



ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال نقل الصلاحيات الوزارية الى الحكومة المحلية في محافظة النجف الأشرف
(دراسة حالة في بلدية النجف الأشرف)*

عادل عبد كاظم
مديرية بلدية النجف الأشرف
وزارة الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة
adilalmoussa@gmail.com

أ.م.د ندى اسماعيل جهوري
كلية الادارة والاقتصاد / جامعة بغداد
nada.qammach@yahoo.com

المستخلص

هدف الباحثان من خلال الدراسة الحالية الى تقييم ترسيخ مبدأ اللامركزية الادارية في العراق بعد نقل الصلاحيات الوزارية للحكومة المحلية في محافظة النجف الاشرف، وخصوصا ان اللامركزية في العراق قد مرت بعدة مراحل بسبب اختلاف الأنظمة السياسية حتى وصلت الى الحكم المحلي المتمثل بقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المرقم (21) لسنة 2008 المعدل، وتختلف الدول في شكلها واسلوب تنظيمها الاداري، وقد تتحول من دولة مركزية بسيطة الى دولة لامركزية، ويعتمد ذلك على تنوع المجتمعات التي تتأسس فيها تلك الدول من حيث واقعها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وتتنوع أساليب الادارة تبعا للظروف المحلية إذ تتفاوت الخدمات المحلية من منطقة الى اخرى وحسب بنيتها الجغرافية، وتعد اللامركزية الإدارية من أهم أساليب التنظيم الإداري للدولة المعاصرة، ويقضي نظام اللامركزية الإدارية استقلال الحكومة المحلية بالصلاحيات والاختصاصات الخاصة بها لتمارسها وفقا للدستور والتشريعات التي تصدر من السلطة المركزية، وتكمن أهمية البحث في ان تقييم اللامركزية الادارية من حيث التطبيق له مردود ايجابي يسهم في التعرف على مواطن القوة أو الضعف، وتمثلت مشكلة البحث في قياس وتقييم الأهداف التي تعكس تطبيق مبادئ اللامركزية الادارية في محافظة النجف الاشرف، ولهذا الغرض قام الباحثان بدراسة حالة بلدية النجف، وقد أجرى الباحثان المقابلات مع عينة مختارة من مسؤولي الشعب والاقسام المهمة في بلدية النجف الاشرف، ووظفت لهذا الغرض قائمة فحص وتحليل الفجوة، وتم تحليل البيانات المتوفرة باستخدام المعادلات الرياضية الخاصة بالقائمة، واثبت البحث ان عملية التقييم طبقا للابعاد المتعلقة بترسيخ مبدأ اللامركزية الادارية، قد حققت نسبة مطابقة لأبعاد البحث بمعدل (61%)، وعلى الحكومة المحلية تقليل حجم الفجوة من خلال مراعاة كل ما جاء بالتوصيات التي ذكرها الباحثان من اجل اكمال نجاح بقية الاهداف ومعالجة الاحتياجات المحلية .

مصطلحات الدراسة : اللامركزية الادارية، أشكال اللامركزية الادارية

* البحث مستل من رسالة الدبلوم العالي المعادل للماجستير الموسومة: تقييم أداء نقل الصلاحيات الوزارية الى الحكومة المحلية / (دراسة حالة في بلدية النجف الأشرف) .



Evaluate the reality of the local government after the transfer of ministerial Authorities to it (A case study in the municipality of Najaf)

Abstract.

The researchers aimed, through the current study, to evaluate the consolidation of the principle of administrative decentralization in Iraq after the transfer of ministerial authorities to the local government in the province of Najaf, especially since decentralization in Iraq has gone through several stages due to the different political systems until it reached the local government represented by the law of the irregular provinces in the numbered region (21) for the amended year 2008, and countries differ in their form and method of administrative organization, and may transform from a simple central state to a decentralized state, and this depends on the diversity of the societies in which these states are established in terms of their political, economic and social reality, and management methods vary according to local conditions where they vary Local services from one region to another and according to their geographical structure, and administrative decentralization is one of the most important methods of administrative organization of the contemporary state, and the system of administrative decentralization requires the independence of the local government with its own authorities and competencies to be exercised in accordance with the constitution and legislation issued by the central authority, and the importance of research lies in that the evaluation of administrative decentralization In terms of application, it has a positive impact that contributes to identifying strengths or weaknesses, and represents The problem of the research is in measuring and evaluating the goals that reflect the application of the principles of administrative decentralization in the Najaf governorate, and for this purpose, the researchers studied the case of the municipality of Najaf. The gap, and the available data were analyzed using the mathematical equations for the list, and the research proved that the evaluation process according to the dimensions related to the consolidation of the principle of administrative decentralization, has achieved a percentage matching the dimensions of the research at a rate of (61%), and the local government should reduce the size of the gap by taking into account all the recommendations Which the researchers mentioned in order to complete the success of the rest of the goals and address the local needs.

