

تقييم تجربة انتقال الصلاحيات من الوزارة الاتحادية إلى الحكومة المحلية دراسة تطبيقية في بلديات محافظة ذي قار^(*)

الباحث: عمار محمود مطر

كلية الإدارة والاقتصاد

جامعة بغداد

ammarmater79@gmail.com

أ.د. عبدالسلام لفته سعيد

كلية الإدارة والاقتصاد

جامعة بغداد

d.abdalsalam58@yahoo.com

المستخلص:

توسعت الأنشطة البلدية بتوجه الدولة الى تطبيق اللامركزية الادارية ونقل الصلاحيات من الوزارة الاتحادية (الاعمار والاسكان والبلديات)، الى الحكومة المحلية (محافظة ذي قار)، ويتطلب ذلك تفعيل التنسيق لكونه من الوظائف الاساسية للإدارة، وكان هذا السبب في اختيار البحث لبيان مدى انعكاس نقل الصلاحيات (الإدارية والقانونية والمالية والفنية)، على الاداء البلدي، وتمثلت مشكلة البحث في كيفية توفير متطلبات تجربة نقل الصلاحيات، اما عن هدف البحث كان وضع نقل الصلاحيات في الميزان لتقييمها والتعرف على كيفية تنسيق الأنشطة البلدية، ولأجل الوصول لهدف البحث وحل مشكلته وصيغت الفرضية الرئيسة للبحث، أدى التحول من النظام المركزي الى النظام اللامركزي بنقل الصلاحيات من الوزارة الاتحادية الى الحكومة المحلية لمحافظة ذي قار لتطوير الأداء البلدي، وأستهدف البحث القطاع الخدمي البلدي، ومجتمع البحث وعينته يتمثل في (مديرية بلديات محافظة ذي قار)، وعدد الموظفين (185)، وتم جمع البيانات واستحصالتها من المديرية بعد اجراء الاتصالات والمقابلات وقد أستعمل المنهج التحليلي المقارن، لبيان الأنشطة البلدية قبل نقل الصلاحيات وبعدها ومقارنتها لتعرف على نسبة التغيير بتوظيف الوسط الحسابي لتحديد نسبة النجاح التي يمكن القول بنجاح تجربة نقل الصلاحيات، وتوصل البحث لمجموعة من الاستنتاجات، اهمها ان الصلاحيات لم تنقل بشكل كامل وهذا قد يشكل تداخل بالصلاحيات ويعد احد معوقات تقديم الخدمات وكذلك الهيكل الوظيفي لا يتناسب مع نقل الصلاحيات وله اثر على تنسيق العمليات الادارية وقد يؤدي لأضعاف تقديم الخدمات البلدية، واوصى البحث بتوضيح السياسات العامة والصلاحيات بشكل واضح ودقيق وأعداد هيكل تنظيمي مناسب لعملية نقل الصلاحيات واللامركزية الادارية، واستحدثت شعبة لها مهام تنسيقية داخل وخارج المديرية.

الكلمات المفتاحية: الصلاحيات، اساليب النظام الاداري، الأداء البلدي.

(*) البحث مستل من رسالة دبلوم عالي معادل للماجستير الموسومة: التنسيق الاداري بين الوزارة الاتحادية والحكومة المحلية وتأثيره في الاداء البلدي/دراسة تطبيقية في بلديات ذي قار.

Valuating the Experience of Transferring Powers From the Federal Ministry to the Local Government

An Applied Study in the Municipalities of Dhi Qar Governorate

Prof. Dr. Abdul Salam Lefta Said
College of Administration and Economics
University of Baghdad

Researcher: Ammar Mahmoud Mutar
College of Administration and Economics
University of Baghdad

Abstract:

Municipal activities expanded as the state moved to implement administrative decentralization and transfer of powers from the Federal Ministry (construction, housing and municipalities) to the local government (Dhi Qar Governorate), and this requires activating coordination because it is one of the primary functions of management, and this was the reason for choosing to search to show the extent of the reflection of the transfer of powers (Administrative, legal, financial and technical), on the municipal performance, and the research problem was how to provide the requirements for the experience of transferring powers, as for the aim of the research was to put the transfer of powers in the balance to evaluate them and to identify how to coordinate municipal activities, and in order to reach the goal of the research and solve its problem and the main hypothesis of the research was formulated. The shift from the central system to the decentralized system led to the transfer of powers from the Federal Ministry to the local government of Dhi Qar Governorate to develop municipal performance, and the research targeted the municipal service sector, and the research community and its sample are (the Municipalities Directorate of Dhi Qar Governorate), and the number of employees is (185) Collecting data and obtaining it from the directorate after making calls and interviews. The comparative analytical method was used to show the municipal activities before and after the transfer of powers and compare them to Identify the rate of change by employing the arithmetic mean to determine the success rate that can be said as the success of the transfer of powers experiment, and the research reached a set of conclusions, the most important of which is that the powers have not been completely transferred and this may constitute an overlap of powers and is one of the obstacles to providing services as well as the functional structure that is not commensurate with the transfer of powers and has an effect To coordinate administrative processes and may lead to weakening the provision of municipal services. The research recommended clear and precise general policies and powers, and the preparation of an appropriate organizational structure for the transfer of powers and administrative decentralization, and the creation of a division with coordination functions inside and outside the Directorate.

Keywords: Powers, methods of the administrative system, and municipal performance.

المقدمة

تعد البلدية من السلطات العامة التي تؤسس بموجب القانون ومسؤولة عن تقديم الخدمات البلدية للمواطنين من خلال تنسيق اعمالها مع الادارة المحلية ضمن التصميم الاساسي للمدينة

وبموجب الصلاحيات المحددة بالقوانين وضمن الهياكل الوظيفية المعينة، وان اثرء الوظائف الادارية عن طريق نقل الصلاحيات لتناسب الزيادة السكانية والعمرانية، لهذا يتطلب الزيادة في عملية التنسيق لأجل معالجة مشاكل تقديم الخدمات واشباع الرغبات للمواطنين لطالما تحول النظام من المركزية الى اللامركزية الادارية لتعزيز مشاركة الادارات المحلية باتخاذ القرارات بعد اعادة توزيع الصلاحيات، وهذا ما أكدته دستور جمهورية العراق لسنة (2005)، بنقل الصلاحيات من الحكومة المركزية الى الحكومات المحلية التي تمثلها المحافظات، وينظمها قانون المحافظات غير منتظمة بإقليم المرقم (21) لسنة (2008)، وقرار مجلس الوزراء المرقم (27) لسنة (2018)، لغرض تنفيذ السياسات العامة للوزارة الاتحادية والمحافظات بما لا يتعارض مع الدستور وبيان مدى تأثير الانشطة والاداء البلدي وتقديم الخدمات بالتزامن مع نقل الصلاحيات عن طريق تقييم عملية نقل الصلاحيات والتعرف على الاداء البلدي قبل وبعد نقل الصلاحيات لتعزيز الاداء البلدي ومعالجة أماكن الخل للحد من المشاكل وتحقيق الهدف من اللامركزية الادارية بتقليل الروتين وزيادة سلطة المشاركة في صنع واتخاذ القرارات بواسطة تنسيق المديرية لأعمالها الخدمية مع الوزارة الاتحادية والمحافظات، ولأجل الإحاطة بموضوع البحث لذا تم تقسيم البحث لأربع مباحث، الأول تضمن المنهجية وبعض الدراسات السابقة، والثاني خصص للجانب النظري والثالث تضمن الجانب العملي والرابع بين اهم الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الأول: منهجية البحث وبعض الدراسات السابقة

أولاً. منهجية البحث:

1. مشكلة البحث: تمثلت مشكلة البحث في كيفية تنسيق الاعمال البلدية بين الوزارة والحكومة المحلية بعد نقل الصلاحيات لوجود التداخل بالصلاحيات الوزارية والمحلية، لكون الصلاحيات لم تنقل جميعها هذا من جانب ومن جانب اخر والذي يهمننا التعرف على النشاط والاداء البلدي ومدى تأثيره بنقل الصلاحيات ومدى قدرة الحكومة المحلية على ادارة شؤونها، وبالرغم من مرور عدة سنوات مازالت صفة عدم الوضوح والتداخل، وتتطلب تسليط الضوء عليها على الرغم من حداثة تجربة اللامركزية وقصر عمرها وعدم نضوجها اداريا، وكانت الدافع باختيار موضوع البحث وأماطه اللثام عن جميع الاوليات والتفاصيل لتقييم مدى نجاح مديرية بلديات محافظة ذي قار بمقارنة الانشطة البلدية (الادارية، والقانونية، والمالية، والفنية)، باعتبارها مؤشرات للأداء البلدي والتعرف على التغيير بنسبة الاداء البلدي وقدرة المديرية بتنسيق اعمالها قبل وبعد نقل الصلاحيات ومدى التأثير على استمرارية وتطوير الاداء البلدي، ويمكن صياغة المشكلة كما يأتي:

