

دليل السياسة العامة والتخطيط الاستراتيجي

Public Policy and Strategic
Planning Manual

تم اعداد هذا الدليل بدعم من مؤسسة البحوث العراقيه للتحليل والتطوير IRFAD
الممثل الرسمي لـ SKL INTERNATIONAL كجزء من مشروع LOGDEVI
لدعم الحكومات المحلية في العراق

IRFAD



SKL INTERNATIONAL

**دليل السياسة العامة
والتخطيط الاستراتيجي**

*Public Policy and Strategic
Planning Manual*

المقدمة

تعزيزاً لمبدأ اللامركزية الإدارية ودعمًا لآليات الإدارة الجديدة والمعاصرة وبالتعاون مع إشتاريين دوليين ومحليين مختصين ومؤسسة البحوث العراقية للتحليل والتطوير (إرفاد) فقد شرعت المؤسسة وبالتعاون مع اعضاء مجالس التخطيط والتنمية في محافظتي الديوانية والمثنى الى إعداد دليل السياسة العامة والتخطيط الاستراتيجي ليكون بمتناول كافة الجهات المعنية كونه يحتوي على المنهجية العلمية لإعداد السياسات العامة والتخطيط الاستراتيجي بما يساهم بتقديم أفضل الخدمات للمواطنين وبإتمام هذا الدليل نكون قد قطعنا شوطاً كبيراً في ترسيخ مبادئ اللامركزية الإدارية.

تم إعداد هذا الدليل بدعم من مؤسسة البحوث العراقية للتحليل والتطوير IRFAD الممثل الرسمي لـ SKL International كجزء من مشروع LOGDEVI لدعم الحكومات المحلية في العراق.

LOGDEVI 
Local Governance Development in Iraq
مشروع دعم الحكومات المحلية في العراق

IRFAD
Iraqi Research Foundation for Analysis and Development
NGO
مؤسسة البحوث العراقية للتحليل والتطوير

SKL International
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

CONTENT

المحتويات

الفصل الأول
المقدمة في الاستراتيجية والسياسة العامة

١٨-٧

الفصل الثاني
منهجية تطوير الاستراتيجية والسياسة العامة

٣٠-١٩

الفصل الثالث
التخطيط بين مستويات الادارة

٤٨-٣١

الفصل الرابع
اجراءات رسم الاستراتيجية والسياسة العامة

٦٣-٤٩

الفصل الخامس
الادوات التحليلية التقليدية والجديدة
لدراسة البيئة

٨٨-٦٥

الفصل السادس
الاطار الدستوري والقانوني والاداري
للاستراتيجية والسياسة العامة في العراق

١١٥-٨٩



الفصل الأول

المقدمة في الاستراتيجية والسياسة العامة



المبحث الأول:

الهدف من دليل موحد كمدخل في الاستراتيجية والسياسة العامة

يتطلب عمل كل المؤسسات في عصرنا استخدام أكثر من آلية إدارية منها التخطيط الاستراتيجي والسياسة العامة والبرنامج والخطة وإدارة الجودة وإدارة المخاطر وإدارة التغيير وتقييم الأداء الخ، وبالرغم من أن تلك الآليات ساهمت في تقدم عمل المؤسسات إلا أنها أدت إلى تكاثر الأدوات وعدم الوضوح في كيفية ربطها واستخدامها بشكل متكامل ومثمر ومتناغم بعضها مع بعض. كما تؤدي أحيانا إلى صعوبات وإشكاليات أخرى مثل تدفق الآليات أو التشابه بينها أو ضعف أو سوء استخدامها والمشكلة تظهر في فقدان النظرة الشاملة لوضع المؤسسة ومردود تلك الآليات الحقيقي على جهودها الإدارية.

وإن كان وضع المؤسسات بشكل عام يحتاج الوقوف أمام هذه الآليات وإعادة النظر فيها والأهداف من استخدامها، فإن حاجة مسؤولي المؤسسات العامة إلى معرفة الآليات الموجودة والحاجة إلى مراجعتها تفوق مسؤولية القطاع الخاص بأشواط كبيرة وذلك للأسباب الرئيسية التالية:

أولاً: أن تأثير عمل القطاع العام أوسع وأشمل في كثير من الأحيان من تأثير القطاع الخاص أو القطاع المدني¹ اللذان لهما فئات مستهدفة معينة ومحدودة.

ثانياً: إن خصوصيات القطاع العام تدعو إلى التساؤل حول ملائمة تلك الآليات الإدارية بالنسبة إلى طبيعة العمل في القطاع العام والتذكير بأنه تم استنساخها من القطاع الخاص.

ثالثاً: إن كلفة التجربة غير الناجحة في القطاع العام أكبر بكثير بسبب قلة المرونة بالمقارنة مع القطاع الخاص والقطاع المدني لتعديل أو ترك الآليات غير المجدية التي قد أصبحت بموجب التشريعات أو التعليمات الرسمية من الضروريات الروتينية المكلفة.

يطمح هذا الدليل إلى مساهمة متواضعة في مثل هذا الجهد بتقديم رؤية توضيحية لصالح المسؤولين في الحكومات المحلية العراقية وبالتحديد لأعضاء مجالس التخطيط والتنمية من ناحية والمسؤولين عن التخطيط في الوزارات ومجلس الوزراء من ناحية أخرى في موضوع التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات العامة.

كما يتميز الدليل عن كثير من الأدلة المماثلة في ذات المجال بالنقاط التالية:

¹ في هذا الدليل نفرق بين القطاع الخاص والقطاع المدني، فالقطاع الخاص هو مجموعة المؤسسات الربحية التي تشمل المؤسسات التجارية والاقتصادية بينما القطاع المدني يمثل المؤسسات غير الربحية ومنظمات المجتمع المدني والاتحادات وما يشبه إلى ذلك.

١. يشرح الدليل العلاقة والفرق بين التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسة العامة ويسعى إلى أن يضع إطاراً موحداً متكاملًا يربط بين الاثنين.

٢. في منظوره الجديد يهدف الدليل إلى تمكين الجهات المختصة من معرفة خصوصيات رسم الاستراتيجية والسياسة العامة في ظل النظام اللامركزي.

٣. يقترح الدليل بعض الحلول للمشاكل الرئيسية التي تواجهها المدرسة التقليدية في التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسة العامة لمعالجة أسباب فشلها.

إن الحجم والمحدد الزمني لهذا الدليل لا يسمح بإعطاء الصورة الكاملة لواقع وتحديات مجال التخطيط وتفاصيلها وفي الأصل الهدف من هذا الجهد لم يكن طرح البحث العلمي في الموضوع بل يود مؤلفي هذا الدليل تقديم آلية مبسطة وسهلة الاستخدام ليكون هذا الدليل سندا عمليا يستند إليه أي مسؤول عن التخطيط سواء كان من ذوي التجربة في المجال أو بلا أية تجربة مسبقة.

المبحث الثاني: بعض المفاهيم الرئيسية

يركز الدليل على بعض المفاهيم الرئيسية التي نرى من الضروري شرحها وربط بعضها مع بعض:

١. مفهوم اللامركزية :

اللامركزية هي مفهوم ونظام يشهد نقاشات عديدة في الأوساط العلمية والسياسية والعملية وكذلك على المستوى الدولي مر هذا المفهوم بعدة مراحل منذ القرن التاسع عشر إلى اليوم حيث تغير تعريفه عدة مرات وتنوعت طرق شرح مضمونه حسب التجارب والثقافات الإدارية وحتى الاختلافات اللغوية. على سبيل المثال تعريف أنواع اللامركزية بوجود اللامركزية الإدارية مقابل اللامركزية السياسية كان إحدى المراحل الماضية التي عقبتها التقدمات العلمية التي أدت إلى إعادة النظر في ملامح اللامركزية وتجديد توصيفها وتسمياتها، وبالفعل خلفت هذه النظرة الثنائية (أي وجود خيار اللامركزية الإدارية مقابل خيار اللامركزية السياسية في دولة ما) مرحلتين مهمتين منذ ثمانينات القرن الماضي التي طرحت طريقة التعريف الجديدة وأوضحت العلاقات والفرق بين الأبعاد المختلفة (سياسية إدارية مالية) في اللامركزية، وان مراجعة المصادر المتداولة في موضوع اللامركزية في العراق (وفي الوطن العربي بشكل عام) تظهر الحاجة إلى ملئ هذه الفجوة ونقل هذا التقدمات النظرية إلى الأوساط المعنية العراقية والعربية وتبني دروسها.

إن التعريف الحديث للامركزية (decentralization) الذي اعتمدهت المؤسسات الدولية مثل البنك الدولي يبين أن لها ثلاثة أشكال وثلاثة أبعاد وهي:

• الشكل: هي طرق ترتيب العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية ولها ثلاثة أنواع مختلفة مثل:

١. ما يسمى عدم التركيز أو اللاتركيز (deconcentration).

٢. التفويض (delegation).

٣. نقل الصلاحيات (devolution).

• البعد: هو مجال العلاقة أو نوع العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية ولها أيضا ثلاث مساحات مختلفة:

١. البعد السياسي (للامركزية) أو العلاقات السياسية (بين المستوى المركزي ومستوى المحلي).

٢. البعد الإداري أو العلاقات الإدارية.

٣. البعد المالي أو العلاقات المالية بين الطرفين.

• الترتيب العمودي والأفقي التكاملية لهذه الأشكال والأبعاد مع بعضها يشكل النظام اللامركزي (أنظر إلى الجدول ١)، وفي النتيجة تصبح اللامركزية نظاما شاملا يتضمن كل هذه العناصر.

وتوجد ثلاثة أشكال لللامركزية التي تعني ما يلي:

١. عدم التركيز أو اللاتركيز: هو طريقة تقديم الخدمات من خلال الحكومة المركزية بواسطة أذرعها أو فروعها الممتدة في المناطق مثل قيام الدوائر الفرعية للوزارات بتقديم الخدمات في المحافظات.
٢. التفويض: هو إعطاء حق تقديم الخدمة للحكومة المحلية للقيام بهذه المهام باسم ونيابة عن الحكومة المركزية حيث تحتفظ الأخيرة بالحق النهائي على هذه الخدمة وتستطيع سحب هذه الصلاحية إن دعت الحاجة.
٣. نقل الصلاحيات: والذي يعني إعطاء الحق على الصلاحية أو الخدمة إلى الحكومة المحلية بشكل كامل ونهائي وذلك يتطلب وجود حكومة محلية متكاملة تتمتع باستقلالية عالية.

الجدول ١: أبعاد وأشكال اللامركزية

البعد السياسي	البعد الإداري	البعد المالي	
وجود مسؤولين محليين تعود مسؤوليتهم سياسياً إلى الحكومة المركزية أي ليس لديهم مسؤولية سياسية مباشرة أمام الشعب مثل تلك التي تكون نتيجة للانتخابات المباشرة المحلية	يعتمد المسؤولون إدارياً على الحكومة المركزية تماماً حيث يشكلون جزءاً من فريق الإدارة المركزية	تستخدم الميزانية المركزية لتقديم الخدمات في المناطق، لا توجد الاستقلالية المالية	عدم التركيز
مع تنفيذ الصلاحيات من قبل الحكومة المحلية فإن معظم المسؤولية السياسية تبقى مع الحكومة المركزية، الحكومة المحلية بفضل تنفيذها للخدمات باسم الحكومة المركزية تشارك جزئياً في المسؤولية السياسية	تُنفذ الخدمات من قبل الحكومة المحلية بكوادر تابعة لها باسم ونيابة عن الحكومة المركزية ويتبع المنفذون المحليون المعايير المركزية	يتم التمويل من قبل الحكومة المركزية من الميزانية المركزية من خلال التمويل المشروط بتنفيذ العمليات من قبل الحكومة المحلية	التفويض
المسؤولية السياسية تقع تماماً على الحكومة المحلية المنتخبة قيادتها محلياً	ينفذ العمليات الجهاز الإداري المحلي المنفصل عن الإدارة المركزية والتابع للحكومة المحلية	تمول العمليات من الميزانية المحلية المستقلة عن ميزانية الحكومة المركزية	نقل الصلاحيات

مع وجود الاختلاف بين المصطلح المتداول في العراق ("اللامركزية الإدارية" بصيغها الدستورية الذي تم تجاوزه عالمياً منذ عقود) والتعريف الأكثر حداثة ("اللامركزية" التي تتضمن البعد الإداري مع الأبعاد الأخرى) سيستخدم هذا الدليل مفهوم اللامركزية الشامل الأخير أي أنها تتضمن البعد السياسي والبعد الإداري والبعد المالي.

٢- مفهوم الاستراتيجية - التخطيط الاستراتيجي :

مصطلحات الاستراتيجية والإدارة الاستراتيجية والتخطيط الاستراتيجي هي مصطلحات متداولة أصبحت جزءا من الآليات الإدارية في القطاع العام دوليا وعربيا، فالاستراتيجية هي نهج العمل في المؤسسات الذي يعطي التوجيهات الرئيسية لجميع عملياتها على مدى طويل والذي يستند إليه باقي الآليات والمناهج مثل سياسات المؤسسة وبرامج عملها. أما التخطيط الاستراتيجي وهو المصطلح الأكثر تداولاً حالياً في القطاع العام يعبر عن عملية دراسة حالة المؤسسة والتوجهات في بيئتها الخارجية وبناء على ذلك يتم اعتماد مسار عمل المؤسسة على المدى الطويل لتحقيق الأهداف المرجوة، ثم الإدارة الاستراتيجية هي مفهوم يعد أشمل نطاقاً وتحتوي التخطيط الاستراتيجي واستخدام جميع الآليات الإدارية الحديثة لتوجيه الأعمال بشكل يتوافق مع الخطة الاستراتيجية المنورة والمهمة بالرؤية.

نشأت مدرسة التخطيط الاستراتيجي الحديثة في النصف الثاني للقرن العشرين في الولايات المتحدة الأمريكية في القطاع الخاص الذي استلهم ذلك من المجال العسكري، تقدمت مدرسة التخطيط الاستراتيجي بمساهمة العديد من الأكاديميين والخبراء الذين طوّروا الآليات والممارسات المستخدمة حالياً مثل دراسة البيئة الخارجية للمؤسسة وآليات تحليل "سوات" و "بيستل" وتحديد الغايات والأهداف... الخ، ثم وبعد نجاح اعتماد التخطيط الاستراتيجي في القطاع الخاص تم استنساخ هذه التجربة في القطاع العام وكذلك القطاع المدني في البلدان الغربية ثم انتشرت الآلية عالمياً، جاء ذلك كنتيجة التزامن والتوافق مع التوجه في الثمانينات من القرن الماضي في الإدارة العامة في أوروبا وفي شمال أمريكا (وخاصة في إنجلترا والولايات المتحدة) لإصلاح وتجديد وتفعيل المؤسسات العامة بعد أزمات اقتصادية وتحديات اجتماعية شهدتها السبعينات وسُمي هذا التوجه مدرسة بـ "الإدارة العامة الجديدة" (New Public Management) وبفضله تم نقل العديد من التجارب والممارسات الخاصة المنبثقة من القطاع الخاص إلى القطاع العام أملاً بأنها سوف تزود القطاع الحكومي بالمرونة والإنتاجية التي أصبحت تفتقدها وبالفعل تأتي الكثير من الممارسات الحديثة المتداولة في المؤسسات الحكومية من القطاع الخاص مثل التخطيط الاستراتيجي وإدارة الجودة وبرنامج تقييم الأداء وإدارة التغيير والقيادة... الخ.

منذ السنوات ١٩٩٠ - ٢٠٠٠ أصبح التخطيط الاستراتيجي آلية مطبقة رسمياً بموجب التشريعات أو التعليمات في المؤسسات الحكومية في الولايات المتحدة و أوروبا وتركيا وكثيراً من الدول الأخرى.

٣- مفهوم السياسة - السياسة العامة :

المفهوم الثالث الذي يهتما هو مفهوم السياسة (policy) ويستخدم مصطلح السياسة (policy) في جميع القطاعات (العامة أو الخاصة أو المدنية) كتعليمات موجهة أو مجموعة من القرارات والآليات التي تدير قطاعاً معيناً أو عملية ما، في حين أن مصطلح السياسة العامة (public policy) يشير إلى وجود الآلية المعنية التي وضعت من قبل المؤسسة الحكومية وتوجه أعمال القطاع الحكومي وكذلك تفرض أيضاً بشكل مباشر أو غير مباشر على القطاع الخاص والمدني أو المجتمع ككل، وعلى غرار التخطيط الاستراتيجي نشأت مدرسة السياسة العامة في النصف الثاني للقرن العشرين في الولايات المتحدة الأمريكية وانتشرت عالمياً تحت هذه التسمية رغم أنه كعملية (أي وجود منظومة من التعليمات والتشريعات لضبط وإدارة مجال معين) كانت موجودة بشكل أو بآخر في البلدان المختلفة، وتتميز

السياسة العامة بنهج منظم ومبرمج لوضع السياسات الجديدة الذي يسمى دورة رسم أو تطوير السياسة وتستخدم أيضا نفس الآليات أو آليات مشابهة للتخطيط الاستراتيجي، وتوجد تصنيفات مختلفة للسياسات العامة^٢ لكن يمكن تصنيفها على ثلاثة أصناف رئيسية وهي:

١. (السياسات الموجهة داخليا) السياسات الإدارية / التنظيمية أو المؤسساتية هي تلك التي تنظم حياة المؤسسات والعاملين فيها مثل سياسة الدوام أو العمل عن بعد أو سياسة التقاعد وتسمى "السياسة" (policy) في اللغة الإنجليزية واللغات الأخرى.

٢. (السياسات الموجهة خارجيا) السياسات الخدمية الحكومية التي تتعلق بتحديد المسار لأعمال المؤسسات الحكومية^٣ في تقديم خدماتها للمجتمع وعلى سبيل المثال السياسة الأمنية أو بعبارة أخرى هي تنظم العمليات الخدمية الحكومية.

٣. (السياسات الموجهة خارجيا ولكن أوسع نطاقا) السياسات التنظيمية العامة في مجال ما تحدد مسار العمل لجميع الأطراف المعنية وليس فقط مؤسسات القطاع العام نفسه، وعلى سبيل المثال سياسة المعايير الصحية والتي تفرض بعض التصرفات أو الإجراءات على القطاع الخاص كما في المطاعم.

ملاحظة: مصطلح "السياسة العامة" (public policy) يناسب ويغطي النوعين الأخيرين الموجهين خارجيا وهما محل إهتمام هذا الدليل.

^٢ أنظر إلى "التحدي الرابع فيما يتعلق بأنواع استخدام مصطلح السياسة العامة" أدناه للتصنيف الثنائي المتداول ويقدم هذا الدليل التصنيف الثلاثي.
^٣ سُميت "السياسات الاستراتيجية" في بعض المصادر، أنظر إلى "التحدي الرابع فيما يتعلق بأنواع استخدام مصطلح السياسة العامة" أدناه.

المبحث الثالث:

بعض التحديات التي تواجهها مدرسة الاستراتيجية والسياسة العامة

إن تطور وانتشار الآليات والممارسات مثل الاستراتيجية والسياسة العامة ساهمت في زيادة المهنية في عمل المؤسسات الخاصة والعامة لكن في ذات الوقت تواجه هذه الآليات تحديات عدة منها:

التحدي الأول فيما يتعلق بالتخطيط الاستراتيجي:

هناك الكثير من النقاشات حول قابلية التخطيط الاستراتيجي على تأمين النجاح المأمول به للمؤسسات ولمواجهة التحديات المستقبلية حيث تُشير الدراسات إلى فشل أو عدم تنفيذ أغلبية الخطط الاستراتيجية وقلة أو عدم تحقيق الأهداف المرجوة، وذلك يؤدي إلى تساؤلات حول أسبابها الحقيقية هل الخلل في كيفية تنفيذ الاستراتيجية أو هنالك ضعف أو خلل في منهج التخطيط الاستراتيجي ذاته؟ وظهرت ردود الفعل المختلفة كآلية المعالجة لهذا التحدي:

• الرأي الأول ركز على مراجعة المنهج والآليات في التخطيط الاستراتيجي من أجل تحديد أسباب فشله وتحسينه كممارسة، وانطلق هذا الموقف من وجهة نظر أن فشل التخطيط الاستراتيجي هو نتيجة سوء استخدام الآليات والمناهج الموجودة ولذلك يركز على تحسين الأداء فيها.

• تطبيق مفهوم التخطيط الاستراتيجي بالسيناريوهات والذي ينصح بالتركيز ودراسة السيناريوهات الأربع الممكنة والتحضير لكل منها.

• من ناحية أخرى يدعو بعض الخبراء إلى تبني منهج ردود الفعل والتركيز على القدرة والجاهزية لمواجهة التحديات حين وقوعها وذلك انطلاقاً من القناعة في أن التخطيط الاستراتيجي أصبح روتيناً غير مجدي وأن التنبؤ بالمستقبل أصبح أمراً صعباً للغاية في ظل تعدد وزيادة سرعة التغييرات، أدى كل ذلك إلى ظهور على سبيل المثال مدرسة "خارج الميزانية" (beyond budgeting) ومفهوم الرشاقة أو خفة الحركة (agility) الذي يدعو إلى تخفيف أو عدم التخطيط المسبق والتركيز على اغتنام الفرص وتجنب المهددات حين ظهورها.

علاوة على التحديات في مضمون التخطيط الاستراتيجي فإن هناك تحدي إضافي يتمثل في عدم وجود منهج مصمم للحكومات المحلية والمركزية يأخذ بعين الاعتبار خصوصيات التخطيط في بيئة تعدد مستويات الحكم في النظام اللامركزي، والأدلة الموجودة قليلاً ما تسلط الضوء على كيفية تعامل المخطط المحلي أو المركزي من جانبهما مع محيطهما التخطيطي ويطمح هذا الدليل أن يملأ هذه الفجوة.

التحدي الثاني فيما يتعلق بالسياسة العامة

كما ذكر أعلاه أن مفهوم السياسة أو السياسة العامة يجلب النقاش حول مضمونه ونطاقه، ويجب التوقف أيضاً أمام الازدواجية في مفهوم "العامة".

أولاً: هناك اختلاف في وصف كلمة "العامة" (public) في مصطلح "الإدارة العامة" (public administration) وذلك بسبب الفرق بين الثقافات الإدارية بين أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية حيث يُفهم من الإدارة العامة في أوروبا أنها تعني المؤسسات الرسمية الحكومية بينما يشير هذا المصطلح إلى مجال أوسع مضمونا واستخداماً في أمريكا حيث يشمل أيضاً أعمال مؤسسات المجتمع المدني.

٤ المصادر عن "التخطيط الاستراتيجي بالسيناريوهات" تقدم المعلومات عن المناهج المختلفة المعتمدة.
٥ أنظر إلى القسمين "مفهوم السياسة - السياسة العامة" أعلاه و"التحدي الرابع فيما يتعلق بأنواع استخدام مصطلح السياسة العامة" أدناه

اما في هذا الدليل نعتبر وصف كلمة "العام" (في المصطلحات مثل "الإدارة العامة") أنه يتعلق بالقطاع الحكومي (بجميع مستوياته الاتحادية والمحلية).

ثانيا: السؤال هنا هل مصطلح "السياسة العامة" المقصود به هي السياسة للقطاع العام الموجهة إلى القطاع العام ذاته لتنظم عملياته أو هي أوسع وتتعلق بالمجتمع ككل؟ أو بالإفادة بمصطلحاتها الإنجليزية هل الفئة المستهدفة منها هي الرسمية الحكومية (public administration) أو المجتمع بشكل عام (public general)؟ في هذا الدليل نجيب عن ذلك اعتبارا أن السياسة العامة هي سياسة للقطاع العام أي مجموعة القرارات والإجراءات تُوضع من قبل المؤسسات الحكومية حتى ولو كانت تُوَطر وتوجه وتؤثر أيضا على المجتمع المدني أو القطاع الخاص.

ثالث: التحدي الثالث يظهر في استخدام المصطلح بين اللغة العربية واللغة الإنجليزية والذي يظهر أكثر في حال الترجمة الرجعية من ناحية صعوبة التفريق بين كلمة "السياسة" المتعلقة بالحياة السياسية (political, politics) والسياسة كمجموعة من القرارات أو التوجهات (policy) سببه وجود كلمة واحدة فقط (السياسة) التي تحاكي الكلمتين من الإنجليزية (policy و politics).

رابعا: استخدام ذات الكلمة العربية (العام) لمحاكاة الكلمتين من الإنجليزية (public و general) يؤدي إلى مشاكل في نقل المعلومة رجعيا بين اللغتين كما ذكر أعلاه، وتظهر هذه المشكلة على سبيل المثال في تعريف مفهوم "السياسة العامة" الدستوري والقانوني العراقي ونرى أنه لغرض تفريق بين مصطلح "السياسة العامة" ("السياسة العامة للدولة" بالمفرد) من مصطلح "السياسات العامة" الموجود في الصياغة التشريعية (بالجمع والمقصود بها السياسات التي تضعها الوزارات كمثال) تتم ترجمتهما إلى الإنجليزية بعبارة مثل "general public policy" للتعبير عن "السياسة العامة للدولة" و"public policies" للتعبير عن "السياسات العامة" وفي النتيجة هذه العبارة ("general public policy") إذا تُرجمت رجعيا إلى العربية تظهر كـ "السياسة العامة العامة" حيث نجد تكرارا في كلمة "العامة".

ملاحظة: يمكن تجاوز مشكلة التشابه بين مفهومي "public" و "general" باستخدام كلمة "العام" للتعبير عن القطاع العام وباستخدام كلمة "العمومي" للتعبير عن الأمور المتعلقة بالجمهور.

علاوة على ما عرض في البند الرابع أعلاه فإن البيئة القانونية العراقية يواجه فيها مفهوم السياسة العامة مشكلة إضافية تتعلق باستخدام المصطلحات مثل "السياسة العامة للدولة" و"السياسات العامة" أو "السياسة العامة المحلية" وأن ذلك يعطي انطبعا لدى القارئ بأن هنالك نوعان مختلفان للسياسة العامة (السياسة العامة والسياسات العامة) وأن التمييز اللغوي و المفاهيمي بين الاثنين يشكل صعوبة وتخلق اشكالا عند ترجمتها إلى الإنجليزية ونرى محاولات التمييز العقلاني بين مفهومي السياسة العامة والسياسات العامة بناء على الفرق بين استخدام الجمع والمفرد لكن لا يوجد أساسا علميا في ذلك لأنه لا يُميز الفرق في مضمون المصطلح بين الجمع والمفرد في اللغة الانجليزية التي نشأ فيها هذا المصطلح (public policy).

إن دقة المصطلحات المتداولة في القطاع العام وصحة ترجمتها إلى العربية أمر مهم جدا حيث إن توحيد المصطلحات يضمن التفاهم بين الأطراف المعنية عموديا أي بين المسؤولين في المستويات المختلفة في الأنظمة الإدارية وأفقيا بين الخبراء في الدول المختلفة.

ان قلة او عدم وجود المناهج التي تربط بين مجال الاستراتيجية ومجال السياسة العامة بسند منطقي وعقلاني ووجود المناهج المنفصلة لكل منهما تؤدي إلى عدم مساعدة صانع القرار في العراق أو في أي بلد آخر حيث يجد نفسه أمام مهمتان الأولى رسم السياسة العامة والثانية رسم الاستراتيجية دون وجود منهج موحد ومتكامل ومما يضيف تعقيدا على ذلك هو وجود آراء متضاربة في بعض المصادر العلمية أو

^٦ كما تم شرحه في قسم "مفهوم السياسة - السياسة العامة" أعلاه.

^٧ كما تمت الإشارة أيضا إلى هذا الخصوص في قسم "التحدي الرابع فيما يتعلق بأنواع استخدام مصطلح السياسة العامة" أدناه.

المهنية التي تُقسم الاستراتيجيات إلى سياسات تارة وتقسّم السياسات إلى استراتيجيات تارة أخرى، سيتناول القسم الذي يلي ("التحدي الثالث فيما يتعلق بالعلاقة بين الاستراتيجية والسياسة العامة") هذا الموضوع.

التحدي الثالث فيما يتعلق بالعلاقة بين الاستراتيجية والسياسة العامة

إن تحليل وشرح مضمون مفاهيم التخطيط الاستراتيجي والسياسة العامة في الواقع العراقي يتطلب التحليل والتوضيح اللغوي بين عبارتي "الاستراتيجية" و"السياسة العامة":

أولاً: من الضروري أن تكون التسمية الصحيحة لأي مصطلح تمثل المضمون وتعبر بلفظها عن المقصود. ثانياً: يجب التمييز بين الأمرين أو الحاجتين المختلفتين رغم قربهما وبناء عليه توضيح هذين المصطلحين لغوياً مثلاً:

1. هو القرار العام الذي يعطي التوجه العام بعيد المدى الذي يوجه مجموعة العاملين أو المؤسسات نحو الهدف المشترك المستقبلي وفي هذه الحالة إن الكلمة التي تناسب هذا المفهوم أكثر هي "الاستراتيجية" لأنها تعني (في اللغة اليونانية القديمة) "توجيه المجموعة من قبل قائد الجيش أو راعي القطيع".
2. هو القرار الذي تدار وتنظم من خلاله حياة المجتمع أو المؤسسة في الحاضر (حتى ولو كان ذلك ضمن التوجه المستقبلي) فإن الكلمة المناسبة أكثر هي "السياسة" لأنها تأتي من الفعل "ساس - يسوس" وتشير إلى وضع الأسس وتعني "مبادئ معتمدة تُتخذ الإجراءات بناءً عليها" وفي النتيجة تشير أكثر إلى إدارة الواقع الموجود.

في ظل هذا المعيار يُفضل أن يتم تبني الاستخدام لكلمة الاستراتيجية و خاصة تعبير "استراتيجية الدولة" بدلاً من مصطلح "السياسة العامة للدولة" كون المقصود فيه وجود التصور الرئيسي الشامل الذي يوجه توجيهها عاماً ملزماً لتصرفات تشكيلات الدولة (مثل الوزارات) وكذلك باقي المكونات الإدارية في البلد وعلى نفس النمط يتم استخدام مصطلح "السياسة العامة" لوصف القرارات والورقات القطاعية الدقيقة (مثل السياسة العامة للشباب أو سياسة الرعاية الصحية) على حد سواء إن كان جمعا أو فرداً.

التحدي الرابع فيما يتعلق بأنواع استخدام مصطلح السياسة العامة

يتم استخدام مصطلح السياسة (policy) في بعض المصادر الإنجليزية لتغطية نوعين^١ من الآليات المختلفة ومن أجل تفريقهما تُميز بين السياسات الاستراتيجية والسياسات الإدارية / التنظيمية:

السياسات الاستراتيجية: هي مجموعة من التدابير التي تتبناها المؤسسات العامة لغرض التأثير على إتجاه قضية ما وتشمل هذه السياسات الإنمائية والاقتصادية والسياسات الثقافية والاجتماعية وغيرها (من وجهة النظر هذا الدليل فإن مصطلح "السياسة العامة" (public policy) يناسب ويغطي هذا النوع من السياسة بتعبير آخر هي الأعمال الموجهة إلى الخارج ("التنظيم الشارع") وهذا هو محل اهتمام هذا الدليل).

السياسات الإدارية / التنظيمية: هي مجموعة من الممارسات التي يتم تبنيها من قبل المؤسسة (العامة أو الخاصة) لتحديد الخطوط العريضة للعمليات اليومية للمؤسسة وتشمل هذه السياسات سياسة الصحة والسلامة في مكان العمل وسياسات الإيرادات والتوظيف والترقيات وما يشبه إلى ذلك كمثال (وبعبارة أخرى هي الأعمال الموجهة إلى الداخل ("التنظيم المنزل") ولذلك هذا لن يكون محل اهتمام هذا الدليل).

^١قدم القسم "مفهوم السياسة - السياسة العامة" أعلاه التصور الثلاثي المعتمد في هذا الدليل.

ملاحظة: إن استخدام مصطلح *policy* في المصادر الإنجليزية بدون التمييز بين هذين النوعين وكذلك ترجمته بكلمة "السياسة" (التي لا تسمح بالتمييز بين العمل السياسي مثل الأحزاب السياسية والعمل الخدمي والتنظيمي) يجعل الارتباك ويضيف صعوبة إلى هذه المسألة^١.

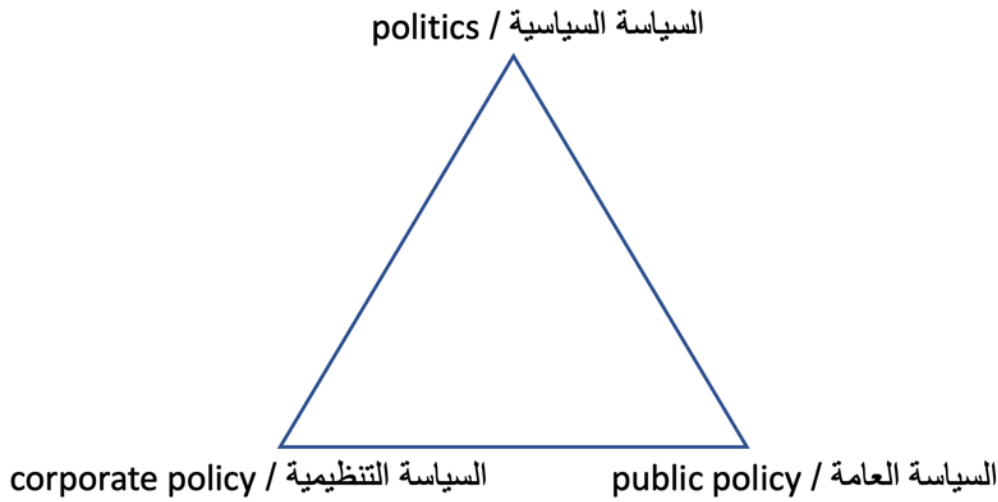
ومن أجل فهم مصطلح السياسة العامة وتمييزه من الجيد التفريق بين المجالات المختلفة التي استخدم فيها مصطلح السياسة (كما هو مبيّن في الشكل ١) وهي:

١. السياسة مثل في الحياة السياسية (politics).

٢. السياسة العامة (public policy).

٣. السياسة التنظيمية (corporate policy).

إن هذه الساعات الثلاث لها بعض السمات المشتركة والفروقات، فأما نقاط التشابه بين السياسية (politics) والسياسة العامة (public policy) هي أن كلاهما متعلقة بالقطاع العام والقرار السياسي وما يقرب مفهوم السياسة العامة والسياسة التنظيمية (corporate policy) هو أنه عبارة عن مجموعة من القرارات والأسس والأهداف.