Study terms: administrative decentralization, forms of administrative decentralization

المقدمة

ان التنظيم الإداري في الدولة المعاصرة يقوم على أساسين؛ الأول يتمثل بالمحافظة على وحدة الدولة وتماسكها من خلال تركيز السلطة والتفرغ لإدارة القضايا القومية التي تهتم جميع أفراد الدولة ويتحقق ذلك بإتباع التنظيم الإداري المركزي، والأساس الثاني يتطلب إشراك سكان الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية والمستقلة عن السلطة المركزية الاتحادية من أجل ممارسة شؤونهم المحلية ضمن حدود جغرافية معينة ويتحقق هذا بإتباع التنظيم الإداري اللامركزية، وتتجسد صورة اللامركزية الإدارية



Journal of Faculty of Administration and Economics



الإقليمية ضمن النشاط الإقليمي للدولة عندما يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محددة من الدولة تتمثل في المحافظات والأقضية والنواحي والبلديات طبقاً للنظام القانوني الذي يرسمه المشرع بما يترتب على ذلك من ممارسة للحقوق المعترف بها للشخص المعنوي .

ويتضمن معنى اللامركزية الإدارية محتوى ديمقراطياً يضمن احترام قرار الشعوب، بل أن اللامركزية هي أحد تطبيقات النظام الديمقراطي، وهي تعبير يعكس نضوج الوعي الديمقراطي، فاللامركزية والنظام الديمقراطي كلاهما يهدفان إلى إشراك الشعب في إدارة شؤونه العامة، وقد أثبتت التجارب بأن تطبيق اللامركزية يكون أكثر نجاحاً في الأنظمة السياسية الديمقراطية لتوفر المزايا التي تؤهل تطبيق اللامركزية في رفع الأعباء عن الحكومات وتعطي فرصة للشعوب في إدارة شؤونها لأنها الأقرب في معرفة احتياجاتها وتطلعاتها المستقبلية .

وقد شهدت السنوات الماضية اهتماماً متزايداً بموضوع اللامركزية في الحكم المحلي كمنهج دراسي والعمل على دعم فكرة الأخذ بها، وتوفير كل عوامل النجاح لتطبيقها بشكل سليم لغرض تلبية احتياجات المجتمعات والتخفيف من أعباء السلطة المركزية .

وفيما يخص شأن العراق، فإن تبني وتطبيق اللامركزية الإدارية قد تجسد بعد (4 / 9 / 2003م)، وتم تثبيت ذلك دستورياً في قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت لعام 2004 م والدستور العراقي الدائم لعام 2005 م، وما أعقبه من تشريع لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته في عام 2013، وعلى وفق هذه النصوص الدستورية والقانونية أصبحت المحافظات غير المنتظمة بإقليم مرتبطة بتطبيق اللامركزية الإدارية ما عدا إقليم كردستان - الذي يتمتع بالفيدرالية، ولأجل ذلك دفعنا الحاجة إلى البحث في تقييم تطبيق الصلاحيات التي ترسخ مبدأ اللامركزية الإدارية .

وفي ظل عملية نقل الصلاحيات فإن جميع الإدارات المحلية في المحافظات قد أصبحت تركز على ركيزتين أساسيتين هما (حجم الصلاحيات المنقولة، والمشاركة الواسعة)، وبالتزايد المستمر للمهام والصلاحيات المنقولة من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية أصبح لزاماً على الحكومات المحلية أن تعد العدة من أجل إعداد البرامج والآليات اللازمة والضرورية للعمل وفق تلك المهام وإدارتها بالشكل الصحيح والمناسب من أجل تلبية احتياجات المجتمع المحلي ومعالجة المشاكل والقضايا التي تواجههم، وبما أن الحكومة المحلية مكونة من دوائر حكومية تمثل كوحدات اجتماعية لتحقيق أهداف معينة (عامة)، فإذا تمت عملية نقل الصلاحيات حسب الأهداف المرجوة لها، فإنه سوف تقلل كثيراً من الجهد والوقت وترفع من مستوى التنمية الاقتصادية، وذلك لقرب الحكومة المحلية من الحدث الذي يحصل ضمن نطاق العمل الإداري المحلي .

ونظراً لهذه الأهمية الخاصة بواقع نقل الصلاحيات فإنه لا بد من تقييمه واقعياً من جميع الجوانب أو من حيثيات مختلفة بالاعتماد على مجموعة من المعايير والمؤشرات التي صممت لهذا الغرض .