أ. ما مستوى الاداء البلدي للمديرية مجال البحث قبل وبعد نقل الصلاحيات؟

ب. ما طبيعة العلاقة بين تنسيق المديرية لأعمالها والاداء البلدي؟

ج. ما دور تنسيق المديرية مجال البحث بعد نقل الصلاحيات مع احتفاظ الوزارة ببعضها؟

2. أهمية البحث: أستمد البحث أهمية لكونه يهدف الى تقييم تجربة جديدة وهي نقل الصلاحيات التي تهدف لتعزيز المشاركة وتقديم الخدمات وفق المتطلبات المحلية وتلبية الحاجات الانية والمستقبلية للمواطنين وضمن صلاحيات المؤسسات البلدية، ولغرض تفادي الازدواجية وتقليل الجهود والروتين والوقت بتنفيذ الاعمال وسرعة اتخاذ القرارات الادارية، لطالما تم الانتقال الى اللامركزية لغرض التنسيق والرقابة والتطوير، وتبرز أهمية البحث ايضا كونها المحاولة الاولى

في ميدان البحث العلمي في حدود علم الباحث، وأهميته باستعراض قدرة الإدارة المحلية والبلدية بتنسيق أعمالها وتطويرها.

3. أهداف البحث: يهدف البحث الى ما يأتي:

- أ. تقييم عملية نقل الصلاحيات ومقارنة أنشطة ومؤشرات الاداء البلدي قبل وبعد نقل الصلاحيات.
 - ب. التعرف على الواقع الفعلي لمهام أعمال شعب المديرية ومدى تأثيرها بنقل الصلاحيات.
 - ج. تقديم التوصيات لأجل معالجة المشاكل التي تزامنت مع نقل الصلاحيات وتقديم الحلول.
 - د. التعرف على مستوى دعم الوزارة الاتحادية والمحافظه لرفع مستويات التنسيق بين الجهات المتعددة والموائمة بين الخبرات والوظائف للمشاركة بتطوير القطاع الخدمي البلدي في المحافظة.
4. مجتمع البحث وعينته: تمثل بالدائرة مجال البحث مديرية (بلديات محافظة ذي قار)، والتي تتكون من (13) شعبة وعدد الموظفين (185)، وترتبط بها (19) مؤسسة بلدية وهي بلديات الوحدات الادارية للمحافظة.

5. حدود البحث:

- أ. الحدود المكانية: البحث اعتمد أنشطة مديرية بلديات ذي قار، وامتد الى محافظة ذي قار ومجلس محافظة ذي قار.
- ب. الحدود الزمانية: اجراء البحث للفترة من (2015-2019)، والتي تمثل فترة قبل وبعد نقل الصلاحيات الى محافظة ذي قار.

6. المقاييس الاحصائية للأنشطة البلدية: أعتمد البحث المنهج (التحليلي المقارن)، للأنشطة (الادارية والقانونية والمالية والفنية)، واستخراج نسبة التغير لناتج مؤشرات الأداء البلدي السنوي بمقياس الوسط الحسابي وبموجب المعادلة الرياضية، وكما يأتي (زايد، 2007: 138-146):

$$\text{نسبة تغير الاداء البلدي} = \frac{\text{الوسط الحسابي (2)} - \text{الوسط الحسابي (1)}}{\text{الوسط الحسابي (1)}} \times 100$$

- أ. الوسط الحسابي، يمثل نتيجة حساب مجموعة قيم وقسمتها على عددها، ويمثل الوسط الحسابي (1)، نتائج الفترة الاولى قبل حدث نقل الصلاحيات وللأعوام (2015، 2016، 2017)، والوسط الحسابي (2)، يمثل نتائج الفترة الثانية لنقل الصلاحيات وللأعوام (2018، 2019).
- ب. نسبة التغير، التي ستنم من خلال مقارنة الوسط الحسابي (1)، (2)، في المعادلة اعلاه وللفترتين، وبموجب المعادلة الرياضية وطرح الوسط الحسابي (1)، من الوسط الحسابي (2)، والنتائج يقسم على الوسط الحسابي (1)، ويضرب الناتج في (100)، لتظهر نسبة التغير في الاداء البلدي وتكون النسبة أما موجبة وأما سالبة، وطيلة الفترة الزمنية للبحث.
- ج. نتيجة التغير، لا تعد نسبة التغير للأداء البلدي الموجبة تطور والنسبة السالبة تدهور بشكل دائم، وإنما لكل نسبة تغيير لها دلالتها، فإذا كانت نتيجة التغير نحو الافضل فيكون تطوراً وإذا كانت نحو الأسوأ فيكون انحداراً.

د. نسبة النجاح، تحدد عن طريق حساب جميع الأنشطة البلدية التي يمكن ان تتطور واستخراج نسبة النجاح بعد مقارنتها بالعدد الكلي لمؤشر النشاط وفق التقسيمات التي حلت لأجل حساب نسبة التطور النهائية لجميع الأنشطة، والوقوف على تقييم تجربة عملية نقل الصلاحيات من الوزارة الاتحادية الى محافظة ذي قار وتحديد نسبة النجاح.

ثانياً. بعض الدراسات السابقة: منها دراسة (الدهلكي: 2016)، وعنوانها (المشاكل والصعوبات التي تواجه عملية نقل الصلاحيات)، وهدفت للتعرف على ماهية الصلاحيات المنقولة لتحديد الفجوة بين المشرع والمطبق وإيضاح الصعوبات التي تواجهها ووضع المعالجات، واستعملت منهج دراسة الحالة واستعمال أداة الاستبانة لجمع البيانات، وأبرز الاستنتاجات نقل الصلاحيات يعالج الروتين الإداري واتخاذ القرارات، وتلبية احتياجات المواطنين على الرغم من قلة الامكانيات.

أما دراسة (الوادي: 2017)، وعنوانها (محاور نقل الدوائر الفرعية واختصاصاتها الى المحافظات غير المرتبطة بإقليم على وفق القانون وتأثير ذلك في أدائها)، وهدفت للتعرف على الدوائر المشمولة بنقل الصلاحيات لتحقيق اللامركزية الإدارية والتعرف على مدى أثر ذلك على تقديم الخدمات، واعتمدت الدراسة المنهج التحليلي الوصفي واعتمدت أداة الاستبانة لجمع البيانات، أبرز الاستنتاجات وجود توجه حقيقي لتطبيق اللامركزية الإدارية على الرغم من وجود المعوقات والتعارض القوانين السابقة مع نقل الصلاحيات. أما دراسة (الساعدي، 2019)، وعنوانها (التمويل وانعكاسه على الاداء البلدي في بلديات محافظة ميسان)، وهدفت الدراسة لبيان أثر الاعتماد والتخصيص المالي قبل العجز المالي وبعده على الأداء البلدي، وكيفية تقديم الدعم والمساعدة لمتخذي القرارات البلدية، واستعمال المنهج التحليلي بالاعتماد على الزيارات والمعلومات وأبرز الاستنتاجات، اختلاف مستوى اداء المؤسسات البلدية حسب إيراداتها، ووجود علاقة ارتباط معنوية بصورة موجبه بين التمويل المالي والاداء البلدي.