الشكل ١: مثلث مشكلة استخدام مفهوم السياسة

^١ كما تمت الإشارة أيضا إلى هذا الخصوص في قسم "التحدي الثاني فيما يتعلق بالسياسة العامة" البند الثالث.

الفصل الثاني

منهجية تطوير الاستراتيجية والسياسة العامة

المبحث الأول: النظرة الجديدة لتعريف الاستراتيجية والسياسة العامة وعلاقتها ببعض

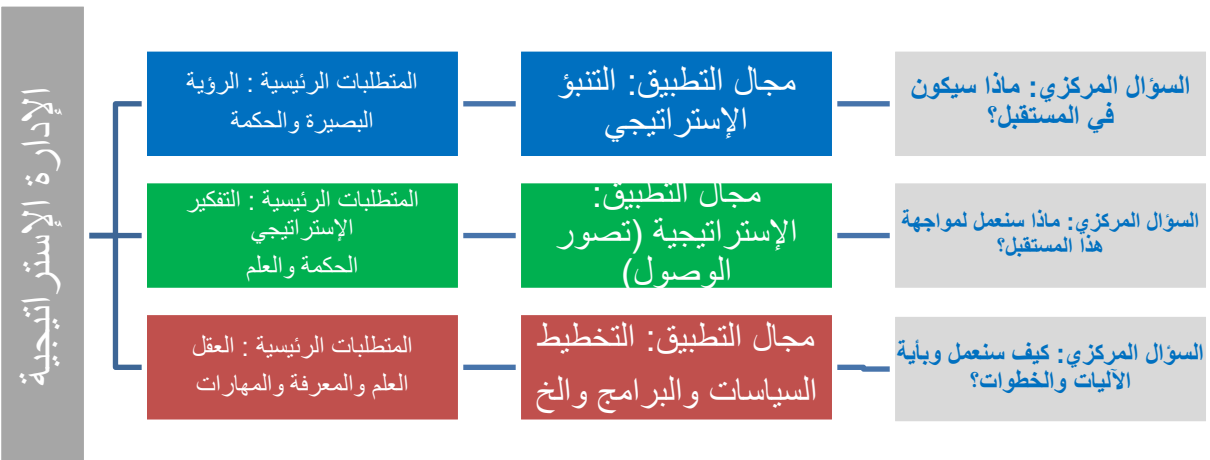
العناصر الرئيسية للاستراتيجية :

من أجل تقديم منهج موحد ونظرة متكاملة في مجال التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات العامة يضع هذا الدليل الأسس المفاهيمية التالية:

التخطيط الاستراتيجي هو نهج دراسة بيئة عمل المؤسسة وتحديد مسارها ويتكون هذا النهج من ثلاثة عناصر رئيسية:

١. التنبؤ الاستراتيجي أو الجهد الممنهج لقراءة الاتجاهات المستقبلية التي سوف تؤثر على المؤسسة.
٢. اختيار الاستراتيجية (التصورات العامة أو الخطوط العريضة) للوصول إلى النتيجة الأكثر تناسبا مع أسباب وجود المؤسسة (يمكن تسمية هذا العنصر بتصور الوصول).
٣. وضع الآليات التنفيذية (السياسات والبرامج) لتأمين تحقيق الاستراتيجية والتي تخطط من خلالها الجهود والموارد اللازمة.

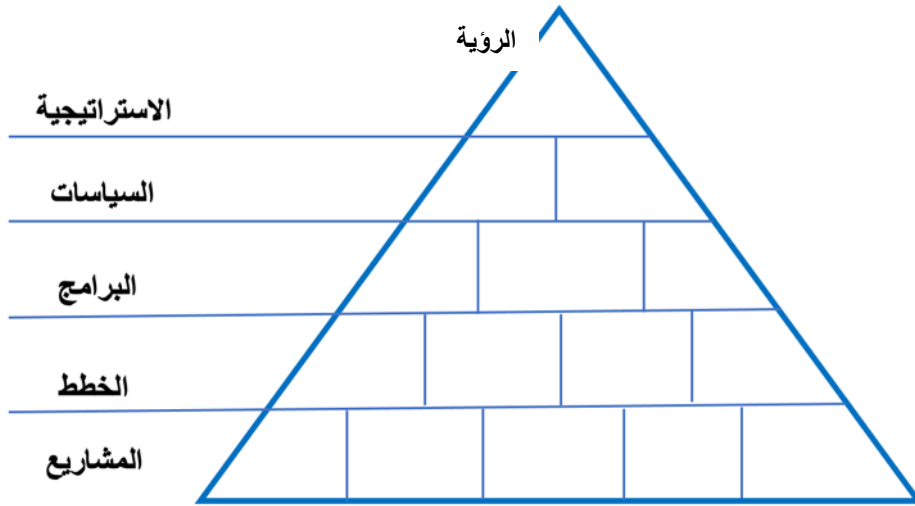
لذلك يمكن القول أن النهج الاستراتيجي له ثلاثة أعمدة رئيسية وهي الرؤية (أو البصيرة) والاستراتيجية والتخطيط، إن أحد نقاط الضعف وسبب فشل معظم الجهود في التخطيط الاستراتيجي السليم حاليا هو افتقار أو ضعف العنصر الأول من الثلاثة المذكورة أعلاه وهو التنبؤ الفعال والصحيح من أجل تحديد الرؤية كما إن التنبؤ بالمستقبل بشكل ممنهج هو أساس لكل جهد من أجل التخطيط الإستراتيجي السليم لذا فإن تحديد أو اختيار ما يسمى "الرؤية" بدون القراءة الصحيحة والواضحة للأحداث والتطورات القادمة تجعلها مجرد أحلام أو تمنيات التي كثيرا ما تتبخر تحت ضربات الأحداث غير المتوقعة في الحقيقة هنا يجب التذكير بمعنى كلمة الرؤية التي تأتي من الفعل "رأى - يرى" وهذا يستوجب التصور المبني على صورة واضحة وعلى نفس النمط فإن المصطلح الإنجليزي للرؤية "vision" مصدره أيضا الفعل "رأى يرى" أو "to view" أنظر الشكل ٢ حيث يقدم شرح الأعمدة الثلاثة لمجال الاستراتيجية.



الشكل ٢: عناصر النهج الاستراتيجي

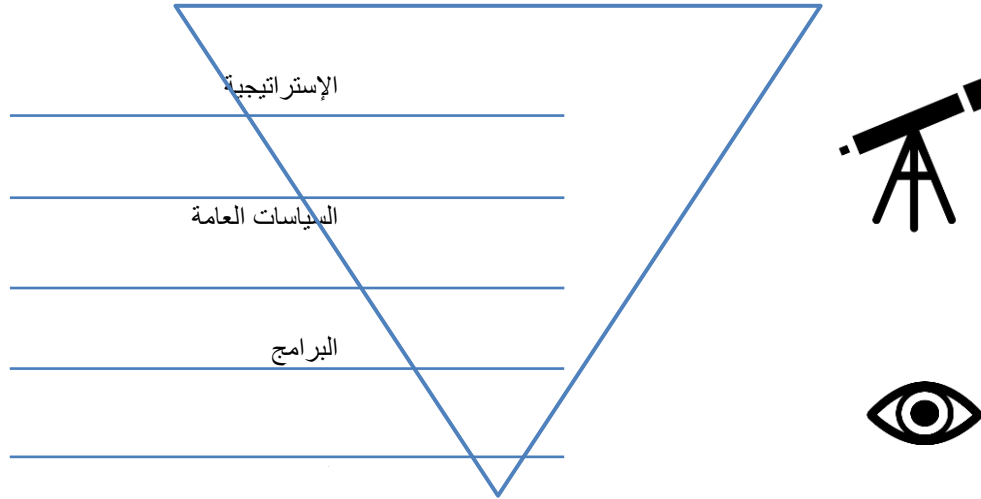
الهرم الترتيبي بين الوثائق التخطيطية: السياسة العامة هي آلية رئيسية لتحقيق الاستراتيجية حيث إن السياسة العامة (أو السياسة باختصار) هي مجموعة من القرارات والتشريعات والأعمال والموارد الموجهة لتحقيق الهدف الحكومي بعيد المدى ومن أجل تحقيقها فإن الاستراتيجية تُقسم إلى السياسات العامة والسياسات إلى البرامج والبرامج إلى الخطط والخطط إلى المشاريع (أنظر إلى الشكل ٣)، الاستراتيجية تتكون من عدة سياسات العامة وهذه السياسة من عدة برامج أو بعبارة أخرى الإستراتيجية تحتاج إلى أكثر من سياسة عامة لتحقيقها زمنيا وقطاعيا:

- زمنيا يعني أن المدة الزمنية التي تحكم الاستراتيجية يجب أن تكون أطول وتحتاج إلى أكثر من مدة دورة السياسة العامة لإكمالها (٢-٣ مدد في العادة).
- قطاعيا يعني أن تحقيق الاستراتيجية سيحتاج إلى أكثر من مساحة تركيز في المجالات والقطاعات المختلفة.



الشكل ٣: هرم الاستراتيجية والآليات ذات العلاقة

وفي نفس الوقت يمكن وضع هذا الهرم على رأسه لإظهار الفرق وشرح خصوصيات كل آلية من وجهة نظر شموليتها وتفصيلها فتكون الاستراتيجية الآلية الأكثر شمولاً في منظورها الزمني والأكثر سعة في تغطيتها للمجالات المختلفة ولكن هي أقل في تفصيلاتها الفنية والعكس صحيح أيضاً إن في أسفل الهرم الخطط والمشاريع هي الآليات الأكثر تركيزاً على التفاصيل الفنية وتتضمن البيانات ولكن أيضاً الأكثر تركيزاً على المجال المعين وبالتحديد الزمني الدقيق (أنظر إلى الشكل ٤).



الشكل ٤ : الهرم المعاكس لنطاق الاستراتيجية والآليات ذات العلاقة

وتعقياً للشكل (الشكل ٣: هرم الاستراتيجية والآليات ذات العلاقة) يمكن أيضاً ترتيب المستويات التخطيطية على الأصناف الرئيسية الثلاثة وهي الاستراتيجية والسياسة العامة والآليات التنفيذية التي تتكون من البرامج والخطط والمشاريع (انظر إلى الشكل ٥).



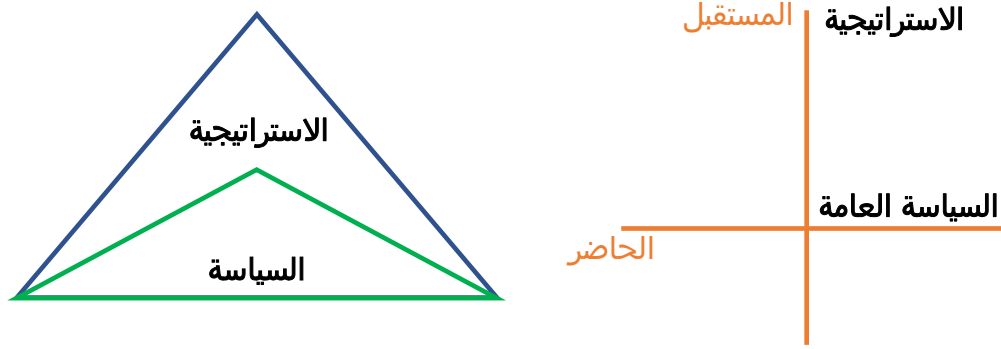
الشكل ٥: هرم مستويات الآليات التخطيطية

البعد الزمني : إن البعد الزمني مهم لفهم العلاقة والفرق بين الاستراتيجية والسياسة العامة يمكن القول أن الاستراتيجية هي عبارة عن إدارة الغد (أو ضبط المستقبل) والسياسة العامة هي إدارة اليوم (أو ضبط الحاضر)، أن الاستراتيجية جهد أكثر توجهاً نحو المستقبل ونطاقه الزمني أطول ولذلك يجب أن تتكون من ٢ أو ٣ دورات زمنية للسياسة العامة و يجب أن تكون مدة الاستراتيجية تغطي ١٢ إلى ١٨ سنة (أو ١٤-١٥ سنة في المتوسط) وتشمل الدورتين أو الثلاثة للسياسة العامة، كما إن الرغبة إلى الوصول إلى المكانة أو الحالة المستقبلية هي التي تحكم الاستراتيجية في حين أن السياسة العامة تهدف أكثر إلى تلبية الحاجات الحالية كما تكون كلمة "السياسة" مرتبطة لفظياً بالحياة السياسية، و المدة الزمنية للسياسة العامة عادة ما تكون مرتبطة بالدورة الانتخابية وتكون مدتها ٤-٥ سنوات (انظر إلى الجدول ٢).

الجدول ٢: العلاقة الزمنية بين الاستراتيجية والسياسة العامة

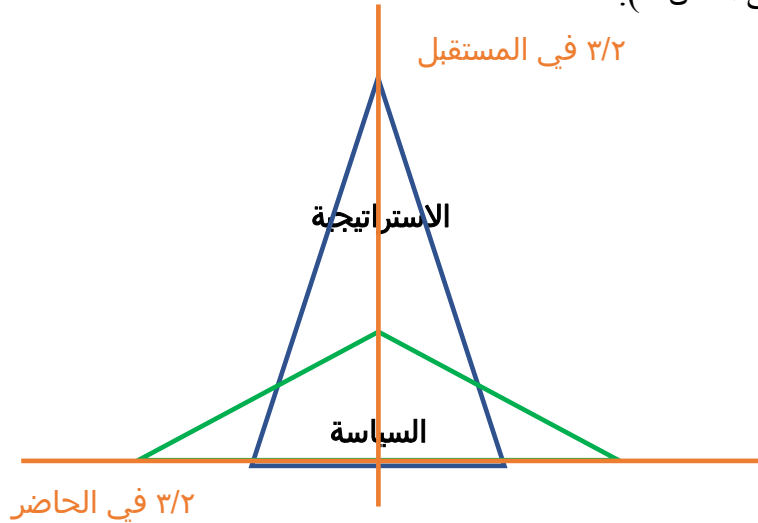
نوع الآلية	الطبيعة	التركيز الزمني	المدة الزمنية
الاستراتيجية	إدارة الغد (أو ضبط المستقبل) تلبية الحاجات المستقبلية	تركيز على المستقبل بالتلثي من اهتمامها	١٢-١٨ سنوات أو تقريبا ٣ دورات انتخابية
السياسة العامة	إدارة اليوم (أو ضبط الحاضر) تلبية الحاجات الحالية	تركيز على الحاضر بالتلثي من اهتمامها	٥-٧ سنوات أو تقريبا دورة انتخابية واحدة

و يمكن شرح العلاقة بين الاثنين على خط عمودي وأفقي (أنظر إلى الشكل ٦) حيث تقع السياسة العامة على الخط الأفقي (الحاضر) والاستراتيجية تمتد أكثر على الخط العمودي (نحو المستقبل).



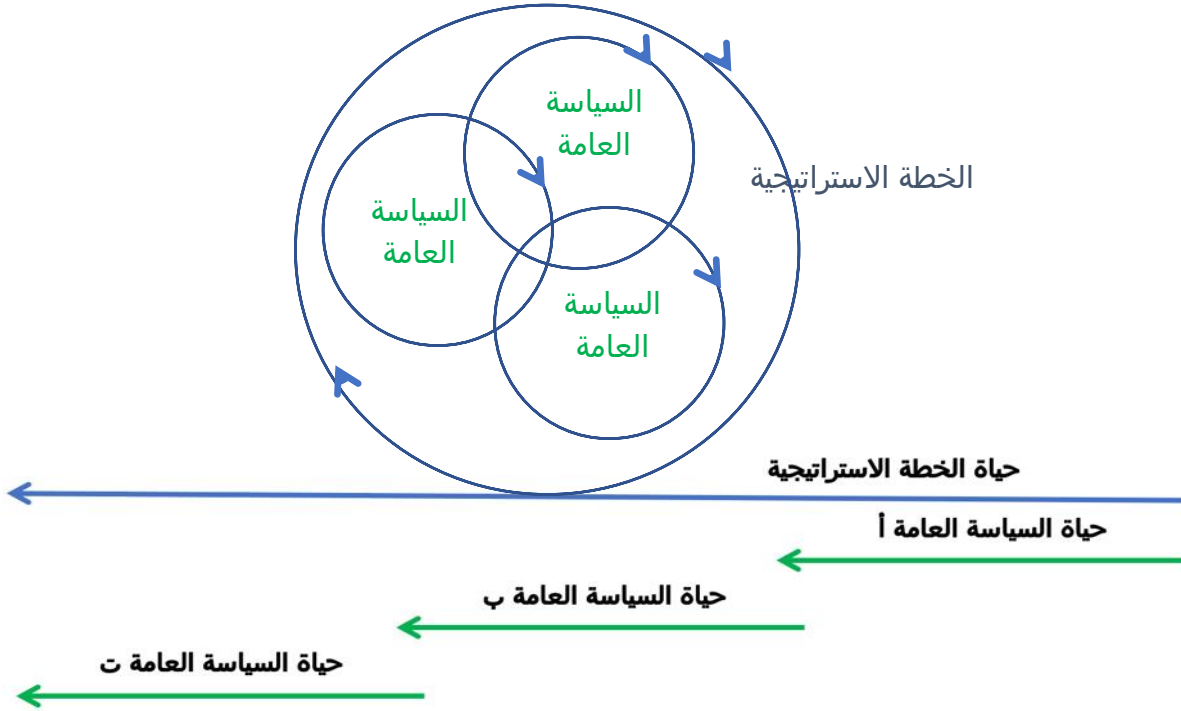
الشكل ٦: العلاقة الزمنية بين الاستراتيجية والسياسة العامة

في ذات الوقت يجب التوضيح أن الاستراتيجية والسياسة العامة كلاهما تدرس الحاضر وكذلك التوجهات المستقبلية وتأخذها بعين الاعتبار، وأثناء تطويرها عادة ما تستخدم الآليات التحليلية المشابهة لكن الفرق يقع في التركيز الزمني بينهما حيث تركز الاستراتيجية بنسبة الثلثين على المستقبل في حين أن رسم السياسة العامة يركز بنسبة الثلثين على الحاضر أو بعبارة أخرى الاستراتيجية تهتم بالمستقبل بدون إهمال الحاضر والسياسة العامة تنظم الحاضر دون أن تهمل المستقبل ولذلك اهتماماتهما تتقاطع إلى درجة ما (أنظر إلى الشكل ٧).



الشكل ٧: التقاطعات في التركيز الزمني في العلاقة بين الاستراتيجية والسياسة العامة

العلاقة التسلسلية بين الاستراتيجية والسياسة العامة وفرقهما الزمني يدعو إلى تطوير الخطة الاستراتيجية كتصور رئيسي ولفترة تشمل تقريبا ثلاث دورات انتخابية (من ١٢ إلى ١٨ سنة أو ١٤-١٥ سنة في المتوسط) لتأمين الاستمرارية في التنمية ولإعطاء التوجه لباقي الجهود المرتبطة مثل السياسات العامة ثم يتم في ظل الاستراتيجية وضع السياسات العامة المناسبة وهكذا تتبع السياسات العامة الاستراتيجية وتنفذها على المدد الزمنية الأقصر (أنظر إلى الشكل ٨).



الشكل ٨: المنظور الزمني لله بالشكلين الدوري والخطي لله بين الاستراتيجية والسياسة العامة

يمكن تشبيه الاستراتيجية والسياسة العامة بأنهما خارطة الطريق للانتقال من نقطة إلى نقطة أخرى من حالة موجودة إلى حالة مرغوبة، تتضمن هذه الرحلة العناصر مثل وجود الخارطة (أي ورقة الاستراتيجية أو السياسة العامة) والإمكانات اللازمة (الموارد المالية والمادية) والمسافرين (المؤسسات والتشكيلات والفرق المشاركة والمنفذة) والوسائط (الأجهزة والموارد الفنية والمستلزمات) لكن الفرق الأساسي بين الاستراتيجية والسياسة العامة أن الاستراتيجية هي خارطة الطريق بعيد المدى والسياسة العامة خارطة تشمل المدى القريب إلى المتوسط.

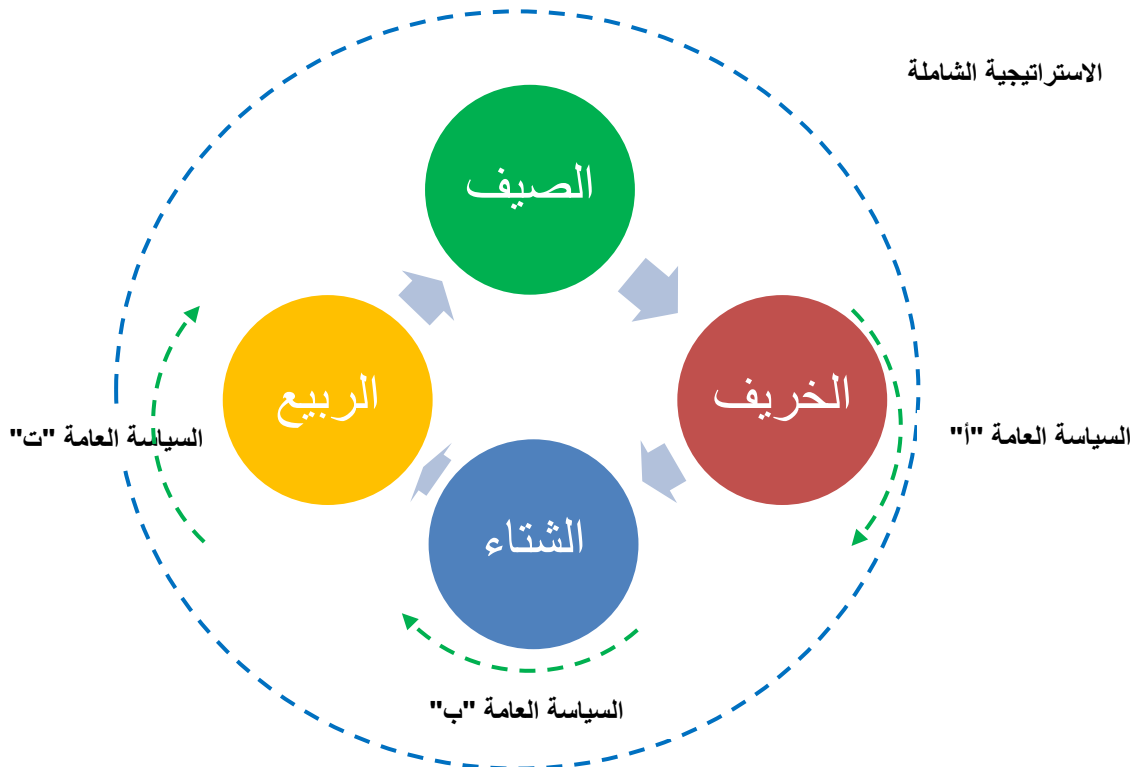
إن تحقيق السياسة العامة هو سفر من نقطة "أ" إلى نقطة "ب" بينما الاستراتيجية هي خارطة الطريق للسفر من نقطة "أ" إلى نقطة "ت" مروراً بنقطة "ب" أو خارطة الطريق للانتقال من نقطة "أ" إلى نقطة "ت" مروراً بنقطة "ب" و ثم بنقطة "ت" إذا الاستراتيجية مثل ما تم شرحه أعلاه (أنظر إلى الشكل ٨ وكذلك إلى الشكل ٣) تتضمن وتحتاج إلى أكثر من سياسة عامة تنفذ بالتسلسل الزمني لتحقيق أهدافها أو بعبارة أخرى السياسة العامة تحقق أهدافها التي وضعت بشكل متناسب مع الأهداف العليا الملزمة المنبثقة من الاستراتيجية.

لذلك الاستراتيجية والسياسة العامة بالضرورة تحتاج بعضها للبعض الآخر ولا يمكن وضع إحداها بلا وجود الأخرى أو بلا التنسيق بينهما فالسياسات العامة التي توضع لتحقيق الأهداف المعينة بدون الرجوع إلى الاستراتيجية قد تأتي بالنتائج المرجوة عندها لكنها قد تضرب الأهداف الأخرى في المستقبل أو في مجال مجاور لها، وكذلك الاستراتيجية التي لم تُسند ولم تُدعم من قبل السياسات العامة التي تحقق

أهدافها (بشكل انتقالي من وضع ما إلى وضع آخر) قد تجد المعارضة وعدم الفهم والتبني وأيضا ستقتقد مثل هذه الاستراتيجية ميزة المرونة الخاصة بأسلوب الانتقال التدريجي، إن الوصول من نقطة "أ" إلى نقطة "ث" على خط مباشر بدون مرور بنقاط "ب" و "ت" يشكل تحديا كبيرا وعبارة أخرى يُأخذ بعين الاعتبار الواقع وترجمة الأهداف البعيدة إلى مجموعات من الأهداف الانتقالية أي تلك التي تغير الواقع بشكل تدريجي ويعطي المجال للمجتمع أن يتعود على أنماط جديدة دون الاصطدام.

وكذلك لشرح العلاقة والفرق بين الاستراتيجية والسياسة العامة يمكن التشبيه بفصول السنة (أنظر إلى الشكل ٩) إن هدف المخطط للاستراتيجية في فترة الصيف هو الوصول إلى الصيف القادم بسلامة وأمان فالتفكير الاستراتيجي سوف يتصور أنه سيحتاج السياسة للخريف أي السياسة العامة التي تناسب ظروف ومتطلبات الخريف وترتب المسار فيها وكذلك سوف يحتاج سياسة خاصة لظروف الشتاء و ثم الأخرى التي تفيد في الربيع، كل هذه السياسات العامة تلبي الحاجات المختلفة في الظروف المختلفة لكن لا قيمة لها إلا إذا كانت تسبقها سياسة أخرى وتتبعها سياسة أخرى وتلك السياسات العامة تضع الأسس والقواعد وتفرض الإجراءات التي قد تبدو أنها تتضارب مع ما هو كان مطبقا عند السياسة العامة السابقة، وعلى سبيل المثال الاستثمار في زيادة التدفئة والملابس كتوجيهات في الخريف و ثم على العكس التوجيهات لتخفيف الملابس لمواكبة ظروف الربيع، ونظرا إلى حاجة التجهيز بشكل مسبق لظروف الشتاء سيبدأ تجهيز الموارد للشتاء من الصيف ويزداد ذلك الجهد في الخريف مثل هذه المتغيرات اللازمة لا تكون معقولة ومقبولة إلا في ظل المعرفة لما هو قادم ووجود التصور الشامل وكذلك المؤسسات والدول والأسواق والاقتصادات وسلوكيات المجتمع والظروف الصحية وتطورات التكنولوجيا والتقدمات العلمية لها فترات الصعود وفترات النزول لها حالات التقدم ولها حالات التراجع كما لها سنوات الرفاه وسنوات الفقر وإنه من الصعب أن تنجح سياسة عامة معينة إلا إذا كانت مرتبطة بالسياسات الأخرى تحت المظلة العامة للاستراتيجية التي بنيت وفقا للمنظور بعيد المدى.

ولذلك عدم ربط مجال رسم السياسات العامة مع الإطار الأوسع (الاستراتيجية) تخلق بيئة عدم وجود التناغم بين الفترات الزمنية أو بين القطاعات المختلفة أو حتى تضارب المصالح.



الشكل ٩: فصول الأربعة للاستراتيجية والسياسات العامة

المبحث الثاني: العلاقة بين التنبؤ الاستراتيجي والقيادة والإدارة

إن البحوث والنشرات التي تتناول إدارة الأعمال والتخطيط والقيادة تتحدث عن الفرق بين القيادة والإدارة وبين السياسة العامة والإدارة وخصوصيات كل منها وفي هذا الدليل نود أن نعطي التصور الجديد حول العلاقة بين هذه المفاهيم المختلفة في ظل الإدارة الاستراتيجية ورسم السياسات العامة وكما موضح في الجدول ٣ أدناه.

الجدول ٣: العلاقة بين التنبؤ الاستراتيجي والقيادة والإدارة

مجال الممارسة: الإدارة	مجال الممارسة: القيادة	مجال الممارسة: التنبؤ الاستراتيجي / البصيرة
المساحة التخطيطية مساحة السياسات العامة والبرامج	المساحة الاستراتيجية	
البرامج والتخطيط والمشاريع	السياسة العامة	التنبؤ الاستراتيجي، البصيرة، النظر في العواقب
تضبط الأمور في داخل الحالة المُعينة	تدير الحالة أو الانتقال من الحالة إلى الحالة الأخرى (من نقطة أ إلى نقطة ب)	تخبر عن الحالات الجديدة الآتية والتي في معظم الأحيان غير واضحة بعد
المقولة تقول أن الإدارة هي القيام بالعمل بشكل صحيح والقيادة هي القيام بالعمل الصحيح (أي قدرة وحكمة الاختيار لما هو أصح من ضمن الخيارات الممكنة) إذا البصيرة هي معرفة العمل الصحيح القادم (والذي يختلف عن الحاضر)		
الإداري الجيد يحتاج إلى التوجيهات من قبل القيادي	القيادي الجيد يحتاج إلى التوجيهات بما هو قادم من قبل المتنبئ أو المستشرف	المتنبئ أو المستشرف الجيد يخبر أو ينبه القيادي بما هو قادم في الأفق
سمات الإداري الجيد المتفوق أنه يجيد عمله الإداري وفي نفس الوقت يلعب دورا قياديا (إنه متمكن في مساحته ل ٣/٢ وأيضا في مساحة القيادة ل ٣/١)	سمات القيادي الجيد المتفوق أنه يجيد عمله القيادي وفي نفس الوقت يمارس دور التنبؤ الاستراتيجي (إنه متمكن في مساحته ل ٣/٢ وأيضا في مساحة التنبؤ ل ٣/١)	
سمات القيادي المثالي (أعلى الدرجة) هو متمكن ومتفوق في جميع المساحات التنبؤ والقيادة والإدارة		

تقول المقولة الشهيرة في علم الإدارة أن الإدارة هي القيام بالعمل بشكل صحيح بينما القيادة هي القيام بالعمل الصحيح أي أنها قدرة وحكمة الاختيار لما هو أصح من ضمن الخيارات الممكنة.

وفي هذا الإطار فإن التنبؤ هو معرفة العمل الصحيح القادم (والذي قد يختلف عن العمل الصحيح في الحاضر) في الحقيقة ان العنصر المفقود في المدرسة الحالية في التخطيط ورسم السياسة العامة هو الاهتمام والتركيز على التنبؤ بظروف المستقبل فـ (التنبؤ والقيادة والإدارة) هي ثلاث مساحات وتتطلب مهارات مختلفة ليس كل قيادي في المؤسسات يمتلك المعرفة والأدوات للقيام بالتنبؤ بعيد المدى الصحيح ومعرفة وتجربة القيادي قد يكفيه لاختيار ما هو أصح للقيام به في ظل الظروف والتوجهات القائمة لكن هو يحتاج إلى النظر أبعد من ذلك لكي يستطيع أن يُكَيّف سياساته مع الحاجات المستقبلية وذلك حتى لا تتضرر السياسات العامة المستقبلية من السياسات العامة الحالية أو لا تتضارب بعضها مع بعض.

وعلى نفس النمط فإن ليس كل إداري يمتلك القدرات والمعرفة القيادية لاختيار ما هو أصح كسياسات عامة من ضمن الخيارات المطروحة في ظل التوازنات الاجتماعية والسياسية... الخ فالكل يلعب دوره على أفضل شكل، لكن لا شك أن الإداري يفضل ان يتمتع بجزء من المهارات القيادية ويشترك في عملية صنع الآليات القيادية (الاستراتيجيات والسياسات العامة) بجانب القياديين وكذلك يرغب أن القيادي يمارس قدر الإمكان التنبؤ الاستراتيجي ويتعلم من الأكاديميين والخبراء رفيعي المستوى لكي يستطيع أن يقرأ المستقبل ويستشرف به.

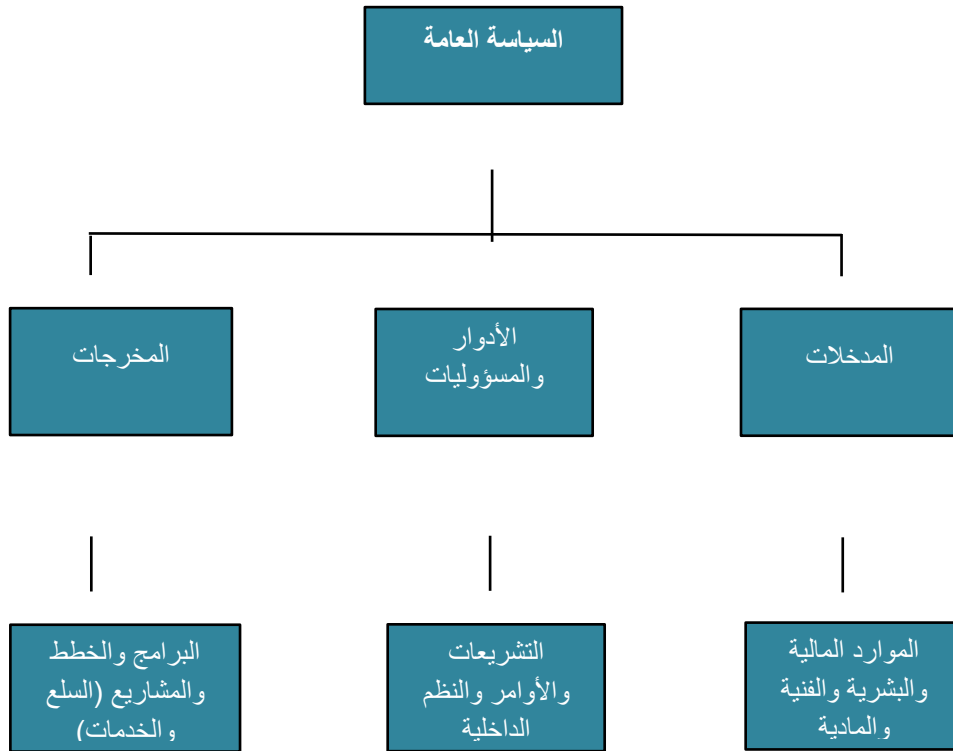
المبحث الثالث:

محتوى وعناصر السياسة العامة

ذُكر أعلاه أن الاستراتيجية هي تصور طويل المدى وطريقة للوصول إلى الرؤية المستقبلية والتي تستند إلى عدد السياسات العامة التي هي أيضا ستترجم إلى البرامج والخطط والمشاريع حسب الحاجة، فالسياسة العامة السليمة هي العمود الرئيسي للاستراتيجية ولذلك فإن سر نجاح الاستراتيجيات يقع في اختيار السياسات العامة المناسبة.