وفي الوقت الذي تسعى فيه الإدارات المحلية في الحصول على الصلاحيات المناسبة التي تمكنها من إنجاز المشاريع الخدمية والإستراتيجية في محافظاتنا، فإننا نرى أنه بعد نقل الصلاحيات ثمة إشكالية قد واجهت الإدارات كافة سواء على مستوى الحكومة الاتحادية أو على مستوى الحكومات المحلية في الإقليم



والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبدت تكمن هذه الاشكالية في مدى واقعية تحقيق عملية نقل الصلاحيات للأهداف المطلوبة التي تتمثل بتطبيق مبدأ اللامركزية الادارية والاهداف التي نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المرقم (21) لسنة 2008 المعدل .

وقد تم اختيار هذا البحث لعدم وجود دراسات سابقة تناولت العنوان بصورة مركزة، نعم بعض الدراسات تناولت متغير البحث من جوانب اخرى مختلفة، ولكون ان الباحثين موظفا في مديرية بلدية النجف الاشرف فانه تم اختيارها كحالة دراسية لاجراء البحث، وسيتم عرض البحث في اربعة مباحث، لذا سيكون الفصل الاول عبارة عن مطلبين، إذ تم تخصيص المطلب الاول الى منهجية البحث وعرض مشكلة البحث وتساؤلاتها وأهمية البحث وأهدافه، وبيان منهج البحث والادوات المستخدمة في البحث وحدود البحث ومجمع البحث وعينته، وسيتناول المطلب الثاني بعض من الدراسات السابقة، ثم كان المبحث الثاني مخصص للإطار النظري الخاص باللامركزية الادارية واشكال اللامركزية، اما المبحث الثالث فهو عبارة عن الوسائل التحليلية وتحليل البيانات التي تم الحصول عليها من خلال المقابلات الشخصية وقائمة فحص وتضمن مطلبين اساسيين هما : وسائل تحليل بيانات ابعاد البحث وعرض وتحليل بيانات ونتائج أبعاد البحث، واخيرا المبحث الرابع الذي احتوى على ما توصل اليه الباحثان من استنتاجات وتوصيات.

المبحث الأول : منهجية البحث وبعض الدراسات السابقة

أولاً : منهجية البحث

مشكلة البحث

بعد أن تم نقل الصلاحيات الوزارية الى الحكومات المحلية استنادا الى قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المرقم (21) لسنة 2008 المعدل ، ومن هنا بدأت تتضح ملامح مشكلة وهي هل انه فعلا قد اتضحت ملامح ترسيخ مبدأ اللامركزية الادارية من خلال عملية نقل الصلاحيات .

وبالرغم من انه توجد دراسات سابقة قد تطرقت الى بعض العوامل او المتغيرات التي تؤثر وتتأثر بنقل الصلاحيات ؛ لكنها لم تتطرق الى قياس تطبيق اللامركزية الادارية من خلال عملية نقل الصلاحيات في ظل الظروف الواقعية لبيئة العمل في الحكومات المحلية .

فتكمن إشكالية البحث في قياس مدى تحقق تطبيق مبدأ اللامركزية الادارية بعد نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الإدارات المحلية في المحافظات .

أهمية البحث

تتمثل أهمية البحث من خلال أهمية الحكومة المحلية ودورها الاساس في ممارستها للصلاحيات المنقولة، وإن الإهتمام بتقييم نقل الصلاحيات وتطبيق مبدأ اللامركزية الادارية يساهم في التعرف على مواطن القوة أو الضعف في هذه العملية، و كما أن تبني نظاما مدروسا لتقييم نقل الصلاحيات يساهم في منح الحكومة المحلية دورا رقابيا يمثل صماما للأمان ومفتاحا للارتقاء ينعكس تأثيره على الواقع الخدمي والاقتصادي للمحافظة بصورة عامة وعلى مديرية بلدية النجف الاشرف التي تعتبر من اهم المؤسسات التي تقع ضمن مسؤوليات الحكومة المحلية، وإضافة الى ما تقدم فانها تساهم في تقويم وتطوير نظام اللامركزية في العراق، وأن ندرة الدراسات في هذا المجال يمكن أن تضاف لأهمية هذه البحث المقترح.



أهداف البحث

- يهدف هذا البحث إلى تقييم مستوى تحقيق أهداف نقل الصلاحيات في ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية في الحكومة المحلية في محافظة النجف الأشرف .
- وبناءً على ما تقدم فإن هذا البحث يهدف إلى تحقيق الغايات الرئيسية الآتية :
1. توضيح الأبعاد النظرية لموضوع اللامركزية الإدارية .
 2. يمكن ومن خلال هذا البحث الوقوف على مواطن الضعف والقوة في العمل الإداري للحكومة المحلية لمحافظة النجف الأشرف بصورة عامة ولدى مديرية بلدية النجف الأشرف بصورة خاصة، والاستفادة منه في عمليات التقويم والتطوير في الدراسات اللاحقة .
 3. إثراء المكتبة العراقية بمزيد من الأبحاث حول العوامل المتعلقة بترسيخ وتطوير مبدأ اللامركزية الإدارية وطرحه كمثالاً يحتذى به لتطبيقه في المجتمعات النامية .
 4. تحديد أهم التوصيات التي يمكن أن تسهم في ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية وتقويم عملية نقل الصلاحيات في الحكومات المحلية .