المبحث الثاني: الصلاحيات

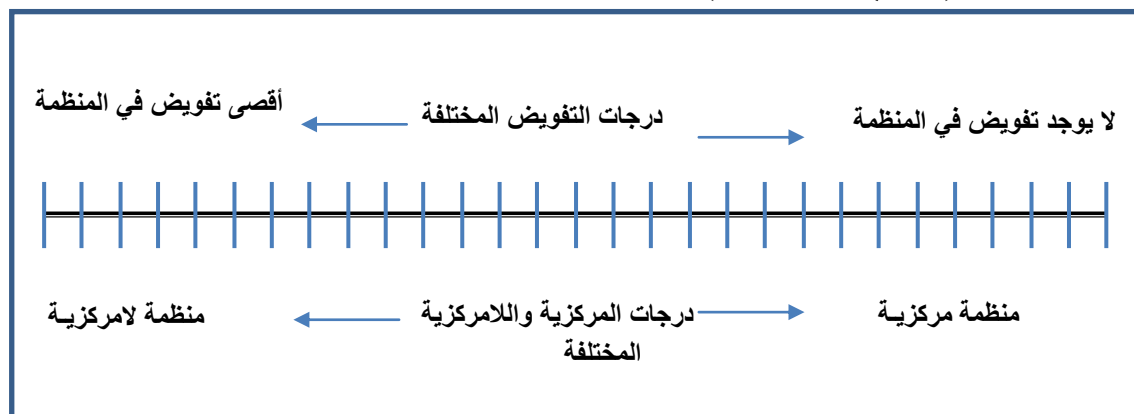
أولاً. مفهوم الصلاحيات: تعني الصلاحية لغةً بأنها هي الاتساق في عمل ما، وحسن التهيؤ للعمل، ومعناها اصطلاحاً فهي القوة التي تتمتع بها المنظمات التي تمكنها من إصدار الأوامر التي تلزم العاملين بالعمل، والقدرة على تحديد المخرجات والنتائج لتتطابق مع أهداف المنظمة، ومجال الصلاحية لذوي السلطة تتحدد بمدى ما يخوله القانون في التصرف، وإن أساس الصلاحية بما تمتلكها من شرعية وجودها، وقدرتها على إيقاع الثواب والعقاب (الخالدي، 2011: 289)، وتعد من العناصر المهمة للهيكل التنظيمي وتمارس من قبل المدراء في قمة الهيكل وصولاً إلى مدراء الخط الأول في القاعدة لذلك تتضمن الصلاحيات على مفهومي المسؤولية والمساءلة (جواد، 2010: 271)، وأشار قانون انضباط موظفي الدولة العراقي المرقم (14) لسنة 1991 في المادة (4)، أن من أهم واجبات الموظف اداء اعمال الوظيفة بشخصه وبأمانة وشعور بالمسؤولية (حياوي، 2011: 447)، لذا فإن جوهر الصلاحية تتمثل بشرعية وقانونية اتخاذ القرار الإداري (العبودي، 2010: 470-472)، ويمكن تعريف الصلاحية، بأنها القدرة للمخول والمستمدة من سلطة المركز الوظيفي بنص القانون ووفق ما مكلف به من واجبات والتي تترجم في اصدار الاوامر وترتيب اثارها بالثواب والعقاب، ولطالما توفرت السلطة والتحويل بالصلاحيات والاختصاص بإصدار الاوامر يترتب عليها المسؤولية، ونجد أن السلطة والمسؤولية عاجزة دون صلاحيات ويتبين وجود ترابط بين مفهوم السلطة والصلاحية والمسؤولية وتكاملهما بما يحقق الكفاءة والفاعلية لأداء المنظمة.

ثانياً. تفويض الصلاحيات: تطور الدول وضع الكثير من الالتزامات عليها، وأصبح المدير يقوم بإعمال كثيرة ومسؤول عن جميع مجريات الأمور الإدارية وقد تشغله عن الأعمال الضرورية كالتخطيط الاستراتيجي، والتي تؤدي لتأخير العمل وإزاء ذلك ظهرت فكرة

التفويض (عرفة، 2012: 179)، ويعد من الاتجاهات الحديثة التي يمارسها المدير لتحقيق العوائد الإيجابية على عدة مستويات فعلى مستوى المنظمة تحقق الميزة التنافسية، وعلى مستوى العاملين يقوم بتحقيق التمكين، وعلى مستوى الزبائن يقوم بتلبية احتياجاتهم (Al-Jammal et al., 2015: 49)، ويعني القيام بنقل جزء من اختصاصات السلطة من أعلى هرم الهيكل التنظيمي للمستويات الأدنى (Shekari et al., 2012: 871)، ويطلق عليه (تحويل الصلاحيات)، (النعمي، 2013: 126)، ويعود (Douglas McGregor)، ونظريته وتسمى (Y)، (X)، وتفترض ان المدير الذي يتبنى نظرية (X) يرى العامل لا يتحمل المسؤولية ويجب ان يخضع للأشراف المباشر بشكل لا يدع مجالاً من حرية التصرف في العمل، والمدير الذي يتبنى نظرية (Y) يرى في المرؤوسين حب العمل والرقابة الداخلية، لذا يتصرف المدير بطريقة أكثر ديموقراطية، ويسمح للعاملين بالمشاركة (عز الدين، 2016: 8) لذلك أصبح من المسائل الحتمية لزيادة حجم وتنوع المخرجات ويعتبر وسيلة مساعدة للمدير لتخفيف الاعباء ولتسهيل الرقابة على تنفيذ الاعمال (Al-Jammal et al, 2015: 49)، لكون ان المدير لديه قدرة محدودة، والتفويض يقوم بتعزيز الرضا للموظفين والمرونة والاستجابة (Aquinas, 2011:148) واهميته جاءت من ارتباطه بجميع العمليات الادارية (ابومصباح، 2016: 25)، ويرتبط باللامركزية الإدارية لكونه أحد صيغ تطبيقها (عز الدين، 2016: 2)، ويعرف أنه عملية تحديد الأنشطة للأعمال الوظيفية والسلطة للأفراد المعينين داخل المنظمة (Certo & Certo, 2012: 558)، وينعكس على تطوير المهارات العاملين ويساهم باستقلال المنظمة (Shekari,et al., 2012: 870)، يتبين للباحث، بأن التفويض يعد جوهر اللامركزية وهو المرحلة التي تسبق التمكين ويعكس مدى تطور مهارات وقدرات العاملين، وعدم تركيز السلطة والمسؤولية في مستوى واحد وانما توزيعها على مستويات الدولة ووحداتها ويعتبر نقل الصلاحيات والتمكين حالة متقدمة للتفويض لتحقيق الاهداف ولمواكبة التطورات والتغيرات للبيئة مع وضع اليات للرقابة لتنفيذ سياسات الدولة.

ثالثاً. اساليب التنظيم الاداري: ظهر التنظيم الاداري بأسلوبه المركزي واللامركزي مع ظهور الحضارة الأولى في العالم واستخدم في حضارة السومريين الذين عاشوا في العراق قبل (5000 آلاف) سنة والحضارة الفرعونية والاعريقية القديمة، وارتبط هذا الظهور بتطور المجتمعات الانسانية والتي ادركت حاجتها له (وارد، 2004: 15)، ونظراً الى التقدم العلمي والتغيرات الديناميكية، فقد أصبحت للدولة واجبات ومسؤوليات اضافية، لغرض توفير الخدمات والرفاهية للمواطنين واستغلال الثروات ولتحقيق الديمقراطية لذلك اضطرت الدولة الى التنازل عن جزء من صلاحياتها الى الجهات المحلية للقيام بالمهام وتحقيق التنمية وتحت رقابة الدولة (المعاني، 2010: 17)، وتطور وظائف الدولة من وظائف الحراسة والدفاع الى وظائف تقديم الخدمات والتنمية، اثر على طبيعة النظام الاداري للدولة، لذلك تبنت اكثرية الدول النظام الاداري اللامركزي واستحداث مجالس محلية لرسم السياسات العامة المحلية وتقديم الخدمات والرقابة على الاداء، واساسها تحقيق بعدين الاول سياسي لترسيخ مبادئ الديمقراطية والثاني قانوني لتوزيع الوظيفة الادارية بين المركز والمحليات (الوحاح، 2018: 7)، لذلك تنشأ الادارة المحلية بموجب القانون وتمارس الوظائف الادارية فقط وتعتبر من اساليب التنظيم الاداري لكونها ترتبط وتخضع لرقابة الدولة، على عكس الحكم المحلي الذي يعتبر احد اساليب التنظيم السياسي للدولة ويمارس

الوظائف (التنفيذية، التشريعية، القضائية) والذي ينشأ بموجب الدستور ويخضع الى الرقابة الغير مباشرة من الدولة (المعاني، 2010: 44)، لذلك تعني المركزية تركيز الصلاحيات لدى الادارة العليا واذا قام المدير بمنح الصلاحيات الى العاملين كان الاتجاه نحو اللامركزية، ويتبين ان اساليب التنظيم الاداري المركزية واللامركزية منبثقان من تحويل الصلاحيات (النعمي، 2013: 127)، وتمارس السلطة في الدولة المركزية بشكل مباشر من قبل الوزراء والوكلاء وفي الدولة اللامركزية تمارس السلطة عن طريق توزيعها على الهيئات المحلية، اما السيادة فهي تبقى للسلطة المركزية للدولة (حياوي، 2007: 45).



الشكل (2): المنظمات المركزية واللامركزية على سلسلة التفويض

المصدر:

Certo, Samuel C., & Certo, Trevis, (2012), Modern management, Pearson/Prentice Hall New Jersey, USA, p 284.