ومن جانبها تتألف السياسات العامة من مجموعة من الأدوات القانونية والتنظيمية والمالية التي تسعى إلى تأطير سلوكيات معينة وتوجيه المجتمع أو الفئة المستهدفة وهي تتضمن عدد من الخدمات التي تهدف إلى تحقيق الأهداف وضمان تقبلها من قِبَل الأطراف المعنية.

ويمكن التعريف بأنه تستند السياسات العامة إلى ثلاثة الأعمدة الرئيسية وهي المدخلات والمخرجات وإطار الأدوار والمسؤوليات (أنظر إلى الشكل ١٠).



الشكل ١٠: الأعمدة الرئيسية للسياسة العامة

وتتألف السياسة العامة من مجموعة من العناصر:

المدخلات : هي كل ما يحتاجه السياسة العامة من أجل تحقيقها مثل (الموارد المالية) المتوقعة لدعم تنفيذ السياسة العامة وإحداث أثر من خلال الضرائب أو الرسوم (الموارد البشرية) أي الموظفين والخبراء الذين سيشاركون في تنفيذها من الوحدات الإدارية والخدمات الأخرى (الموارد الفنية والمادية) مثل الأجهزة والآليات والمباني....إلخ.

المخرجات : هي السلع والخدمات المقدمة في إطار السياسة العامة التي تُنظم بشكل برنامج (والذي يألف من عدة خطط والخطط من عدة مشاريع).

إطار الأدوار والمسؤوليات : أي مجموعة القواعد التي ستحدد كيفية استخدام المدخلات وإنتاج المخرجات مثل القانون والنظام الداخلي واللوائح والإجراءات اللازمة لسن السياسة العامة، المؤسسات أو الكيانات التي ستشارك في تنفيذها مثل الوحدات الإدارية واللجان، تدابير التواصل مثل خطة التواصل ومجموعة من الأنشطة التوعوية والترويج ونشر المعلومات التي من شأنها ضمان التنسيق السلس.

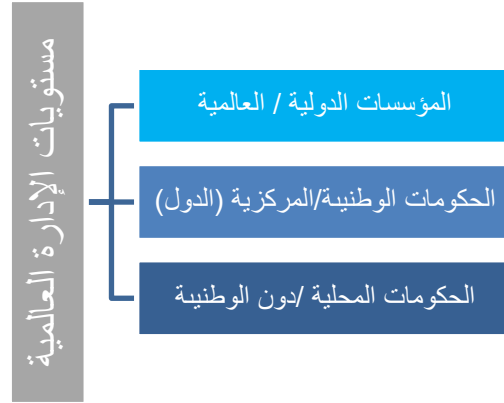
يجب التذكير أيضا أن السياسة العامة هي جسر بين الاستراتيجية والبرامج التنفيذية.

الفصل الثالث

التخطيط بين مستويات الإدارة

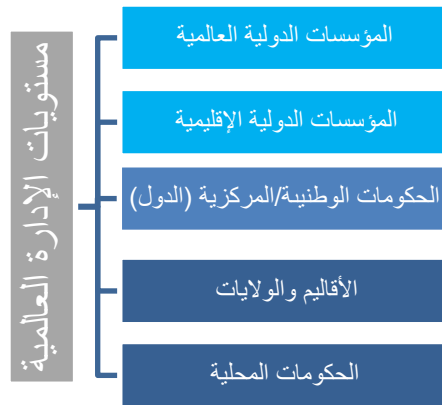
المبحث الأول: العلاقة والفرق بين التخطيط على المستوى الدولي والمركزي والمحلي

إن التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات العامة هي ممارسات وآليات مستخدمة على جميع مستويات الإدارة سواء كانت في الحكومات المحلية أو المركزية أو المؤسسات الدولية ويجب الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل منها والفرق الأساسي بينها، إن ممارسة التخطيط فيها تتميز بعضها عن بعض في مدخلاتها واهتماماتها وتوجهاتها وبالتالي عدم المعرفة بهذه الخصوصيات من شأنه أن يؤدي إلى ضعف التناغم بين مستويات التخطيط، كما يجب التذكير بأن هنالك عدة مستويات أساسية في الإدارة العامة العالمية وهي الحكومات الوطنية التي تحتها الحكومات المحلية وفوقها المؤسسات الدولية (أنظر إلى الشكل ١١).



الشكل ١١ : النظام العالمي للإدارة العامة بشرح ثلاثي

ويمكن شرح هذه المستويات بدقة أكثر على أن هنالك خمسة مستويات من الإدارة المستوى الرئيسي الممثل بالحكومات المركزية (وهو نطاق الدول) ومستويين أعلاه وأدناه أو بعبارة أخرى بنطاقين أوسع ونطاقين أقل منها وعلى سبيل المثال في مستوى أعلى أو أوسع من الدول توجد المؤسسات الدولية الإقليمية (مثل الاتحاد الأوروبي أو جامعة الدول العربية) والأخرى العالمية (مثل منظمة الأمم المتحدة) وفي مستوى أدنى أو أقل من الدول نرى الأقاليم أو الولايات وعلى مستوى أصغر منها تقع الحكومات المحلية (أنظر إلى الشكل ١٢).



الشكل ١٢ : تراتبية النظام العالمي للإدارة العامة بشرح خماسي.

لكل من هذه المستويات جهد تخطيطي معين ووجود هذه الطبقات في التخطيط بطبيعة الحال يؤدي إلى التقاطعات والتأثيرات المتبادلة بينها ولذلك فإن التخطيط لا يمكن تصوره أو تنفيذه في نوع من العزلة عن باقي اللاعبين في مساحته سواء إن كانوا قريبين أو بعيدين عن المشهد في نفس الوقت فإن العلاقات بينها ليست كلها على نفس المستوى من التأثير والتدخل والارتباط وبالتالي من المفيد أن نميز بين ثلاثة أنواع من العلاقة بين مستويات الإدارة في مجال التخطيط :

١. الخطط الصادرة عن جهة أخرى والتي من **الضروري** أخذها بعين الاعتبار (يمكن القول إنها خطط ملزمة).

٢. والأخرى التي من **المهم** معرفتها والتعامل معها.

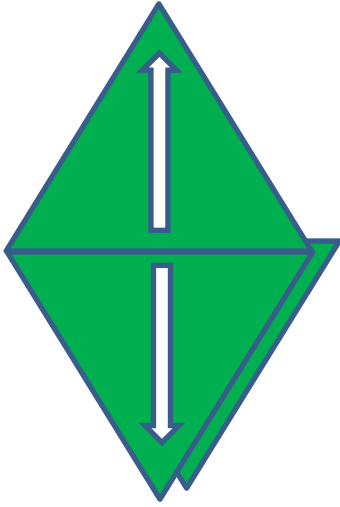
٣. والأخيرة التي من **المفيد** الاستفادة منها أو الاستناد إليها.

الجدول ٤ يعطي صورة عن كيفية العلاقات في هذا السياق.

الجدول ٤ : طبيعة العلاقة بين مستويات التخطيط

خطط الحكومات المحلية	خطط الحكومات المركزية (الدول)	خطط المؤسسات الدولية	
الأخذ من قبل المؤسسات الدولية خطط الحكومات المحلية بعين الاعتبار هو أمر مفيد	الأخذ من قبل المؤسسات الدولية خطط الحكومات المركزية (الدول الأعضاء لها) بعين الاعتبار هو أمر ضروري	الأخذ من قبل المؤسسات الدولية خطط الأخرى بعين الاعتبار هو أمر مهم	التخطيط من قبل المؤسسات الدولية
الأخذ من قبل الحكومات المركزية خطط الحكومات المحلية بعين الاعتبار هو أمر ضروري	الأخذ من قبل الحكومات المركزية خطط الدول الأخرى المجاورة بعين الاعتبار هو أمر مهم	الأخذ من قبل الحكومات المركزية خطط المؤسسات الدولية بعين الاعتبار هو أمر ضروري	التخطيط من قبل الحكومات المركزية (الدول)
أخذ من قبل الحكومات المحلية خطط الحكومات المحلية المجاورة بعين الاعتبار هو أمر مهم	أخذ من قبل الحكومات المحلية خطط الحكومة المركزية بعين الاعتبار هو أمر ضروري	أخذ من قبل الحكومات المحلية خطط المؤسسات الدولية بعين الاعتبار هو أمر مفيد	التخطيط من قبل الحكومات المحلية

يبين تحليل الجدول ٤ أنه للتخطيط في كل من مستوى خصوصياته ونلاحظ من خلال هذا التحليل أن:



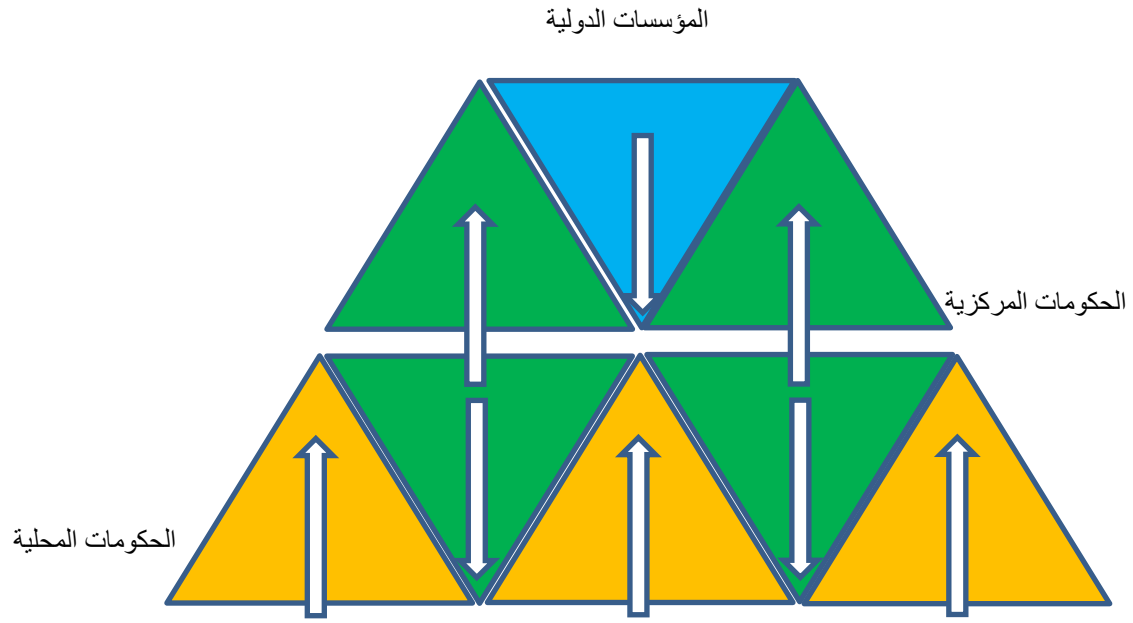
١. التخطيط على المستوى الوطني / المركزي يتميز بأبعاد المسؤولية المتزايدة مقارنة إلى المستوى المحلي والدولي حيث على الحكومة ضروريا الأخذ بعين الاعتبار ما هو مخطط أعلاه وأدناه حتى تكون خططها متوازنة ويمكن القول أن الحكومة الوطنية عليها أن تُلبي و تراعي في نفس الوقت أي أنها تُلبي احتياجات المناطق والحكومات المحلية وأيضا تلتزم بالمعاهدات الدولية وتتابع توجهات المؤسسات العالمية وذلك الأمر يتطلب مهارة التوازن والدبلوماسية لأن مطالب الحكومات المحلية والمناطق (والتي عادة ما تركز على المدى القريب وتلبية الاحتياجات العاجلة) تتعارض مع ما هو مطلوب أو موصى به من قبل المؤسسات الدولية وعلى سبيل المثال قد يكون التوجه العالمي والتعهدات الدولية إلى تقليل الاعتماد على النفط أو تقليل حجم الوظيفة العامة في الدول بينما المناطق ذات الإنتاج النفطي تطالب بزيادة الاستثمار في هذا القطاع أو تطالب المناطق بزيادة الوظائف الحكومية من أجل مكافحة البطالة (مثل ما هو في العراق في الفترة الراهنة)، باختصار ان التخطيط المركزي له بعدين ملزمين صعودا وهبوطا.



٢. التخطيط على المستوى المحلي له بعد ملزم صعودا أي أنه يجب أن يأخذ بعين الاعتبار توجهات التخطيط المركزي / الوطني، بالإضافة هنالك ما يهمها ويفيدها (كما سُرح في الجدول ٤).

٣. التخطيط على المستوى الدولي له بعد ملزم هبوطا / نزولا أي أنه يجب أن يأخذ (هو أيضا) بعين الاعتبار توجهات التخطيط المركزي / الوطني للدول التي يشكلونها وبالإضافة هنالك ما يهمها ويفيدها (كما سُرح في الجدول ٤).

ويمكن إعطاء التصور كما في الشكل ١٣ لشرح العلاقات والتوجهات بين مستويات التخطيط بين المؤسسات الدولية والوطنية والمحلية.



الشكل ١٣ : هرم توجهات الالتزام المتبادل في العلاقات التخطيطية.

يوجد فرق بين طبيعة الآليات التخطيطية في الاستراتيجية والسياسة العامة على المستويات الدولي والوطني والمحلي الجدول ٥ أدناه يقدم مقارنة بين الأطراف :

الجدول ٥: الفرق في أولويات التخطيط بين المستوى الدولي والمركزي والمحلي

أولويات المخطط الاستراتيجي ورأسم السياسات العامة عند الحكومة المحلية	أولويات المخطط الاستراتيجي ورأسم السياسات العامة عند الحكومة المركزية	أولويات المخطط الاستراتيجي ورأسم السياسات العامة عند المؤسسة الدولية
البعد الدولي		
<ul style="list-style-type: none"> • بحث أوجه التعاون مع المؤسسات الدولية من أجل جلب المنافع وكذلك بحث فرص التعاون مع الحكومات المحلية من الدول الأخرى (الجيران وغيرهم) • معارضة الآثار السلبية الممكنة الناتجة عن التطورات الدولية أو عن العولمة 	<ul style="list-style-type: none"> • تهتم الحكومة المركزية بضمان التوافق مع المعايير الدولية وتطبيقها في البلد • مراقبة الجوار ومتابعة التوجهات الإقليمية ودولياً من أجل ضمان القدرة التنافسية للبلد أو تجنب التأثيرات السلبية 	<ul style="list-style-type: none"> • تهتم المؤسسات الدولية بوضع وتعميم المعايير الدولية من أجل ضمان التقدم الدولي/العالمي المتوازن • على المؤسسات الدولية الإقليمية أو الأخرى القطاعية^١ مراقبة ومتابعة التوجهات لدى المؤسسات الدولية الأخرى أو المجاورة^{١١}
البعد الوطني		
<ul style="list-style-type: none"> • حماية المصالح المحلية أمام الحكومة المركزية وتشكيل قوة المفاوضات • تعزيز القدرة التنافسية للمنطقة وتعزيز الموقف في البلد 	<ul style="list-style-type: none"> • الاهتمام بالمصالح الوطنية وضمان الجودة في جميع أنحاء البلاد والمساواة في الحقوق للمواطنين (الخدمات) • تجنب الإخلال بالاستراتيجيات الوطنية أو تفككها وتجنب التفاوتات • تحقيق التقدمات مقارنة إلى الدول الأخرى لزيادة التنافسية^{١٢} والتميز عن باقي الدول 	<ul style="list-style-type: none"> • تعميم المعايير الدولية عند الدول وضمان تطبيقها • البحث عن التوازن بين الدول وتجنب إخلال الاستراتيجيات العالمية/الدولية أو تفكك وتجنب التفاوتات بين المناطق
البعد المحلي		
<ul style="list-style-type: none"> • تكييف وترجمة الاستراتيجيات والسياسات العامة الوطنية من أجل استجابة الاحتياجات المحلية 	<ul style="list-style-type: none"> • مراقبة الاستراتيجيات والسياسات العامة المحلية من أجل ضمان تطبيق المعايير الوطنية والتوافق مع التوجهات الوطنية 	<ul style="list-style-type: none"> • الاهتمام بتطوير وتمكين الحكومات المحلية التي تراها حلقة مهمة لجعل الدول مستقرة • توصية الدول بتعزيز

^{١٠} المؤسسات الدولية التي تخصص في مجال معين

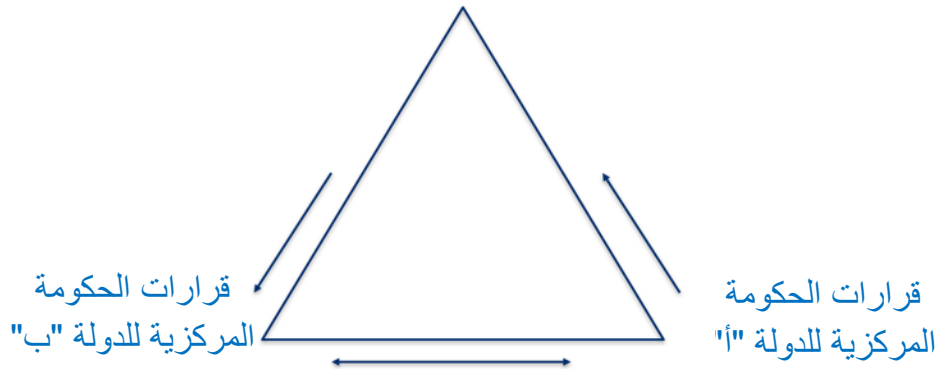
^{١١} من أجل ضمان القدرة التنافسية بين القارات على سبيل المثال.

^{١٢} من المفيد ذكر النظرية الجديدة التي تنتقد الفلسفة التنافسية ككل.

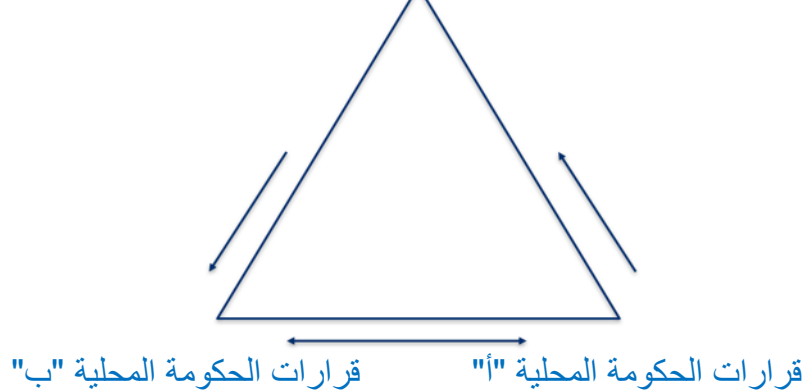
إن الاختلاف في طبيعة الأولويات بين المستويات يمكنها أن تؤدي إلى الاختلاف في الاتجاهات والاهتمامات وذلك قد يخلق التضاربات والصراعات، مثلا بذل الجهود من أجل تعزيز القدرة التنافسية عند الحكومة المحلية تعني أنها بطبيعة الحال تسعى إلى التميز عن باقي الحكومات المحلية بينما قد يكون ذلك معاكسا لسعي الحكومة المركزية إلى تجنب التفاوت بين المناطق وعلى نفس النمط جهود الدول لزيادة التنافسية عندها والتركيز على مصالحها قد يضعف جهود المؤسسات الدولية لإيجاد التنمية المتوازنة وتجنب التفاوتات الإقليمية.

ومن ناحية أخرى فإن العلاقة بين الاستراتيجيات والسياسة العامة الدولية والوطنية / المركزية والمحلية وتأثير بعضها على بعض يمكن شرحها على شكل مثلث (كما في الشكل ١٤) حيث تؤثر عموما القرارات الدولية على القرارات الوطنية والقرارات الوطنية على القرارات المحلية (ما يمكن تشبيهه بعملية تنزيل الملف أو "Download") وكثيرا ما تؤثر توجهات الاستراتيجيات والسياسات العامة للحكومات الوطنية على مضمون القرارات الدولية وقرارات الحكومة المحلية على مضمون الاستراتيجيات والسياسات للحكومة المركزية (ما يمكن تشبيهه بعملية رفع الملف أو "Upload") و يوجد التأثير المتبادل بين القرارات الدولية والوطنية والمحلية.

قرارات المؤسسات الدولية



قرارات الحكومة الوطنية/المركزية

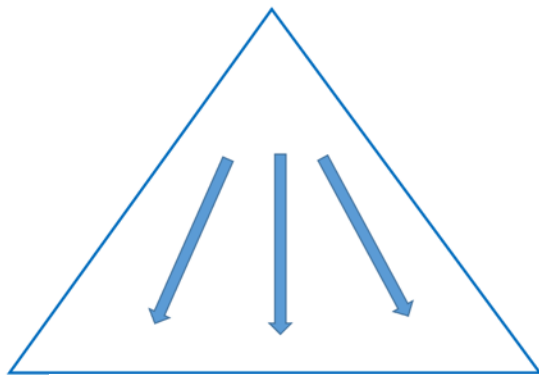


الشكل ١٤: التأثير المتبادل بين الاستراتيجيات والسياسات العامة الدولية والمركزية والمحلية.

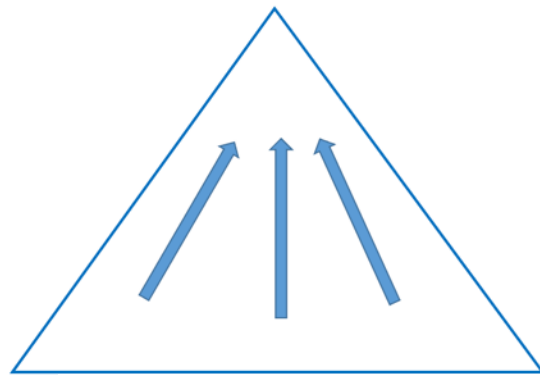
التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات العامة في النظام متعدد المستويات الإدارية يستوجب الأخذ بعين الاعتبار التوجهات والحاجات الخاصة بالمستويات الإدارية المختلفة (الاتحادية - الأقاليم - المحافظات) وإن عدم التنسيق والتكامل بينهم يؤدي إلى تشتت الجهود واستنزاف الموارد الإدارية وفقدان الطاقات كما إن قضية توحيد الرؤى والخطط في البلد بين المستويات يقودنا إلى مسألة تحديد الأولويات ويمكن عرضها بشقين:

١. إما أن تكون التوجهات الاستراتيجية العامة توضع من قبل المستوى أعلاه (الحكومة المركزية بالنسبة إلى الحكومة المحلية مثلاً) بعد جمع الآراء للمستوى أدناه فإذن على الحكومات في المستوى أدناه مراعاة ما وضع أعلاه عند إعداد خططها فإذن العملية تبدأ من الأعلى إلى الأدنى.

٢. أو على عكس ذلك فإن الخطط الدولية هي عبارة عن جمع الخطط الوطنية وعلى نفس النمط فإذن الخطط الوطنية هي عبارة عن جمع الخطط المحلية حيث تقوم الحكومة المركزية بتوحيد ومزج الرؤى المحلية وترسيم الرؤية الوطنية بناء عليها فإنها عملية تبدأ من الأدنى إلى الأعلى (انظر إلى الشكل ١٥)، ولكلا الشقين الإيجابيات والسلبيات كما سيتم شرحه في الجدول ٦ أدناه.



الخطة الوطنية كترجمة الخطط الدولية أو
الخطة المحلية كترجمة الخطط الوطنية



الخطة الوطنية كمجموعة الخطط المحلية أو
الخطة الدولية كمجموعة الخطط الوطنية

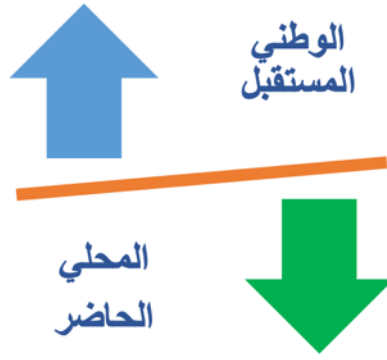
الشكل ١٥ : العلاقة بين المستويات الإدارية في التخطيط

الجدول ٦: إيجابيات وسلبيات إعطاء المسؤولية بين مستويات الحكم

مستوى الإدارة	الإيجابيات	السلبيات
المؤسسات الدولية (الإقليمية أو العالمية) تضع خططها الدولية والحكومات الوطنية تترجمها إلى خطط	المؤسسات الدولية عادة تمتلك الخبرات والقدرات الفنية والعلمية المتنوعة اللازمة للقراءة الواسعة وفي العمق للتطورات بعيدة المدى، وكذلك تستطيع أن تفهم احتياجات القارة أو العالم ككل وتأمين التنمية المتوازنة بين القارات والدول.	التخطيط الدولي قد يكون بعيدا عن الخصوصيات لكل دولة ويصعب عليها أن تحكم في تفاصيل الوضع الخاص لكل قوم، أن ضمان تنسيق وتناغم توجهات واحتياجات كل دولة يشكل تحديا إضافيا.
الحكومة المركزية تضع خططها الوطنية والحكومات المحلية تترجمها إلى الخطط المحلية.	الحكومة المركزية تمتلك القدرات الفنية والعلمية اللازمة للقراءة الواسعة وفي العمق للتطورات بعيد المدى، وكذلك تستطيع أن تفهم احتياجات البلد ككل وتأمين التنمية المتوازنة بين المناطق.	التخطيط المركزي قد يتجاهل الخصوصيات المحلية ولا يستفيد من القدرات المحلية إذا ما تم إشراك الحكومات المحلية بشكل فعال في عملية التخطيط.
الحكومات المحلية ترسم خططها والحكومة المركزية تجمعها وتوحيدها في الخطة الوطنية.	الحكومات المحلية تمتلك معرفة أفضل لمناطقها وتستطيع إعطاء أكثر مستوى من المقبولية والتبني لخيارات وقرارات الخطة، وتكون أكثر شوقا لنجاح وازدهار المنطقة.	بطبيعة الحال أصعب للحكومات المحلية ان تتوفر لديها الإمكانيات الفنية والعلمية العالية اللازمة للتنبؤات بعيدة المدى والنظرة الواسعة، وكذلك الحكومة المحلية سوف تركز على منطقتها بإهمال المناطق الأخرى مما يؤدي إلى فجوات في التنمية.

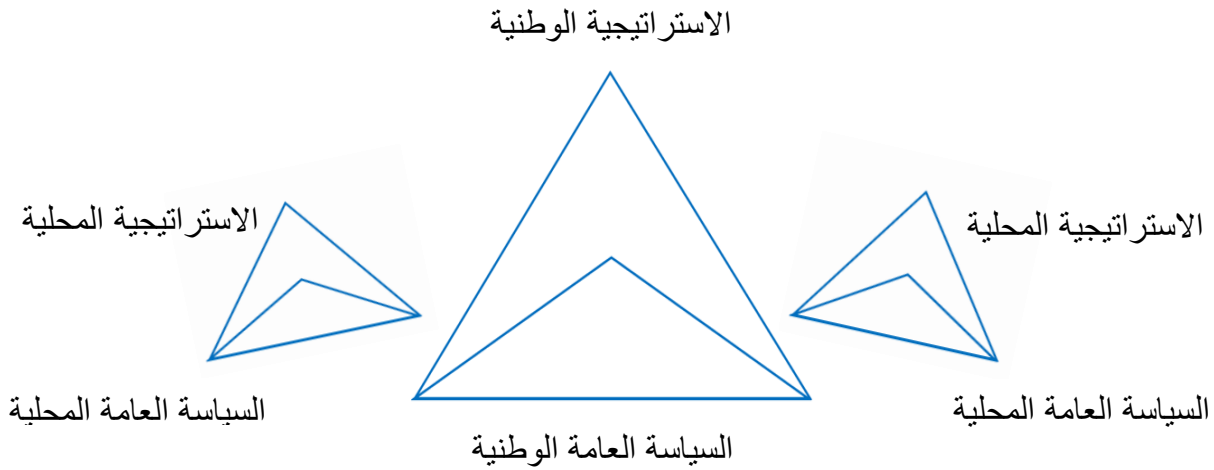
يركز هذا الدليل على التخطيط ورسم السياسات العامة الوطني والمحلي وفي ظل الخصوصيات لكل مستوى يوصى أن يكون العمل بالتخطيط منسجم ومنسق بشكل قوي بين المستويين المركزي والمحلي وأن يكون الدور الرئيسي للحكومة المركزية في وضع الخطط بعيدة المدى والسياسات العامة الشاملة ولا بد أن الحكومات المحلية تتبنى هذه الآليات كإطار أساسي وخارطة طريق في عملية تطوير خططها وفي نفس الوقت يجب تبني منهج إعداد الخطط من قبل الحكومة المركزية بشكل يمكن الإشراف الحقيقي والفعال للحكومات المحلية في أثناء تطويرها للخطة حتى يؤمن تبنيها واحترامها من قبلهم.

ومن جانب آخر يمكن القول أن التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات العامة على المستوى الوطني يجب أن يكون متوجّه أكثر إلى المستقبل بدون إهمال الحاضر وكذلك الجهد في المستوى المحلي متوجّه أكثر إلى الحاضر بدون إهمال المستقبل (انظر إلى الشكل ١٦).



الشكل ١٦: التركيز الزمني في التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسة العامة مركزيا ومحليا.

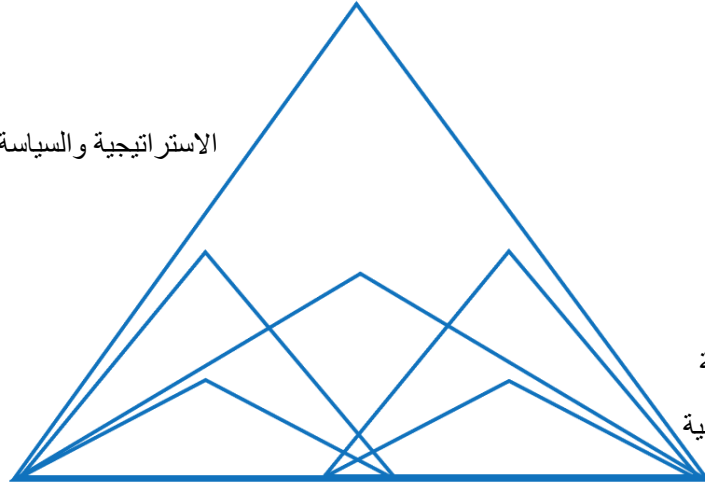
إن هذا التكامل يجنب البلد حالة التخطيط المشتت عندما يكون للحكومة المركزية جهد في تطوير ووضع الاستراتيجيات والسياسات العامة وفي ذات الوقت تكون للمناطق أيضا الجهود المنفصلة وغير المنسقة (أنظر إلى الشكل ١٧).



الشكل ١٧: نموذج التخطيط المشتت

إن التخطيط المحلي المثالي لا بد أن يقع تحت مظلة التخطيط الوطني ويسعى إلى تحقيق الأهداف المحلية في ظل الأهداف الوطنية وبالتوافق معها (أنظر إلى الشكل ١٨).

الاستراتيجية والسياسة العامة الوطنية



الاستراتيجية المحلية

السياسة العامة المحلية

الشكل ١٨ : نموذج التخطيط المترابط.

إن نشر وتعزيز ثقافة التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات العامة بشكل مترابط ومنسق بين مستويات الإدارة عموديا وأفقيا يوفر الطاقات لجميع الأطراف ويؤدي إلى نتائج أفضل.

المبحث الثاني: البعد الزمني في تطوير الاستراتيجية والسياسة العامة

إن المكان والزمان يشكلان البُعدين الأساسيين في عملية التخطيط ويجب أخذهما بعين الاعتبار بجدية وفي المباحث أعلاه تم التركيز على البعد المكاني من حيث النطاقات الجغرافية ومساحات المسؤولية من النطاق الأصغر والمتمثل بالحكومة المحلية إلى النطاق الأعلى والأكبر لدى المؤسسات الدولية الهدف من التركيز عليها هو جذب الانتباه إلى أهمية دراسة ومتابعة الخطط التي توضع من قبل المستويات الإدارية ذات العلاقة للقيام بالتخطيط بغض النظر عن الخطط الأخرى وبحث المنافع بناء على المصالح الذاتية فقط هي طريقة خاطئة وغير مجدية في النتيجة.

البعد الثاني الذي يجب التوقف أمامه هو البعد الزمني في دراسة وتقييم الوضع الراهن واختيار الخطوات المستقبلية وإن عملية التخطيط الاستراتيجي أو رسم السياسات العامة يستوجب معرفة الماضي والمستقبل لكن كثيراً ما تخطأ الخطط بسبب النظرة الضيقة زمنياً، وان ممارسة التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات العامة الروتينية أصبحت تفتقر النظرة الزمنية الشاملة ويُنظر إلى الوضع الماضي في القطاع المعين لبضع سنوات رجوعاً ويتم أيضاً تقييم التوجهات القادمة لبضع سنين فقط بينما يجب التوسع الزمني كما تم ذكره في قسم البعد المكاني الجغرافي (أنظر إلى الشكل ١٩).



الشكل ١٩: المنظور الزمني في التخطيط.

يجب أن يكون التسلسل في التحليل الزمني أنه يبدأ من الحاضر ثم يعود إلى تحليل الماضي و ثم يلقي نظرتة إلى المستقبل في خطوات وهي:

أولاً: تتم الدراسة التفصيلية للفترة الراهنة التي تشمل ١٢-١٨ من السنوات الماضية أو ثلاث دورات انتخابية في التخطيط المتبق حالياً تعتبر دراسة ٥-١٠ من السنوات وراء دراسة الماضي بينما يعتبر ذلك في هذا الدليل جزءاً من الحاضر.

ثانياً: يُنظر إلى الماضي على مدار القرن بالتوقف في نقطتين، تقريباً نصف القرن رجوعاً وثم ينظر إلى الوضع قبل القرن، والمقصود هنا هو النظر وليس بالضرورة الدراسة بنفس الدقة مثل ما في دراسة الحاضر ومن المهم أن ينتبه المخطط لأهم التوجهات والأحداث في تلك الفترة والهدف هو تثبيت التوجهات وردود الفعل المتماثلة والمتشابهة التي من شأنها تسليط الضوء على الحاضر والمستقبل.

