانتقال الى مرحلة ما بعد الخدمات الاساسية ، فلو كان هناك خطة استراتيجية لدى الحكومات المحلية ، لكان قد وضعت عدد من السنوات كافية لتوفير البنية التحتية ، من كهرباء وطرق ومشاريع تنمية وخدمات اجتماعية ، .. ثم تنتقل بعدها الى مرحلة دعم رفاهية المواطنين في المجتمعات المحلية.

ان تتبع الاوضاع في العراق بعد العام 2003 ، يلاحظ ان الدولة حصلت على ايرادات كبيرة من بيع النفط يتضح من تتبع الميزانيات العامة للدولة العراقية وتتبع الايرادات النفطية فيها انها تزيد على الـ 1000 مليار دولار حتى العام 2020 <sup>(1)</sup>، وكانت ذروة الايرادات قد تحققت قبل العام 2014 ، وتم تخصيص موارد كبيرة جدا للحكومات المحلية ، سواء بشكل مباشر ، تحت عناوين مختلفة : تنمية الاقاليم والمحافظات ، الى جانب المشاريع الخدمية والتنموية في تلك المناطق، او بشكل غير مباشر عبر : المرتبات لموظفي الدولة العاملين في تلك المؤسسات او المؤسسات التي تتبعها ومتى الرعاية الاجتماعية ،.. والاموال هي من الريع النفطي ، الا ان العائد التموي كشف ان النتائج كانت متواضعة جدا ، وهو ما يمكن احتسابه كالتالي :

1) الانتاجية ضعيفة جدا ، في المجتمعات المحلية ، والاعتماد الاكبر هو على : الريع النفطي، ثم على الرسوم والضرائب التي تفرض على الخدمات التي تقدمها المؤسسات الحكومية ، وليس ضرائب تفرض على المشاريع الانتاجية .

2) قطاع الخدمات والبنية التحتية والصحية والتعليمية والثقافية ضعيف جدا ومتدهلل او متقادم ، ولم يتم بناء مؤسسات او بنية تحتية حقيقة بعد العام 2003 انما كانت العملية عبارة عن اصلاح اضرار بنية او مراافق قديمة .

3) اتسعت قاعدة الفقر ، واتسعت قاعدة التباين في توزيع الثروة .

4) اكثر المجموعات التي تضررت هي بعض المجموعات الاجتماعية ، والتي تحسب على اسس: الاوضاع الصحية (ذروة الاحتياجات الخاصة)، والتكمينية (النساء)، والعمريّة (الشباب) ، ... واكثر

1 كمال عبد حامد آل زيارة ، تغيير استراتيجية الميزانية العامة واهميته في النهوض بالاقتصاد العراقي ، مجلة أهل البيت، العدد 29 ، جامعة اهل البيت، 2022 ، ص32.

وايضا : سراء سالم داود الجرجوسي ، الآثار السلبية للتغير الايرادات في الميزانية العامة للعراق للمدة 1970- 2019 ، مجلة تكريت للعلوم الادارية والاقتصادية ، العدد 53، المجلد 17 ، جامعة تكريت ، 2021، ص175.

المجموعات التي استفاقت من احداث ما بعد العام 2003 هي المجموعات الحزبية والعلاقات القرابية مع اعضاء الحكومات المحلية

5) ما زالت احتياجات واولويات المواطن هي الخدمات الاساسية.

ان تحليل ذلك الواقع ، يوصلنا الى ان الامر يرتبط بمحددات عدّة ، واهمنها :

أ. ان تجربة الحكم المحلي في العراق رغم انها انطلقت منذ العام 2003 ، الا انه لا توجد جدية في جعل الحكم المحلي نواة لإطلاق التنمية ورفع رفاهية المواطن.

ب. لا توجد نظم مراجعة وتدقيق لمسار عمل واداء الحكم المحلي ، فالتقييم ما زال سطحي ويراع تطبيق الاجراءات وليس تقييم النتائج للمستفيدين وهم المجتمعات المحلية.

ج. لم تقل اغلب الصلاحيات والسلطات الى الحكومات المحلية انما ابقيت الحكومة الاتحادية اغلب السلطات بيدها ، وحتى قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم 21 لسنة 2008 افرغ محتوى النصوص الدستورية الاتحادية بالمواد 114 و 115 ، فهي تشير ان سلطة الاتحاد تحصر في مواد و اختصاصات محددة ، وما عداها يذهب للمحافظات وغيرها من الوحدات الادارية ، الا ان تتبع قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم يلاحظ انها لا تتمتع باختصاصات حقيقة في الغالب، وان عليها ان تستحصل موافقات اتحادية لعملها .