ويفسر الاختلاف بين المركزية واللامركزية بمقدار درجة التفويض الموجود في المنظمة ويتصور التفويض بأنه نقيض المركزية لكون مستوى التفويض للأنشطة قليل والحد الأدنى من السلطة إلى العاملين عن طريق الإدارة، وعلى عكس ذلك تدل اللامركزية لتكون الدرجة نسبية وتتحدد على مقياس مدرج كما بالشكل (2)، (Certo & Certo, 2012: 284)، فكلما زاد حيز التصرف للمستوى الاداري الأدنى دون الادارة العليا ترتفع درجت اللامركزية للمنظمة، وحيز حرية التصرف ترتبط في صلاحيات المستويات الادارية (عطية، بلا: 155).

ويرى الباحثان: ان اتباع اساليب التنظيم الاداري لها مبرراتها في ادارة الدولة، لما لها من المميزات والعيوب فهي بسبب سوء التنفيذ من قبل الحاكمين للسلطات وعدم احترام روح القوانين ومع ذلك فان التنظيم الاداري بأساليبه المركزية واللامركزية يبينان سمو العقل البشري لتنظيم علاقات سلطات الدولة واشباع حاجات المواطنين، ويظهر العمل الدؤوب للإنسان لتحقيق الديمقراطية المثلى.

رابعاً. العلاقة بين التفويض والتمكين والمركزية واللامركزية: يقتضي تحقيق العدالة الاجتماعية في البلاد تمكن المواطنين بالحصول على الخدمات، والادارة المركزية لن تستطيع تحمل جميع الاعباء، لذا تم التوجه لتكوين ادارات محلية لامركزية تتولى ادارة المرافق العامة ولتلبية الحاجات والتخفيف عن السلطة المركزية (قحف وآخرون، 2018: 20) ويرى (هنري فايول)، انه كلما زادت اهمية العاملين في المنظمات فان ذلك يعتبر شكلا من اشكال اللامركزية، وكلما قلّة كان الميل باتجاه المركزية، واللامركزية هي التوسع في تفويض الصلاحية (مبارك، 2013: 43)،

والصلاحيات تفوض والمسؤوليات لا تفوض، فانه يشير ويعبر عن الفرق الجوهرى بين التفويض والتمكين، كون التفويض يكون جزئي ولا يتحمل (المفوض له) المسؤولية، والتمكين هو تفويض كامل الصلاحيات والمسؤوليات (النمر واخرون، 2013: 546).

مما تقدم من المفاهيم نجد ان التفويض الاداري يسير بمسار يتناسب مع تطور الاساليب الادارية والتحول من المركزية بأنواعها الى اللامركزية الادارية وصيغ تطبيقها وصولا الى التمكين، ليتبين ان المسافة بين مفهومي التفويض والتمكين هي الاداة للتمييز بين الأسلوب الاداري للنظام، ويعكس التفويض مدى الثقة وتطور المهارات المعرفية للعاملين لتحقيق البقاء واستمرارية النشاط وتحقيق الاهداف، والذي يعتمد بالأساس على المورد البشري لكون هذه الاساليب الادارية لا قيمة لها بدونه، وان المزج بين موارد المنظمة والوظائف الادارية يصل بالنتيجة الى نجاح الاسلوب التنظيمي للإدارة سواء المركزية او اللامركزية والذي يعتمد على فكر الانسان ومدى حرصه على الالتزام الذي يعكس الترابط بين الاساليب الادارية وتنسيق الاعمال من اجل نجاح الاداء.

المبحث الثالث: تحليل ومناقشة الأنشطة التي تأثرت بنقل الصلاحيات

يركز المبحث على تحليل ومناقشة مؤشرات الاداء البلدي لبيان درجة التنسيق وأثرها بالتزامن مع عملية نقل الصلاحيات من الوزارة الاتحادية الى الحكومة المحلية في (محافظة ذي قار)، بموجب قرار مجلس الوزراء المرقم (27) الصادر بتاريخ 2018/1/9، واستعراض نتائج مؤشرات أنشطة الاداء البلدي وعددها (15)، مؤشر وحساب نسبة التغيير للأداء البلدي للفترة الاولى والثانية لنقل الصلاحيات وتقسيم اعمال ومهام الشعب حسب الأنشطة وكما يأتي:

أولاً. تحليل الأنشطة الإدارية: تمثل الاعمال التي تمارسها شعبة الموارد البشرية في المديرية، وتم تحليل مؤشرات الادارية وعددها (3)، لإظهار نسبة التغيير بالأداء البلدي بواسطة الجدول المرقم (1)، وكما يأتي:

الجدول (1): تحليل التغيير للأنشطة الإدارية

ت	الأنشطة الإدارية	قبل نقل الصلاحيات الثاني				بعد نقل الصلاحيات الثاني				نسبة التغيير
		٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧	الوسط (١)	٢٠١٨	٢٠١٩	الوسط (٢)	٢٠٢٠	
١	المخاطبات الواردة	٩١٩٩٥	٤٥٢٨١	٣٣٦٤٢	٥٦٩٧٢	٣٧٢٠٠	٣٥٧٠٠	٣٦٤٥٠	٣٦٤٥٠	٣٦%
٢	المخاطبات الصادرة	٢٣٨٦١	٣٤٤٩٨	٢٥٥٥٩	٢٧٩٧٢	٢٦٦٢٠	٢٣٦٧٨	٢٥١٤٩	٢٥١٤٩	١٠%
٣	تغير مدراء المؤسسات	٧	٣	٣	٤	٩	٣	٦	٦	٥٠%

أ. **المخاطبات الواردة:** يبلغ الوسط الحسابي (1)، إصدار (56972) كتاب، والوسط الحسابي (2)، يبلغ (36450) كتاب، وبانخفاض نسبته (-36%)، تعود الى قلة الكتب التي تصل المديرية بعد نقل الصلاحيات عن الفترة الاولى لكونها اصبحت هي الاساس في ادارة واصدار المخاطبات الرسمية للتوجيه والمتابعة والتنسيق لتفعيل الأنشطة البلدية.

ب. **المخاطبات الصادرة:** يظهر الوسط الحسابي (1) بإصدار (27972) كتاب، والوسط الحسابي (2) يبلغ إصدار (25149) كتابا، وتسجيل الانخفاض في النسبة بمقدار (-10%)، والسبب يعود لاستقرار المعاملات وتوجيهات والتعليمات للمؤسسات البلدية والذي يتزامن ايضا مع التقشف في الميزانية وقلة تنفيذ ومتابعة المشاريع الكبيرة وكذلك ايقاف توزيع قطع الاراضي وايقاف التعيينات، كل هذا وغيره يتطلب إصدار كتب واوامر ادارية، وهذا يفسر انخفاض النسبة وعدم الاستقرار.

ج. **تغيير مدراء المؤسسات البلدية:** يبلغ الوسط الحسابي (1)، تغيير (4) مدراء، والوسط الحسابي (2)، يبلغ تغيير (6) مدراء، وارتفاع النسبة الى (50%)، ونجدها تتناسب مع العدد الكلي للمؤسسات وتعتبر حالة صحية لتطوير الاداء البلدي وتعود الى قلة الروتين الاداري وسرعة انجاز الاوامر وتتطلب تنسيق مدير البلديات والحكومة المحلية في محافظة ذي قار.

ثانياً. تحليل الانشطة القانونية: تشمل اعمال ومهام شعبة (القانونية، والاملاك) في المديرية وعرض مؤشرات الشعبة القانونية التي شملها نقل الصلاحيات لبيان نسبة التغيير فيها، وفق الجدول (2)، الاتي:

الجدول (2): تحليل التغيير للأنشطة القانونية

ت	الانشطة القانونية	قبل نقل الصلاحيات الثاني			بعد نقل الصلاحيات الثاني			نسبة التغيير
		٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧	الوسط (١)	٢٠١٨	٢٠١٩	الوسط (٢)
١	تشكيل اللجان التحقيقية	٣٨	٤٢	٦٩	٤٩	٧١	٥٠	٦٠
٢	مصادقة العقود	١١٠١	٧٥٢	١٤٧٢	١١٠٨	٨٤٨	٤٣٨	٦٤٣
								٤١- %

أ. **تشكيل اللجان التحقيقية:** يلاحظ ان الوسط الحسابي (1)، يبلغ تشكيل (49) لجنة، ويبلغ الوسط الحسابي (2) تشكيل (60) لجنة، وبارتفاع النسبة الى (22%)، وتحلل هذه النسبة الى انه سابقا كان مدير المؤسسة البلدية مستثنى من تشكيل لجنة تحقيقية وفرض عقوبة الا بموافقة الوزارة، وتم رفع هذا الاستثناء والتي تم نقلها الى المديرية في عام (2018)، وتبين سرعة اجراءات تشكيل اللجان التحقيقية التي اصبحت من مهام المحافظ والتي سبق وان قام بتحويل بعض صلاحيات تشكيل اللجان التحقيقية الى مدير بلديات ذي قار، والتي تعكس المتابعة وزيادة الانشطة للأداء البلدي.