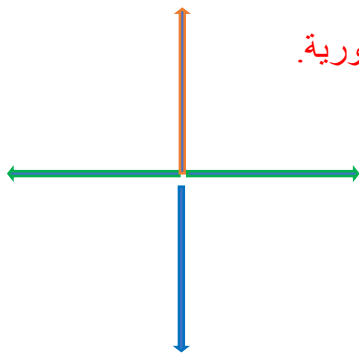
ثالثاً: بعد دراسة الحاضر والماضي يوجه المخطط نظره إلى المستقبل وذلك على شكلين:

١. ينظر المخطط بشكل عام إلى التوجهات بعيدة المدى مثلاً لـ ٤٠-٥٠ سنة التي يجد المعلومات حولها في الدراسات والتقارير المختصة.
٢. يدرس المخطط بأكثر دقة ممكنة التوجهات المستقبلية لـ ١٢-١٨ السنوات القادمة (أو ١٤-١٥ سنة في المتوسط).

أن أخذ البعد الزمني بجدية وتوسع هو ضمان النجاح في التخطيط ويحمي المخطط من المفاجآت.

المبحث الثالث: خصوصيات رسم الاستراتيجية والسياسة العامة في الحكومة المركزية

في ظل ما تم شرحه أعلاه ولتكون جهود الحكومات المركزية ناجحة ومثمرة على المدى الطويل يجب إدراك خصوصيات عمل التخطيط ورسم السياسات العامة في ظل ضروريات التعاون الدولي خارجيا وفي النظام اللامركزي داخليا، إن تعدد مستويات الحكم يجعل طبيعة التخطيط مترابطة ومتسلسلة ولذلك على الجهات المكلفة بالتخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات العامة في الحكومة المركزية أن تنظر إلى ثلاث اتجاهات:



- عموديا إلى الأعلى: نحو مستوى المؤسسات الدولية/العالمية بدرجة **ضرورية**.
- عموديا إلى الأسفل: نحو مستوى الحكومات المحلية بدرجة **ضرورية**.
- أفقيا: نحو دول الجوار أو محيطه الجغرافي بدرجة **مهمة**.

وبالتالي الوضع المثالي للقيام بعملية رسم الاستراتيجية أو السياسة العامة يتطلب:

● وجود الاستراتيجية الدولية الواضحة (التي توضع من قبل المؤسسات الدولية العلمية المعنية بالمنطقة أو من قبل المؤسسات الدولية الإقليمية) لكي يعرف المخطط المركزي بأي من الأهداف الدولية يربط التوجهات الوطنية.

ملاحظة: من المهم أن تكون لتلك الوثائق الدولية نظرة بعيدة الأمد وضعت بشكل صحيح حتى تكون للمخطط الوطني المعرفة الكافية بالتطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المحتمل جدا وقوعها في المستقبل.

● معرفة الاستراتيجية الوطنية والسياسات العامة لدول الجوار ووجود المعلومات الكافية عن توجهات المحيط الجغرافي.

● وجود الاستراتيجية أو السياسات العامة للحكومات المحلية الواضحة حتى يعرف المستوى الوطني إلى ماذا تطمح المحليات.

نجاح الاستراتيجيات والسياسات العامة الوطنية وزيادة مدى تحقيق أهدافها رهين لأكثر من عامل ومن أهمها هو ضمان التنسيق بين مستويات التخطيط في الأبعاد التالية:

١. البعد العمودي الصاعد: يحتاج أن يكون على مستوى عال من التنسيق والمشاركة والتناغم في التخطيط على مستوى المؤسسات الدولية (التحدي: التخطيط المشترك عند المؤسسات الدولية ليس دائما على المستوى المطلوب (لأسباب مختلفة) أما (المعالجة: يمكن تعويض ضعف التخطيط الدولي الإقليمي بدراسة عميقة لظروف الدول المجاورة وخطتهم (الدراسة الأفقية).

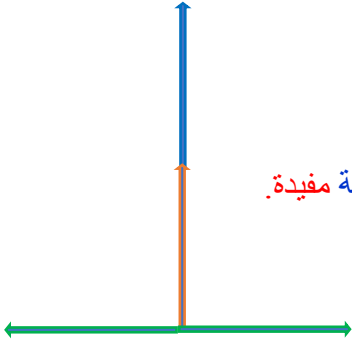
٢. البعد الأفقي توسعا: يحتاج ايضا أن يكون على مستوى عال من التنسيق والمشاركة والتناغم في التخطيط بين دول الجوار وفي حل أمثل يجب تطبيق نفس المنهج من قبل الحكومات المركزية للدول المجاورة وذلك يتطلب بناء جسور التنسيق الفعال بينها لتأمين التنمية المتوازنة بين دول المنطقة، هذا سوف يحمي من التأثيرات السلبية الناتجة عن الفجوات في مستوى التقدم بين الجيران.

٣. في البعد العمودي هبوطا: يحتاج أن يكون مستوى عال من التنسيق والمشاركة والتناغم في التخطيط على مستوى الحكومات المحلية، ويجب السعي لتأمين تطبيق نفس المنهج في التخطيط ورسم السياسات من قبل الحكومات المحلية فيما بينها لتجنب التفاوتات والتأثيرات السلبية الناتجة عن الفجوات في مستوى التقدم بين المناطق.

إن تواجد هذه الأبعاد الثلاثة يؤمن الأرضية الصحيحة لعملية التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات العامة كما يؤدي النقص فيها أو فقدان إحداها إلى الضعف في جودة الخطط والتنمية الوطنية بشكل عام.

المبحث الرابع: خصوصيات رسم الاستراتيجية والسياسة العامة في الحكومة المحلية

إن أسس التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات العامة في الحكومة المحلية يشبه إلى حد ما تلك الأسس المعتمدة عند الحكومة المركزية كما تم شرحها أعلاه لكن للمستوى المحلي أيضا بعض الخصوصيات التي تميزه عن غيره وعلى نفس النمط يجب إدراك وتبني مبادئ التخطيط ورسم السياسات العامة في ظل النظام اللامركزي داخليا وأيضاً في ظل ضروريات التعاون الدولي والوجهات الدولية خارجياً وكما تمت الإشارة إليه أعلاه كل ذلك يجعل عملية التخطيط تتمتع بطبيعة مترابطة ومتسلسلة ولذلك على الجهات المكلفة بالتخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات العامة في الحكومة المحلية أن تنظر إلى الاتجاهين الأساسيين والثالث الإضافي والمفيد:



- عمودياً إلى الأعلى: نحو مستوى الحكومة المركزية بدرجة **ضرورية**.
- أفقياً: نحو الحكومات المحلية المجاورة أو محيطها الجغرافي بدرجة **مهمة**.
- وبالإضافة عمودياً إلى الأعلى: نحو مستوى المؤسسات الدولية/العالمية بدرجة **مفيدة**.

بالتالي الوضع المثالي للقيام بعملية رسم الاستراتيجية أو السياسة العامة يتطلب :

١. وجود الاستراتيجية الوطنية الواضحة لكي يعرف المخطط المحلي بأي الأهداف الوطنية يربط التوجهات المحلية (**ملاحظة**: من المهم أن تكون لتلك الوثائق الوطنية نظرة بعيدة الأمد وضعت بشكل صحيح حتى تكون للمخطط المحلي المعرفة الكافية بالتطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المحتمل جداً وقوعها في المستقبل).

٢. معرفة الاستراتيجية المحلية والسياسات العامة للحكومات المحلية المجاورة.

أن نجاح الاستراتيجيات والسياسات العامة المحلية وزيادة مدى تحقيق أهدافها رهين لأكثر من عامل ومن أهمها هو ضمان التنسيق بين مستويات التخطيط في الأبعاد التالية:

١. البعد العمودي الصاعد: يحتاج أن يكون على مستوى عالٍ من التنسيق والمشاركة والتناغم في التخطيط على مستوى الحكومة المركزية (**التحدي**: التخطيط المشترك عند الحكومة المركزية ليس دائماً على المستوى المطلوب (لأسباب مختلفة) (**المعالجة**: يمكن تعويض ضعف التخطيط المركزي بدراسة عميقة لظروف البلد).

٢. البعد الأفقي توسعا: يحتاج أن يكون على مستوى عال من التنسيق والمشاركة والتناغم في التخطيط بين الحكومات المحلية في الجوار و يجب تطبيق نفس المنهج من قبل المناطق المجاورة ذلك يتطلب بناء جسور التنسيق الفعال بينها والاستفادة من الآليات الموجودة لتأمين التنمية المتوازنة بين المناطق هذا سوف يحمي من التأثيرات السلبية الناتجة عن الفجوات في مستوى التقدم بين الجيران.

٣. البعد العمودي الصاعد: يُفضل أن يؤخذ بعين الاعتبار توجهات وخطط المؤسسات الدولية.

إن تواجد هذه الأبعاد الثلاثة يؤمن الأرضية الصحيحة لعملية التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسة العامة كما يؤدي النقص فيها إلى الضعف في جودة الخطط والتنمية المحلية بشكل عام.

الفصل الرابع

إجراءات رسم الاستراتيجية

والسياسة العامة

المبحث الأول: دورة رسم الاستراتيجية والسياسة العامة

إن عملية تطوير وتنفيذ الآليات الخاصة بوضع الخطة الاستراتيجية ورسم السياسة العامة تمر بمراحل مختلفة حيث عملوا الخبراء في العالم على تنظيم عمليات التخطيط ورسم السياسة العامة وترتيبها بشكل يسهل تنفيذها والتدريب عليها ودراستها وتقييمها لكن ما نراه عادة بين النشرات والمصادر هو إما وجود الدليل على رسم السياسة العامة أو الدليل على التخطيط الاستراتيجي بشكل منفصل عن بعض وإن وجود المناهج والأدلة المنفصلة وغير المترابطة أدى إلى حدوث فرق معرفي بهما وتطبيقهما من دولة إلى أخرى.

وعلى سبيل المثال في دولة ما انتشرت ثقافة التخطيط الاستراتيجي وأصبحت معروفة ومطبقة بشكل دوري حيث امتست مفروضة على الحكومات المحلية والوزارات بموجب القانون في حين لم يجد مفهوم السياسة العامة نفس المستوى من الاهتمام بالتأطير القانوني والإداري ونشر الثقافة والمعرفة (وهذا حال تركيا مثلا) بينما نجد في دولة أخرى (مثل العراق) الوضع على عكس ذلك حيث توجد الأرضية القانونية الواسعة لمفهوم السياسة العامة في الدستور والقوانين والتشريعات الثانوية والأنظمة الإدارية لكن التخطيط الاستراتيجي لم يجد (بعد) نفس الاهتمام بالتأطير القانوني.

من أجل تحسين الاستفادة منهما وزيادة الإنتاجية فيهما ولمعالجة الفجوة الموجودة يسعى هذا الدليل إلى تقديم النظرة المتكاملة والمنهج الموحد لكل من عملية التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسة العامة ولذلك يستخدم المصطلح "دورة تطوير الآليات التخطيطية".

الأدلة الموجودة والمندولة تقدم الآراء والأشكال المختلفة لما يسمى دورة رسم السياسة العامة أو دورة التخطيط الاستراتيجي (أو عملية أو مراحل التخطيط الاستراتيجي) وتتنوع الأدلة في أنواع تقسيم المراحل وتسمياتها.

إن هذا الدليل يقدم نموذجا موحدا ومترابطا لكلا العمليتين.

المبحث الثاني: مراحل دورة تطوير الوثائق التخطيطية

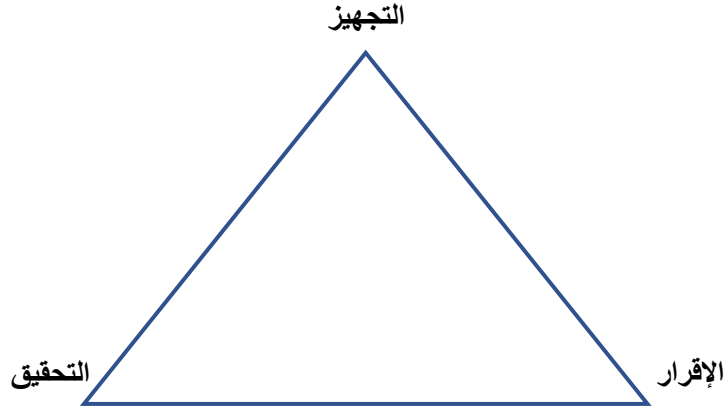
لكل شيء بداية و نهاية و نهاية الشيء بالضرورة يؤدي إلى ولادة شيء جديد إن كان إيجابيا أو سلبيا وتلك الدورة تتكرر مثل فصول السنة وتتبع سنة الحياة سواء إن كان عند الأفراد أو المؤسسات، ولذلك فهم أي ظاهرة يتطلب النظرة الشاملة إلى البداية والنهاية وأسبابها ومراحل حياتها.

وعلى نفس النمط فإن تصميم أو تحليل الآليات الإدارية والسياسية تحتاج إلى الترتيب والمنهجية لتأطير الجهود اللازمة، ووجود المنهج المبني على أساس الدورة مهم ومفيد وتختلف الأدلة المعنية في عدد وتسمية وترتيب مراحل دورة تطوير الخطط وبناء على الدراسات والباع الطويل في المجال يقدم هذا الدليل نظرة جديدة وموحدة.

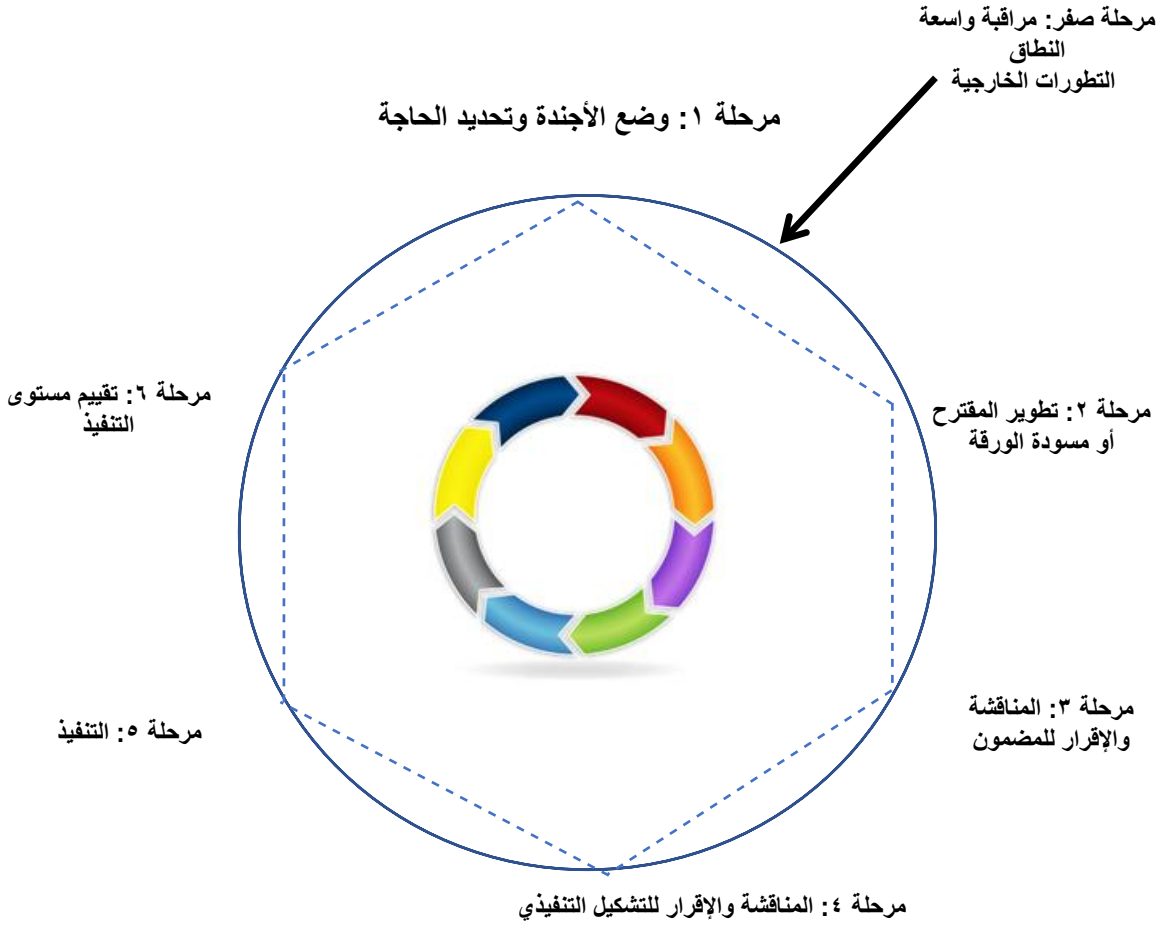
ولدورة الاستراتيجية والسياسة العامة نوعين من العناصر أو المراحل: المرحلة الدائمة والقائمة من ناحية ومن ناحية أخرى المرحلة المحددة والمؤقتة، والبعد القائم يمثل العمل الدائم المستمر وغير المحدود وغير المقيد بأية مرحلة محددة بينما المراحل المحددة والمؤقتة تنتهي في وقت معين وتفتح بابا لمرحلة آتية (انظر إلى جدول ٧ والشكل ٢٠ و ٢١).

الجدول ٧: مراحل دورة رسم الآليات التخطيطية

أنواع عناصر الدورة	عددها	الهدف الأساسي	العناصر
المرحلة الدائمة والقائمة	واحدة ومستمرة	مراقبة البيئة الخارجية	مرحلة صفر ٠ مراقبة التطورات الخارجية في نطاق أوسع من أهداف الاستراتيجية أو السياسة
المرحلة المحددة والمؤقتة	٣ مجموعات من المراحل الأساسية أو ٦ مراحل تدريجية	التجهيز (التحديد والتطوير)	مرحلة ١ وضع الأجندة وتحديد الحاجة
		الإقرار (المناقشة والتشكيل)	مرحلة ٢ تطوير المقترح أو مسودة الورقة
			مرحلة ٣ المناقشة والإقرار للمضمون
		التحقيق (التنفيذ والتقييم)	مرحلة ٤ إقرار التشكيل التنفيذي
			مرحلة ٥ التنفيذ
		مرحلة ٦ تقييم مستوى التنفيذ	



الشكل ٢٠: المراحل الثلاثة لدورة التخطيط.



الشكل ٢١: مراحل دورة رسم الآليات التخطيطية.

المبحث الثالث: شرح مراحل دورة رسم الوثائق التخطيطية

مرحلة صفر: مراقبة البيئة والتطورات الخارجية في نطاق أوسع من أهداف المجال المركز عليه.

إن التخطيط الناجح يتطلب وجود ثقافة المراقبة الدائمة المستمرة للأحداث والتطورات في البيئة الخارجية وخصوصية هذه المرحلة التي تسبق وترافق عملية التخطيط إنها تتم بشكل مستمر وفي نطاق أوسع من المجال الذي يعمل عليه فريق التخطيط على الخطة او السياسة العامة المعنية، لذلك يتم الرصد بشكل واسع للتطورات المختلفة في ثلاثة أبعاد:

- أفقيا حيث يتابع الفريق المسؤول عن التخطيط الاحداث والتوجهات والنشرات العلمية والتخصصية في القطاعات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.
- عموديا حيث يتابع الرأي العام ونقاط النظر لمختلف المستويات الاجتماعية والاقتصادية من المجتمع بالتركيز على ثلاث مستويات مثل الفئات الفقيرة والمتوسطة والمترفة.
- زمنيا حيث يتابع الفريق التطورات وأسبابها وتأثيراتها على المدى القريب والبعيد وأيضا يهتم بقراءة التاريخ.

أهمية العنصر: بناء ثقافة رصد البيئة الخارجية بنظرة واسعة وغير محصورة في مجال التخصص وغير محدودة بمجال عمل المؤسسة، وهذا ما يفنقه قطاع التخطيط حاليا بشكل كبير لأنه يهمل حقيقة أن كل شيء في العالم مرتبط ببعضه ببعض وأن ظاهرة التطورات في مجال معين قد تخفي أسبابها الحقيقية في مجالات أخرى وإن كانت تعتبر ذو علاقة غير واضحة للمتابع غير الدقيق.

مرحلة ١: وضع الأجندة وتحديد الحاجة

الخطوة الأولى في عملية وضع الاستراتيجية أو السياسة العامة هي تحديد المشاكل المراد معالجتها من خلال وضع الخطة الاستراتيجية الشاملة أو السياسة العامة لقطاع ما، وإن الأسباب التي تدعو إلى إطلاق عملية تطوير الاستراتيجية أو السياسة العامة هي:

- تشكيل فريق جديد في الحكومة المحلية بعد الانتخابات.
- التغييرات في الحكومة المركزية والتغيير أو التعديل في البرنامج الحكومي.
- المتغيرات الاقتصادية أو الاجتماعية التي تتطلب إيجاد حلول جديدة.
- المتغيرات على المستوى العالمي أو الاقليمي التي تؤثر على المنطقة.
- الدراسات أو التقييم للأليات (الاستراتيجيات أو السياسات العامة) الماضية والحالية التي أظهرت الحاجة إلى التدابير الجديدة.

أن اختيار المشاكل أو التحديات التي تتطلب الحل تدعو إلى خطوات جديدة وهذا يؤدي إلى تشكيل "الأجندة" أي قائمة من القضايا التي سوف يتم التعويل عليها في الفترة القادمة و إن اختيار المسائل التي تستحق التركيز عليها يتم من خلال القنوات المختلفة التالية:

- التفاعل بين السياسيين المنتخبين والجمهور.
- ترتيب الزيارات والجلسات الحوارية مع المجتمع المحلي.
- قراءة التقارير والنشرات للجهات ذات الخبرة في المجالات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية.
- آراء ومقترحات الجهات الفنية مثل المؤسسات الحكومية.

بعد تجميع الآراء والمعلومات الأولية يتم الاختيار من ضمن العديد من القضايا المطروحة للملفات الأكثر أهمية والتي سوف تشكل الاجندة للفريق المسؤول عن تطوير الآليات التخطيطية، اختيار المواد وتشكيل الأجندة هي مسؤولية المنتخبين السياسيين والإداريين الأعلى.

مرحلة ٢: تطوير المقترح أو مسودة الورقة

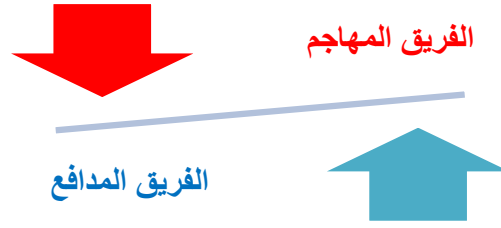
بعد تحديد الأجندة تبدأ مرحلة تطوير الآلية التخطيطية المناسبة وحسب الوضع إما يجب وضع الخطة الاستراتيجية (شاملة وبعيدة المدى) أو في حال توفرها يتم تطوير السياسة العامة لقطاع أو مجال معين، وتتم عملية تطوير المقترح بالخطوات التالية:

١. إعداد المكتبة أي حاضنة المصادر والنشرات والمعلومات المتعلقة بالموضوع.
٢. جمع ودراسة جميع المصادر والتقارير للخطط السابقة أو الخطط للجهات الأخرى مثل:
 - الخطط الوطنية والبرامج الحكومية الجارية والماضية.
 - الخطط الاستراتيجية أو التقارير للجهات ذات العلاقة مثل غرف تجارة وصناعة.
 - التقارير للمؤسسات الدولية.
 - التقارير المعنية لمراكز الأبحاث.
٣. ترتيب اللقاءات والجلسات الحوارية ومجموعات العمل.
٤. القيام بالاستبيانات واستطلاعات الرأي.
٥. القيام بتحليل الوضع والبيئة الخارجية والداخلية والتوجهات المستقبلية باستخدام مختلف الآليات التحليلية.
٦. تحديد الرؤية المستقبلية وكيفية الوصول إليها والأهداف والغايات والنتائج المرجوة.
٧. تحديد الآليات اللازمة لتحقيق الاهداف (أنواع السياسات العامة تكون تحت مظلة الاستراتيجية والبرامج التي ستكون تحت مظلة السياسات العامة وغيرها من الآليات).
٨. تحديد الموارد اللازمة (المالية - الفنية - البشرية).
٩. تحديد معايير القياس لتقييم مدى النجاح للآلية.
١٠. كتابة مسودة الاستراتيجية أو السياسة العامة لتكون سندا لمرحلة المناقشة.

تقنيات النقاش في مجموعات العمل

إن مرحلة تطوير المقترحات في التخطيط الاستراتيجي أو في رسم السياسات العامة تتطلب مناقشة الخيارات والحلول الممكنة في مجموعات عمل أو في ورش وتوجد الممارسات والتقنيات المختلفة لإظهار مزايا وعيوب مجموعة من الخيارات وكذلك تسجيل حالات "تأييد أو رفض" حولها، وإن إحدى التقنيات المعروفة هي أنه يمكن تعيين فريق منافع وفريق عواقب (يسمونها في أمريكا الفريقان الأزرق والأحمر) ضمن فريق تطوير مسودات الاستراتيجيات أو السياسات العامة حيث سيكون دور الفريق

الاول هو الدفاع الراسخ عن الخيارات المقترحة فيما يكون دور الفريق الثاني تحديها بثبات (انظر إلى الشكل ٢٢).



الشكل ٢٢: تقنية الفريق الأزرق المدافع والفريق الأحمر المهاجم.

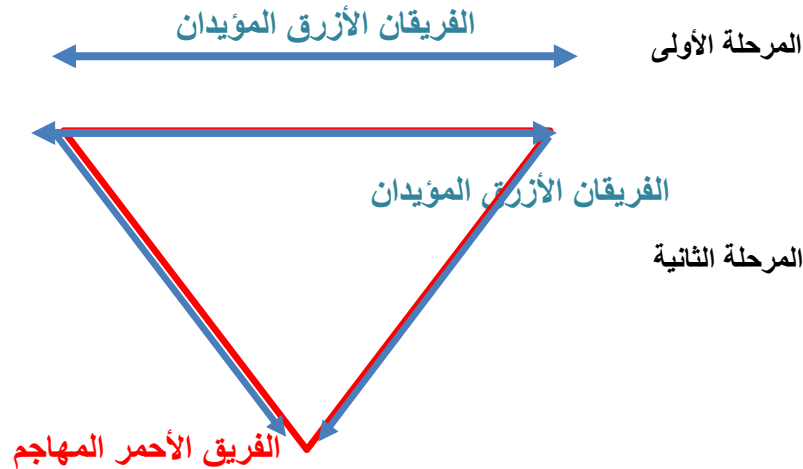
ويقترح هذا الدليل التقنية الجديدة وهي (تقنية التشاور الثلاثي) المبنية على الدراسة والتجربة والتي تسمح بتطوير الأفكار المبتكرة، ووفقا للنموذج تقسم المجموعة إلى ثلاثة فرق فريقان لتأييد الفكرة والفريق الثالث لمعارضتها.

● **المرحلة الأولى:** يقوم أحد الفرق بتطوير فكرة جديدة أو مقترح ما ويكتب الحجج التي تؤيدها.

● **المرحلة الثانية:** يجتمع الفريق مع فريق "صديق" آخر والذي مهمته دعم وتطوير المقترح بإيجاد الحجج المؤيدة التي قد فاتت الفريق الأول، في مثل هذا النقاش المشترك ينضج المقترح (إن كان يستحق ذلك) قبل أن يتعرض إلى النقد والمعارضة.

● **في الأخير** يجتمع الفريقان مع الفريق الثالث الذي دوره إيجاد الحجج والبرهنة لضعف ونواقص المقترح (انظر إلى الشكل ٢٣).

ميزة هذه التقنية أنها تسمح بتطوير الفكرة الجديدة في بيئة مواتية وملائمة بأفكار متبادلة. كثيرا ما "تقتل" الأفكار النيرة عندما تتعرض إلى النقد والمعارضة مبكرا قبل أن تنضج وتكتسب جميع العناصر الفكرية والعلمية التي تستحقها. وكذلك كثيرا ما تأتي الحجج الذكية المؤيدة ليس من نفس الشخص الذي طرح الفكرة الجديدة بل في أثناء مشاركتها مع الشخص الآخر الصديق. وتستفيد هذه التقنية أكثر من علم النفس وخصوصيات البشر.



الشكل ٢٣: مراحل تقنية التشاور الثلاثي.

مرحلة ٣: المناقشة والإقرار للمضمون

عند إتمام مسودة الاستراتيجية أو السياسة العامة تبدأ مرحلة مناقشتها من قبل أصحاب القرار (المجلس أو الجهة الأخرى حسب النظام) مع التشاور مع الأوساط المعنية حيث إن الأطراف ستناقش مضمون الورقة لإعطاء آراءهم أو مقترحاتهم البديلة، والحوار الداخلي للمؤسسة يتضمن التالي:

١. وضع الورقة على جدول الأعمال للجان المختصة في المجلس أو فرق العمل التي شكلت لهذا الغرض.
٢. ترتيب الجلسات مع الدوائر الفنية ذات العلاقة أو تبادل الآراء من خلال المراسلات الداخلية.

أما الحوار الخارجي للمؤسسة فيتضمن:

٣. ترتيب جلسات النقاش مع الأطراف المعنية المختلفة.

إن الاحتمالات الممكنة كنتيجة لهذه المشاورات هي، أما الاتفاق على المقترح وإرساله إلى عملية الإقرار رسمياً من قبل الجهة المسؤولة (المجلس أو جهة أخرى) أو القيام بالتعديلات وتطوير المقترح من قبل جهة الإقرار (في حال كانت تعديلات طفيفة ولا تتطلب القيام بدراسات جديدة) أو إعادة المقترح إلى الفريق المسؤول عن المسودة من أجل إكمال الدراسات الإضافية.

ملاحظة: من المهم جداً أن تكون هناك مشاركة مبكرة لجميع الأطراف المعنية في مرحلة تطوير مسودات الاستراتيجية والسياسة العامة حيث يشكل مبدأ "عدم مفاجأة" أصحاب المصلحة جزءاً من أساس هذه المرحلة وهذا يعني أنه لا ينبغي أن تمثل أية استراتيجية أو سياسة عامة مفاجأة لأي طرف قد يتأثر بتنفيذها، حيث ينبغي أن تتم استشارة هذه الأطراف وتزويدها بالمعلومات عن التغييرات المتوقعة وفي أقرب وقت مبكر ممكن كما قد تكون مشاركة المجتمع على نطاق أوسع ضرورية لبعض القرارات ومن الأفضل أن يتم ذلك في وقت مبكر.

مرحلة ٤: إقرار التشكيل التنفيذي

إن مجرد إقرار الاستراتيجية أو السياسة العامة لا تكفي لتأمين التنفيذ الناجح له لأنه وقبل التنفيذ هنالك حاجة لتحديد واختيار التشكيل (المسؤول التنفيذي أو الفريق) الذي سيكون مكلفاً بتنفيذه و إن اختيار المنفذ الصحيح أمر على نفس الدرجة من الأهمية مع الاختيار الصحيح للسياسات العامة والتدابير المناسبة حيث كثيراً ما تفشل القرارات السليمة بسبب عدم تكليف الكوادر المؤهلة.

بعد الاتفاق المبدئي حول مضمون الاستراتيجية أو السياسة العامة يتم التحاور حول التشكيل المناسب لقيادة عملية التطبيق والتنفيذ حيث إن الاستراتيجية العامة أو السياسة العامة تتضمن صورة عامة عن أدوار ومسؤوليات الأجهزة والتشكيلات المعنية بشكل عام ويمكن القول إن نجاح العملية ككل يحتاج إلى اختيار وتعيين المسؤول الرئيسي (سواء كان شخصاً أو فريقاً) وتمكينه بشكل تام لأن مثل هذا المسؤول سوف يكون مديراً ومنسقاً ومتابعاً عاماً للاستراتيجية أو السياسة العامة.

لذلك توجد عدة خيارات لاختيار المسؤول التنفيذي:

- تكليف أحد المسؤولين الإداريين الأعلى (مثل تكليف وكيل الوزير أو مستشاره أو المدير العام أو نائب أو معاون المحافظ أو مستشاره).

• توظيف شخص مؤهل من خارج المؤسسة بعد الإعلان والبحث والاختيار (مثل الخبراء والأكاديميين المختصين).

• تكليف أحد المسؤولين السياسيين بالمتابعة القريبة (مثل عضو المجلس).

بعد إتمام تلك الخطوات فإن مضمون الآلية يكون مؤمنا كما يكون تنفيذ الآلية في أيدي ماهرة ومختصة.

مرحلة ٥: التنفيذ

عقب إقرار الاستراتيجية أو السياسة العامة وكذلك إقرار المسؤولين عن التنسيق أو التنفيذ تبدأ مرحلة التنفيذ وفقا للخطوات والعمليات المقررة كما ذكر أعلاه مدة حياة الاستراتيجية كمرجع عام ورئيسي تكون أطول وتغطي مدتين أو ثلاثة مدد لدورة السياسة العامة التي سوف توضع في ظلها (أنظر إلى الشكل ٨).

مرحلة ٦: تقييم مستوى التنفيذ

إن التقييم الصحيح لمدى النجاح في الآليات التخطيطية يشكل عنصرا أساسيا لصحة التخطيط ورسم السياسات العامة واستمرارية التنمية في المؤسسات أو في البلد ككل، و التقييم عموما ينفذ بشكلين أساسيين إما التقييم أثناء التنفيذ (الذي يسمى عادة المتابعة في المصطلحات الخاصة بالمؤسسات الدولية) والتقييم ما بعد انتهاء مرحلة التنفيذ ولكلا النوعان خصوصياتهما التي سيتم شرحها في الجدول ٨ أدناه.

بالإضافة الى انه من المهم أن يكون هنالك أيضا النوع الثالث من التقييم وهو تقييم الأثر أي تقييم الآلية على المدى البعيد بعد أن تظهر نتائجها الحقيقية هذا النوع من التقييم نادرا ما ينفذ ومعظم الأدلة حول التقييم لا تنص على مثل هذا العمل.

ويمكن تصنيف الأنواع الثلاث بأنها عمليات تقييم المدخلات (Input) وتقييم المخرجات (Output) وتقييم الأثر (long term impact).