عموما ، ان التقويم الذي يمكن اعطاءه لتجربة اداء الحكومات المحلية تجاه المجتمعات الهشة، هو ان اداء تلك الحكومات كان متواضع تجاه تلك المجتمعات ، فلا يوجد استثناء واضح في الاداء يخصص ببرامج مختصة لتمكين تلك المجموعات .

**الخاتمة :**

ان دراسة العلاقة بين الحكومات المحلية ، والمجتمعات الهشة ، في الحالة العراقية ، سواء كاطار عام او كاطر تطبيقية، اوضح ان هناك اشكالية مضمونها ضعف الاهتمام باولويات واحتياجات ومطالب المجتمعات الهشة في المجتمع .

ان المجتمعات الهشة هي مجموعات اجتماعية تتمتع بخصوصية تكوينية او مالية او صحية ، يجعلها غير قادرة احيانا على الاندماج الاختياري في القطاعات الحيوية ومنها : السياسية والادارية والاقتصادية والثقافية ، ومن ثم فانها تحتاج الى بعض الفرص التي على الحكومات المحلية ان تعمد الى توفيرها او تهينتها ، بقصد دعم دمج تلك المجموعات في المجتمع والسياسة والاقتصاد.

ان من اشكاليات البلد بعد العام 2003 هي ارتفاع حالة الصراع والتension السلبي ، ورغم المدة الطويلة على التأصيل القانوني والاداري للحكم المحلي في العراق الا انه ما زال يعاني من النضج ، فالحكومات المحلية يفترض بها ان تكون مناطق التماس الحكومي مع قطاعات المجتمع، تأخذ منه المطالب، وتدعيمها في سياساتها وبرامجها المختلفة ، وهي برامج ادارية وقانونية واقتصادية وثقافية ، من اجل ان يكون هناك نوع من المشاركة المشتركة : حكومية- مجتمعية ، بما ينعكس على المجتمع المحلي الموجود بالإيجاب.

العراق عانى بعد العام 2003 من اشكاليات كبيرة ، ومنها الموارد الكبيرة نسبيا التي تم هدرها في انشطة غير منتجة او تم هدره من دون ان يكون لها دور او اثر ايجابي في عمليات انتاجية او تنموية ، وهو من ثم اسهم في افقار قطاعات كبيرة من المجتمع وبالخصوص فئة الشباب الذين ارادوا دخول المجتمع والاقتصاد والمشاركة بالعملية الانتاجية والتنموية والثقافية ، اما قطاع ذرو الاحتياجات الخاصة فهي مجموعات اجتماعية تضررت لأسباب مختلفة ، واصبحت تحتاج الى دعم استثنائي لتكون قادرة على المشاركة المجتمعية والاقتصادية ، الا انها في احيان عديدة لم تجد امامها فرص ، بل انها دفعت لتصارع الحياة مع احتياجاتها الاساسية ، في حين ان النساء كانت هي الاخري اطراف متضررة في الحياة السياسية المعاصرة ، فالواقع السياسي ادير بعقلية ان السياسة هي من تدير الاقتصاد وليس ان للاقتصاد والانشطة الاقتصادية هي من تدير وتحرك السياسة ، ومن ثم فان الامر خلق اقطاعيات سياسية تابعة بشكل كبير ،

ومن لم يستطع ان يندمج باللعبة السياسية الحزبية ، ويكون طرفا فيها فانه يجب عليه ان يستند الى القطاع العام في التوظيف، ومن لم يجد فرصة فيه فانه سيجد نفسه واقع تحت ضغوط الحياة الاقتصادية ، والنساء في الاقضية والنواحي البعيدة عن العاصمة والبعيدة عن مراكز المدن، هي فئة تضررت بشدة من الواقع السياسي القائم واصبحت احدى المجموعات الهشة ، والتي تحتاج الى دعم استثنائي لكي تكون طرفا مشاركا في الحياة الاقتصادية والثقافية الموجودة .