ب. **مصادقة العقود:** يلاحظ الوسط الحسابي (1) يبلغ مصادقة (1108) عقد، والوسط الحسابي (2) يبلغ مصادقة (643) عقد، وبانخفاض نسبته (-41%)، ويحلل هذا المؤشر الى عدة جوانب، الاول يخص عقود الايجار والتي انخفضت أعدادها بسبب زيادة سقف الايجار من سنة ليكون لمدة ثلاث سنوات واكثر، بالإضافة الى عمليات النكول وعدم تسليم الماجور كلها سببت بانخفاض عقود الايجار ومصادقتها، والثاني يخص عقود المشاريع، لطالما اطلاق صرف الموازنات يتأخر غالباً، فان اغلب البلديات تقوم بتجميع اعمالها ومشاريعها وتستحصل موافقة المحافظ بمشروع واحد يتضمن عدة اعمال بلدية استثماراً للوقت لكون صلاحية المحافظ لغاية (500) مليون بموجب كتاب الوزارة المرقم (33939) في 25/10/2011، وصلاحية مدير البلدية لغاية (50) مليون، وصلاحية مدير بلديات لغاية (250) مليون، وتم تعديل صلاحية المحافظين بالزيادة بموجب قرار مجلس الوزراء المرقم (56) لسنة 2012، والجانب الثالث يعود لسياسة الدولة بالتقشف بسبب الازمة المالية، وكذلك الظروف الامنية في المحافظة التي جعلت نسبة مصادقة العقود في عام (2019) تنخفض الى النصف عن عام (2018) جميع هذه الاسباب تفسر سبب الانحدار بعد نقل الصلاحيات.

ثالثاً. تحليل الانشطة المالية: تمارس هذه الانشطة من قبل شعب المديرية وهي (الموازنات، والامور المالية، والتدقيق)، وتتعلق بتمويل اعتمادات الصرف والانفاق لكل مفاصل وانشطة المؤسسات البلدية والمديرية مجال البحث وتستهدف تمويل كل المؤشرات العاكسة للأداء البلدي

بالتزامن مع عملية نقل الصلاحيات، وفق مؤشرات نشاط الأداء المالي البلدي وعددها (7) مؤشرات ويعرضها الجدول (3)، كما يأتي:

الجدول (3): تحليل التغيير للأنشطة المالية (ملاحظة المبالغ بالملايين)

ت	الأنشطة المالية	قبل نقل الصلاحيات الثاني			بعد نقل الصلاحيات الثاني			نسبة التغيير
		٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧	الوسط (١)	٢٠١٨	٢٠١٩	الوسط (٢)
١	الموازنة السنوية	٢٧٠٠٦	٢٧٨٨١	٢٥٣٥٣	٢٦٧٤٦	٣٤١٨٠	٤١١٤٥	٣٧٦٦٢
٢	الإيرادات	١٣٧١٣	١٧٤٢٢	٢٣٢٦١	١٨١٣٢	٢٧٢٩٥	١٢٢٢٠	١٩٧٥٧
٣	المصروفات	٧٤٥٨	١٢٩٩٨	١٦١٠١	١٢١٨٥	٢٧٨٢١	١٧١٢٢	٢٢٤٧١
٤	المنح المالية	٧٩٠	صفر	صفر	٢٦٣	٤٠٠	١٣٠٠	٨٥٠
٥	تخصيصات المديرية	١٢٩٠	١٢٥٩	١٢٥٨	١٢٦٩	١١٩٤	٢٥٣٩	١٨٦٦
٦	مصرفات المديرية	١٢٣٥	١٢٢٨	١٢٥٠	١٢٣٧	١١٨٢	١٤٣٨	١٣١٠
٧	الجولات التدقيقية	١٧	١٧	١٦	١٦	١٦	١٧	١٧

أ. موازنة المؤسسات البلدية: كان الوسط الحسابي (1)، للموازنة يبلغ (26746) مليون دينار، والوسط الحسابي (2)، يبلغ (37662) مليون دينار، والارتفاع بنسبة (40%)، يتبين انها نسبة متغيرة نحو الاتجاه الافضل وعند تحليل هذه النسبة يتبين انها غير جيدة ولا تغطي المشاريع الخدمية والانمائية للمحافظة وهذا ما أثبت ببعض المؤشرات الاداء البلدي وانحدارها، وهذا يعود الى عدة اسباب منها تغير الاسعار وزيادة النمو والتوسع العمراني وضعف الادارات من جانب الخبرات بالتزامن مع تدني مبالغ الموازنة، ومن جانب اخر يمكن ان يكون بعض الاداء البلدي بموجب نتائج المؤشرات افضل قبل نقل الصلاحيات وهذا يعود الى مصادر الاموال التي تأتي الى المديرية من المنح من وزارة المالية عن طريق الوزارة والتي تحدد من وزارة التخطيط حسب النسب السكانية ومستوى الفقر بالإضافة الى مشاريع تنمية الاقاليم التي تقوم بها المحافظة، وتعتبر موازنة عام (2019)، اول موازنة يتم اقتراحها من مديرية بلديات ذي قار وايصالها لوزارة المالية عن طريق المحافظة والهيئة التنسيقية العليا بين المحافظات تنفيذا للقانون وتطبيقا للمركزية الادارية.

ب. الإيرادات للمؤسسات البلدية: الوسط الحسابي (1)، يبلغ (18132) مليون دينار، الوسط الحسابي (2) يبلغ إيراد مقداره (19757) مليون دينار، بارتفاع عن الفترة الاولى نسبته (8%)، تعود الى كون المؤسسات البلدية من دوائر التمويل الذاتي وتعتمد على الإيرادات لتمويل انفاقها بواسطة الجباية ولكن توجد مشكلة في جباية الرسوم والغرامات ولأ توجد الية ملزمة باستيفائها وتسديدها لإلغاء كل القوانين التي كانت تمنح صلاحيات قاضي جنح الى رئيس الوحدة الادارية هذا من جانب ومن جانب اخر يكون استيفاء الديون الحكومية عن طريق قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (56) لسنة 1977 وفي حالة عدم الدفع يتم حجز الاموال المنقولة والغير المنقولة، ووضح هذا المضمون قرار المرقم (57) بجواز إصدار قرار الحجز من قبل المحافظ وفق المادة (خامسا/1) من قانون تحصيل الديون الحكومية (قرارات مجلس الدولة، 2017: 164)، وبالتالي صعوبة حصر الاموال للمكلف وتخضع الى اجراءات وتبليغات تأخذ وقت طويل تفقد الغرامة هدفها والاموال

قيمتها، وتتطلب عدد من الموظفين للمتابعة والنتيجة تتراكم الديون دون تنفيذ، والهدف من دفع الرسوم لأجل عملية تنظيمية ومقابل خدمة، والهدف من الغرامة هي لردع المخالف وعدم تكرارها وتعد من الإيرادات للمؤسسات البلدية.

ج. **المصروفات المؤسسات البلدية:** يلاحظ ان الوسط الحسابي (1)، يبلغ (12185) مليون دينار، والوسط الحسابي (2)، للفترة الثانية يبلغ (22471) مليون دينار، وبارتفاع نسبته (84%). تعد نسبة التغيير ممتازة لصرف الاموال وفق ما محدد لها من ابواب في الموازنة السنوية، ويقيد الصرف بمواد قانون الموازنة وحسب صلاحيات المخولين بالإضافة الى القوانين والتعليمات مثال ذلك شرط التعاقد على تنفيذ الاعمال او المشتريات التي تتجاوز (50) مليون وتكون عن طريق لجان المشتريات، وكذلك فيما يخص صرف المكافئة التشجيعية والتحفيزية على ان لا يتجاوز المليون دينار وفق الشروط، وبالإمكان تعزيز وزيادة الإيرادات كما كان سابقا بوجود تشريعات قانونية تمنح حوافز لموظفي المؤسسات البلدية وتحديد نسبة من الإيرادات لتوزيعها عليهم والتي اوقفها قانون الادارة المالية رقم (95) لسنة 2004.