الجدول ٨: أنواع التقييم وخصوصياته

نوع التقييم	الهدف والفائدة	التحدي
التقييم أثناء التنفيذ (المتابعة)، تقييم العملية في المدى القصير	متابعة عملية التنفيذ عن كثب من أجل معالجة التحديات غير المتوقعة التي قد تظهر خلال التنفيذ وتصحيح الأخطاء.	من طبيعة بعض الآثار أنها لا تظهر إلا بعد فترة ولذلك القرب الزمني لآلية المتابعة من التنفيذ لا يسمح بتثبيت المشاكل أو أحيانا قد يؤدي أيضا إلى سوء التقدير للظواهر التي قد تظهر بوجهها السلبي بينما هي في الأصل قد تكون إيجابية والعكس صحيح.
التقييم النهائي بعد انتهاء التنفيذ، تقييم العملية في المدى المتوسط	التقييم الشامل بعد انتهاء العمليات التنفيذية من أجل تقدير مدى النجاح أو الفشل.	التقييم بعد انتهاء العملية التي طالت لسنوات عديدة لا يسمح بالتعديلات السريعة التي كانت ممكنة مبكرا (كما هو الحال في عملية المتابعة)، والتحدي الآخر هو التركيز على تنفيذ الآلية الذي عادة لا يشمل التقييم

لمرحلة التجهيز بينما بعض الإشكاليات قد تنبثق من ضعف الجهود في مراحل الدراسة والتشاور والمناقشة.		
تقييم الأثر يتم بعد فترة من انتهاء العملية ولذلك لا يسمح بتغذية عملية صنع الاستراتيجية أو السياسة العامة الجديدة والتي عادة تبدأ قبل انتهاء الاستراتيجية أو السياسة العامة الموجودة (لذلك نتائج القيام بمثل هذا التقييم تفيد عملية التخطيط أو رسم السياسة العامة القادمة).	التقييم الشامل بعد فترة أي بعد انتهاء العمليات التنفيذية من أجل تقدير مدى النجاح أو الفشل فيما يتعلق بتحقيق الأهداف.	التقييم الأثر أي تقييم بعد ظهور النتائج الحقيقية ، تقييم العملية في المدى الطويل

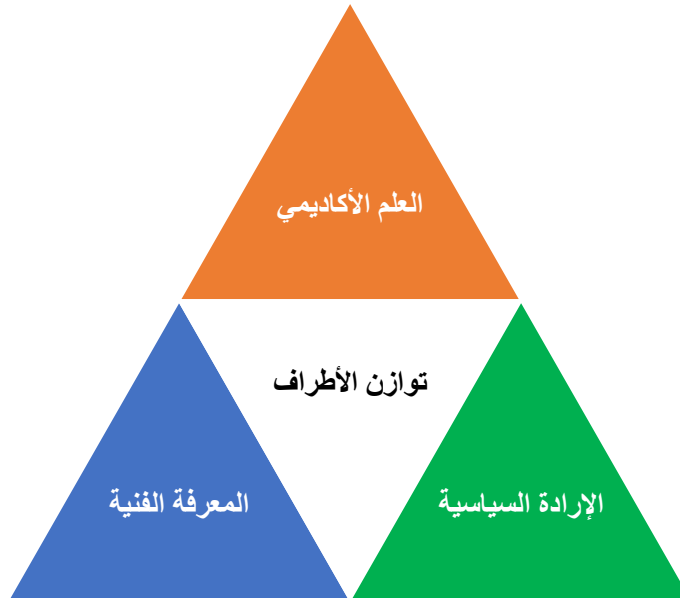
في العادة توجد نوعان من الجهات التي تتولى عملية المتابعة والتقييم:

١. المتابعة والتقييم من قبل المؤسسة نفسها حيث ان للمؤسسة أن تخصص الجهود لتقييم عملياتها من قبل المسؤولين الفنيين والإداريين.
 - إيجابيات القيام بالمتابعة والتقييم داخليا هو أن المؤسسة تمتلك جميع المعلومات والمعرفة اللازمة.
 - سلبيات القيام بالمتابعة والتقييم داخليا هو أن لا تكون للمؤسسة المسافة اللازمة والحيادية للتقدير والانتقاد للأخطاء ونقاط الضعف.
 ٢. المتابعة والتقييم من قبل المؤسسة الخارجية المتخصصة حيث تستطيع المؤسسة أن تتعاقد مع الجهات الخارجية المتخصصة في مجال التقييم مثل الشركات والمنظمات والمراكز الأكاديمية التي تملك الخبرة والتجربة وبالفعل ظهرت في العالم في السنوات الأخيرة المؤسسات المتخصصة في المتابعة والتقييم والتي تتعاقد معها المؤسسات الدولية المانحة على سبيل المثال لغرض تقييم نجاح المشاريع الممولة من قبلها.
 - إيجابيات هذه الطريقة أن التقييم هو مجال يتطلب التخصص الفني الدقيق ولذلك للجهات المختصة ميزة طبيعية والميزة الأخرى أنها تستطيع أن تنفرغ للتركيز على هذه المهمة بينما المسؤولين الداخليين يكونوا أيضا تحت ضغط الأعمال الأخرى بسبب المتطلبات المختلفة في حياة المؤسسة.
 - سلبيات اللجوء إلى التقييم الخارجي فقط هي ان الجهة الخارجية لا تمتلك كل المعرفة والتجربة اللازمة لفهم طبيعة وظروف العمل الخاصة بالمؤسسة حتى ولو كانت تمتلك الخبرات الفنية.
- إن التوازن السليم بين الخيارين هو الطريق الأنسب للتقييم كلاهما يشكلان مصدرين مهمين لأصحاب القرار ويمكن القول انه في المتابعة تعطى الأولوية للحل الداخلي في حين انه في التقييم النهائي تكون الخبرة والحيادية الخارجية مفيدة.

المبحث الرابع: إشراك الخبرات أثناء تطوير الوثائق التخطيطية

إن العلاقة بين الآليات التخطيطية^{١٢} وخصوصيات كل منها يتطلب توفر الخبرات المتنوعة وبالتالي إشراك الأطراف المعنية المختلفة في صنعها حيث يحتاج الامر إلى ثلاثة انواع من الخبرات (التي يمكن وصفها بأبواب تمثل العلم والإرادة والمعرفة):

- الخبرة العلمية أي الخبرة المتراكمة في قراءة التوجهات الخارجية والتي تتميز بالنظرة الواسعة والعميقة والقدرة على التنبؤ بعيد المدى في معظم الأحيان توجد مثل هذه الخبرة في الأوساط العلمية الأكاديمية أو عند الخبراء رفيعي المستوى سواء ان كانوا من القطاع العام أو الخاص أو المجتمع المدني وان ما يميزهم هي القدرة على قراءة الأحداث بشكل يسبق الزمن وفي معظم الأحيان تكون هذه خبرة خارجية عن المؤسسة.
- الخبرة السياسية والإدارية التي تتميز بها الإدارة العليا أي خبرة إدارة المجتمع وخصوصيات توجيه وضبط سلوكياته وإرضاء الجماهير والكتل سواء إن كانت فئات مجتمعية أو طوائف دينية أو طبقات اجتماعية أو ساط مهنية أو الرأي العام، هذه الخبرة داخلية للمؤسسة في معظم الأحيان لكن قابلة للتغيير بسبب الانتخابات، إن هذه المجموعة من صناعات القرار تمثل باب الإرادة وقدرة توجيه المجتمع.
- الخبرة الفنية الإدارية والتي يمثلونها الخبراء القطاعيين أو المتخصصين من المهندسين أو المخططين أو الأطباء...إلخ، هذه الخبرة داخلية للمؤسسة في معظم الأحيان وهي أكثر ديمومة وثباتا مقارنة إلى أفراد الجناح السياسي والإدارة العليا هذه المجموعة تمثل باب المعرفة الفنية والاختصاص (انظر إلى الشكل ٢٤).



الشكل ٢٤: أعمدة الخبرة الثلاثة.

^{١٣} في هذا الدليل يتم استخدام مصطلح "الآليات التخطيطية" ليشمل الخطة الاستراتيجية والسياسة العامة والبرامج... إلخ.

إن مشاركة هذه الأطراف الثلاثة في عملية تطوير الآليات التخطيطية مهمة ولكن الأمر يتطلب أيضا موازنة حجم مشاركة لكل منها واختيار مكان تركيزها.

أنواع الخبرات المطلوبة في مستوى الاستراتيجية

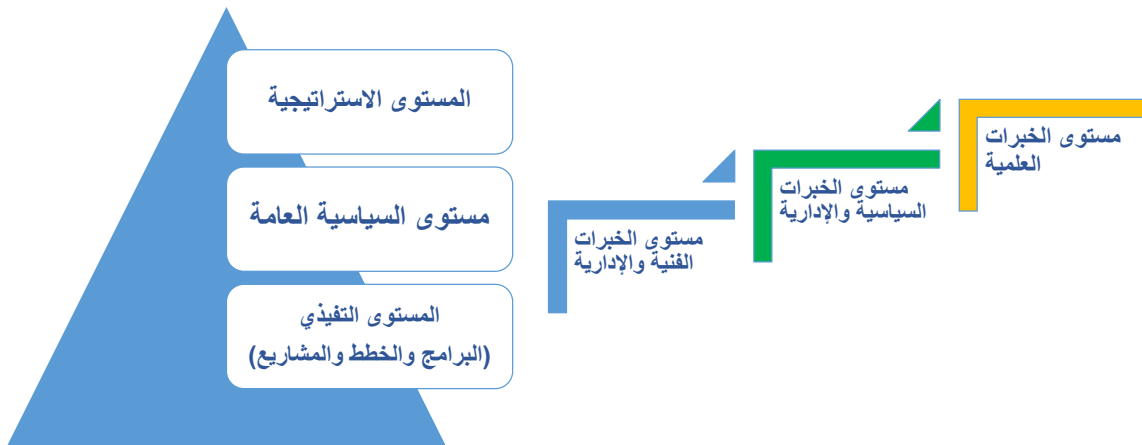
تطوير الاستراتيجية يتطلب أعلى مستوى من الخبرات العلمية ودراسة التوجهات الخارجية المستقبلية والقدرة على التنبؤ بالتطورات على المدى الطويل (١٠-١٥ سنة) ولذلك بطبيعة الحال هذا الأمر يدعو إلى إشراك الخبراء المتخصصين من خارج المؤسسة ويمكن الاستعانة بالأكاديميين والمختصين.

أنواع الخبرات المطلوبة في مستوى السياسة العامة

بعد تحديد الاستراتيجية كنظرة شاملة وبعيدة المدى يجب إدارة المتطلبات الحاضرة بأفضل شكل عن طريق السياسات العامة وهي تتطلب توزيع الموارد والمنافع في المجتمع ككل أو ضمن الفئات المعنية، وإن النجاح في مثل هذا التوزيع يحتاج أمرين وهما (المهارة السياسية في تلبية الاحتياجات و إرضاء الفئات والطبقات المختلفة) و (يستلزم القدرة على تحمل المعارضة والضغط الذي يظهر بطبيعة الحال بسبب الفرق أو الفجوة بين الحاجات الجارية والحاجات المستقبلية) وهذه الأخيرة قد تفرض في ظل الاستراتيجية اتخاذ التدابير التي تختلف عن المرجو حاليا عند الجماهير ولذلك هذا المجال يدعو إلى المهارة المتواجدة عادة عند السياسيين والإداريين الأعلى.

أنواع الخبرات المطلوبة في مستوى التنفيذ

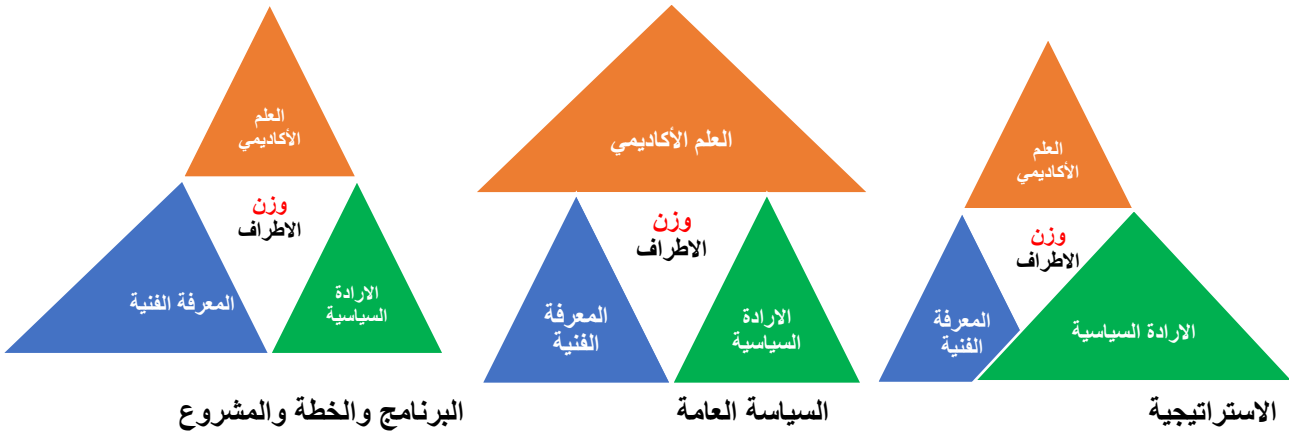
ترجمة السياسات العامة على الواقع في الميدان تتم من خلال الآليات الأكثر تنفيذ وتطبيق وتحتاج الخبرات الفنية والإدارية لذلك فإن تطوير البرامج والخطط والمشاريع يتطلب معرفة دقيقة في الأرقام والهندسة والعلم الطب والإحصائيات ومعرفة اليد العاملة...إلخ، وهذه المعرفة تتواجد معظم الأحيان في داخل المؤسسة كالمخططين والمهندسين والاطباء والقانونيين...إلخ (انظر إلى الشكل ٢٥).



الشكل ٢٥: مستويات توزيع الخبرات في التخطيط

مشاركة هذه الفئات الثلاثة في جميع مستويات التخطيط والقرار مهمة لكن لكل مستوى فئة أكثر تناسبا لتقود العملية وكذلك في تطوير الاستراتيجية فحجم مشاركة "العلماء" أي الأكاديميين والخبراء رفيعي المستوى يجب أن يكون الأكبر.

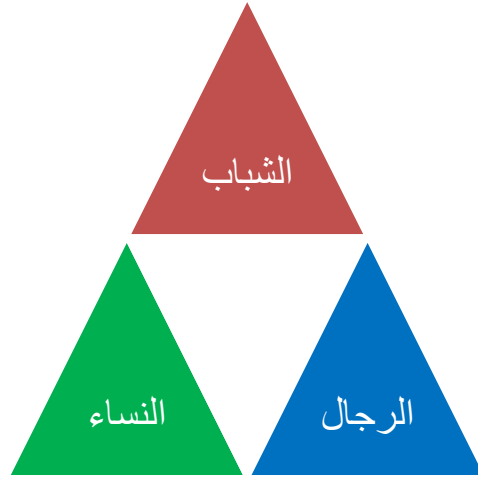
وفي رسم السياسات العامة يجب أن تكون الأولوية للسياسيين والإداريين الأعلى بحجم مشاركتهم وأهمية قراراتهم، وأخيرا عند ترجمة السياسات العامة إلى الآليات التنفيذية تعطى الأولوية إلى مستوى المعرفة العملية والفنية (أنظر إلى الشكل ٢٦).



الشكل ٢٦: توزيع أوزان الخبرة حسب مستوى التخطيط

ومن ناحية أخرى ان تطوير الخطط يحتاج إلى أنواع من التفكير و وجهات النظر المختلفة للاستفادة منها وتأمين التوازن اللازم كما تختلف نوعية المساهمة في التخطيط بين أصحاب النظرة الأكاديمية والسياسية والفنية (ولكل منها مكانتها) و يتباين المنظور عند الاجناس والأجيال المختلفة، على سبيل المثال تميل نظرة الرجال إلى تركيز أكثر على المدى البعيد في حين أن النساء ترجح المدى القريب، وتميل النساء أكثر إلى الاستشارة قبل اتخاذ القرار من الرجال، ومن ناحية أخرى نظرة الشباب تتميز بالجرأة والحماس وقبول الخطر مقارنة إلى كبار السن الذين يرجحون التأني والاستقرار في مسيرة الأشخاص والمؤسسات جميع هذه المميزات لها مكانتها وقيمتها في التخطيط والتنمية والمهم في الأمر هو إيجاد التوازن المناسب.

لذلك يوصى أن يتم الأخذ بعين الاعتبار هذه الخصوصيات في تشكيل الفرق الذين سيتولون أمر تطوير الآليات التخطيطية وأن يشارك في عملياته الرجال والنساء والشباب (انظر إلى الشكل ٢٧ و ٢٨) خاصة في تشكيل مجموعات العمل والنقاش يفضل أن يتم ضمان التنوع بإشراك الطلاب من المدارس والجامعات لأنهم يمثلون المستفيدين والمقيمين المستقبليين لكثير من الاستراتيجيات والسياسات العامة التي تناقش حالياً.



الشكل ٢٧: وجهات النظر في مجموعات النقاش

البرامج والخطط	السياسة العامة	الاستراتيجية

الشكل ٢٨: نسبة التمثيل النموذجي من منظور عمري وجنسي في مجموعات النقاش

الفصل الخامس

الأدوات التحليلية التقليدية والجديدة لدراسة البيئة

المبحث الأول:

الأدوات التحليلية التقليدية لدراسة البيئة

خلال مرحلة دراسة البيئة سيستلزم الأمر إجراء بحث شامل وتحليلي من أجل تقييم الواقع وتحديد الأسباب الجذرية للقضايا التي تتم مواجهتها أو المشاكل الحقيقية الكامنة خلف المشاكل الظاهرة وتستخدم عدة آليات تحليلية لتسهيل العملية وزيادة جودتها.

١. تحليل مجال القوى:

لقد تم وضع التحليل الميداني للقوة من قبل ليوين (Lewin ١٩٥١)، وهو يُستخدَم على نطاق واسع لتنوير عملية صنع القرار لاسيما في تخطيط وتنفيذ برامج إدارة التغيير في المؤسسات وهي طريقة قوية للحصول على نظرة شاملة عن القوى المختلفة التي تعمل على قضية السياسة العامة وتقييم مصدرها وقوتها.

الخطوة الأولى في استخدام الآلية هي الاتفاق على مجال التغيير محل النقاش ويمكن كتابة ذلك على أنه هدف السياسة المرجوة أو غايتها ثم يتم ذكر جميع القوى العاملة على دعم التغيير في عمود إلى اليسار (تدفع التغيير إلى الأمام) في حين يتم ذكر جميع القوى العاملة ضد التغيير في عمود إلى اليمين (تجُرُّ التغيير إلى الوراء) وينبغي فرز القوى الدافعة والجارّة استنادا لمواضيعها المشتركة وينبغي بعد ذلك إعطاؤها قيما وفقا لحجمها حيث تتراوح هذه القيم بين واحد (ضعيفة) إلى خمسة (قوية) وفي معظم الأحيان قد لا تتوازن النتيجة على الجانبين (أنظر إلى النموذج في الشكل ٢٩).

1.1.1

1.1.2

1.1.3

1.1.4

1.1.5

1.1.6

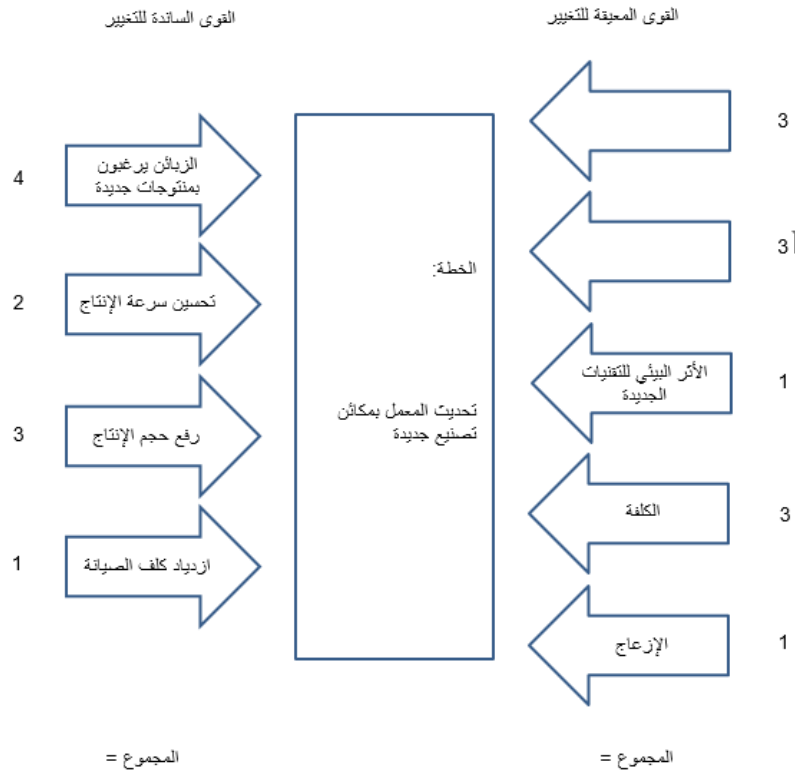
1.1.7

1.1.8

1.1.9

1.1.10

1.1.11



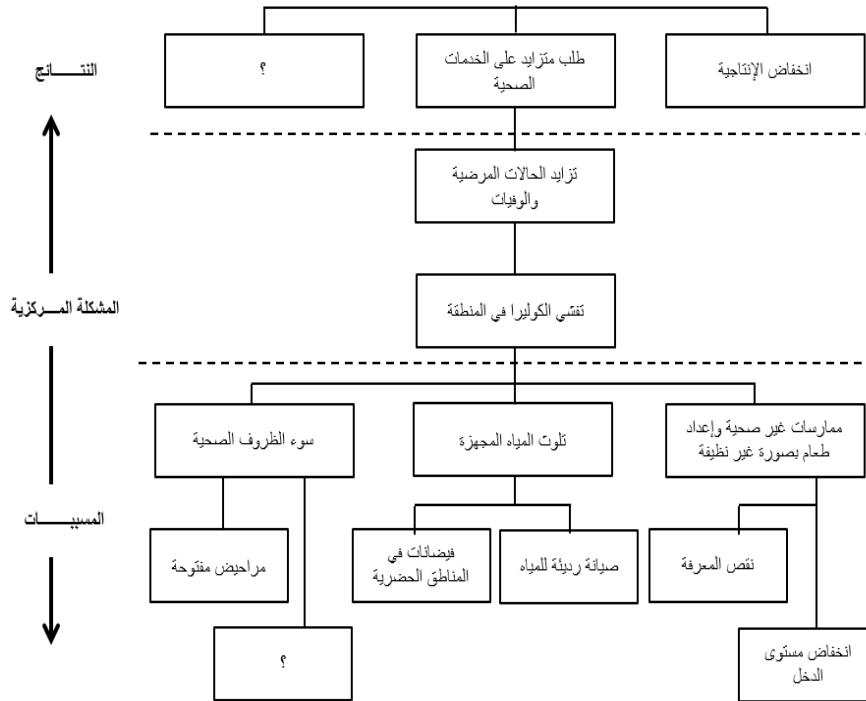
الشكل ٢٩: نموذج مصفوفة تحليل مجال القوى

٢. تحليل شجرة المشكلة:

يعد تحليل شجرة المشكلة أمراً محورياً بالنسبة للعديد من أشكال تخطيط المشاريع ويساعد تحليل شجرة المشكلة (وتسمى أيضاً تحليل الحالة أو تحليل المشكلة) على إيجاد الحلول عن طريق رسم تشريحي للسبب والنتيجة حول قضية ما بطريقة مماثلة للخريطة الذهنية ولكن بمزيد من الهيكلية (أنظر إلى الشكل ٣٠)، وهذا يجلب العديد من المزايا:

- يمكن تقسيم المشكلة إلى قطع قابلة للإدارة ويمكن تحديدها وهذا يتيح تحديد أولويات العوامل بشكل أوضح ويساعد على تركيز الأهداف.
- يوجد فهم أكثر للمشكلة وأسبابها والتي هي في كثير من الأحيان مترابطة بل وحتى متناقضة وغالباً ما تكون هذه هي الخطوة الأولى في إيجاد حلول مربحة للجانبين.
- تحدد القضايا والحجج الأساسية ويمكن أن تساعد في تحديد من هي الجهات الفاعلة السياسية وما هي العمليات في كل مرحلة.
- يمكن أن تساعد في تحديد ما إذا كانت هناك حاجة إلى مزيد من المعلومات أو الأدلة أو الموارد من أجل طرح قضية قوية أو بناء حل مقنع.
- تتم معالجة وتحديد قضايا راهنة وليس قضايا ظاهرية أو مستقبلية أو من الماضي.
- غالباً ما تساعد عملية التحليل على بناء حس مشترك بالفهم والغرض والفعل.

مخطط العملية: الخطوة الأولى هي أن تتم كتابة المشكلة أو القضية في وسط الرسم البياني لتصبح الجذع من الشجرة وتصبح هذه "المشكلة المركزية" بعد ذلك تحدد المجموعة أسباب المشكلة المركزية (وتصبح هذه الجذور) ثم تحدد النتائج (التي تصبح الأغصان) هذه الأسباب والنتائج يمكن أن تنشأ على أوراق ملاحظات أو بطاقات بشكل فردي أو في أزواج بحيث يمكن ترتيبها بمنطق السبب والنتيجة.



الشكل ٣٠: نموذج مصفوفة تحليل شجرة المشكلة

تحليل أصحاب المصلحة:

صاحب المصلحة هو الشخص الذي لديه شيء ليكسبه أو يخسره من خلال نتائج عملية التخطيط أو المشروع في العديد من الأحيان تسمى هذه بمجموعات المصالح ويمكن أن يكون لها تأثير قوي على نتائج العمليات السياسية.

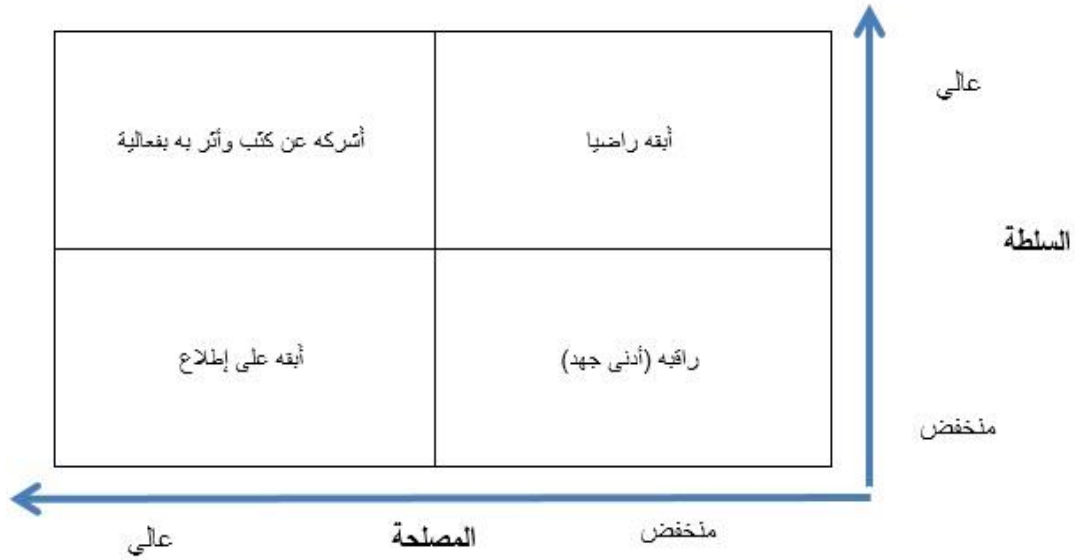
ويمكن لتحليل أصحاب المصلحة أن يساعد في تحديد طريقة لإشراك أصحاب المصلحة بحيث يمكن زيادة أثر البحث على السياسة العامة للحد الأقصى ويمكن أيضا أن تستخدم في وقت لاحق في البحث عندما تكون النتائج متاحة وقد يرغب الفريق في استخدام الأدلة لإحداث أثر السياسة العامة وعندها يمكن أن تصبح أداة مفيدة لأخذ من يحتاج إلى العلم بالبحث في الاعتبار، وما هي مواقفهم ومصالحهم، وكيف ينبغي تقديم البحث وتأثيره لجذب اهتمامهم وبهذه الطريقة تصبح هذه الأداة أساسية في تقييم مجموعات المصالح حول قضية أو نقاش السياسة العامة وقدرة تلك المجموعات للتأثير على النتيجة النهائية.

وتتمثل الخطوة الأولى في توضيح هدف البحث أو التغيير في السياسة محل النقاش (قد يساعد تحليل شجرة المشكلة في تحقيق ذلك) ثم يتم تحديد جميع أصحاب المصلحة أو مجموعات المصالح المرتبطة بهذا الهدف أو المشروع أو المشكلة أو القضية، يمكن أن يكون أصحاب المصلحة منظمات أو مجموعات أو إدارات أو شبكات أو أفراد ولكن القائمة يجب أن تكون شاملة للغاية لضمان عدم ترك أحد خارج العملية وقد يساعد الجدول (انظر إلى الجدول ٩) التالي في تنظيم عملية العصف الذهني أو توفير هيكل لجمع ردود الفعل للجلسة العامة إذا كنت تعمل في مجاميع منفصلة.

الجدول ٩: نموذج مصفوفة تحليل أصحاب المصلحة

أصحاب المصلحة من القطاع الخاص	أصحاب المصلحة من القطاع العام	أصحاب المصلحة من المجتمع المدني
8	7	2
		3
		4
		5
		6

ثم وباستخدام الشبكة أدناه يتم تنظيم أصحاب المصلحة في مصفوفات مختلفة وفقا لمصلحتهم وسلطتهم تقيس المصلحة إلى أية درجة يرجح أن يتأثروا بالمشروع البحثي أو تغيير السياسة العامة ودرجة اهتمامهم به أو قلقهم حوله أما السلطة فتقيس تأثيرهم على المشروع أو السياسة العامة وإلى أية درجة يمكن أن يساعدوا في تحقيق أو إعاقة التغيير المطلوب (انظر إلى الشكل ٣١).



الشكل ٣١: نموذج مصفوفة تحليل أصحاب المصلحة

تحليل "سوات" (نقاط القوة - نقاط الضعف - الفرص - التهديدات)

تحليل "سوات" (SWOT) هو أداة كلاسيكية للتخطيط الاستراتيجي ورسم السياسة العامة وباستخدام إطاراً من نقاط القوة والضعف الداخلية والفرص والتهديدات الخارجية يوفر هذا البرنامج طريقة بسيطة لتقييم الطريقة التي يمكن بها تنفيذ الاستراتيجية على أفضل وجه وتساعد هذه الأداة المخططين ليكونوا واقعيين حول ما يمكنهم تحقيقه وحول ما ينبغي التركيز عليه.

من الأفضل إكمال إطار "سوات" في مجموعة بحضور الأعضاء الرئيسيين في الفريق أو المؤسسة يبدأ بالعصف الذهني للأفكار ثم يقوم بتصنيفها وتوضيحها بعد ذلك خلال المناقشة ويساعد تقييم القدرة الداخلية في تحديد وضع المشروع أو المنظمة في الوقت الحالي (الموارد الحالية التي يمكن استخدامها على الفور والمشاكل الراهنة التي لن تختفي) ويمكن أن يساعد في تحديد أين ستكون هناك حاجة إلى موارد أو مهارات جديدة أو حلفاء جدد وعند التفكير في نقاط القوة فمن المفيد أن نفكر في أمثلة حقيقية للنجاح لغرض دعم وتوضيح الحديث.

يميل تقييم البيئة الخارجية إلى التركيز على ما يجري خارج المؤسسة أو المجالات التي لم تؤثر بعد على المؤسسة ولكن يمكن لها أن تفعل - سواء إيجابياً أو سلبياً.

الجدول ١٠: مصفوفة تحليل "سوات"

نقاط القوة	نقاط الضعف
المهارات والقدرات خطوط التمويل الالتزام بالموافق جهات الاتصال والشركاء الأنشطة القائمة	المهارات والقدرات خطوط التمويل الالتزام بالموافق جهات الاتصال والشركاء الأنشطة القائمة
الفرص	التحديات
مؤسسات أخرى ذات صلة بالقضية الموارد: المالية والفنية والبشرية الحيز السياسي مؤسسات أو قوى أخرى	مؤسسات أخرى ذات صلة بالقضية الموارد: المالية والفنية والبشرية الحيز السياسي مؤسسات أو قوى أخرى

تحليل "بيست" أو "بيستل"

تحليل "بيست" (PEST) أو "بيستل" (PESTLE) هو أداة تستخدمها المؤسسات لدراسة البيئة التي تعمل فيها أو تخطط لإطلاق مشروع أو خدمة جديدة. تستخدم هذه الآلية إما بتسميتها القصيرة مثل "تحليل البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية" أو بتسمية أطول وهي "تحليل البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية والقانونية والبيئية"، إن تحليل "بيستل" يعطي نظرة عامة على البيئة بأكملها من العديد من الزوايا المختلفة.

الجدول ١١: مصفوفة تحليل "بيستل"

العوامل الاجتماعية	العوامل الاقتصادية	العوامل السياسية
الاتجاهات الثقافية التركيبة السكانية التحليلات السكانية	النمو الاقتصادي كلفة اليد العاملة معدلات التضخم الاستثمار الأجنبي المباشر	الوضع السياسي جدول مواعيد الانتخابات سياسات حكومية التشريعات والتعليمات سياسة الضرائب الفساد أو الشفافية
العوامل البيئية	العوامل القانونية	العوامل التكنولوجية
المناخ والطقس الموقع الجغرافي التغيرات العالمية في المناخ التعويضات البيئية	البيئة الدستورية والقانونية التشريعات والتعليمات المؤثرة قوانين المستهلك قوانين العمل الجودة القضائية	الابتكارات في التكنولوجيا الأتمتة البحث والتطوير مقدار الوعي التكنولوجي في السوق

التحليل المثلثي:

التحليل المثلثي هي تقنية لتحليل المشكلة وإيجاد الإجابات لها في الوقت نفسه حيث تتمحور حول الهيكلية والمحتوى والثقافة في نظام السياسة ويمكن استخدامها لتحليل كيفية قيام مجموعة من السياسات والمؤسسات والقيم والسلوكيات الاجتماعية بالإسهام في أو نشر مشكلة ما (أو قضية ما) كما يمكن استخدام الإطار لرسم وتوضيح الخيارات الاستراتيجية لمعالجة كل من الأبعاد الثلاثة (انظر إلى الشكل ٣٢).