في هذا البحث ، تم ايضاح ان الامر فيه نسبية، الا ان الظاهرة العامة هي ان المجتمعات الهشة، سواء كانت نساء او شباب او ذوي الاحتياجات الخاصة، تعاني من وجود اولويات لديها، تلك الاولويات تجعل مطالبها محددة ، فتكاد اغلب احتياجات تلك المجموعات يتراوح بين : مطلب توفير الخدمات (ماء وكهرباء ) او توفير فرص عمل، او توفير الرعاية الصحية، او توفير الرعاية الاجتماعية او الخدمات التعليمية ، وهي في مجملها تعد من الواجبات المهمة على الحكومات المحلية والقطاعات البلدية ، اي انها واجبات ، لكنها تحولت الى مطالب مجتمعية ، وبسبب اخطاء العمل السياسي والاداري ، والسلبية الاجتماعية في التعامل والتغريق بين العمل الحزبي والسياسي وانشطة الدولة ، لم تجد الحكومات المحلية من محاسبة جادة على ادائها طيلة المدة اللاحقة على العام 2003 ، حتى اصبح اغلب الانفاق الذي تم انما لا يبتعد عن كونه انفاق عبئي ، لانه بلا نتائج فعلية ترتبط بتصميم واجبات الحكومة العامة او الحكومات الفرعية ، او المجالس البلدية المرتبطة بها كأصغر وحدات مسؤولة عن تقديم الخدمات العامة للمواطنين .

وقد انتهى البحث الى الاستنتاجات الآتية :

1. اعتمد العراق نظام سياسي وقانوني وتظيمي واداري مضمونه توزيع السلطة على مستويات عديدة: اتحادية واقليمية ومحافظات وحكم محلي ، وكل منها مسؤولية وختصارات محددة ، اريد بها ابعد الحكومة الاتحادية من الانشغال بالاحتياجات المحلية ، وان تكون السلطات الاتحادية والاقليمية والمحافظات مسؤولة عن المراقبة ، وان يترك امر ادارة الشؤون العامة والخدمة والبلدية الاولية الى الحكومات المحلية ، فهي ابناء مجتمعاتها المحلية ، والقدر على تنظيم الاولويات والاحتياجات وتنسيق المطلب الموجودة ، لكي تكون سياساتها العامة تعكس خصوصية كل مجتمع محلي .

2. ان تحليل بنية المجتمعات المحلية العراقية ، سنجد انها متقاربة في عموميتها ، رغم ان هناك بعض الاستثناءات التي حاول الدستور الاتحادي في المادة 125 منه منحه خصوصيات سياسية وادارية واقتصادية

وثقافية وتعليمية للمجتمعات التي تتمتع بخصوصية اثنية محددة ، وأغلب الاحتياجات العامة للمجتمعات المحلية هي : الاحتياجات التنموية والخدمية والصحية والتعليمية ، لأن النظام الاداري للدولة العراقية يجعل الدولة تعمل بنظام هرمي يعطي الاولوية للعاصمة ثم مراكز المحافظات ، ثم مراكز القضاية في العاصمة ، ثم مراكز القضاية في المحافظات ، في حين انه يتجاهل تقديم الخدمات المختلفة او تخصيص الموارد للمجتمعات المحلية ، وصولا الى عام 2003 عندما اقر تشكيل الحكومات المحلية لتكون قادرة على تنسيق المطالب والاحتياجات المختلفة في المجتمعات المحلية ، والعمل على تحقيقها ، وقد دعمت الحكومات المحلية كثيرا بالأموال ، الا ان الواضح ان اغلب المشاريع التي كان يتم التخطيط لتنفيذها وترصد لها الاموال كان يتم تفريغها من محتواها الفعلي نتيجة الهدر والفساد ، ومن ثم بقيت المجتمعات المحلية تعاني من عدم وجود بنية اقتصادية وتنموية وخدمية وبلدية وتعليمية وصحية ورياضية ،... تتناسب مع حجم ما تم انفاقه من موارد ، وهو ما يمكن تتبعه من خلال : تتبع حجم المطالب والاحتياجات المجتمعية ، ومن خلال رصد حجم ما تم انفاقه في الحكومات المحلية ، ومن خلال تتبع حجم المشاريع والبنية التحتية والصحية والتنموية في المجتمعات المحلية .