د. **المنح المالية للمؤسسات البلدية:** يبلغ الوسط الحسابي (1)، (263) مليون دينار، والوسط الحسابي (2) يبلغ (850) مليون دينار، والارتفاع بنسبة (223%)، تمول المنح من وزارة المالية وهي منح (تشغيلية) و(تنظيفات) لتغطية اجور ومستلزمات التنظيف وتمنح للمؤسسات البلدية التي لا تتوفر لديها سيولة مالية، لكون تمويلها ذاتي ولتعزيز حاجاتها الضرورية لأجور واعمال التنظيفات، وتعد قليلة، وكانت لا تظهر في الحسابات الختامية للمحافظة وانما تظهر في حسابات مديرية البلديات العامة، وفي عام (2019) تم تبويبها ضمن مصروفات (خدمية اخرى) ضمن ابواب الموازنة، ولأجل التعويض عن نقص المبالغ كان توجه الدولة الى تعزيز الإيرادات المحلية وتحصيل الديون الحكومية، وكما اشار الى ذلك قرار مجلس الوزراء المرقم (302) لسنة 2015، المتضمن تخويل وزارة البلديات صلاحية تأجير الاليات العائدة للمؤسسات البلدية وكذلك من سياسات الوزارة هي تعزيز الصلاحيات للمحافظين لكونها بحاجة الى الإيرادات وهذا ما جاء بكتاب الوزارة المرقم (14926) في 2016/3/28، وقد تضمن كتاب الوزارة المرقم (3866) في 2016/1/25 على بيع قطع الاراضي السكنية الشاغرة والمتجاوز عليها وفق المادة (25/ثالثا) من قانون بيع وايجار اموال الدولة المرقم (21) لسنة 2013، وتعديل نظام بيع وايجار عقارات الدولة لأغراض الاستثمار (6) لسنة 2017 بموجب قرار مجلس الوزراء المرقم (161) لسنة 2018، واعطاء تسهيلات للمستثمرين من خلال تمليكهم الاراضي المخصصة للمشروع السكني ببديل بيع قدرة (2%)، وهدف هذه السياسات هو تعزيز الإيرادات لتغطية الانفاق البلدي وبالتنسيق المستمر نجحت المديرية من خلال زيادة الإيرادات بشكل تدريجي على مدى السنوات وخاصته بعد نقل الصلاحيات وأنعكس على تقديم الخدمات وزيادة توزيع الاراضي وبيع وايجار الاراضي وزيادة في المساحات الخضراء ورفع النفقات والانقراض بالاعتماد على الجهود والموارد الذاتية للمؤسسات البلدية.

هـ. **تخصيصات مديرية البلديات:** يلاحظ الوسط الحسابي (1) يبلغ (1269) مليون دينار، الوسط الحسابي (2) لهذه الفترة يبلغ (1866) مليون دينار، وبارتفاع نسبته (47%)، وان هذه الزيادة يمكن أن تعود الى عملية نقل الصلاحيات والتخصيص وفق الاحتياج الفعلي بما يتناسب مع الزيادة في الرواتب والعلاوات والترفيعات، ومبالغ الصيانة، والسبب الاخر لزيادة النسبة بالتخصيصات

في عام (2019)، بعد نقل عملية اعداد واقتراح الموازنة الى المحافظة بموجب قرار مجلس الوزراء المرقم (27) لسنة 2018، اذ تم تخصيص مبلغ بشكل غير صحيح وهو (2539) مليون دينار ولم يصرف مئة (1274) مليون دينار كرواتب لموظفي مديرية بلديات ذي قار ومبالغ صيانة.

و. **مصرفات مديرية البلديات:** يبلغ الوسط الحسابي (1) لمصرفات مقر المديرية من رواتب وتشغيلية (1237) مليون دينار، الوسط الحسابي (2) قيمته (1310) مليون دينار، وبارتفاع نسبته (5%)، وزيادة التخصيصات والتي يتبعها زيادة المصروفات التشغيلية الرواتب (علاوات وترفع) ومبالغ للصيانة.

ز. **الجولات التدقيقية:** يبلغ الوسط الحسابي (1)، (16) جوله، ويبلغ الوسط الحسابي (2)، (17) جولة، وبارتفاع نسبته (6%)، ويمكن ان ذلك يعود الى عمليات التدقيق من قبل شعبة التدقيق في المديرية تأثرت بعملية نقل الصلاحيات وتم استيعابها من خلال الجولات التدقيقية والتنسيق مع شعب التدقيق الموجودة في المؤسسات البلدية لغرض اجراء العمليات التدقيقية على الاعمال البلدية ومعالجة الاخطاء واجراء التصحيحات، تعبر النسبة عن زيادة الجولات التدقيقية لتدقيق ومتابعة الاعمال البلدية التي شهدت الزيادة في بعض الانشطة والتي يعبر عنها وارتباطها بزيادة المؤشرات مثل المخاطبات الصادرة والموازنة وتشكيل اللجان التحقيقية والعقوبات وكتب الشكر والتقدير لأجل الحفاظ على المال العام عن طريق التعريف بالتشريعات واجراءات التدقيق.

رابعاً. **تحليل الأنشطة الفنية:** تشمل اعمال ومهام شعب المديرية (التخطيط والمتابعة، وتنظيم المدن) ونعرض اهم الأنشطة التي تأثره بنقل الصلاحيات وعددها (3) مؤشرات للأداء البلدي، وسيتم توضيحها وفق الجدول (4) وتحليلها ومناقشتها، لبيان نسبة التغيير في الاداء للأنشطة الفنية وكما يأتي:

الجدول (4): تحليل التغيير للأنشطة الفنية

ت	الأنشطة الفنية	قبل نقل الصلاحيات الثاني			بعد نقل الصلاحيات الثاني			نسبة التغيير
		٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧	الوسط (١)	٢٠١٨	٢٠١٩	الوسط (٢)
١	الدورات التدريبية	٥٢	٥٤	٥٧	٥٤	٦٥	٦٢	٦٤
٢	اعداد التصاميم الأساسية	٥	٢	١	٣	صفر	صفر	صفر
٣	اعداد تصاميم قطاعية	٢٧	٥٢	٢٨	٣٥	٣٥	١٢	٢٤

أ. **الدورات التدريبية:** كان الوسط الحسابي (1) يبلغ اعداد (54) دورة تدريبية، فكان الوسط الحسابي لهذه الفترة يبلغ اعداد (64) دورة تدريبية، وبارتفاع نسبته (19%)، وسبب الزيادة في النسبة بعد نقل الصلاحيات يعود الى وجود مركز لتدريب الموظفين في مديرية مجاري ذي قار لتدريب موظفي البلديات، وكذلك فتح دورات في مديرية نقل الصلاحيات في محافظة ذي قار، بالإضافة الى فتح دورات تدريبية في جامعة ذي قار، وفي عام (2019) اصبحت ادارة التدريب والقاء المحاضرات من قبل موظفي البلديات، وهذا يفسر نسبة التغيير لتتناسب مع الوضع الجديد (اللامركزية الادارية).

ب. **اعداد التصاميم الاساسية:** يلاحظ ان الوسط الحسابي (1) يبلغ اعداد (3) تصاميم اساسية وأما الفترة الثانية لم تشهد اعداد اي تصميم وسجلت النسبة انخفاضا (-100%)، يتم اعداد ومصادقة التصاميم الاساسية للمدن ويتضمن استعمالات الارض وتقسيماتها الى قطاعات والتي تحكمها المواد (43، 44، 45) من قانون ادارة البلديات المرقم (164) لسنة 1965 والتي تنتهي باكتسابه الدرجة القطعية ويتعرض المخالف للتصميم للعقاب وعلى البلدية الحفاظ على استعمالات التصميم، وتم نقل صلاحية اعداد التصاميم بموجب البند (5) من الصلاحيات الفنية مرفق قرار مجلس الوزراء (27) لسنة 2018 وتضمنت اعداد التصاميم بالتنسيق مع الوزارة، ونسبة التغيير الكبيرة لا يمكن الميل اليها بالقياس لكون المؤسسات البلدية قامت بأعداد التصاميم ومصادقتها قبل نقل الصلاحيات وبالتالي ان اعداد التصاميم يخضع الى دراسات واجراءات ومسح للأراضي ليتبين ان جميع المؤسسات البلدية (19) قامت بأعداد تصاميمها ومصادقتها ولا تحتاج الى اعداد تصاميم جديد وهذا يفسر النسبة السالبة للتغيير. تعد الموافقة على التصميم الاساسي للمدن وفق اجراءات نص عليها قانون المحافظات غير منتظمة بإقليم المرقم (21) لسنة 2008 في المادة (8/سابع)، لكون مجلس المحافظة هو المختص بالموافقة، وهذا المبدأ اشار اليه مجلس شورى الدولة بقراره المرقم (70)، (قرارات مجلس شورى الدولة، 2014: 129)، وان مؤشر اعداد التصاميم الاساسية لكل البلديات ينسجم مع الزيادة في مؤشرات الاستملاكات وزيادة المساحات الخضراء وتوزيع قطع الاراضي ضمن استعمالات التصاميم الاساسية للمدن.