مجتمع البحث وعينه:

- 1- مجتمع البحث: تم اختيار مديرية بلدية النجف الأشرف لتطبيق الجانب العملي من البحث .
 - 2- مسوغات ومبررات اختيار موقع البحث :
- اختار الباحثان بلدية النجف الأشرف أن تكون مجتمعاً للبحث الحالي، وذلك لكونها مرفقاً خدمياً مهماً ومورداً اقتصادياً أساسياً في محافظة النجف الأشرف، فهي تعكس مستوى الأداء الحكومي ونافذة مهمة لتقييم أداء الحكومة المحلية، وخصوصاً أنها تمثل واجهة المحافظة التي يرتادها سنوياً عشرات الملايين من الزوار والسائحين المحليين منهم والأجانب، ولكون أحد الباحثين كان موظف في مديرية بلدية النجف الأشرف، الأمر الذي حفز الباحثان لاختيارها موقعاً للجانب العملي للبحث.
- 3- عينة البحث :

تم اختيار عينة البحث من المستويات الإدارية (العليا والوسطى والتشغيلية) في محافظة النجف الأشرف ومديرية بلدية النجف الأشرف ورؤساء أقسام وذلك لأن أبعاد البحث، تبرز أهميتها بشكل أكبر ضمن هذه المستويات، وعلى هذا فإن العينة كانت عينة عمدية (قصدية)، من المديرين بمختلف اختصاصاتهم .

حدود البحث :

كانت الحدود الزمانية والمكانية للبحث كما يلي :

الحدود البشرية : مدراء الأقسام ومسؤولي الشعب الإدارية في مديرية بلدية النجف الأشرف من كلا الجنسين (ذكور وإناث)

الحدود المكانية : تم إجراء البحث في مديرية بلدية النجف الأشرف .

الحدود الزمانية : تتمثل بمدة إعداد البحث عملياً في بلدية النجف الأشرف، والتي شملت مدة الزيارات الأولية لتشخيص مشكلة البحث، ومدة الحصول على البيانات المطلوبة للبحث وتثبيتها على قوائم الفحص التي امتدت من شهر كانون الثاني لسنة 2021 ولغاية شهر نيسان لسنة 2012 .



✚ الوسائل الإحصائية المستعملة في البحث :

تم اعتماد الوسائل الآتية في عملية تحليل البيانات :-

1. قائمة فحص وتحليل الفجوة (Gap Analysis Checklist) ذات المقياس السباعي.
2. استخدام مجموعة من القوانين الحسابية بعد اجراء المقابلات الشخصية من اجل تحليل الإجابات والبيانات التي تم الحصول عليها وهي :-
- الوسط الحسابي : يستخدم لغرض إيجاد المعدل الصحيح لمجموع الإجابات في قائمة الفحص .
- النسبة المئوية للمطابقة : تستخدم لغرض تحديد مقدار مطابقة البيانات العملية مع ابعاد البحث .
- النسبة المئوية لحجم الفجوة : تستخدم لغرض تحديد مقدار الفجوة بين البيانات العملية وبين ابعاد البحث .

ثانيا : بعض الدراسات السابقة :

وسوف نستعرض جملة من الدراسات السابقة منها دراسة (الزيدي والجبوري، 2013) وعنوانها (اللامركزية والحكم المحلي) وكان هدفها توضيح العلاقة ما بين السلطة المركزية والهيآت المحلية من خلال قيام الأولى بنقل جزء من صلاحياتها الى هذه الحكومات وتطبيق اللامركزية ، واستعملت المنهج التحليلي النظري، وأبرز استنتاجاتها انها توصلت إلى ترسيخ مبدأ الديمقراطية واعداد قيادات محلية وقومية مستقبلية من خلال اشراك المواطنين المحليين .

أما دراسة (الشمرى والعنزي، 2015) التي عنوانها (آثار اللامركزية الإدارية الاقليمية في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان) فقد هدفت الى معرفة الصلاحيات الممنوحة للمحافظات، ومعرفة دوافع تطبيق اللامركزية الإدارية الاقليمية، واستعملت المنهج التحليلي النظري، و أبرز استنتاجاتها بانها توصلت إلى انه تم منح صلاحيات اكبر في مجال اللامركزية الادارية و على المستوى التشريعي والرقابي من خلال اجراء التعديلات بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ .

ودراسة (وتوت، 2015)، التي بعنوان (اللامركزية والانتقال الديمقراطي في العراق من تمرد الحفيد وجمهورية البصرة الى الاقليم)، وهدفها توضيح أهمية الانتقال الديمقراطي ودوره في تفعيل اللامركزية او الحكم المحلي في العراق سواء كان الانتقال ادارية او سياسيا، ومنهج البحث المستعمل كان منهج تحليلي نظري، و أبرز استنتاجاتها بأنه يوجد تداخل اداري ما بين الحكومة المركزية و الهيآت المحلية، وان التحكم في اليات التمويل للخطط المحلية يخضع للمركزية القوية، مع بطء انسياب التمويل لإكمال المشاريع المحلية.

أما دراسة (الياسري: 2017) .وعنوانها (اللامركزية المالية ومدى إمكانية تطبيقها في العراق في ظل تخصيصات الموازنة العامة للدولة - دراسة استطلاعية لأعضاء المجلس ومدراء الدوائر المحلية في محافظة كربلاء.)، وهدفت الدراسة الى الوقوف على مدى مساهمة نظم الإدارة المحلية في تحسين أوضاع المجتمع المحلي في المحافظات، و معرفة مدى التقارب بين نظم الإدارات المحلية والحكومة الاتحادية،



وكيفية بناء نظام لا مركزي موحد بينها، بالإضافة الى دراسة وتحليل مفهوم اللامركزية المالية بأبعاده المختلفة، والاطلاع على المفاهيم الجديدة حول اللامركزية الإدارية والمالية والتي تعزز قدرة الوحدات المحلية على مسايرة التقدم التكنولوجي والقيم الإدارية المتمثلة في الشراكة والشفافية والمساءلة المالية، وكان المنهج المستعمل في الدراسة هو المنهج الوصفي والمنهج التطبيقي، وإن أبرز الاستنتاجات تمثلت بأن ما يصلح لدولة ما أو لإقليم قد لا يصلح لدولة أو إقليم آخر، إذ يحتاج تطبيق اللامركزية توافر المناخ الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الملائم من حيث عناصره وتكويناته وإجراءاته، وإن اللامركزية المالية نظام معقد وديناميكي، وإن بناء اللامركزية المالية يتطلب بناء القدرات ووضع الخطط التنموية وتحسين أنظمة الإدارة المالية للأداء على مستوى الأقاليم والمحافظات، وتطبيق قيم الشفافية والمساءلة المالية في عملية وضع الموازنة في جميع مراحلها .

المبحث الثاني : اللامركزية الادارية

تعريف اللامركزية الادارية

ان كلمة اللامركزية لها مضامين متعددة وذلك بحسب الصفة التي ترافقها فيمكن أن تكون اللامركزية الوظيفية أو اللامركزية الإدارية وتوجد أيضا اللامركزية السياسية والتي تسمى (النظام الفيدرالي)، وتعرف بأنها أسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع الاختصاصات الوظيفية الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية، ولكنها تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية (بدير والبرزنجي، 2007 : 121) .

وبحسب فقهاء القانون العام يؤخذ باللامركزية لوجود نوعين من المصالح في الدولة ؛ قومية عامة وهي التي تهتم جميع السكان، ومصالح محلية خاصة وهي التي تهتم إقليميا أو أكثر في الدولة الواحدة، بحيث تتولى السلطات الاتحادية مهمة إشباع الرغبات العامة القومية، في حين يلقي على عاتق هيئات الإدارة المحلية مهمة إشباع الحاجات المحلية .

وتعرف اللامركزية الادارية بأنها شكل من الاستقلالية الادارية لبعض اجهزة الدولة لإدارة الخدمات العامة، وتخضع لسياسة ورقابة الدولة (حياوي، ٢٠٠٧ : ٢٩) .

وتعرف ايضا بأنها منح نوع من الاستقلال الذاتي للسلطات المحلية ، مع بقاء هذه السلطات مندمجة ضمن هيكلية الدولة العامة (سعد، 2011: 26) .

انواع اللامركزية الادارية :

وقد اختلف كتاب الإدارة وعلمائها ومفكروها في أنواع اللامركزية الإدارية عن كتاب ومفكري القانون الإداري الذين قسموها إلى مرفقية وإقليمية بينما قسمها بعض مفكري علم الإدارة العامة إلى مايلي كما أوردها متربيرغ :

1. اللامركزية العمودية (Vertical Decentralization) : وهي أسلوب إداري يستند إلى تفويض صلاحيات اتخاذ القرار إلى المستويات الإدارية الدنيا ضمن سلسلة السلطة ابتداء من قمة الهرم ومن خلال



الخط الوسطي للهيكل التنظيمي (Mintezberg, 1985 , 188)، ويقسم هذا النوع الى قسمين هما اللامركزية العمودية الاختيارية واللامركزية العمودية المتوازنة .