3. ان المطالب والاحتياجات والابولويات للمجتمعات الهشة في العراق ، والتي تتحدد بثلاث مجموعات رئيسية وهي : النساء والشباب وذوى الاحتياجات الخاصة ، انما لا تبتعد عن كونها مطالب خدمية وتنموية وبلدية ، وصحية وتعليمية ، وهي احتياجات بسيطة ، ما مضى من مراحل زمنية تالية لعام 2003 وما انفق على الحكومات المحلية كان كفيل بان يوجد تراكم كبير فيها يجعل تلك الاحتياجات الاساسية ، وهي بكل الاحوال من صلب اعمال وواجبات الحكومات المحلية ، كان كفيل بان يجعل الحكومات المحلية تنتقل الى المرحلة التالية الا وهي العمل على اشباع الرفاهية للمواطنين بشكل عام وليس احتياجات تلك المجموعات الاجتماعية .

وبعد ان حقق البحث الهدف منه واثبت الفرضية التي انطلق منها ، نوصي بالاتي :

من الضروري ان يكون هناك مراجعة لأداء الحكومات المحلية ، على اساس التمييز بين الواجبات الاساسية ، فهي سبب وجود تلك الحكومات وعدم تحقّقها كفيل بان ينهي وجود تلك الحكومات ، والمهمة الاخرى للحكومات المحلية هي العمل على تعزيز الرفاهية ، والتقييم يجب ان يكون على مدى قدرة تلك

الحكومات على تحقيق الرفاهية للمواطنين بالمجتمعات المحلية ، والرقابة تكون على الانجاز وليس فقط على تتبع صواب الاجراءات ، فهي مؤسسات خدمية وفنية وتنفيذية وليس مؤسسات ادارية فحسب.

من الضروري اعطاء اهتمام بالتمكين لكل المجموعات لاجتماعية وجعلها تشارك بالحياة السياسية والقانونية والادارية والاقتصادية والثقافية في نطاق مجتمعاتها المحلية ، وبالطبع مع اعطاء اهتمام اكبر لتمكين المجموعات المهمشة التي تحتاج الى دعم خاص لكي تشارك بجوانب الحياة المختلفة .

### **Conclusion:**

The study of the relationship between local governments and fragile societies, in the Iraqi case, whether as a general framework or an applied framework, made it clear that there is a problematic content of weak attention to the priorities, needs and demands of fragile groups in society.

Fragile societies are social groups that enjoy a formative, financial or health specificity, which makes them sometimes unable to voluntarily integrate into vital sectors, including: political, administrative, economic and cultural, and therefore they need some opportunities that local governments must provide or prepare, with the intention of Supporting the integration of these groups into society, politics and the economy.

One of the country's problems after 2003 is the high state of conflict and negative competition, and despite the long period of legal and administrative rooting for local government in Iraq, it still suffers from maturity. Local governments are supposed to be areas of government contact with sectors of society, from which they take the demands, It integrates it into its various policies and programmes, which are administrative, legal, economic and cultural programmes, in order to have a kind of joint participation: governmental – societal, which is positively reflected on the existing local community.

**المصادر:**

الوثائق:

1) الدستور الاتحادي لجمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .

2) قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم ذو الرقم 21 لسنة 2008 المعدل والنافذ .

**الكتب باللغة العربية:**

1. سabin كوهلمان ، جيرت بوكيرت، الحكم وسلسلة الإدارة العامة إصلاحات العام المحلي في أوقات الازمات، ترجمة علاء فرحان طالب ، علي عبد الحسن عباس ، دار حميد للنشر والتوزيع، القاهرة ، 2018

2. سامي الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها ورقابتها عليها ، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة ، 2014

3. مختار هزاع التميمي، التنظيم القانوني لتمويل الوحدات الإدارية المحلية ، دراسة مقارنة ، بلا ناشر ، القاهرة ، 2019

4. ياسر أحمد عربات ، المفاهيم الإدارية الحديثة ، دار يafa العلمية للنشر والتوزيع ، عمان ، 2007

**الدوريات باللغة العربية**

(1) اسراء سالم داود الجرجوسي ، الآثار السلبية لتغيير الإيرادات في الموازنة العامة للعراق للمدة 1970- 2019 ، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية ، العدد 53، المجلد 17 ، جامعة تكريت ، 2021

(2) صلاح عبدالرازق ، دور الحكومات المحلية في بناء الدولة ضمن إطار الدستور ، مجلة العلوم السياسية، العدد 44,44, جامعة بغداد، 2012