ج. **اعداد تصاميم قطاعية:** الوسط الحسابي (1) يبلغ اعداد (35) تصميم، الوسط الحسابي (2) اعداد (24) تصميم، والتغيير بالانخفاض نسبته (-31%)، ان انخفاض النسبة في اعداد التصاميم القطاعية يعتبر تطور لكون ان هذا المؤشر يتم أعداده في حالة الاحتياج لإفراقات قطاعية معينة، ويتطلب الاهتمام بالقطاعات الصناعية والخدمية وتوسعة المساحات الخضراء ولكن كل هذا مرتبط بالموازنة وبالإمكان التعويض عن طريق التوجه الى الاستثمار للمدن الصناعية والخدمات لغرض تطوير المدن وتعزيز واردات البلدية وتنظيم الاعمال والمهن وابعادها عن مداخل المدن ووضعها في اماكنها المحدد وفق استعمالات التصميم الاساسي للمدن والاستفادة من اعداد التصاميم القطاعية لتنظيم المدن والخدمات البلدية.

ومما تقدم يتبين ان المؤشرات الخمسة عشر توزعت على، ثلاث مؤشرات لشعبة الموارد البشرية، ومؤشرين للشعبة القانونية، وسبع مؤشرات تخص شعبة (الموازنات، والامور المالية)، وثلاث مؤشرات تخص شعبة (التخطيط والمتابعة، وتنظيم المدن)، خلصت الى تباين بين الارتفاع والانخفاض، خمسة منها انخفضت فكانت نتيجتها سالبة، فيما ارتفعت نتيجة المؤشرات العشرة الاخرى وكانت موجبة، ولا يعني ارتفاع المؤشر دائما مؤشرا للتطور وكذلك الحال بالنسبة الى الانخفاض فكل مؤشر دلالاته، ولذلك كانت نتيجة المؤشرات بين تطور وتدهور كما يوضحها الجدول (5)، كما يأتي:

الجدول (5): خلاصه نسبة التغيير لعملية نقل الصلاحيات

السنة	الانشطة	ت	المؤشر	الوسط (١)	الوسط (٢)	النتيجة	الموقف			
٢٠١٨	الادارية	١	المخاطبات الواردة	٥٦٩٧٢	٣٦٤٥٠	٣٦%-	انخفاض	تطور		
		٢	المخاطبات الصادرة	٢٧٩٧٢	٢٥١٤٩	١٠%-	انخفاض	تطور		
		٣	تغير مدراء المؤسسات	٤	٦	٥٠%	ارتفاع	تطور		
	القانونية	١	تشكيل اللجان التحقيقية	٤٩	٦٠	٢٢%	ارتفاع	تطور		
		٢	مصادقة العقود	١١٠.٨	٦٤٣	٤١%-	انخفاض	تدهور		
	المالية	١	الموازنة السنوية	٢٦٧٤٦	٣٧٦٦٢	٤٠%	ارتفاع	تدهور		
		٢	الواردات	١٨١٣٢	١٩٧٥٧	٨%	ارتفاع	تطور		
		٣	المصروفات	١٢١٨٥	٢٢٤٧١	٨٤%	ارتفاع	تطور		
		٤	المنح المالية	٢٦٣	٨٥٠	٢٢٣%	ارتفاع	تدهور		
		٥	تخصيصات المديرية	١٢٦٩	١٨٦٦	٤٧%	ارتفاع	تدهور		
		٦	مصرفات المديرية	١٢٣٧	١٣١٠	٥%	ارتفاع	تطور		
		٧	الجولات التدقيقية	١٦	١٧	٦%	ارتفاع	تطور		
	الفنية	١	الدورات التدريبية	٥٤	٦٤	١٩%	ارتفاع	تطور		
		٢	اعداد التصاميم الاساسية	٣	صفر	١٠٠%-	انخفاض	تطور		
		٣	اعداد تصاميم قطاعية	٣٥	٢٤	٣١%-	انخفاض	تطور		
المجموع							٥	١٠	٤	١١

يلاحظ وجود أربع حالات تدهور وإحدى عشر حالة تطور، بعدما تم تحليل ومناقشة المؤشرات الموجبة والسالبة واعطاء الاسباب لذلك وتقديم المقترحات للنهوض بالأداء البلدي، ونخلص فيما يخص نقل الصلاحيات للمرحلة الثانية في عام (2018)، من خلال نسب التغيير لمؤشرات الانشطة البلدية، يعد التنسيق الإداري بعد نقل الصلاحيات له الأثر الإيجابي على الأداء البلدي.

خامساً. خلاصه نسبة التغيير للأداء البلدي للإطار العملي: يعرض هذا الجزء من المبحث خلاصة نسبة التغيير الموجبة والسالبة لجميع مؤشرات الأداء البلدي لشعب مديرية بلديات ذي قار التي تأثرت بنقل الصلاحيات الثاني 2018 وعددها (15)، وتوزعت كما يأتي:

1. **الانشطة الادارية:** بلغت عددها (3) منها (1) نسبته موجبه، ومنها (2) نسبتهما سالبة.
 2. **الانشطة القانونية:** بلغت عددها (2) توزعت أحدهم نسبته موجب والاخر نسبته سالبة.
 3. **الانشطة المالية:** بلغت عددها (7)، وجميعها نسبتهما موجبة.
 4. **الانشطة الفنية:** بلغت عددها (3)، منها (1) نسبته موجبة، ومنها (2) نسبتهما سالبة.
- ومما تقدم وبعد تحليل ومقارنة الانشطة وعددها (15) مؤشر اداء بلدي ليتبين ان مؤشرات الانشطة الموجبة بلغت (10) مؤشر، ومؤشرات الانشطة السالبة بلغت (10) مؤشر، وسيتم عرض نتائجها وفق الجدول المرقم (6)، وكما يأتي.

الجدول (6): خلاصه نسبة التغيير لعملية نقل الصلاحيات

السنة	الانشطة الادارية		الانشطة القانونية		الانشطة المالية		الانشطة الفنية		المجموع		نسبة النجاح
	تطور	انحدار	تطور	انحدار	تطور	انحدار	تطور	انحدار	تطور	انحدار	
٢٠١٨	/	٣	١	١	٣	٤	/	٣	٤	١١	٧٣٪
نسبة النجاح	١٠٠٪	٥٠٪	٥٧٪	١٠٠٪	٧٣٪						

يلاحظ على جدول نتائج مؤشرات الاداء البلدي انها قد خلصت الى التباين بين الانحدار والتطور، لتبين مدى تأثير التنسيق الاداري على الاداء البلدي طيلة الفترة الزمنية للبحث، وحسب الاسباب والمبررات لها، وعند تحليل النتائج بصورة افقية نجد ان (4) مؤشرات سجلت الانحدار و (11) مؤشر سجل التطور وبنسبة نجاح بلغت (73%)، وعند تحليل نتائج الجدول بصورة عمودية نجد الأنشطة الادارية ثلاث مؤشرات وبنسبة نجاح بلغت (100%)، ومؤشر الأنشطة القانونية انقسمت الى حالة انحدار وحالة تطور وبنسبة نجاح بلغت (50%)، ومؤشرات الأنشطة المالية انقسمت الى ثلاث حالات انحدار واربع حالات تطور وبنسبة نجاح بلغت (57%)، ومؤشرات الأنشطة الفنية بلغت ثلاث حالات تطور ونسبة نجاحها بلغت (100%)، لتبلغ نسبة النجاح (73%)، ويمكن القول ان عملية نقل الصلاحيات نجحت ودور التنسيق بتطوير وتحسين الاداء البلدي.