2. اللامركزية الأفقية (Horizontal Decentralization) : هي عملية تحويل صلاحيات اتخاذ القرارات من المدراء إلى المختصين من غير المدراء سيما كانوا (محللين، مساعدين، مختصين، أو عمال تشغيليون)، أي بمعنى أنها تحويل صلاحيات اتخاذ القرارات خارج نطاق خط السلطة أو خط التنظيم من خلال تقديم النصح والمشورة لمدراء خط السلطة (Mintezberg, 1985 , 188-192).

أركان اللامركزية الإدارية

ان من اهم اركان اللامركزية الادارية التي على اساسها يتم تطبيق مبادئ اللامركزية وكما يلي : (عرفة، 2012 : 171)

3. وجود مصالح محلية معترف بها ومتميزة عن المصالح الوطنية .
4. الاعتراف القانوني بالشخصية المعنوية .
5. المجالس مستقلة في ممارسة اختصاصها وتحت اشراف السلطة المركزية .
6. الرقابة من قبل السلطة المركزية .
7. مفهوم جديد يستجيب لرغبات واحتياجات المواطنين .

مزايا اللامركزية الإدارية:

يعد أسلوب اللامركزية من الاساليب الناجحة في المنظمات الحديثة لما تتمتع به من التنظيم الاداري الامر الذي ادى الى اعتماده في كثير من المنظمات، ويمكن بلورة أهم مزايا اللامركزية وكما يلي :

1. يترتب على النظام اللامركزي من الناحية الاجتماعية ظهور نوع من التضامن والتعاون فيما بين أفراد الجماعة الواحدة فتتطافرت جهودهم من اجل بلوغ هدف واحد منشود (قباي، 1981 : 47) .
2. ويتجاوب نظام اللامركزية المحلية مع الافكار الديمقراطية باشرائه لمواطني الوحدات المحلية في ادارة شئونهم العامة ، ويسمح بتكوين القادة منهم ، ورفع الوعي العام والاهتمام بالمصالح العامة بينهم . ويؤكد الواقع ان كثيرا من زعماء دول الديمقراطيات الغربية كانكلترا وفرنسا وألمانيا والدول الاسكندنافية بدا ظهورهم وتكوينهم كزعماء محليين في أقاليمهم (المصري، 2007 : 204) .
3. يكرس النظام اللامركزي مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة (قباي، 1981 : 110) .
4. وكذلك تقوي السلطة العامة ، وتساعد على نشر نفوذ الحكومة المركزية وهيبته ، مما يساعد على تحقيق الوحدة القانونية والسياسية للدولة ، وتؤدي إلى تجانس النظم الإدارية في الدولة لصدورها جميعها من مصدر واحد ، اي من طرف السلطة الإدارية المركزية ، وتحقق نوعا من المساواة بين الأفراد (الصروخ، 2010 : 90) .
5. ان توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية من شأنه ان يخفف عن كاهل السلطة المركزية (الطهراوي، 2004 : 159) .



6. قدرة الهيئات اللامركزية على إقامة إدارة محلية أكثر فهماً وإدراكاً لحاجات كل اقليم من الوزير المقيم في العاصمة (النجار، 2009 : 89) .

7. تدريب المواطنين على أساليب الحكم النيابي فهم يلمسون عن قرب وبطريق مباشر الآثار الني تترتب على استعمال حقهم الانتخابي في اختيار ممثليهم في مجالس الإدارة المحلية ، وهذا كله يؤهلهم فيما يعد لحسن اختيار ممثليهم للوظائف النيابية (عواد حجاب، 2009 : 179) .

8. تسهم اللامركزية في تأسيس مشروعات اقتصادية تلئم احتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين فيها، لأن المجالس المحلية اقدر عادة من السلطة المركزية على اقتراح أو اقرار المشروع الاقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلية (الخلايلة، 2010 : 125) .

الشروط الواجب توفرها لنجاح اللامركزية الادارية

لنجاح تطبيق اللامركزية بأشكالها ومستوياتها المختلفة لابد من توافر عدة شروط لازمة والتي يمكن ايجازها وهي كالآتي:-

1- ايجاد نوع من التوازن بين الإدارة العليا والمستويات الإدارية المتعددة لهذا لابد أن نأخذ بنظر الاعتبار طبيعة النظام والتحول التدريجي المنظم.

2- أن تطبيق اللامركزية لابد أن يرافقها وبشكل تدريجي نوع من اللامركزية المالية أو على الأقل الصلاحيات ولذلك لتوليد الإيرادات لكي تتمكن المستويات الإدارية المختلفة من ممارسة المسؤوليات وانجاز الواجبات والمهام الملقة على عاتقها (Kaelin,2002:11) .