المحتوى: يشير إلى القوانين والسياسات العامة والموازنات المكتوبة ذات الصلة بقضية معينة على سبيل المثال إذا لم يكن هنالك قانون لتجريم العنف الأسري فقد يكون أحد أجزاء الحل هو تقديم مسودة قانون وحتى لو وجد قانون أو سياسة عامة فإن لم يكن هنالك تمويل وآليات مؤسسية لتطبيقه فإنه لن يكون فعالاً.

الهيكل: يشير إلى الآليات الحكومية وغير الحكومية لتنفيذ قانون أو سياسة عامة ما ويشمل ذلك على سبيل المثال الشرطة والمحاكم والمستشفيات والنقابات والوزارات وبرامج الرعاية الصحية ويمكن للهيكل أن يشير إلى المؤسسات والبرامج التي تديرها الحكومة أو المنظمات غير الحكومية أو الأعمال التجارية على الصعيد المحلي والوطني والدولي.

الثقافة: تشير إلى القيم والسلوكيات التي تعني كيفية تعامل الناس مع قضية ما وفهمهم لها وتتأثر القيم والسلوكيات من بين أمور أخرى بالدين والعرف والطبقة والجنس والعرق والعمر وإن نقص المعلومات حول القوانين والسياسات العامة هو جزء من البعد الثقافي وعلى ذات المنوال عندما يتبنى الناس حساً بعدم القيمة أو على العكس حساً بالاستحقاق فإن هذا يشكل مواقفهم تجاه درجة الاستفادة من القوانين والسياسات العامة.

الهيكل

المحتوى



الثقافة

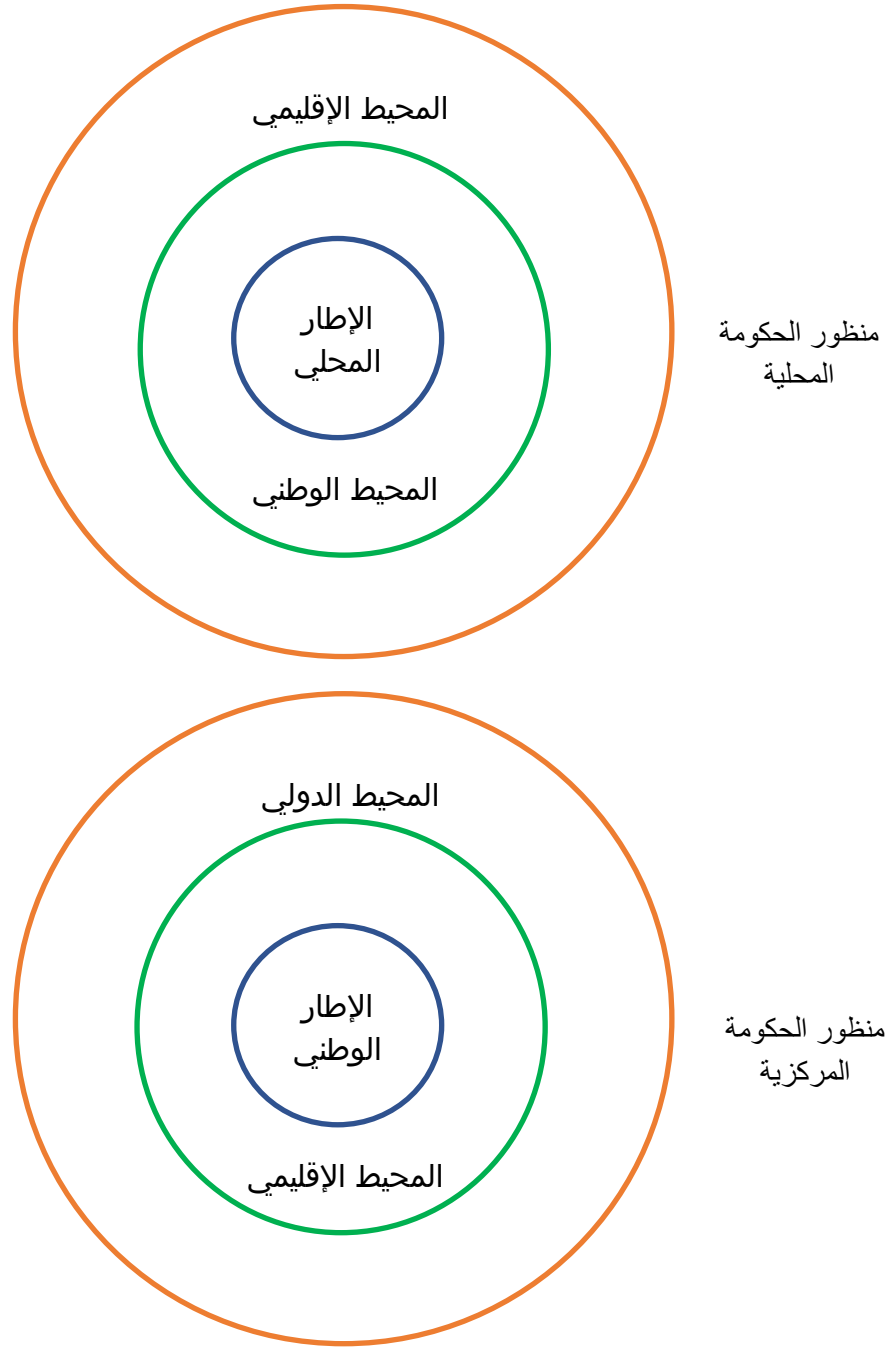
الشكل ٣٢: نموذج التحليل المثلثي

المبحث الثاني: الأدوات التحليلية الجديدة لدراسة البيئة

إن نجاح الاستراتيجية أو السياسة العامة رهين بجودة الأسس العلمية والفنية التي وضعت لها في مرحلة الدراسة ويستند الخبراء المخططون إلى أدوات مختلفة معروفة ومتداولة دولياً وأنواع وتسميات تلك الآليات تختلف من مصدر إلى آخر ولكن معظمها تستخدم الآلية مثل "التحليل الرباعي" (نقاط القوة والضعف والفرص والمهددات) التي معروفة باسم "سوات" (SWOT) وكذلك "بيستل" (PESTLE) الذي يعني "تحليل العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية"، وبناء على التجربة الميدانية والدراسات الأكاديمية يستخدم هذا الدليل آليات معدلة ومتقدمة مقارنة إلى آلية "سوات" أو آلية "بيستل" وهذا من أجل معالجة بعض نقاط الضعف الظاهرة لدى تلك الآليتين، أي إنه يطمح إلى أن يقدم نظرة جديدة في الجهود التحليلية لبيئة المؤسسات والتوجهات وكيفية قراءتها.

آلية التحليل الزمني المقارن مع الجداول الثلاثة:

على المخطط أن ينظر إلى المحيط بدرجات مختلفة ويأخذ بعين الاعتبار ثلاثة أبعاد من الواقع حوله حتى يكون تحليله للبيئة الخارجية صحيحاً وعلى سبيل المثال للمخطط المحلي أن لا يدرس فقط الوضع في محافظته بل أيضاً أن يدرس التوجهات على المستوى الوطني وكذلك على المستوى الإقليمي وعلى نفس النمط فإن على المخطط الوطني في الحكومة المركزية أن يطلع على الوضع الإقليمي وعلى المستوى العالمي (انظر إلى الشكل ٣٣) والقصد هنا أن الإطار الوطني يشمل أيضاً الوضع في المناطق (الأقاليم والمحافظات).



الشكل ٣٣: نطاقات التحليل الجيوغرافي الثلاثة في التخطيط المحلي والوطني

البيانات لكل مستوى تُدرس وتُقارن باستخدام الجداول (انظر إلى الجداول ١٢ و ١٣ و ١٤) ويكرر ملئ تلك الجداول عدة مرات لتحديد الصورة في الوقت الراهن وفي الماضي وأيضا الوضع الذي كان مأمولا أن نصل إليه في الوقت الراهن من المنظور الماضي أي يقوم الفريق بتصنيف العوامل والظواهر السياسية والاقتصادية والاجتماعية على ثلاثة انواع رئيسية تلك التي يمكن وصفها بالإيجابية والسلبية والمحايدة.

لإملاء الجدول (انظر إلى الجدول ١٢) يرسم الفريق بشكل مختصر صورة الواقع في عدة مجالات رئيسية وعلى سبيل المثال في مساحة السياسة الخارجية والعلاقات الدولية يتم تصنيف اللاعبين الأساسيين بالعوامل الإيجابية (أي تلك التي تعتبر صديقة أو داعمة أو مفيدة) والعوامل السلبية (أي تلك التي تشكل مصدر القلق أو تضرب مصالحنا) والعوامل المحايدة (أي تلك التي تقع في الوسط لا إيجابية ولا سلبية إلى درجة مهمة) ومثلاً دول الجوار والدول العظمى والمؤسسات الدولية.... إلخ ومن ناحية أخرى في المساحة الاقتصادية ينظر إلى العوامل الاقتصادية والقطاعات وسلوكيات المستهلكين وأخيراً في المجال الاجتماعي يؤخذ بعين الاعتبار الظواهر المجتمعية والتوجهات ومصادر القلق والتقدم في القضايا الاجتماعية.

الجدول ١٢: الصورة للوضع الراهن

الإطار الجغرافي	الوضع والتطورات والعناصر التي كنا نعتبرها إيجابياً بالنسبة إلينا أو صديقة لنا	الوضع والتطورات والعناصر التي كنا نعتبرها حيادية (لا إيجابية ولا سلبية) بالنسبة إلينا	الوضع والتطورات والعناصر التي كنا نعتبرها سلبية بالنسبة إلينا أو خطيرة علينا
في الإطار المحلي (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المحلية) أو في الإطار الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المركزية)	العناصر والمواقف الوزن +١	العناصر والمواقف الوزن ٠	العناصر والمواقف الوزن -١
في المحيط الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المحلية) أو في المحيط الإقليمي الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المركزية)	العناصر والمواقف الوزن +١	العناصر والمواقف الوزن ٠	العناصر والمواقف الوزن -١
في المحيط الإقليمي (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المحلية) أو في المحيط الدولي الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المركزية)	العناصر والمواقف الوزن +١	العناصر والمواقف الوزن ٠	العناصر والمواقف الوزن -١

ومن ثم يمارس الفريق نفس العملية بالعودة إلى الماضي أي يعود إلى تقريبا ١٥ سنة وراء في الذاكرة ويرسم الوضع الذي كان يعيش عليه البلد (أنظر إلى الجدول ١٣) هذه النظرة الرجعية تغطي الفترة من ١٢ إلى ١٨ سنة.

الجدول ١٣: الصورة للوضع الواقع قبل ١٥ سنة^٤

الإطار الجغرافي	الوضع والتطورات والعناصر التي كنا نعتبرها إيجابيا بالنسبة إلينا أو صديقة لنا	الوضع والتطورات والعناصر التي كنا نعتبرها حيادية (لاإيجابية ولا سلبية) بالنسبة إلينا	الوضع والتطورات والعناصر التي كنا نعتبرها سلبية بالنسبة إلينا أو خطيرة علينا
في الإطار المحلي (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المحلية) أو في الإطار الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المركزية)	العناصر والمواقف الوزن +١	العناصر والمواقف الوزن ٠	العناصر والمواقف الوزن -١
في المحيط الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المحلية) أو في المحيط الإقليمي الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المركزية)	العناصر والمواقف الوزن +١	العناصر والمواقف الوزن ٠	العناصر والمواقف الوزن -١
في المحيط الإقليمي (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المحلية) أو في المحيط الدولي الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المركزية)	العناصر والمواقف الوزن +١	العناصر والمواقف الوزن ٠	العناصر والمواقف الوزن -١

بعد إتمام عملية رسم الماضي يقوم فريق برسم التصور الذي كان مأمولا ومتوقعا اليوم أو بعبارة أخرى يمارس الفريق العملية كأنهم عادوا إلى الماضي ويملؤون الجدول ١٣ في عصف ذهني على كيف سيكون الوضع بعد ١٥ سنة (أي في الحاضر).

^٤ النظرة الرجعية إلى الفترة من ١٢ إلى ١٨ عام

الجدول ١٤ : الصورة للوضع الذي كان مأمولا قبل ١٥ سنة الحصول إليه في الحاضر

الإطار الجغرافي	الوضع والتطورات والعناصر التي كنا نعتبرها إيجابيا بالنسبة إلينا أو صديقة لنا	الوضع والتطورات والعناصر التي كنا نعتبرها حيادية (لا إيجابية ولا سلبية) بالنسبة إلينا	الوضع والتطورات والعناصر التي كنا نعتبرها سلبية بالنسبة إلينا خطيرة علينا
في الإطار المحلي (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المحلية) أو في الإطار الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المركزية)	العناصر والمواقف الوزن +١	العناصر والمواقف الوزن ٠	العناصر والمواقف الوزن -١
في المحيط الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المحلية) أو في المحيط الإقليمي الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المركزية)	العناصر والمواقف الوزن +١	العناصر والمواقف الوزن ٠	العناصر والمواقف الوزن -١
في المحيط الإقليمي (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المحلية) أو في المحيط الدولي الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المركزية)	العناصر والمواقف الوزن +١	العناصر والمواقف الوزن ٠	العناصر والمواقف الوزن -١

ومن ثم تتم القراءة والمقارنة بين الجداول، جدول الماضي يقارن مع الجدول للوضع الراهن ويحاول الفريق أن يستخرج منه المتغيرات الأساسية التي وقعت خلال ١٥ سنة وعلى سبيل المثال هل تغير موقف بعض الدول أو علاقاتنا مع الجوار أو اللاعبون حافظوا على مواقفهم، وعلى نفس النمط يقارن الجدول لواقع الحاضر مع جدول الوضع المرجو أو المأمول للحاضر إلى أي درجة صورة المستقبل التي كنا نحلم به تتوافق مع الواقع الذي وصلنا إليه، وان تحليل الجداول يسمح بتثبيت العناصر التالية:

١. الثوابت الثابتة: بعض الظواهر أو العناصر هي تتكرر وتبقى على ذات الموقف.
٢. الثوابت المتغيرة: سوف يلاحظ أن هنالك بعض الظواهر أو العناصر هي تتكرر ولكن تمر بمراحل التحول أي أنها كانت في موقف معين ثم تغير موقفها وثم عادت إلى موقفها أصلي.
٣. المتغيرات القائمة: الظواهر أو العناصر المؤثرة التي لم تكن موجودة سابقا وظهرت حاليا.
٤. المتغيرات غير القائمة: الظواهر أو العناصر المؤثرة التي كانت موجودة سابقا وانتهت حاليا.

أن أهم درس من هذه الممارسة هو أن يعرف فريق المخطط نقاط القوة والضعف في قابليته على التنبؤ بالمستقبل إن اجابة السؤال "كيف كان الوضع وإلى أين وصل؟" يعطي التصور حول مسار المنطقة أو البلد أو المؤسسة و قياسه مع تصور الحاضر من الماضي يسلط الضوء على قابلية قراءة المستقبل وفهم المسار لدى الفريق.

وفي ظل الدروس المستفادة من هذا الجهد سيقوم الفريق في المرحلة الأخيرة بالتنبؤ الاستراتيجي أو النظر إلى العواقب وذلك حجرا أساس لعملية التخطيط، سيقوم الفريق بعملية العصف الذهني للتنبؤ بالتوجهات المستقبلية لـ ١٢-١٨ سنة القادمة (أو ١٥ سنة في المتوسط) وإملاء الجدول المناسب له (انظر إلى الجدول ١٥).

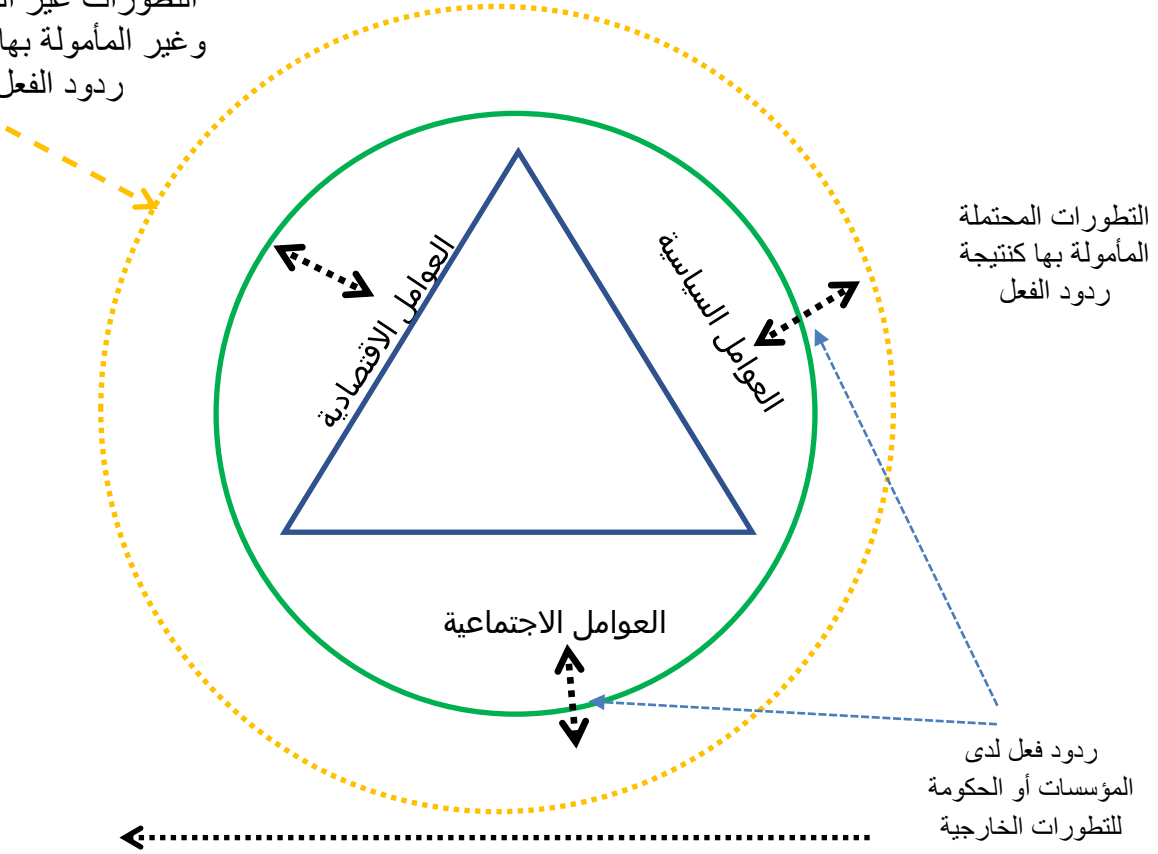
الجدول ١٥: الصورة للوضع الذي نتصوره بعد ١٥ سنة

الإطار الجغرافي	الوضع والتطورات والعناصر التي كنا نعتبرها إيجابيا بالنسبة إلينا أو صديقة لنا	الوضع والتطورات والعناصر التي كنا نعتبرها حيادية (لا إيجابية ولا سلبية) بالنسبة إلينا	الوضع والتطورات والعناصر التي كنا نعتبرها سلبية بالنسبة إلينا خطيرة علينا
في الإطار المحلي (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المحلية) أو في الإطار الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المركزية)	العناصر والمواقف الوزن +١	العناصر والمواقف الوزن ٠	العناصر والمواقف الوزن -١
في المحيط الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المحلية) أو في المحيط الإقليمي الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المركزية)	العناصر والمواقف الوزن +١	العناصر والمواقف الوزن ٠	العناصر والمواقف الوزن -١
في المحيط الإقليمي (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المحلية) أو في المحيط الدولي الوطني (في حال عمل التخطيط من قبل الحكومة المركزية)	العناصر والمواقف الوزن +١	العناصر والمواقف الوزن ٠	العناصر والمواقف الوزن -١

آلية التحليل "التعامل مع أو التأثر من البيئة الخارجية"

هذه الآلية تشبه إلى درجة ما آلية "بيستل" التقليدية لكن تقدم طريقة مختلفة لقراءة البيئة الخارجية وتحليل التوجهات (انظر إلى الشكل ٣٤ والجدول ١٦).

التطورات غير المتوقعة
وغير المأمولة بها كنتيجة
ردود الفعل



التطورات المحتملة
المأمولة بها كنتيجة
ردود الفعل

ردود فعل لدى
المؤسسات أو الحكومة
للتطورات الخارجية

الشكل ٣٤: الشرح الصوري للتفاعل مع البيئة الخارجية

الجدول ١٦ : البيئة الخارجية والتفاعل معها

الاثـر المحتمل كنتيجة من ردود الفعل	ردود الفعل أي التعامل مع أو التأثر من البيئة الخارجية	العوامل الخارجية غير قابلة السيطرة عليها (غير تابعة لإرادة الانسان أو المجتمع)	العوامل الداخلية قابلة السيطرة عليها (تابعة لإرادة الانسان أو المجتمع)
الشرح: الاحتمالات وراء الأحداث	الشرح: التأثيرات الناتجة عن ظهور العوامل الخارجية	الشرح: التطورات الراهنة أو تلك التي بينة على الأفق	الشرح: من الماضي إلى اليوم
التأثيرات السلبية المحتملة الناتجة عن ردود الفعل قد تلحقها تأثيرات إيجابية غير ظاهرة في الأفق القريب	وصف التأثيرات من العوامل الخارجية أو كيفية التعامل معها في المشهد السياسي	وصف التطورات خارج أو شبه خارج عن إرادة المجتمعات والأنظمة (مثل الفـلـايروس كورونا)	وصف الوضع السياسي (والذي يتضمن أيضا البعد القانوني والإداري)
التأثيرات الإيجابية المحتملة الناتجة عن ردود الفعل قد تلحقها تأثيرات سلبية غير ظاهرة في الأفق القريب	وصف تأثيرات من العوامل الخارجية أو كيفية التعامل معها في المشهد الإقتصادي		وصف الوضع الإقتصادي (والذي يتضمن أيضا البعد التكنولوجي والبيئي مثل الزراعي)
التأثيرات السلبية المحتملة الناتجة عن ردود الفعل قد تلحقها تأثيرات إيجابية غير ظاهرة في الأفق القريب	وصف تأثيرات من العوامل الخارجية أو كيفية التعامل معها في المشهد الاجتماعي		وصف الوضع الاجتماعي (والذي يتضمن أيضا البعد الصحي والثقافي)
التأثيرات الإيجابية المحتملة الناتجة عن ردود الفعل قد تلحقها تأثيرات سلبية غير ظاهرة في الأفق القريب			

آلية التحليل "الملاحم الظاهرة والباطنة للوضع الداخلي والخارجي"

إن هذه الآلية تشبه إلى درجة ما آلية "سوات" التقليدية لكنها تقدم طريقة مختلفة لقراءة البيئة الداخلية والخارجية للمؤسسة وتحليل احتمالاتها يتم استخدام هذه الآلية التحليلية كما يلي:

١. تبدأ العملية بتحليل البيئة الخارجية أولاً ومن ثم البيئة الداخلية (بينما في "سوات" التقليدي يبدأ عادة بالتحليل الداخلي).
٢. يتم التعريف بالعوامل الخارجية القابلة بالتأثير بشكل حيادي وبدون أي تقدير مسبق لها بالإيجاب أو بالسلب.
٣. ثم يتم تصنيفها بالفرص والمهددات مثل في "سوات" التقليدي.
٤. ثم ويبدأ التفكير في احتمالات التغييرات الجذرية التي يمكنها أن تجعل "الفرص" تتحول إلى تهديدات أو أن المهددات التي كانت مخفية تظهر على الواجهة.
٥. بعد التحليل الخارجي يقوم الفريق المخطط بتحليل البيئة الداخلية.
٦. يتم التصنيف بنقاط القوة والضعف على نمط "سوات" التقليدي.
٧. وثم يبدأ التفكير في احتمالات التغييرات الجذرية التي يمكنها أن تجعل تلك "نقاط القوة" تتحول إلى نقاط الضعف أو أن ما كان يعتبر نقاط الضعف يصبح بالعكس نقاط القوة (انظر إلى الجدول ١٧).
٨. وفي المراحل القادمة عند وضع الأهداف يتم اختيار الاستراتيجيات والسياسات العامة بشكل يسمح بأكثر توازن وأقل المخاطر في ظل التأثيرات الظاهرة والباطنة.

الجدول ١٧: آلية التحليل للملاحم الظاهرة والباطنة

المهددات المخفية وراء تلك التطورات الايجابية ظاهرة أو تلك التي ستظهر إذا تقلب الوضع الراهن الوزن - ١ المخفي	الفرص البينة (الفرص المرئية الظاهرة) الوزن + ١ الظاهر	الوضع الخارجي عن المؤسسة (الوصف والتعريف الحيادي بدون أي تقدير ايجابي أو سلبي) الوزن ٠	المهددات البينة (المهددات المرئية الظاهرة) الوزن - ١ الظاهر	الفرص المخفية وراء تلك التطورات السلبية ظاهرة أو تلك التي ستظهر إذا تقلب الوضع الراهن الوزن + ١ المخفي
نقاط الضعف المخفية وراء تلك نقاط القوة ظاهرة أو تلك التي ستظهر إذا تقلب الوضع الراهن الوزن - ١ المخفي	نقاط القوة البينة (نقاط القوة المرئية الظاهرة) الوزن + ١ الظاهر	الوضع الداخلي للمؤسسة (الوصف والتعريف الحيادي بدون أي تقدير ايجابي أو سلبي) وزن ٠	نقاط الضعف البينة (نقاط الضعف المرئية الظاهرة) الوزن - ١ الظاهر	نقاط القوة وراء تلك نقاط الضعف ظاهرة أو تلك التي ستظهر إذا تقلب الوضع الراهن الوزن + ١ المخفي

التحليل المقارن للسيئاريوهات:

بعد استخدام الآليات الثلاثة التي تم شرحها أعلاه يتم التحليل للتوجهات المؤثرة من أجل تحديد الرؤية بشكل واقعي وتحديد الأهداف واختيار آليات التنفيذ، كل من الآلية المذكورة أعلاه تقدم جزءا من الصورة اللازمة لتحديد الاستراتيجية أو السياسة العامة.

١. آلية التحليل الزمني مع الجداول الأربعة تسمح بفهم مسيرة التوجهات المؤثرة وبالقيام بالتنبؤ الأولي بما هو قادم في البيئة الخارجية وبعبارة أخرى يقدم صورة أوسع نطاقا عالميا وإقليميا وطنيا.

٢. آلية التحليل "التعامل مع أو التأثر من البيئة الخارجية" تسمح بفهم مسيرة التطورات القادمة بأكثر دقة وبشكل أقرب للنطاق الوطني.

٣. آلية التحليل "الملاحم الظاهرة والباطنة للوضع الداخلي والخارجي" تسمح بفهم التأثيرات على المؤسسة أو بعبارة أخرى تسهل ترجمة آثار التأثيرات على نطاق المؤسسة.

إن استخدام هذه الآليات تضع أمام المخطط قدر الإمكان الصورة الواضحة لما هو قادم، وتمهد لعملية اختيار الحلول المناسبة.

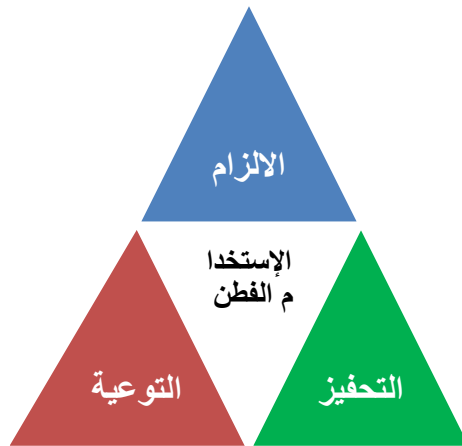
المبحث الثالث:

معايير اختيار الحلول في تطوير الآليات التخطيطية

بعد تحليل الوضع والتنبؤ بالتوجهات المستقبلية وتحديد الأهداف على المخطط اختيار التدابير والخطوات التي ستسمح بتحقيق الأهداف المرجوة وستأثر على الفئة المستهدفة أو على المجتمع ككل لتوجيهه نحو الاتجاه المراد به وعلى سبيل المثال تستخدم الحكومات الأدوات القانونية والإدارية والمالية مثل وضع الضرائب والرسوم أو تخفيفها وإقرار الغرامات أو المنع أو السماح ببعض الممارسات وغيرها لغرض الوصول إلى النتيجة المرجوة، لكن التجربة تشير إلى أنه سياسة "الجزرة والعصا" أو السياسة المبنية على المنع والتحفيز المالي لا تنجح من أجل إيجاد التوازن اللازم الذي سوف يمكن النجاح، تحتاج الاستراتيجية أو السياسة العامة أن تُبنى على العناصر الرئيسية الثلاث وهي :

- ١. الإلزام:** هي جميع الأدوات التي توجه بالإجبار والتي تتكون من القوانين والأنظمة التي تُلزم بشيء ما أو تحظر من شيء هي ترسم خطأ لا يمكن تجاوزه وبخلاف ذلك يتعرض الإنسان أو المؤسسة إلى الغرامات أو تقييد الحريات على سبيل المثال تطبيق مثل هذه التدابير يشكل أساسا لكثير من السياسات العامة لكن يوجد حدود لأثرها لأن المبالغة في اللجوء إليها يؤدي إلى جعلها غير مشجعة.
- ٢. التحفيز (أو التشجيع):** هو إقناع الأطراف الفاعلة أو الفئة المستهدفة على القيام أو عدم القيام بشيء من خلال منح بعض الحوافز المالية أو الاقتصادية وهو باب التوجيه بالتشجيع المالي من أجل التحفيز على اعتماد السلوك المطلوب وقد يشمل ذلك تخفيض الضرائب أو الرسوم أو التعويضات المالية أو الحوافز المادية الأخرى.
- ٣. التوعوية (أو التثقيف):** السياسة المبنية على باب الإلزام وباب التشجيع تحتاج إلى أن تُكمل بالعمود الثالث من التدابير وهو جهد مركز على زيادة الوعي أو تثقيف الفئة المستهدفة يهدف ذلك إلى توجيهه بالقناعة وبالمنافع الأخلاقية للامتثال للسياسة المعطاة.

هذه الطرق الثلاثة تعزز بعضها بعضا وتشكل طريقة الاستخدام الفطن لأدوات الاستراتيجية أو السياسة العامة التي ستسمح بتحقيق أقصى قدر من المنافع وتقليل مخاطرها وآثارها العكسية وينصح تخصيص ما يقارب ثلث الجهود والتدابير لكل نهج منها لكي تجد توازنا مناسباً (انظر إلى الشكل ٣٥).



الشكل ٣٥: النهج الثلاثي للاستخدام الفطن لأدوات الاستراتيجية والسياسة العامة

معايير اختيار الخيارات:

إن لمعايير تقييم واختيار خيارات الاستراتيجيات والسياسات العامة لها أهمية رئيسية بعد وضع بدائل مختلفة يتم اختيار الخيار المفضل لمعالجة مشكلة معينة استناداً إلى مجموعة من معايير التقييم، وإن استخدام عملية التقييم القائمة على المعايير يسمح باختيار بديل مناسب ويشكل أيضاً الأساس بالدفاع عن شرعية وتناسبية خيار الاستراتيجية والسياسة العامة، وتوجد عدة معايير مختلفة يمكن تلخيصها كالتالي:

- **الفعالية:** إلى أي مدى سيؤدي هذا البديل إلى تحقيق النتائج المرجوة وهي حل المشكلة الحالية؟
- **الكفاءة:** استناداً إلى تحليل الكلفة - المنفعة لكل من المال والأثر الاجتماعي، كيف سيؤثر هذا الخيار على الفئات المستهدفة؟
- **المساواة والعدالة:** هل هناك توزيع بالتساوي للتكاليف والمنافع؟ هل الاستراتيجية والسياسة العامة هي عادلة؟
- **الجدوى / قابلية التنفيذ:** هل يوجد إطار سياسي وإداري وقانوني مناسب للسماح بتنفيذ هذا الخيار بفعالية وكفاءة؟
- **التقبل / الدعم:** ما مدى الدعم والفهم الذي ستلتفاه هذه الآلية من قِبل جميع الأطراف المعنية وأصحاب المصلحة أو المجتمع ككل؟

كما ذكر أعلاه^{١٥} نميز بين ثلاثة أنواع رئيسية من الخبرات والرؤى في التخطيط وهي الرؤية الأكاديمية والسياسية والفنية، ومثل ما يختلف منظور هذه الفئات يختلف أيضاً عندهم معايير ترجيح وتفضيل الخيارات لاتخاذ القرار، هذا بطبيعة الحال يؤدي إلى اختلاف في ترتيب الأهمية بالنسبة لمعايير اختيار الخيارات بين المقترحات ويعتمد ذلك عما إذا كانت وجهة نظر الجناح الفني / الإداري أو الجناح القيادي / السياسي أو ذلك الأكاديمي.

"العقلانية السياسية"^{١٦} مقابل "الصرامة الفنية" ومقابل "البصيرة العلمية"، قد يرى بعض الموظفون الفنيون أن السلوك السياسي في اختيار الخيارات في الاستراتيجية أو السياسة العامة غير عقلاني حيث يرجحون معايير مثل التقبل الشعبي أو الدعم للمقترح من قبل الفئات المستهدفة على حساب الفعالية أو الكفاءة وقد يرى المسؤولون المنتخبون أن الموظفين غير مرنين لأنهم يبدون وكأنهم يختبئون خلف المعايير الفنية لمهنتهم، وكذلك قد يرى كلا الطرفين أن ما يركز عليها الجانب الأكاديمي هي نظريات بعيدة ومنفصلة نوعاً ما عن "الواقع"، إن خوض حوار فعال يساعد على فهم احتياجات الأطراف لأن في كثير من الأحيان هنالك وجهات نظر مختلفة، فنحن نرى المشاكل بصورة مختلفة ونمر بتجربة نفس الحدث بشكل مختلف ونحمل قيماً مختلفة ونستخدم نهجاً مختلفة لحل المشاكل ولدينا أساليب تواصل مختلفة.