المبحث الرابع: الاستنتاجات والتوصيات

أولاً. الاستنتاجات:

1. تبين ان نقل الصلاحيات ليس بشكل كامل لاحتفاظ الوزارة ببعض الصلاحيات، وان النقل كان على مراحل لذا ولد الاربك بالعمل الاداري، وأثر على تنسيق بعض الأنشطة البلدية.
2. الهيكل الوظيفي الحالي للمديرية يعد من معوقات تطبيق اللامركزية الادارية وتنسيق وتنظيم الاعمال البلدية، وكذلك عدم تعديل اصناف المؤسسات البلدية ليعطيها حرية اوسع بالتصرف بالإيرادات والانفاق البلدي لتناسب الزيادة السكانية والتوسع العمراني.
3. ضعف الاهتمام بالعاملين وتهيئة المستلزمات التي تناسب اللامركزية، وكذلك عدم الاهتمام بعمال التنظيفات وعدم اكمال التعاقد لضمان الحقوق الاجتماعية والتقاعدية بما يتناسب مع اللامركزية وتعزيز المشاركة وتقليل الروتين لتحقيق الرضا الوظيفي وتحقيق النتائج المطلوبة.
4. التدخلات بالأنشطة البلدية تضعف عملية التوجيه للمدير، ويمكن ان تؤثر بالأداء البلدي، وكذلك تعدد الجهات الرقابة والمتابعة والتي قد تؤدي لضعف مستوى الرقابة.
5. توجد علاقة بين التنسيق والاداء البلدي وخاصة بعد نقل الصلاحيات على الرغم من ضعف التخصيصات المالية لتمويل النشاطات البلدية والتي لا تتناسب مع حاجات المواطنين ومتطلباتهم.
6. ضعف قاعدة البيانات والمعلومات لكونها غير متكاملة في المديرية لبيان جميع الأنشطة والاداء البلدي والتي قد تضعف الوظائف الادارية من الرقابة وتنسيق وتنظيم الأعمال البلدية.
7. ان تجربة اللامركزية الادارية تعد خطوة في الاتجاه الصحيح بالرغم مما شاب العملية من الصعوبات والمشاكل لكنها تستحق التقدير لكونها تعزز المشاركة بتحقيق الاهداف وتنمي الابتكارات وتقديم الافكار التي تتولد من الصعوبات، وتقديم المعالجات لتطوير الاداء البلدي.

ثانياً. التوصيات:

1. توضيح السياسات العامة والصلاحيات الوزارية بشكل دقيق لتجنب تداخل الاختصاصات بين الوزارة والمحافظات واعداد هيكل تنظيمي يتناسب مع اهداف اللامركزية الادارية ورفع المستوى الاداري لمديرية بلديات ذي قار الى مستوى مديريةية عامة بموجب القانون المرقم (12) لسنة 2011.
2. استحداث شعبة التنسيق بالهيكل الوظيفي لتساعد بأعداد المخاطبات الادارية وتنظيم العمليات الخدمية ودراسة المشاريع البلدية ووضع المواصفات لها، والمشاركة بأعداد الدورات التطويرية لتحفيز قدرات الموظفين والعاملين وتمكينهم من تقديم الافكار لتطوير الاداء البلدي.

3. زيادة التخصيصات المالية للمديرية وتعديل اصناف الدوائر البلدية بموجب قانون ادارة البلديات المرقم (165) لسنة 1964 ليناسب الزيادة السكانية وزيادة صلاحياتها بالأنفاق البلدي.
4. منح مديرية البلديات في ذي قار الشخصية المعنوية، وفق القانون لكي تتمتع بالحقوق واستعمال الصلاحيات في تقديم الخدمات، ولكي تتسق اعمالها وتهتم بموظفيها وعاملاتها بشكل أفضل.
5. تخويل جزء من صلاحيات الى مدير البلديات ومدراء المؤسسات البلدية لتنسيق الخدمات البلدية وان تخضع للرقابة المستمرة لأجل تقييم الاداء البلدي بما يتناسب مع نظام اللامركزية.
6. التأكيد على الارشفة الإلكترونية واناطة مسؤوليتها الى وحدة الحاسبة في كل المؤسسات البلدية، وتفعيل الموقع الالكتروني لتقليل الروتين وخاصة في توزيع الاراضي وتفعيل (نظام اجازات البناء)، المرقم (2) لسنة 2016 بنظام النافذة الواحدة.

المصادر

أولاً. المصادر العربية:

أ. الرسائل والأطاريح

1. ابو مصبح، مطيع ابراهيم، (2016)، أثر العوامل التنظيمية على تطبيق اللامركزية الادارية في المؤسسات الحكومية الفلسطينية، رسالة ماجستير في ادارة الاعمال، كلية التجارة، الجامعة الاسلامية، غزة.
2. الدهلكي، إبراهيم حسن علي، (2016)، المشاكل والصعوبات التي تواجه عملية نقل الصلاحيات، بحث دبلوم العالي في الادارة المحلية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
3. الساعدي، عباس رحيمة غانم، (2019)، التمويل وانعكاسه على الاداء البلدي في بلديات محافظة ميسان، بحث دبلوم العالي المعادل للماجستير في إدارة البلديات، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
4. الوادي، حيدر يوسف عزيز، (2017)، محاور نقل الدوائر الفرعية واختصاصاتها الى المحافظات غير المرتبطة بإقليم على وفق القانون وتأثير ذلك في أدائها، بحث دبلوم العالي في التخطيط الاستراتيجي، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة.

ب. الدوريات:

1. عز الدين، هاني حامد، (2016)، أثر تفويض الصلاحيات على كفاءة الجهاز الاداري في المؤسسات الحكومية، ورقة علمية، مقدمة الى مؤتمر التنمية الادارية-الواقع والطموح، جامعة الجوف، الرياض.

ج. الكتب:

1. جواد، شوقي ناجي، (2010)، المرجع المتكامل في ادارة الاعمال، الطبعة الاولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان.
2. حياوي، نبيل عبد الرحمن، (2007)، اللامركزية والفيدرالية، الطبعة الثالثة، المكتبة القانونية، بغداد.
3. حياوي، نبيل عبد الرحمن، (2011)، قوانين الخدمة المدنية والملاك والرواتب والانضباط وسائر التشريعات الوظيفية العامة، الطبعة الثالثة، شركة العاتك لصناعة الكتب، القاهرة.
4. الخالدي، ابراهيم بدر شهاب، (2011)، معجم الادارة، الطبعة الاولى، دار اسامة للنشر والتوزيع، عمان.

5. زايد، مصطفى، (2007)، المرجع الكامل في الاحصاء، الطبعة الاولى، مطابع الدار الهندسية، القاهرة.
 6. العبودي، عثمان سلمان غيلان، (2010)، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، الطبعة الاولى، المكتبة الوطنية، بغداد.
 7. عرفة، سيد سالم، (2012)، اتجاهات حديثة في ادارة التغيير، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان.
 8. عطية، حامد سوادى، (بلا)، العملية الادارية مهارات نظرية ومهارات تطبيقية، مطبعة معهد الادارة العامة، الجزائر.
 9. قحف، عمار والعلو، ساشا والعواك، عبد الحميد وطلاع، معن والعبد الله محمد وصديق، محمد والدسوقي، ايمن وملا رشيد، بدر ونرش، بشار، (2018)، حول المركزية واللامركزية في سورية: بين النظرية والتطبيق، مركز عمران للدراسات.
 10. مبارك، فرح ضياء حسين، (2013)، الحكومات المحلية، دار الجواهري، بغداد.
 11. المعاني، ايمن عودة، (2010)، الادارة المحلية، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.
 12. النعيمي، صلاح عبد القادر، (2013)، الادارة، الطبعة العربية، عمان.
 13. النمر، سعود بن محمد وخاشقجي، هاني يوسف ومحمود، محمد فتحي وحمزاوي، محمد سيد، (2013)، الادارة العامة الاسس والوظائف والاتجاهات الحديثة، الطبعة السادسة، مكتبة الشقيري، الرياض.
 14. وارد، محمد قاسم، (2004)، تاريخ الادارة في العراق، دار الجميع للطباعة والنشر، بغداد.
 15. الوجاح، فراس، (2018)، النظام القانوني لأعضاء مجالس المحافظات بين الحقوق والواجبات، الطبعة الاولى، الرافد للمطبوعات، بغداد.
- د. فتاوى وقرارات مجلس الدولة:**
1. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، (2014) م، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، شركة الانس للطباعة، بغداد.
 2. قرارات مجلس الدولة وفتاواه، (2017) م، مجلس الدولة، بغداد.

ثانياً. المصادر الأجنبية:

A. Journals & periodicals & essa:

1. Al-Jammal, Hamdan Rasheed, Al-Khasawneh Akif Lutfi, & Hamadat, Mohammad Hasan, (2015), The impact of the delegation of authority on employees' performance at great Irbid municipality: case study. International Journal of Human Resource Studies 5.3: 48-69
2. Shekari, Gholamabbas, Naieh, Masoud Moshizadeh and Nouri, Seid Reza, (2012), Relationship between delegation authority process and rate of effectiveness (case study municipality regions of Mashhad), Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business 4.5: 870-889.

B. book:

1. Aguinis, Herman, (2013), Performance management, Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hal, USA.
2. Certo, Samuel C., & Certo, Trevis, (2012), Modern management, Pearson/Prentice Hall New Jersey, USA.