3- لا بد من بقاء الثقافة التنظيمية لدى الأفراد العاملين داخل التنظيم بالمستويات الدنيا عن توضيح مفهوم اللامركزية وتعزيز مكانتها وبمساعدة من الإدارة العليا، فضلاً عن وجود نظام ذاتي لتعزيز القدرات والمهارات.

4- يجب أن تتعامل السلطة المركزية مع الأقاليم على أساس أن هناك أقاليم في الشمال وأقاليم في الوسط وأقاليم في الجنوب، وليس على أساس أن هناك أكرادا في الشمال وسنة في الوسط وشيعة في الجنوب (يحيى، 2014 : 110) .

5- من الضروري تزويد المستويات الإدارية المختلفة بالكوادر العلمية المؤهلة ذوي الخبرات والمهارات بحيث تستطيع تحقيق الأهداف العامة بصورة فعالة وجيدة والانجاز المهام بكفاءة (القيسي، 2010: 33).

6- ألا تتعامل الدولة المركزية مع قضية التوظيف بالدولة أو الوظيفة العامة على أساس هوية الشخص الطائفية أو العرقية، كما هو معمول به في المحاصصة، بل على أساس أنه مؤهل (يحيى، 2014 : 110) .

اشكال اللامركزية:

تعتبر اشكال اللامركزية كمؤشرات يتم من خلالها قياس مدى نجاح وكفاءة الاداء المركزي، ولقد تعددت اشكال اللامركزية وفقاً لآراء وتوجهات الكتاب والباحثين، ويمكن حصرها بعشرة أشكال وكمائلي: (خلف، 2019 : 32-33)



1. عدم التركيز: يكون فيه مجرد نقل مسؤوليات من موظفي الحكومة المركزية الى موظفين يعملون في الوحدات المحلية ويعتبر الشكل الاضعف للامركزية ويكون في الدول البسيطة لغرض ادارة وتوزيع المسؤوليات المالية والادارية وسلطة صنع القرار بين هيئات الدولة (قحف واخرون، ٢٠١٨ : ٢٧)، وتستأثر السلطات المركزية بسلطات كبيرة ويكون الحكم اقرب الى المركزية مثل العراق سابقا (الابراهيمى، 2015 : ١٧) .

2. اتخاذ القرار: إذ يعد اتخاذ القرارات عملية واعية في عمل خيارات بين بدائل متعددة ذات مغزى للتحرك نحو حل المشكلات الإدارية والتحريك نحو حالات مطلوبة ومرغوبة للمنظمة، عادة ما يتضمن القرار الفعال على تحديد واختيار وتطبيق البديل المناسب (الذي يتم اختياره)، بأفضل وجه ممكن (استعمال المنطق والمعلومات والعاطفة)، مع أكبر قيمة (مثل أعلى ربحية متوقعة، زيادة رضا الزبون، تحقيق رفاهية العاملين، أو مزيج من هذه النتائج كلها) (العنزي والماجدي، 2016: 125).

3. نقل الصلاحيات (Devolution): وهذا الشكل هو أقوى من الأشكال السابقة وبموجب هذا الشكل تنتقل السلطات والصلاحيات الخاصة بالحكم واتخاذ القرارات فعليا بإجراء كلي أو جزئي إلى وحدات فرعية كالأقاليم والمدن والبلديات، وتمنح السلطة في اتخاذ القرارات دون الرجوع إلى السلطات المركزية، باستثناء بعض الأمور المتفق عليها مسبقا، وهذا الشكل يميل إلى الديمقراطية اللامركزية، وبموجب هذه الصيغة يتم نقل الصلاحيات إلى وحدات محلية مستقلة ومنفصلة دون السيطرة المباشرة للحكومة المركزية (Rahman, 2004 : 20-32) .

4. التفويض: تعد العلاقة بين مفهومي التفويض واللامركزية متقاربا كونهما يتضمنان نقل الصلاحيات من شخص إلى آخر أو من جهة لأخرى، إلا أنه توجد فروق بينهما كون التفويض هو تخلي الرئيس عن بعض صلاحياته مع بقاء المسؤولية بيده، بينما اللامركزية هي نقل الصلاحيات إلى الجهة الإدارية بغض النظر عن المستوى الإداري وتتخلى الجهة المركزية عن المهام المنقولة (Meenak & Drama, 1994: 36)، ويمكن تصنيف التفويض الإداري استناداً إلى أساس موضوعي، يأخذ بعين الاعتبار محل التفويض ذاته، تفويض الاختصاص يؤدي إلى نقل الاختصاص إلى المفوض إليه، بما يمنع المفوض من ممارسة اختصاصه أثناء سريان التفويض، تفويض التوقيع لا يتضمن نقل للاختصاص ولا يمنع الرئيس المفوض من ممارسة ذات الاختصاص رغم التفويض (الحلو، 1999: 108)، فالتفويض لا يعني إطلاقاً التنازل عن السلطة، فالمدبر يحتفظ بسلطته الشاملة على أداء المهمات والواجبات المناطة به قانونياً، وإنما هو إعطاء الحق بمشاركة الافراد العاملين في أداء اعمال معينة ضمن حدود محدودة، ولكن يبقى المدير بكل الاحوال محتفظاً بسلطته الأصلية كونه هو المسؤول الأول عن الادارة المحددة له (Daft, 2001: 209).