(3) علاء الدين برع جواد، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية في النظام الفرالي: التجربة العراقية نموذجا، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 24, العدد 107, جامعة بغداد، 2018

(4) عمر جمعة عمران ، علي عبد المطلب صادق، ابعاد التداخل في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في العراق بعد عام 2008، مجلة دراسات دولية ، العدد 82, جامعة بغداد، 2020

(5) كمال عبد حامد آل زيارة ، تغيير استراتيجية الموازنة العامة و أهميته في النهوض بالاقتصاد العراقي ، مجلة أهل البيت، العدد 29 ، جامعة اهل البيت، 2022

**مصادر الانترنت باللغة العربية**

1. جان مارك شاتينيه وآخرون، الدول والمجتمعات الهشة، بتاريخ اب 2008 ، على الرابط:  
<https://www.albayan.ae/paths/books/2008-08-24-1.668721>

2. الحكومة المحلية ، المعهد الديمقراطي الوطني ، واشنطن ، بتاريخ 2 تشرين الاول 2021، على الرابط:  
<https://www.ndi.org/files/local-government-1.pptx+&cd=4&hl=ar&ct=clnk&gl=iq>

3. مؤشرات المسح الوطني للإعاقة في العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، بتاريخ 2 كانون الثاني 2022 ، على الرابط:  
<http://www.cosit.gov.iq/ar/2018-08-29-07-56-45>

4. الهرم السكاني للعالم في الفترة من 1950 إلى 2100، بتاريخ 2 كانون الثاني 2022، على الرابط:  
<https://www.populationpyramid.net/ar/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%>

## Sources:

documents:

- 1) The Federal Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 in force.
- 2) Law No. 21 of 2008 amending and enforceable governorates that are not affiliated with a region.

Books in Arabic:

1. Sabine Kohlmann, Geert Bockert, Governance and the Public Administration Series, Local Public Reforms in Times of Crisis, translated by Alaa Farhan Taleb, and Ali Abdel Hassan Abbas, Dar Hamid for Publishing and Distribution, Cairo, 2018
2. Sami Al-Hamdani, Local Administration and its Implementation and Oversight, The National Center for Legal Publications, Cairo, 2014
3. Mukhtar Hazaa Al-Tamimi, Legal Regulation for Financing Local Administrative Units, a comparative study, without a publisher, Cairo, 2019
4. Yasser Ahmed Arabiyat, Modern Management Concepts, Dar Jaffa Scientific for Publishing and Distribution, Amman, 2007

Periodicals in Arabic

- 1) Israa Salem Dawood Al-Jarjusi, The negative effects of changing revenues in the general budget of Iraq for the period 1970-2019, Tikrit Journal of Administrative and Economic Sciences, Issue 53, Volume 17, University of Tikrit, 2021
- 2) Salah Abdul Razzaq, The Role of Local Governments in Building the State Within the Framework of the Constitution, Journal of Political Science, Issue 44, University of Baghdad, 2012
- 3) Aladdin Bara Jawad, The Relationship between the Central Government and Local Administrations in the Federal System: The Iraqi Experience as a Model, Journal of Economic and Administrative Sciences, Volume 24, Issue 107, University of Baghdad, 2018
- 4) Omar Juma Omran, Ali Abdul Mutalib Sadiq, Dimensions of overlap in terms of reference between the federal government and local governments in Iraq after 2008, Journal of International Studies, Issue 82, University of Baghdad, 2020
- 5) Kamal Abd Hamid Aal Ziyarah, Changing the strategy of the general budget and its importance in advancing the Iraqi economy, Ahl al-Bayt Magazine, Issue 29, Ahl al-Bayt University, 2022

Internet resources in Arabic

1. Jean-Marc Chatenier and others, Fragile States and Societies, dated August 2008, at the link: <https://www.albayan.ae/paths/books/2008-08-24-1.668721>
2. Local Government, National Democratic Institute, Washington, on October 2, 2021, at the link: <https://www.ndi.org/files/local-government-1.pptx+&cd=4&hl=ar&ct=clnk&gl=iq>
3. Indicators of the National Disability Survey in Iraq, Ministry of Planning, Central Statistical Organization, on January 2, 2022, at the link: <http://www.cosit.gov.iq/ar/2018-08-29-07-56-45>

4. The population pyramid of the world from 1950 to 2100, dated January 2, 2022, at the link:  
<https://www.populationpyramid.net/ar/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82/2017>