ومن ثم فإن نهج الفريق الفني قد يعطي الأولوية لمعايير الفعالية والكفاءة حيث سيركز على فيما إذا كانت أدوات السياسة العامة المقترحة ستحقق النتائج المرجوة وستكون مخرجاتها مقبولة من حيث الكلفة - المنفعة هذا هو بالأحرى منظور فني مركّز وعلى الجانب الآخر قد تنتظر القيادة السياسية (مثل مجلس النواب / مجلس المحافظة) من منظور أوسع ويأخذ بعين الاعتبار ردود الفعل المحتملة من مختلف أصحاب المصلحة والأطراف المؤثرة وكذلك الناخبين هذا هو منظور القيادة المجتمعية ومن زاويته ينظر الأكاديمي بنظرة أشمل حيث يأخذ بعين الاعتبار ليس الاحتياجات الحالية التي يطمح الجانب

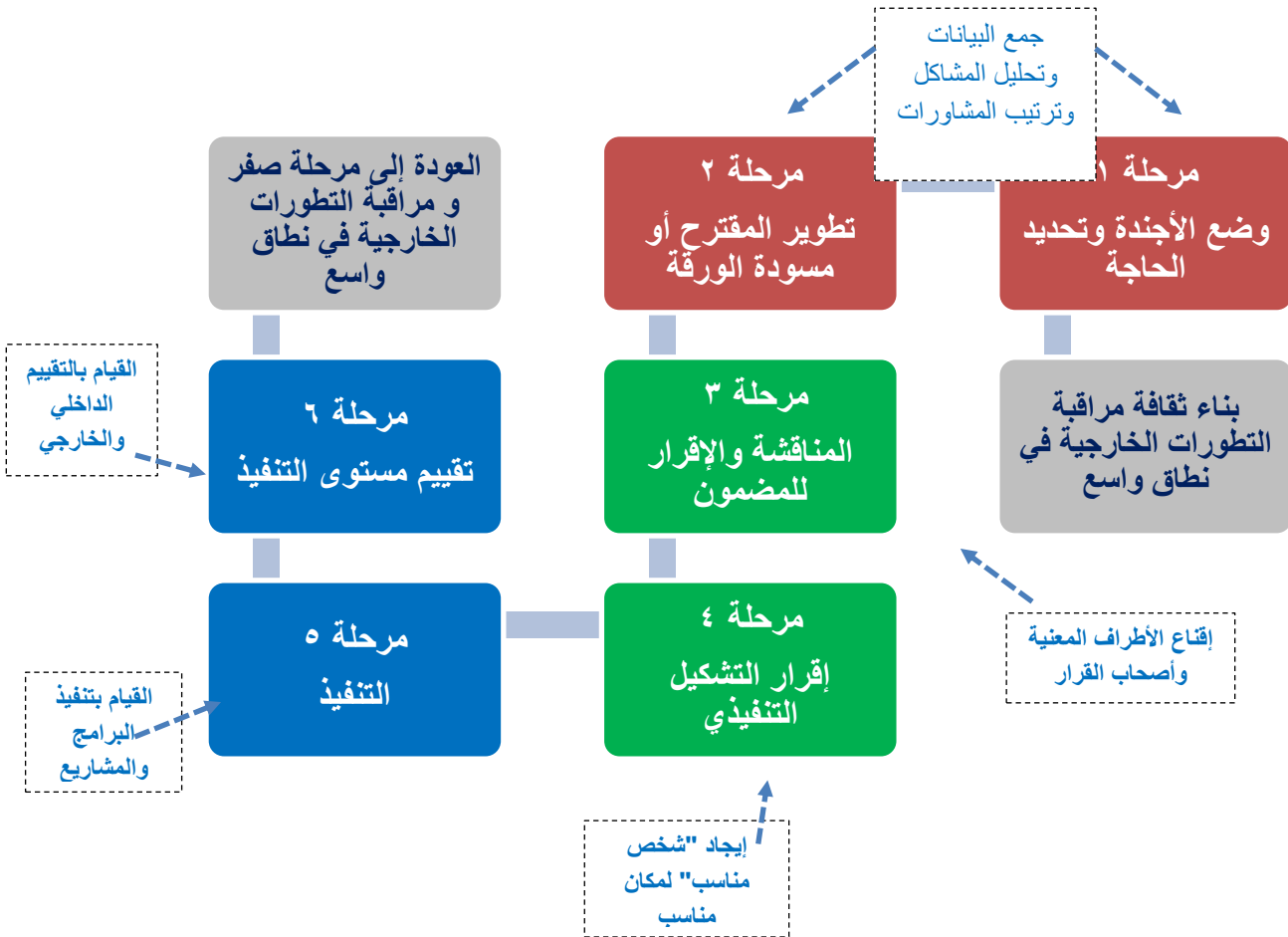
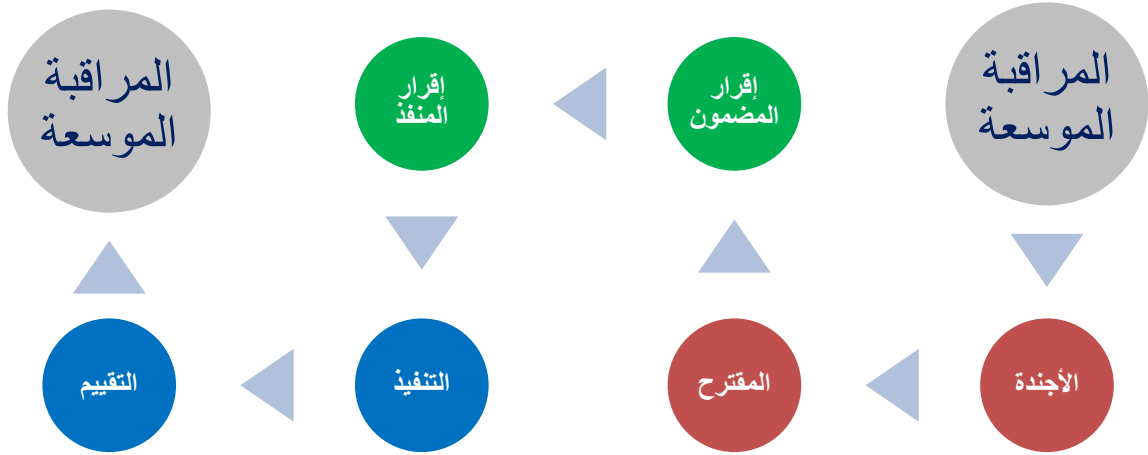
^{١٥} انظر إلى الفصل الرابع المبحث الرابع: إشراك الخبرات أثناء تطوير الآليات التخطيطية.
^{١٦} المصطلح الذي يشير إلى أنه تصرف السياسيين قد يبدو غير مبني على معايير حيادية وفنية مثل الفعالية والكفاءة وقابلية التنفيذ.

السياسي إلى تلبيتها فقط بل أيضا إلى التوجهات المستقبلية والتأثيرات الممكنة لخيارات اليوم على ظروف الغد، وذلك يمثل منظور علمي شامل أو منظور الاستدامة والتوازن بين الحاضر والمستقبل.

الجدول ١٨ : ترتيب معايير الخيارات حسب المنظور

ترتيب معايير خيارات الاستراتيجية والسياسة العامة حسب المنظور		
الخبراء الفنيين "منظور فني مركّز"	القيادة السياسية "منظور القيادة المجتمعية"	الخبراء الأكاديميين "منظور الاستدامة والتوازن"
الفعالية الكفاءة الجدوى/قابلية التنفيذ المساواة/العدالة التقبل/الدعم	التقبل/الدعم المساواة/العدالة الجدوى/قابلية التنفيذ الفعالية الكفاءة	المساواة/العدالة الفعالية الجدوى/قابلية التنفيذ الكفاءة التقبل/الدعم

إن منطق منظور القيادة المجتمعية (الذي تدعمه بعض الدراسات) وأهم سمة فيه هي مقبولية السياسة العامة من قِبَل جميع الأطراف المعنية فإذا وجدت جميع الأطراف المعنية هذه السياسة العامة جيدة فأنها ستبدي تعاوننا نشطا وبخلاف ذلك فهي قد تبدي المقاومة أو المعارضة للسياسة العامة وكلما إزدادت المقاومة كلما زاد التنفيذ صعوبة واستغرق الأمر وقتا أطول للوصول إلى الأهداف وهذا بدوره سيؤثر على التكاليف أو معايير الكفاءة لأنه كلما زادت المدة وصعب تحقيق الأهداف كلما طالت العملية وزادت التكاليف المرتبطة بالسياسة العامة.



الشكل ٣٦: الملخص عن عملية تطوير الاستراتيجية والسياسة العامة

وبهذا فأن هذا الجزء من الدليل قدم نبذة عن مفاهيم عملية الاستراتيجية والسياسة العامة لغرض إعطاء التصور الجديد في هذا الموضوع خارج عن الصورة النمطية ومساعدة المسؤولين في المؤسسات الحكومية المحلية والمركزية، و أن أسس هذا المنظور الجديد طرحت من قبل الدكتور مراد داودوف نتيجة لأبحاثه العلمية التي بنيت على أعماله الأكاديمية وتجربته العملية والاستشارية المكتسبة في عدة دول في أوروبا وتركيا والوطن العربي، مع العرض أن لمؤلفي هذا الدليل تجربة سابقة بهذا المنوال لسنوات سابقة نتج عنها دليل تناول السياسة العامة وذلك في عام ٢٠١٧.

ركز هذا الدليل على توضيح طبيعة اللامركزية والاستراتيجية والسياسة العامة وتوضيح العلاقات بينها، وقدم هذا الدليل منهجية عن بعض الآليات التحليلية الجديدة التي من شأنها أن تعالج النواقص الخاصة بالآليات التقليدية مثل "سوات" أو "بيستل" التي بنيت عليها معظم عمليات التخطيط الاستراتيجي أو رسم السياسات العامة.

الفصل السادس

الإطار الدستوري والقانوني والإداري
للاستراتيجية والسياسة العامة في العراق

المبحث الأول: اللامركزية في العراق

إذا اردنا معرفة اللامركزية في العراق فلا بد من التعرض إلى الدستور والتشريعات ذات العلاقة ولكن لا بد لنا من معرفة وبشكل مختصر طبيعة وشكل نظام الحكم في العراق وبماذا اخذ الدستور من انظمة الحكم التالية:

النظام المختلط / الذي يعني وجود ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس الدولة – رئيس الحكومة) اللذان يشتركان في ممارسة صلاحيات السلطة التنفيذية فلو كان رئيس الدولة يتمتع بأغلبية برلمانية التي يكون من خلالها قادر على التصرف بحرية في اختيار رئيس الحكومة او عزله وهنا يكون النظام شبيه بنظام الحكم الرئاسي حتى في بعض الاحيان يطلق عليه شبه رئاسي في حين لو كان الرئيس لا يتمتع بهذه الاغلبية البرلمانية يكون دوره رمزي وشبيه بالنظام البرلماني ويمتاز النظام المختلط بثنائية السلطة التنفيذية مع تفوق سلطة رئيس الحكومة والتهاون والتوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

نظام الحكم الاتحادي او الفيدرالي / والذي يعد شكل من اشكال الحكم تكون السلطة فيه مقسمة دستوريا بين حكومة مركزية (اتحادية – فيدرالية) ووحدات حكومية اصغر كالإقليم – المحافظات – الولايات ويكون كلا المستويين الحكوميين المذكورين معتمد احدهما على الاخر ويتقاسمان السيادة والاختصاص في الدولة.

اما نظام الحكم اللامركزي / الذي يعني صيغة من صيغ الادارة في الدولة تعتمد على امرين هامين اولهما اعادة تركيب الهيكل الاداري والتسلسل الهرمي للدولة على اساس زيادة ابراز التركيب الاداري للأقاليم او المحافظات وثانيهما زيادة تفويض الصلاحيات من الهيئات المركزية إلى الهيئات والمستويات الادنى كالمحافظات والاقضية والنواحي.

فمن خلال دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد انه افصح عن ذلك في المادتين (١) و(١١٦) اللتان تضمنتا:

المادة (١):

"جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامنٌ لوحدَةِ العراق".

المادة (١١٦):

يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمةٍ واقليمٍ ومحافظاتٍ لا مركزيةٍ واداراتٍ محليةٍ).

نستخلص من المادتين أعلاه: ابتداءً يفترض ان يتم التمييز بين مصطلحين كثيرا ما يتم التداخل بينهما وهما شكل رئاسة الدولة وشكل نظام الحكم فالمصطلح الاول يشير إلى شخص الحاكم فيما اذا كان ملكا فيكون النظام (ملكي) او رئيسا فيكون النظام (جمهوري) اما شكل نظام الحكم فيشير إلى الية توزيع السلطة بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية فاذا كان نظام الحكم قائما على اساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فحينئذ نكون امام نظام (برلماني) اما اذا كان النظام قائما على الفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (عضويا ووظيفيا) مع ارجحية كفة السلطة التنفيذية على التشريعية فإنه سيكون نظاما رئاسيا اما الصنف الاخير من هذه الانظمة فهو (شبه الرئاسي) او (المختلط) والذي يجمع بين خصائص كلا النظامين الرئاسي والبرلماني.

ان نظام الحكم في العراق اتحادي/ لا مركزي - جمهوري - ديمقراطي / نيابي - برلماني أي أن شكل الحكومة جمهوري (وهو النظام الذي يمارس فيه شخص منتخب من قبل الشعب بشكل مباشر أو عن طريق نوابه لصلاحياته المحددة دستوريا ويكون مسؤولاً أمامه وأمام الشعب).

- أما شكل الدولة فهو اتحادي الذي يعني (شكل من أشكال الدولة وتنشأ من خلال اتحاد عدد من الولايات أو الأقاليم أو الدول).

- أسلوب الحكم ديمقراطي ونوعه نيابي يقوم على أساس انتخاب الشعب العراقي بصفته مصدراً للسلطات وشرعيتها لنواب يمثلونه وهناك من يرى بأنه نيابي خاص (مختلط).

- نوع النظام السياسي فهو برلماني.

أما صورة العلاقة بين السلطات الاتحادية فهي الفصل بين السلطات وذلك واضح في نص المادة (٤٧) من الدستور التي أكدت على أن السلطات الاتحادية في العراق تتكون من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

السؤال المهم هو بماذا اخذ المشرع العراقي من انواع اللامركزية؟

اخذ بالأنواع الثلاثة للامركزية الا انه اعاد تسميتها وجعلها نوعين بعد ان دمج النوع الثاني والثالث معا وكالاتي :

اخذ باللامركزية السياسية وذلك واضح من مضمون المادتين:

"المادة (١٢٠):

يقوم الاقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لا يتعارض مع هذا الدستور."

"المادة (١٢١):

اولاً: لسلطات الاقليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية. ثانياً: يحق لسلطة الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية."

حيث منح الاقليم صلاحية وضع دستور لها وصلاحيات ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية حيث ان للإقليم مجلس نواب يشرع التشريعات ويراقب عمل السلطة التنفيذية ولديه حكومة (رئيس اقليم ومجلس وزراء) كما له سلطة قضائية مستقلة عن مجلس القضاء الاعلى في العاصمة بغداد.

لذا فقد اصبح واضح لدينا ان مفهوم اللامركزية السياسية كما اعتمدها الدستور هي : توزيع السلطات (التشريعية - التنفيذية - القضائية) بين الدولة الاتحادية والولايات التي تعد وحدات سياسية تتمتع بالاستقلال الذاتي وبدستور خاص بها.

بينما اخذ الدستور بالانواع الاخر من اللامركزية وهي اللامركزية الادارية والمالية بعد ان جمع بين الاثنين (اللامركزية الادارية + اللامركزية المالية) وازاد لها هامش بسيط من اللامركزية السياسية وذلك في حكم المادة (١٢٢).

المادة (١٢٢):

أولاً :- تتكون المحافظات من عددٍ من الأفضية والنواحي والقرى.

ثانياً :- تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً :- يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً :- ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

خامساً :- لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله ماليةٌ مستقلة.

لذا فإن مفهوم اللامركزية التي اعتمدها الدستور وخص بها المحافظات غير المنتظمة في اقليم هي:

- عدم تركيز السلطة بمستوى اداري واحد وتوزيعها على المستويات الإدارية المتعددة في المؤسسة او الدولة.

- توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الإدارات المحلية في الأقاليم او المحافظات التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة مع خضوعها لرقابة السلطة الاتحادية.

لقد منح الدستور الاقاليم والمحافظات جملة من الصلاحيات والاختصاصات حيث اورد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر في البنود الثمانية من المادة (١١٠) من الدستور بينما جاء بعنوانين المعية والتشارك والتنسيق في باقي المواد (١١١-١١٢-١١٣-١١٤) ورجح كفة الحكومة المحلية في حال الاختلاف وذلك في حكم المادة (١١٥).

وتنفيذاً للبند (رابعاً) من المادة (١٢٢) تم تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

السؤال الذي يطرح نفسه بماذا اخذ القانون اعلاه بأي شكل من اشكال اللامركزية هل اخذ؟

١- اللاتركيز

الذي يعني عدم التركيز الإداري وهو الشكل الأضعف للامركزية ويكون بمجرد نقل المسؤوليات من موظفي الحكومة المركزية في العاصمة إلى الموظفين العاملين في الأقاليم والمحافظات.

٢- التفويض

الذي يعني تفويض مسؤولية صنع القرار وإدارة الوظائف العامة من المستوى الاتحادي إلى المستوى المحلي.

٣- نقل السلطات

نقل الوظائف وسلطة صنع القرار والأموال والإدارة من المركز إلى وحدات إدارية منتخبة شبه مستقلة .
الجواب / لا شك ان المشرع اخذ بالنوع الثالث (نقل السلطات) وهذا ثابت من حكم المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وخاصة بعد تعديل نصها بقانون التعديل الثاني رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ والتعديل الثالث بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ حيث تضمن المادة ٤٥ الاتي:

"نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات (البلديات والأشغال العامة، الإعمار والإسكان، العمل والشؤون الاجتماعية ، الزراعة، المالية ، الشباب والرياضة) مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها إلى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين ذات العلاقة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة وعلى كل من وزير التربية ووزير الصحة كل حسب اختصاصه تفويض الصلاحيات اللازمة والتي تصدر بتعليمات من مجلس الوزراء)".

لذا نجد من نص هذه المادة انها اخذت بالشكل الثالث من اللامركزية وهو " نقل السلطات " الذي يعني نقل الوظيفة وصنع القرار والاموال والملاكات.

في حين الدستور وقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لم يأخذا باللاتركيز بينما التفويض اشترطت المادة (١٢٣) من الدستور إلى تشريع قانون ينظم ذلك ولم يصدر هذا القانون وللوقت الحاضر .
المادة (١٢٣) " يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون "

ومن خلال تطبيقات القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل نجد ان اسس وعناصر اللامركزية الادارية متحققة إلى حد ما حيث نجد ان هناك:

- ١-وجود مصالح محلية ذاتية متميزة عن المصالح الوطنية.
- ٢-ان يعهد بالأشراف على المصالح المحلية إلى هيئات منتخبة.
- ٣-استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية أي أن المجالس / الهيئات المحلية المنتخبة مستقلة في ممارسة اختصاصاتها في النواحي (المالية – الإدارية) تحت أشراف السلطة المركزية .
- ٤-الأشراف والرقابة من قبل السلطة المركزية.

المبحث الثاني:

الإطار الدستوري للتخطيط

الاستراتيجي والسياسة العامة في العراق

سوف نورد تعليقات على المواد الدستورية التي تناولت السياسة العامة والتخطيط الاستراتيجي بشكل مباشر وكذلك المواد التي تطرقت لمواضيع ذات صلة بهذا الموضوع وكالاتي:

بينت المادة (٦٠):

أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.
ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانها المختصة.

لذا فقد ميزت المادة الدستورية اعلاه بين مشروع ومقترح القانون وهنا لا بد من التعرض لقراري المحكمة الاتحادية العليا المرقمين (٤٣ و ٤٤ / اتحادية/٢٠١٠) الخاصين بإلغاء قانوني رقم (١٨ و ٢٠ لسنة ٢٠١٠) المتضمنين:

أن مقترح القانون لا يعني مشروع القانون لأن المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه إلى أحد المنفذين اللذان يعودان حصراً إلى السلطة التنفيذية وهما (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) لأعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة اذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب.

وقرار المحكمة الاتحادية المرقم (٢١ / اتحادية / ٢٠١٥ الموحدة بالدعوى ٢٩ / اتحادية / ٢٠١٥) المتضمن (ان السلطة التشريعية تمارس مهامها واختصاصاتها المنصوص عليها في المواد (٦٠ – ٦١ – ٦٢ / اولاً) من الدستور وفي مقدمة هذه المهام القيام بتشريع القوانين الاتحادية التي تقتضيها المصلحة العامة ووفقاً للسياقات الدستورية وممارسة هذا الاختصاص والصلاحيات يلزم ان يكون مراعياً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي مرت الاشارة اليه وان لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرة ما يمس هذا المبدأ هي القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خططها او موازنتها المالية دون التشاور معها واخذ الموافقة بذلك وكذلك القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على اساسه وكذلك ان لا تكون ماسة بمهام السلطة القضائية، وفيما عدا ما تقدم ذكره من قوانين فان السلطة التشريعية تمارس اختصاصها الاصيل في تشريع القوانين الاتحادية التي تجد فيها تحقيقاً للمصلحة العامة وفي نطاق الدستور) .

بينما تناولت المادة (٦١) اختصاصات مجلس النواب المتمثلة في تشريع القوانين الاتحادية والرقابة على اداء السلطة التنفيذية حيث نصت على:

(يختص مجلس النواب بما يأتي:

أولاً :- تشريع القوانين الاتحادية.

ثانياً :- الرقابة على اداء السلطة التنفيذية).

بينما تحدثت المادة (٧٣) عن صلاحيات رئيس الجمهورية المتمثلة في تصديق واصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها لذا فإن رئيس الجمهورية له صلاحية تقديم مشروعات القوانين ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وأما مجلس الوزراء فله صلاحية تقديم مشروعات القوانين.

بينما أشارت المادة (٧٨) من الدستور إلى صلاحيات ومسؤوليات رئيس مجلس الوزراء حيث يعتبر المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويتزأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب فيتضح لنا بأن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وهو من يضع البرنامج الحكومي لحكومته وهو من يسأل عنه.

وفعلا قدم السيد رئيس مجلس الوزراء ملف برنامج حكومة جمهورية العراق الذي تضمن:

- ١- نص البيان.
- ٢- الإطار العام للبرنامج الحكومي.
- ٣- الأولويات الإستراتيجية في خطة عمل الوزارات.

أما المادة (٨٠) من الدستور فقد أشارت إلى صلاحيات مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والاشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة واقتراح مشروعات القوانين واصدار الانظمة والتعليمات والقرارات، بهدف تنفيذ القوانين واعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.

لذا فإن مجلس الوزراء يتولى:

- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة وخطط التنمية واعداد الموازنة والاشراف على عمل الوزارات.
- اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات.

بينما تناولت المادة (٩٣) من الدستور اختصاص المحكمة الاتحادية العليا حيث نتعرف منها على ان المحكمة الاتحادية العليا تختص في الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة و تفسير نصوص الدستور و الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والانظمة والتعليمات، والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة فصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية والفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم أو المحافظات.

سوف نتطرق أكثر تفصيلاً إلى اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا عندما نتناول قانونها لاحقاً، ولا بد من الإشارة إلى مواد الدستور التي تناولت الصلاحيات الحصرية والمشاركة والترجيح فيها وفق التفصيل التالي:

المادة (١١٠) من الدستور:

(تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:

أولاً: - رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابعادها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانياً: - وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها، لتأمين حماية وضمن امن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثاً: - رسم السياسة المالية، والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي، وادارته.

رابعاً: - تنظيم امور المقاييس والمكاييل والاوزان.

خامساً: - تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي.

سادساً: - تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعاً: - وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامناً: - تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمن مناسيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والاعراف الدولية.

تاسعاً: - الاحصاء والتعداد العام للسكان.

المادة (١١١): النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات.

المادة (١١٢):

أولاً: - تقوم الحكومة الاتحادية بأدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: - تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار، (ملاحظة / مسودة قانون النفط والغاز في مجلس النواب العراقي منذ سنوات الا انه لم يرى النور).

المادة (١١٣):

تعد الاثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية وتدار بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات وينضم ذلك بقانون ، (ملاحظة / يمكن الاطلاع على قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢).

المادة (١١٤):

تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم:

أولاً: - ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم ذلك بقانون ، (ملاحظة / يمكن الاطلاع على قانوني الكمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ وقانون التعريف الكركية رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠).

ثانياً: - تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

ثالثاً: - رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

رابعاً: - رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامساً: - رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم
سادساً: - رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

سابعاً: - رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيع عادل لها، وينظم ذلك بقانون، (من الممكن ملاحظة / قانون وزارة الموارد المائية رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٨).

من الملاحظ أنه قد وردت في المواد أعلاه مصطلحات مثل (معا / مع – بالتعاون – بالتشاور – بالتنسيق) نرى من الضروري تبيان معاني هذه المصطلحات:

مع / تعني المصاحبة واجتماع الشئئين.

التنسيق / تعني الترتيب – السياق الواحد – النمط الواحد.

التعاون / تعني المساعدة – ساعد بعضهم بعضا.

التشاور / تعني تبادل الآراء والافكار.

المادة (١١٥):

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 الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما.

معنى كلمة أولوية: يعني أحقية – أسبقية – أفضلية.

نستخلص أن للسلطات الاتحادية الصلاحية الحصرية في رسم السياسة العامة ل (الخارجية – الاقتراض – الاقتصادية والتجارية الخارجية – الامن الوطني – المالية والكمركية – اصدار العملة وضع الميزانية العامة – البنك المركزي – المقاييس والاوزان والمكييل – الجنسية والتجنس واللجوء السياسي – مصادر المياه الخارجية – الاحصاء والتعداد العام).

في حين النفط والغاز والاثار والمواقع الاثرية والمسكوكات ثروة وطنية وملك للشعب وادارتها مشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة لها أو الواقعة ضمن حدودها الادارية ، أما الاختصاصات الخاصة ب (ادارة الكمارك – الطاقة الكهربائية – البيئة – التنمية والتخطيط العام – الصحة – التعليم والتربية – الموارد المائية الداخلية) تكون مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات.

لاحظ الامور المالية كم سياسة فيها (المالية – الكمركية – النقدية – الاقتراض – اصدار العملة – وضع الموازنة العامة).

بينما توجد قاعدة عامة مفادها ان كل ما لم يرد في الاختصاصات الحصرية م (١١٠) من الدستور يكون من اختصاص الاقاليم والمحافظات أما الصلاحيات المشتركة م (١١٤) دستور تكون الاولوية فيها لقرار الاقاليم والمحافظات في حال الخلاف بينهما (١١٥) دستور.

المادة (121):

ثالثاً: - تخصص للأقاليم والمحافظات حصةً عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.

وهنا اشارة صريحة بأن للمحافظات موارد مالية مستقلة يمكن ملاحظة ذلك في مضمون المادة "٤٤" من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي :

أولاً: ما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد.

ثانياً: الإيرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز وتشمل:-

- ١- أجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.
 - ٢- الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات.
 - ٣- بدلات بيع وإيجار اموال الدولة المنقولة وغير المنقولة.
 - ٤- بدلات إيجار الأراضي المستغلة من قبل الشركات.
 - ٥- الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية.
 - ٦- التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية.
 - ٧- نصف إيرادات المنافذ الحدودية.
- (5) خمسة دولارات عن كل برميل نطف خام منتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كل برميل نطف خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (150) مئة وخمسين متراً مكعباً منتجاً من الغاز الطبيعي في المحافظة.

ثالثاً: تخصص السلطات المحلية حصة عادلة للوحدات الإدارية التي تتبعها بما يكفيها للنهوض بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها).

في حين أن المادة (١٢٢) من الدستور تعتبر من أكثر المواد الدستورية تناوولا لمفهوم اللامركزية الادارية حيث تضمنت:

- أولاً:** - تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى.
- ثانياً:** تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون.
- ثالثاً:** يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.
- رابعاً:** ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.

ذلك يعني:

- منح المحافظات صلاحيات ادارية ومالية واسعة (لا توجد صلاحيات فنية!).
- ادارة المحافظات تكون وفق مبدأ اللامركزية الادارية.
- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل نظم ذلك.
- عدم خضوع مجلس المحافظة فقط وليس (المحافظ – ديوان المحافظ – الوحدات الادارية) لسيطرة أو اشراف (نقصد فيها: عدم وجود مرجعية ادارية او فنية) اي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة.
- اشراف: تعني اطلاع – رعاية ، أما سيطرة : فأنها تعني تحكم – ضبط – تسلط .
- لا بد من الاطلاع على قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (64/ اتحادية أعلام /2014) المتضمن (يستقل مجلس المحافظة بإدارة شؤون المحافظة بالنسبة للصلاحيات الممنوحة له في الدستور عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية).
- من الضرورة بمكان ان يتم الإشارة إلى حكم المادة (١٢٣) من الدستور التي نظمت مفهوم التفويض حيث نصت على :

"يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس ، بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون ."

وفي ذلك نقول بان مسودة قانون تفويض السلطات التي تتكون من (٦) مواد أنها ومنذ سنوات في أدرج مجلس النواب تنتظر التشريع كما أن قانون المحافظات خول الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات في النظر في تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها الحكومات المحلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس واللازمة لإدارة المشاريع الاستثمارية وتسهيل إدارة المحافظات (يلاحظ نص م ٤٥ منه الذي سبق وان اوردنا نصه فيما سبق من الدليل).

المبحث الثالث: الإطار القانوني للتخطيط الإستراتيجي والسياسة العامة في العراق

سوف نورد مجموعة تشريعات تناولت مفهوم السياسات العامة والتخطيط الاستراتيجي ضمن البيئة التشريعية العراقية لكي يكون لدينا تصور طيب وواضح عنهما وهي:

١- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005:

المادة (4):

تتولى المحكمة الاتحادية العليا المهام التالية: -

أولاً - الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية.

ثانياً - الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات والوامر الصادرة من اية جهة تملك حق اصدارها والغاء التي تتعارض معها مع احكام قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ويكون ذلك بناء على طلب من محكمة او جهة رسمية او من مدع ذي مصلحة.

ثالثاً - النظر في الطعون المقدمة على الاحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الاداري. (تعارض دستوري).

رابعاً - النظر بالدعاوى المقامة امامها بصفة استئنافية وينظم اختصاصها بقانون اتحادي. نلاحظ في هذا القانون الاتي:

• القانون صدر في شهر اذار 2005 في ظل قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لان الدستور صوت عليه في شهر تشرين الاول 2005 أي قبل الدستور لهذا نجد فيه مواد تتعارض مع بنود المادة (93) من الدستور.

• المحكمة الاتحادية تتولى وفق المادة (93) من الدستور وقانونها أعلاه بعد حذف بنود التعارض الاتي:
(الرقابة - التفسير - الفصل).

الرقابة / على دستورية القوانين والانظمة النافذة وذلك بإقامة دعوى مباشرة من جهة رسمية أو مدع ذي مصلحة او نتيجة قيام محكمة بطلب تدخل المحكمة الاتحادية اثناء نظرها لدعوى من تلقاء نفسها أو بدفع من أحد الخصوم.

التفسير / تفسير نصوص الدستور بناء على طلب جهة رسمية.

الفصل / في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية ، والقرارات والانظمة والتعليمات ، والاجراءات الصادرة عن سلطة اتحادية.

في المنازعات التي تحصل :-

- بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية.
- فيما بين حكومات الاقاليم أو المحافظات.

٢- قانون وزارة التخطيط رقم (19) لسنة 2009 وتعليمات عدد (1) لسنة 1984 الخاصة بتسهيل تنفيذ القانون رقم (24) لسنة 1994:

أشار القانون أعلاه إلى مجموعة من المهام والاختصاصات لوزارة التخطيط لها علاقة سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة بموضوع السياسة العامة والتخطيط الاستراتيجي وكالاتي:

المادة ٢- تهدف الوزارة إلى:

أولاً: تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق الاستخدام الأمثل للطاقات والإمكانات المادية والبشرية.

ثانياً: تطوير مسيرة التنمية الإدارية بما يرفع كفاءة أداء الجهاز الحكومي.

المادة ٣- تسعى الوزارة لتحقيق أهدافها بالوسائل الآتية:

أولاً: اقتراح وتطوير السياسات الاقتصادية والاجتماعية لمختلف القطاعات لتحقيق التنمية الوطنية.

ثانياً: إعداد وتقييم المشاريع الاستثمارية والمشاريع الرأسمالية السنوية وخطط التنمية الوطنية المتوسطة والبعيدة المدى بالتنسيق مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاعين الخاص والمختلط ومنظمات المجتمع المدني.

ثالثاً: متابعة تنفيذ مشاريع البرامج الاستثمارية وتأمين المستلزمات الفنية والإدارية لرفع كفاءة التنفيذ بالتنسيق المباشر مع الوزارات المعنية والجهات المستفيدة.

رابعاً: تقييم مسيرة التنمية الإجمالية والقطاعية والمكانية بصورة دورية وعرض النتائج على مجلس الوزراء.

خامساً: تقييم نتائج دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية للمشاريع والمناهج الإنمائية قبل إدراجها في الخطط التنموية والموازنات الاستثمارية السنوية.

سادساً: إبداء الرأي في التشريعات التي لها علاقة مباشرة بعملية التنمية الشاملة قبل تشريعها.

سابعاً: دعم التنمية الريفية بما يؤمن إدماج الريف العراقي في عملية التنمية الوطنية الشاملة والارتقاء بالمستوى المعاشي فيه.

ثامناً: دعم التنمية المحلية وجهود المحافظات في ميدان التنمية بما يؤهلها لتولي مسؤولية التخطيط والتنفيذ لمشاريعها ذات الطبيعة المحلية بكفاءة عالية.

تاسعاً: إبداء الرأي في كل ما يتعلق بالأمور التخطيطية والتنسيقية الخاصة بالمشاريع والمناهج الإنمائية المتكاملة للخطط الاستثمارية في حدود الصلاحيات الممنوحة للوزارة.

عاشراً: القيام بالعمليات الإحصائية الميدانية والمكتبية المتعلقة بالتعداد السكاني والاقتصادي والاجتماعي والمسح الإحصائي في جميع المجالات وتأمين المعلومات والبيانات وتحليلها بما يخدم عملية التخطيط والتنمية والمتابعة والبحث العلمي.

لذا فإن وزارة التخطيط بموجب قانونها أعلاه وتعليماتها تنهض بما يلي:

- تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- تطوير مسيرة التنمية الادارية.
- اقتراح وتطوير السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتقويم مسيرة التنمية الشاملة.
- اعداد البحوث والدراسات والعمليات الاحصائية بأنواعها في كل ما له صلة بعملية التنمية الوطنية الشاملة.

٣- قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل ، أشار في بعض موادها إلى مفهوم السياسة العامة والتخطيط والاختصاصات ووفق ما مبين أدناه :

المادة (٧): (يختص مجلس المحافظة بما يلي:

رابعاً: رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة.

خامس عشر: تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية).

المادة (٣١): (يمارس المحافظ الصلاحيات الآتية) :

أولاً: إعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها إلى مجلس المحافظة.

ثانياً: تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة.

ثالثاً: تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة.

المادة (٤٥):

أولاً: تؤسس هيئة تسمى (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء (البلديات والإشغال العامة، والأعمار والإسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، التربية، الصحة، التخطيط، الزراعة، المالية، الشباب والرياضة) ووزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات تتولى ما يأتي: -

١. نقل الدوائر الفرعية والاجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات (البلديات والإشغال العامة، الأعمار والإسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، الزراعة، المالية، الشباب والرياضة) مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها إلى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين ذات العلاقة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة وعلى كل من وزير التربية ووزير الصحة كل حسب اختصاصه تفويض الصلاحيات اللازمة والتي تصدر بتعليمات من مجلس الوزراء.

((يلاحظ نص المادة ١١٥ من الدستور))

٢. التنسيق بين المحافظات وكل ما يتعلق بشؤونها وإدارتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها.

٣. وضع آليات لإدارة الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المنصوص عليها في المواد (١١٢، ١١٣، ١١٤) من الدستور.

٤. النظر في تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها الحكومات المحلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس واللازمة لإدارة المشاريع الاستثمارية وتسهيل إدارة المحافظات وفق أحكام المادة (١٢٣) من الدستور.

٥. تنجز الهيئة أعمالها المشار إليها في الفقرة (١) أعلاه خلال سنتين اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون، وفي حالة عدم إكمال هذه المهام تعتبر هذه الوظائف منقولة بحكم القانون.

٦. تجتمع الهيئة كل شهرين مرة واحدة في الأقل او كلما دعت الحاجة.

٧. تضع الهيئة نظاماً داخلياً لتنظيم اجتماعاتها ومتابعة أعمالها.

ثانياً: تؤسس في كل محافظة هيئة تنسيقية برئاسة المحافظ وعضوية رؤساء الوحدات الإدارية التابعة للمحافظة ورؤساء مجالس الاقضية والنواحي التابعة للمحافظة تتولى ما يأتي :-

١. معالجة الشؤون المشتركة بين الوحدات الإدارية.

٢. تفويض الصلاحيات إلى رؤساء الوحدات الإدارية.

ثالثاً: تلتزم المحافظة بالسياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء والوزارات المختصة وللمتضرر الطعن بالقرار الصادر امام المحكمة المختصة خلال مدة (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ به ويكون قرارها باتاً.

الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات مساهم كبير في رسم السياسة العامة والتخطيط الاستراتيجي على المستويين الاتحادي والمحلي من خلال مهامها المتمثلة في:

التنسيق بين المحافظات ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها - وضع آليات لإدارة الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية - تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها الحكومات المحلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس.

وقد اشارت المحكمة الاتحادية العليا في احد قراراتها إلى علوية والزام الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات حيث تضمن قرارها رقم (٢٠٠٩/٣٨ في ٢٠٠٩/٧/٢٠) (أن المحافظات غير المرتبطة في أقليم أصبحت غير مرتبطة بوزارة وتخضع لرقابة مجلس النواب وتتبع المقررات التي تصدر عن الهيئة المنصوص عليها في المادة (٤٥/ اولاً) من قانون المحافظات).

٤. قانون مجلس شوري الدولة رقم (165) لسنة 1979 المعدل وبدلالة القانون رقم (71) لسنة 2017 ، ومن ملاحظة نصوص مواده المرقمة (2 / ثالثاً / ب - 1) و (4) و (5) و (6) نجد انه يختص (بوظائف القضاء الاداري - الافتاء - الصياغة - اعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين - ابداء الرأي في الامور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام بناء على الطلب) وبالتالي فهو عنصر مساعد في رسم السياسة العامة والتخطيط الإستراتيجي.

٥. قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009:

المادة-3- يهدف المجلس إلى:

اولاً: رفع مستوى الوظيفة العامة وتنمية وتطوير الخدمة العامة وإتاحة الفرص المتساوية وضمان مبدأ المساواة للمؤهلين لإشغالها.

ثانياً: تخطيط شؤون الوظيفة العامة والرقابة والإشراف عليها.

ثالثاً: تطوير الجهاز الإداري ، ورفع مستوى الهيكل الوظيفي للدولة وتطوير كفاءة موظفي الخدمة العامة وتوفير الرعاية الاجتماعية الملائمة لهم بالتنسيق مع الجهات المختصة.

المادة -9- يتولى المجلس المهام الآتية:

أولاً: تنفيذ قانون الخدمة العامة الاتحادية عند تشريعه وتنفيذه كل ما يتعلق بالوظيفة العامة الاتحادية في القوانين النافذة.

ثانياً: التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة ويكون ذلك من اختصاص المجلس حصراً وعلى أساس المعايير المهنية والكفاءة.

ثالثاً: تخطيط شؤون الوظيفة العامة والإشراف والرقابة عليها في دوائر الدولة ورسم سياسات الخدمة العامة وتحديد وسائل تنفيذها وتقييم مستوى الانجاز.

رابعاً: اقتراح مشروعات القوانين والانظمة الخاصة بتنظيم وتطوير شؤون الوظيفة العامة او إبداء الرأي فيها وبالتنسيق مع وزارة المالية.

خامساً: إعداد الهيكل الوظيفي للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وكل مؤسسة فيها وظيفة عامة بالتنسيق مع الجهات المعنية.

سادساً: وصف الوظائف العامة وشروط اشغالها بالتنسيق مع الأجهزة المختصة في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي والجهات الأخرى ذات العلاقة.

سابعاً: رسم سياسة التأهيل والتدريب في معهد الوظيفة العامة.

ثامناً: رسم سياسة التأهيل والتدريب اثناء الخدمة لموظفي الدولة من خلال مدارس التطوير الوظيفي في الوزارات وبالتنسيق مع الأجهزة المختصة في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي والجهات الأخرى ذات العلاقة.

تاسعاً: وضع السياسات والضوابط الكفيلة بتحقيق التوازن بين عدد الموظفين في دوائر الدولة المختلفة وبين الخدمة المؤدة.

عاشراً: اجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بتطوير الوظيفة العامة وتقديم التوصيات في شأنها إلى الجهات المعنية في الدولة وبالتنسيق مع الأجهزة المختصة في الوزارات.

٤- قوانين الوزارات ذات العلاقة ومنها قانون وزارة الشباب والرياضة رقم (25) لسنة 2011 / أشارت المادتين:

المادة (2):

ثانياً – تعد الوزارة أعلى جهة حكومية تعنى بقطاع الشباب والرياضة في العراق وتكون مسؤولة عن وضع ومتابعة تنفيذ السياسة الشبابية والرياضية فيه بما ينسجم والتوجهات الرسمية بهذا الشأن.

المادة (5):

الوزير هو الرئيس الاعلى للوزارة والمسؤول عن تنفيذ سياستها ومهامها ويمارس الرقابة على انشطتها وفعاليتها وحسن ادائها، وتصدر عنه التعليمات والقرارات والامور في كل ما له علاقة بمهامها).

• قانون وزارة الزراعة رقم (10) لسنة 2013 / أشارت المواد:

المادة (2):

تهدف وزارة الزراعة إلى تحقيق التنمية الزراعية وإجراء البحوث الزراعية لتطوير العملية الإنتاجية وتقديم الخدمات في ميادين الإنتاج النباتي والحيواني ونشر طرق الزراعة الحديثة وتوفير المستلزمات الزراعية وتطوير العمل في مجالات الوقاية والإرشاد والتعاون والتدريب وخدمات الثروة الحيوانية والعمل على تطبيق التشريعات الزراعية لغرض الوصول للاكتفاء الذاتي وتحقيق الامن الغذائي.

المادة (3):

تسعى الوزارة لتحقيق أهدافها بالوسائل الآتية:

أولاً - وضع السياسة الزراعية الموجهة لأنشطتها وفق الاسس التي تقررها الدولة لتحقيق التنمية الزراعية.

ثانياً - إعداد الخطط الزراعية المتكاملة ومتابعة تنفيذها بعد إقرارها.

سادساً - إعداد البرامج والخطط لتهيئة وانشاء مراكز لتوفير وتسويق المستلزمات الزراعية.

حادي عشر - اقتراح التشريعات المتعلقة بالزراعة وتطويرها وحماية وسائلها.

المادة (4):

أولاً - الوزير هو الرئيس الاعلى للوزارة والمسؤول عن تنفيذ وتوجيه سياستها ومهامها ويمارس الرقابة والاشراف على انشطتها وفعاليتها وحسن ادائها، وتصدر عنه الانظمة الداخلية والتعليمات والقرارات والوامر في كل ما يتعلق بشؤون الوزارة الفنية والادارية والمالية والقانونية.

ثانياً - للوزير ان يخول بعض مهامه إلى أي من وكلاء الوزارة او إلى أي من المستشارين او إلى أي من المديرين العامين فيها او إلى أي من مدراء الزراعة في المحافظات غير المنتظمة بإقليم).

قانون وزارة الصحة رقم (10) لسنة 1983 / أشارت المادتين:

المادة (1) تهدف وزارة الصحة، إلى تهيئة المستلزمات الضرورية التي تكفل للمواطن حق التمتع باللياقة الصحية الكاملة بدنيا وعقليا ونفسيا واجتماعيا وفق ما هو مبين في قانون الصحة العامة.

المادة (5) (اولا - الوزير، هو الرئيس الاعلى للمؤسسة والمسؤول الاول عن أعمالها وتوجيه سياستها، وتصدر باسمه القرارات والوامر والتعليمات في كل ما له علاقة بمهام الوزارة وتشكيلاتها وصلاحياتها وسائر شؤونها الفنية والمالية والادارية والقانونية والتنظيمية ضمن الحدود المبينة قانونا وله أن يخول ما يراه من الصلاحيات إلى وكيل أو وكلاء الوزارة أو إلى أي من موظفيها.

ثانيا - أ - يتولى مجلس الوزارة ما يأتي: -

١. تحديد الاهداف العامة لخطة الوزارة في ضوء الإطار العام لأهداف خطة التنمية القومية والسياسة العامة للدولة.

٢. وضع الإطار العام للسياسة الصحية الوقائية والبيئية والعلاجية وكل ما له علاقة بالصحة العامة في القطر.

٣. مناقشة الخطط الاولية للوزارة بما فيها مشروع الموازنة السنوية، وقراراتها ومتابعة تنفيذها بعد المصادقة عليها وابداء ما يراه في هذا الشأن من ملاحظات وتوصيات لتذليل الصعوبات وحل المشاكل التي تبرز أثناء التنفيذ.

٤. دراسة واعتماد مشاريع القوانين والانظمة التي تقترحها الوزارة.

٥. مناقشة التقارير الدورية والسنوية عن أعمال الوزارة وبيان ما يراه من ملاحظات وتوصيات بشأن تطوير الخدمات الصحية ورفع المستوى الفني والعلمي والعملية للعاملين في المجال الصحي.

ب - يعقد المجلس اجتماعا اعتياديا كل شهرين في الاقل، ويجوز للوزير دعوة المجلس للانعقاد في حالات الضرورة).

• قانون وزارة التربية رقم (22) لسنة 2011 / أشارت المادتين:

المادة – ٣ – تسعى الوزارة إلى تحقيق أهدافها بالوسائل الآتية:

أولاً – وضع السياسة التربوية الموجهة لأنشطتها بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً – إعداد الخطط التربوية المتكاملة في إطار الفلسفة التربوية المقررة ومتابعة تنفيذها بعد إقرارها.

ثالثاً – وضع برنامج إعداد المعلمين وتدريبهم والتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتطوير هذه البرامج.

المادة -4- أولاً- الوزير هو الرئيس الأعلى للوزارة وتصدر عنه التعليمات والأنظمة الداخلية والقرارات والأوامر في كل ما له علاقة بتنفيذ مهام الوزارة وتشكيلاتها وصلاحياتها وسائر شؤونها الإدارية والمالية والفنية ضمن حدود هذا القانون وله تخويل أي من وكلاء الوزارة أو المديرين العاملين فيها بعضاً من مهامه.

قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (8) لسنة 2006 المعدل/ أشارت المادة (٣) يهدف هذا القانون إلى ما يأتي: -

أولاً: تجسيد القيمة الانسانية للعمل باعتباره ركناً اساسياً في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية واعتباره حقاً وواجباً وطنياً.

ثانياً: تحديد الحد الأدنى للأجور بما لا يقل عن الحد الأعلى للدرجة العاشرة من سلم الدرجات الوظيفية للموظفين.

ثالثاً: نشر وتعميق الممارسات الديمقراطية بين العمال والادارات واصحاب العمل والتنظيم النقابي.

رابعاً: تأمين الضمان الاجتماعي لجميع العمال.

خامساً: تعميق الوعي الخاص بالسلامة المهنية في مجال العمل بما يكفل حماية العامل من الامراض المهنية وحوادث واصابات العمل وضمان صيانة الآلة والمحافظة على الانتاج.

سادساً: نشر الوعي المهني بما يكفل تنمية الموارد البشرية وتأهيلها حسب متطلبات سوق العمل.

المادة (٤) منه إلى: أولاً: الوزير هو الرئيس الأعلى للوزارة والمسؤول عن اعمالها وتوجيه سياستها وتصدر عنه وتنفذ بأشرافه جميع التعليمات والقرارات والاوامر في كل ما له علاقة بمهام الوزارة وسائر شؤونها الفنية والمالية والادارية ضمن احكام القانون.

نظام وزارة البلديات والاشغال العامة رقم (11) لسنة 1966 / لم يردنا ما يشير إلى إصدار قانون للوزارة وللوقت الحاضر، وقد أشارت المادة (1) من هذا النظام إلى: (الوزير – هو الرئيس الأعلى للوزارة ويكون مسؤولاً عن كافة شؤونها وتصدر باسمه الاوامر والمقررات).

قانون وزارة الاعمار والاسكان رقم (33) لسنة 2012 /

المادة (3) تسعى الوزارة إلى تحقيق اهدافها بالوسائل التالية:

أولاً - اقترح الخطط في مجال المباني والاسكان والطرق والجسور ضمن الخطط العامة للدولة.

ثانياً - القيام بالدراسات الخاصة بقطاع التشييد ودراسات الجدوى الفنية والاقتصادية للمشاريع الموكلة اليها وبما يعزز نقل المعرفة والتقنيات الملائمة إلى العراق .
ثالثاً - القيام بأعمال السيطرة النوعية وتحريات التربة والبحوث في مجال مواد وتقنيات البناء والمساهمة في اعداد المواصفات في قطاع التشييد.
رابعاً: وضع التصاميم ومستنداتها ومناهج العمل للمشاريع الموكلة اليها عن طريق تشكيلاتها او الاستشاريين أو المقاولين من العراقيين وغير العراقيين ولها تكليف تشكيلاتها بتنفيذ تلك الاعمال.

المادة (4)

(أولاً: الوزير هو الرئيس الاعلى للوزارة وتصدر عنه التعليمات والانظمة الداخلية والقرارات والاورامر في كل ماله علاقة بتنفيذ مهام الوزارة وتشكيلاتها وصلاحياتها وسائر شؤونها الادارية والفنية ضمن حدود هذا القانون).

المبحث الرابع: الإطار الإداري / الأدوار والمسؤوليات في التخطيط الإستراتيجي ورسم السياسة العامة في العراق

أولاً: على المستوى الاتحادي:

النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 المعدل الصادر بقرار مجلس الوزراء المرقم (83) لسنة 2019، الذي تضمن مجموعة أحكام أشارت إلى مهام مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء والامانة العامة لمجلس الوزراء في موضوع السياسة العامة وهي:

يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة المهام الآتية:

- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها ومراقبة عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
- رسم السياسة الخارجية والاقتصادية والتجارية والمالية.
- أعداد خطة التنمية والموازنة الاستثمارية.
- متابعة حسن تطبيق الموازنة العامة وخطط التنمية والاستراتيجيات الوطنية المقررة من المجلس.
- يمارس رئيس المجلس مسؤولياته ومهامه المخولة له بموجب الدستور والتشريعات النافذة بصفته المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة.
- تتولى الامانة العامة لمجلس الوزراء ما يأتي:
- تنسيق السياسات والعمليات عبر جميع مستويات الحكومة ونقل القرارات والتوجيهات الصادرة عن مجلس الوزراء للمعنيين ومتابعتها تطبيقها.
- متابعة خطط وبرامج الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بما في ذلك عملية الاصلاح الاداري والمالي بالتنسيق مع الوزارات والجهات ذات العلاقة وتقديم التقارير بشأن ذلك إلى مجلس الوزراء أو رئيسه.
- متابعة تنفيذ خطط الحكومة.
- يقدم مجلس الوزراء تقريراً نصف سنوي إلى مجلس النواب متضمناً مراحل تنفيذ البرنامج الحكومي.

ماهي مخرجات الامانة العامة لمجلس الوزراء في موضوع السياسة العامة؟

- 1- توجيهات الامانة العامة لمجلس الوزراء / دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي ذي الاعداد (٣٦٩٥٤ في ٢٠١٤/١٢/٢) و (٨٠٢٠ في ٢٠١٦/٣/١٦) و (٢٨٥١٢ في ٢٠١٦/١٠/٢٤) التي تضمنت:-
 - تشكيل أقسام رسم السياسات العامة في مراكز الوزارات تتولى أعداد وثائق السياسة العامة للوزارة ومصادقتها من قبل الوزير المختص وعرضها على الامانة العامة لمجلس الوزراء للنظر فيها.
 - تشكيل فرق رسم السياسات العامة في دواوين المحافظات لتؤدي مهمة أعداد وثائق السياسة العامة للمحافظة وعرضها على المحافظ لرفعها إلى مجلس المحافظة لمصادقتها.
 - الطلب من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة تحديد الاولويات التنموية وأدراجها وبما يحقق اولويات البرنامج الحكومي وارسالها إلى وزارة المالية.
- ٢- تشكيل قسم تنسيق السياسات العامة في الامانة العامة لمجلس الوزراء الذي تولى:

- أعداد (دليل الوزارة / تنمية السياسة العامة) وبلغ للوزارات لغرض أعداد سياساتها العامة وقد تضمن هذا الدليل:

- تسلسل مراحل الخطوات العملية في تنمية السياسة والموافقة عليها وخطط التنفيذ (تشكيل فريق السياسات ثم - تقديم مبادرة السياسة ثم - تقديم ورقة خيارات السياسة التي تتضمن " المشكلة + دراسة وتحليل الخيارات + اختيار الخيار الأمثل " ثم - المراجعة من قبل قسم تنسيق السياسات العامة ثم + عرضها على مجلس الوزراء للنظر بأقرارها ثم + أعداد خطة التنفيذ من قبل الوزارة ثم + اعادتها إلى قسم تنسيق السياسات لتدقيقها ثم + عرضها على الأمين العام لمجلس الوزراء للموافقة عليها ثم + يتم تنفيذها من قبل الوزارة المعنية ثم + يقوم قسم تنسيق السياسات العامة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء بمتابعة التنفيذ "
- وثائق السياسة الرسمية التي يجب أن تعدها الوزارة وتقدمها في أثناء عمليات التنمية والاقرار والتنفيذ.
- اليات التنسيق بين الوزارة وقسم تنسيق السياسات العامة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.
- ملحق الجدول الزمني والمخطط التوضيحي عدد / 3 لأنجاز كل مرحلة من مراحل تنمية السياسة.

ثانيا : على المستوى المحلي:

مجلس المحافظة: يختص في رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية على أن:

- في حال الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة.
- لا يتعارض أي (لا يتقاطع - لا يتضارب - لا يتباين - لا يختلف) مع التنمية الوطنية.

أما المحافظ يتولى:

اقتراح افكار ورؤى واعداد وثائق عن السياسة العامة المحلية
تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل السلطة الاتحادية
تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل مجلس المحافظة

قرار مجلس شورى الدولة رقم (٢٠١٠/١١٧ في ٢٠١٠/٩/١٩) المتضمن (ان القرارات والاوامر الادارية التي يصدرها مجلس المحافظة بما لا يخالف الدستور والقوانين النافذة والمقترنة بتوقيع رئيس مجلس المحافظة قانونية وملزمة للمحافظ).

بخصوص الموارد المالية للمحافظة، باعتبار أن السياسات المالية المحلية السليمة هي ضرورية لإدارة دفة التنمية الاستراتيجية، وأن عملية اعداد الموازنة الاستثمارية هي بمثابة أداة لتحقيق اهداف السياسة المحلية لذا من الضروري أن نلاحظ أن:

قوانين الموازنات الاتحادية للسنوات ٢٠١٧ - ٢٠١٩ عززت من صلاحية المحافظات في فرض الرسوم والاجور الجديدة او تعديل الحالية منها.

مجلس التخطيط والتنمية في المحافظة: استنادا لموافقة السيد رئيس مجلس الوزراء على آلية إعادة تشكيل مجالس التخطيط والتنمية في المحافظات والمبلغ إلى الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات بموجب كتاب

مكتب رئيس مجلس الوزراء ذي العدد (م. ر. و. / ٣ / ١٢٥ والمؤرخ في ٢٠١٧/١/٢) فقد تم إعادة تشكيل مجالس التخطيط والتنمية في المحافظات لتتولى المهام التالية:

أولاً: الدور في رسم السياسة العامة المحلية:

١. استلام المعلومات المتعلقة بواقع الحال من الدوائر المحلية في المحافظة المنقولة وغير المنقولة.
٢. تحديد حيود مؤشرات الخدمات وفقاً للمعايير التخطيطية الوطنية والمحلية.
٣. اقتراح توجهات السياسة العامة للمحافظة وتقديمها إلى مجلس المحافظة.
٤. تقديم الدعم الاستشاري والفني لمجلس المحافظة لرسم السياسة العامة المحلية بما يضمن النمو المتوازن في المحافظة وتلبية احتياجات المواطنين من الخدمات.

ثانياً: الدور في رسم الخطط التنموية:

١. اقتراح الاهداف والبرامج العامة لخطة التنمية المحلية في ضوء السياسة العامة المصادقة من قبل مجلس المحافظة.
٢. متابعة وضع الاهداف والبرامج القطاعية للدوائر المحلية لضمان تحقيقها لأولويات السياسة العامة المحلية.
٣. تنسيق العمل مع الدوائر المحلية والاتحادية لضمان التكامل القطاعي والمكاني لخطة التنمية المحلية.
٤. مساعدة المحافظ في مراجعة الموازنات الاستثمارية السنوية للدوائر المحلية لضمان تحقيقها لأهداف التنمية المحلية.
٥. تقييم وتنسيق البرامج المقترحة من قبل الاقضية والنواحي التابعة للمحافظة.
٦. اقتراح اليات لأشراك المواطنين عند إعداد الخطط التنموية المحلية تطبيقاً لمبدأ الشفافية.
٧. إعداد الدراسات لتهيئة البيئة الاستثمارية في المحافظة وبالتعاون مع هيئة الاستثمار فيها.
٨. متابعة التقارير الدورية الخاصة بمؤشرات اداء تقديم الخدمات المقدمة من الدوائر المحلية وتقديم التوصيات اللازمة لمعالجة الانحرافات في تقديم الخدمة للمواطن.

ثالثاً: الدور في التنسيق بين خطط التنمية المحلية وخطط الوزارات الاتحادية في المحافظة:

١. تنسيق الجهود في تحديد المشاريع التنموية التي تنفذها جهات اتحادية ضمن الحدود الادارية للمحافظة من خلال التواصل والحصول على البيانات اللازمة من الوزارات او دوائرها في المحافظة لضمان عدم الازدواجية عند تضمينها ضمن الخطط السنوية للمحافظة.
٢. اقتراح برامج محددة للحكومة المحلية لتفعيل دور القطاع الخاص في التنمية المحلية.
٣. تنسيق الجهد التنموي بين المحافظة المعنية والمحافظات المجاورة بما يؤمن تحقيق التكامل الاقليمي والاستثمار الامثل للمزايا النسبية للمحافظات.
٤. على الوزارات الاتحادية ارسال مشاريع ومقترحات خطط التنمية عن طريق دوائرها المحلية وعلى وزارة التخطيط تزويد المحافظات / مجالس التخطيط والتنمية بخطط التنمية للوزارات الاتحادية بعد اقرارها اصولياً.

فرق رسم السياسات العامة في المحافظة: بناء على توجيهات الامانة العامة لمجلس الوزراء المبلغة بأعمامها الصادرين عن / دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي ذي العديدين (٣٦٩٥٤ في ٢٠١٤/١٢/٢) و (٨٠٢٠ في ٢٠١٦/٣/١٦) فقد تم تشكيل فرق رسم السياسات العامة في دواوين المحافظات لتؤدي مهمة

أعداد وثائق السياسة العامة للمحافظة وبالتنسيق مع مجلس التخطيط والتنمية وعرضها على المحافظ لرفعها إلى مجلس المحافظة لمصادقتها.

قسم التخطيط العام: هذا القسم يعنى بإدارة عمليات التخطيط المحلي ويمارس المهام التالية:

١. يقوم بتجميع البيانات الخاصة بمستوى الخدمات المقدمة لمواطني المحافظة من خلال مكتب شؤون المواطنين ووحدة الرقابة المشتركة والدوائر ذات الطابع الخدمي.
٢. يقوم بتجميع الخطط السنوية لتشكيلات المحافظة وتوحيدها.
٣. يقوم بمتابعة تنفيذ قرارات مجلس التخطيط والتنمية فيما يتعلق بخطط التنمية المحلية مع تشكيلات المحافظة ذات العلاقة.
٤. التنسيق مع وزارة التخطيط حول الشؤون المتعلقة بأنشطة التخطيط في المحافظة
٥. تقديم الدعم الاستشاري للأمر التنفيذية لخطط التنمية.
٦. توفير البيانات الاحصائية عن واقع حال الخدمات المقدمة للمواطنين ومراجعة المعايير التخطيطية لكل خدمة وتحديثها بشكل دوري وحسب خصوصية المحافظة لاعتمادها من قبل مجلس التخطيط والتنمية في تحديد الفجوة في الخدمات المقدمة.
٧. يتولى مهام سكرتارية مجلس التخطيط والتنمية ويقدم الدعم الاداري والتنسيقي له.

يفضل إعادة ضبط العلاقة والتنسيق بين مجلس التخطيط والتنمية وقسم التخطيط العام وفريق رسم السياسات العامة وبما يخدم مصالح المحافظة.

المبحث الخامس: جدول توضيحي للعلاقات بين السلطات الاتحادية والمحلية

الجدول ١٩: الجدول التوضيحي للعلاقات بين السلطات الاتحادية والمحلية

ت	اسم التشكيل	السند القانوني	نوع العلاقة
1	مجلس النواب العراقي	- المادة (61) من الدستور - المادة (20) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل - المادة (7) من قانون المحافظات - المواد (32 و50) من النظام الداخلي لمجلس النواب المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4402) في 5/2/2007	- الرقابة على أعمال المجالس - الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة وله ان يلغيها بالأغلبية البسيطة كما وله حل المجلس بالأغلبية المطلقة بناء على طلب المحافظ او طلب ثلث عدد اعضاء المجلس - اقالة المحافظ بناء على اقتراح رئيس الوزراء - وله حق المسائلة - طلب المعلومات والوثائق - طلب الحضور - القيام بزيارات تفقدية
	مجلس النواب / لجنة شؤون الاقــــــــاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم	- المادة (98) من النظام الداخلي لمجلس النواب	- متابعة شؤون مجالس الاقــــــــاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وعلاقتها بالحكومة الاتحادية - متابعة التوزيع العادل للموارد والتخصيصات بين الاقــــــــاليم والمحافظات .
2	رئيس الجمهورية	- المادة (73) من الدستور - المادة (26) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل	- المصادقة على انتخاب المحافظ واصدار مرسوم جمهوري بتعيينه
3	رئيس مجلس الوزراء	- المادة (80) من الدستور - النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 المصادق بقرار مجلس الوزراء رقم (83) لسنة 2019 - المادة (45) من قانون المحافظات	- الاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة - اقتراح لإقالة المحافظ من قبل مجلس النواب - رئاسة الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات وادارة شؤونها ومن خلالها له صلاحية الاشراف والرقابة على اعضائها (المجالس والمحافظات) وبقدر تعلق الامر باختصاصات الهيئة
4	مجلس الوزراء	- المادة (80) من الدستور - النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 المصادق بقرار مجلس الوزراء رقم (83) لسنة 2019	- الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ومراقبة عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة (المحافظات) والدوائر المحلية - متابعة حسن تطبيق التشريعات واصدار القرارات اللازمة لتنفيذها
5	الامانة العامة لمجلس الوزراء	- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 المصادق بقرار مجلس الوزراء رقم (83) لسنة 2019	- متابعة خطط وبرامج الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة (المحافظات) والدوائر المحلية بما في ذلك عملية الاصلاح الاداري والمالي بالتنسيق مع الوزارات والجهات ذات العلاقة .
6	المحكمة الاتحادية العليا	- المادتين (93 و94) من الدستور - قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005	- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والمحافظات والفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين

		- المادة (31 / احد عشر) من قانون المحافظات - تفصل في اعتراض المحافظ على قرارات مجلس المحافظة الاتحادية
7	ديوان الرقابة المالية الاتحادي	- المادة (103) من الدستور - قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل - المادة (47) من قانون المحافظات
8	هيئة النزاهة	- المادة (102) من الدستور - قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011
9	جهاز الادعاء العام	- قانون الادعاء العام رقم (159) لسنة 1979 المعدل - قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل
10	مجلس القضاء الاعلى / محاكم التحقيق	- المادتين (90 و 91) من الدستور - قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (160) لسنة 1979 المعدل - قانون مجلس القضاء الاعلى رقم (112) لسنة 2012 (الملغي بقرار المحكمة الاتحادية العليا) - قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل
11	مجلس الدولة	- قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017 بدلالة قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل
12	محكمة القضاء الاداري	- المادة (101) من الدستور - قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل - المادتين (7 و 20) من قانون المحافظات
13	محكمة قضاء الموظفين	- قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل - قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل
14	الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات	- المادة (45) من قانون المحافظات - قرار المحكمة الاتحادية رقم (38) لسنة 2009
		- اعداد وصياغة وتدقيق مشروعات التشريعات. - ابداء الرأي في المسائل المختلف عليها بين الوزارات. - توضيح الاحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من الوزارات . - الفصل في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن المحافظ ورئيس المجلس التي لم يعين مرجع للطعن فيها - الفصل في طعن المحافظ على قرار اقالته - الفصل في الاعتراض الخاص بقرار حل المجالس - الفصل في الدعاوى التي يقيمها موظفي المجالس ودواوين المحافظات والدوائر على هذه التشكيلات في الحقوق المتنازع عليها او للطعن في العقوبات الانضباطية التي يصدرها المحافظ او رئيس المجلس او مدير الدائرة او من يخولونه - قرارات الهيئة ملزمة للمحافظات ومجالس المحافظات وبقدر تعلق الامر بوظائفها ومهامها الواردة في البند اول من المادة (45) فلها الاشراف والمراقبة والمسائلة في كل ما يتعلق بذلك

1٥	مجلس الخدمة الاتحادي	- قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009	- تخطيط شؤون الوظيفة العامة والاشراف والرقابة عليها في دوائر الدولة ورسم سياسات الخدمة العامة وتحديد وسائل تنفيذها وتقييم مستوى الانجاز وغيرها من المهام
1٦	مجلس المحافظة	- المادة (7) من قانون المحافظات	- للمجلس صلاحية الرقابة والتقييم والمسائلة والاستجواب والاعفاء والاقالة للمحافظ ونائبيه واصحاب المناصب العليا في الدوائر المحلية
1٧	المحافظ	- المادتين (7 و 31) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل - قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل	- للمحافظ صلاحية الاعتراض على قرار المجلس - للمحافظ صلاحية الاشراف والتفتيش والمسائلة والتحقيق على دوائر الدولة - للمحافظ صلاحية ترشيح اسماء للتعين او اعفاء اصحاب المناصب العليا
1٨	الوزير	- وفق قانون الوزارة المعنية والنظام الداخلي الذي يحدد صلاحيات ومهام التشكيل - قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل	- له صلاحية الاشراف والرقابة والمسائلة والتحقيق على تشكيلات الوزارة غير المنتقلة - له صلاحية الرقابة وطلب المسائلة على الدوائر المنتقلة فيما يتعلق بالانحرافات الخاصة بعدم تنفيذ السياسة العامة
1٩	المجتمع والاعلام	- المادة (5) من الدستور - قانون حقوق الصحفيين رقم (21) لسنة 2011	- لهما صلاحية الرقابة والاشراف والمسائلة لكون المجتمع مصدر السلطات والاعلام هو السلطة الرابعة



“ يطمح هذا الدليل الى المساهمة فى تقديم رؤيا توضيحية لصالح المسؤولين
فى الحكومات المحلية العراقية
وبالتحديد لأعضاء مجالس التخطيط والتنمية من ناحية ومسؤولى التخطيط فى الوزارات
من ناحية اخرى فى موضوعات رسم واعداد السياسات العامة والتخطيط الاستراتيجى
وكذلك تمكين الجهات المختصة من معرفة خصوصيات رسم الاستراتيجية
والسياسة العامة فى ظل النظام اللامركزى ”

IRFAD
Iraqi Research Foundation for Analysis and Development
مؤسسة البحوث العراقية للتحليل والتطوير

LOGDEVI
Local Governance Development in Iraq
مشروع دعم الحكومات المحلية فى العراق

SKL International
ASSOCIATE TO THE BRITISH EDUCATIONAL, OCCUPATIONAL & SKILLS AUTHORITY