5. المسؤولية والمسائلة: وقد تم التطرق اليها سابقا في بيان معنى المسؤولية .

6. التوجيه: وهو عبارة عن توجيه الأفراد والمجموعات من خلال الأوامر الإدارية والتعليمات والانظمة والاتصالات والإشراف القيادي على العمل، نحو تنفيذ العمليات التي سبق توزيعها على الأفراد أو المجموعات ممثلة في الإدارات والأقسام، وإن وظيفة التوجيه تتم على ضوء عدة اعتبارات منها طبيعة



الأفراد أو الأقسام المكلفة بالعمل، نوعية العمل المطلوب، وكذلك تقدير المدير وحكمه على مجريات الأمور (العلاق، 2008 : 70) .

7. التمكين: نقصد بالتمكين بأنه عملية امتلاك الافراد العاملين الحرية بأداء الاعمال والواجبات والانشطة داخل التنظيم مع مسؤوليتهم الكاملة عن كافة النتائج المتحققة، وما يقدمونه للمستفيدين من الخدمات المتاحة بالمنظمة، فضلاً عن منح العاملين السلطات الواسعة لاتخاذ القرارات الخاصة بأوجه تطوير الخدمات المقدمة لزبائن المنظمة (Robbins, 2001: 36)، ويعرف التمكين الاداري بأنه إستراتيجية حديثة تهدف إلى إطلاق الطاقات الكامنة للأفراد في المنظمة، ومشاركتهم بتحديد الرؤية المستقبلية للمنظمة، وذلك لأن نجاح المنظمة يعتمد على كيفية تكامل حاجات الأفراد مع رؤية المنظمة وأهدافها (Brown & Harvey, 2006 : 241) .

8. الخصخصة (Privatization): وهي صيغة جديدة من اللامركزية ظهرت في السنوات الأخيرة، ويهدف هذا الأسلوب في الأساس إلى حفز الأداء والإنتاجية في القطاعات الاقتصادية المختلفة، وبموجب هذه الطريقة تتخلص الحكومة من بعض مسؤولياتها، وتحول هذه المسؤوليات إما إلى مؤسسات وجمعيات تطوعية في حالة المشروعات التي لا تهدف إلى الربح، أو إلى القطاع الخاص في حالة المشاريع الهادفة إلى الربح (الهنائي، 1999 : 96)، وأن الخصخصة يمكن أن تؤدي إلى الحد من سلطة الدولة على المؤسسات وبالتالي إلى إعادة توزيع ونقل الصلاحيات واتخاذ القرارات، وقد شهدت السنوات الأخيرة انتشار كثير من المدارس الفكرية التي تنادي بذلك من خلال منظمات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية (USAID, 2009: 33) .

9. التكليف: وهو قيام الآخرين باداء المهام والواجبات الصادرة من قبل الذي له حق التكليف (الزعبي ودودين 2019 : 226) .

10. السرعة في انجاز المهام: ان الإجراءات المبسطة للأعمال تزيد من سرعة الانجاز وتحقق أهدافاً وفوائد متعددة للمؤسسات، فهي لا تؤدي الى تخفيض النفقات فحسب، وإنما تسعى الى زيادة الكفاءة والفاعلية المنظمة في القيام بأعمالها، فإن السرعة في إنجاز المعاملات وعدم تكديسها وانتظارها من شأنه أن يقدم خدمة أفضل لجمهور المنتفعين (الذهبي، 2004: 125) .

■ أهم الأبعاد اللازم توفرها لنجاح مبدأ اللامركزية الإدارية :

1- المرونة

هي القدرة على تغير السياسات من خلال التغير في المخرجات الخاصة بالعمليات، أو القدرة على تغيير كيفية الأداء، أو القدرة على تغيير التوقيتات الزمنية للأداء (Slack, 1998 : 62)، وتعرف بأنها مدى القدرة على الاستجابة السريعة بما يتلاءم والظروف الطارئة وغير المتوقعة (داغر وصالح، 2001: 161).

2- السرعة في الانجاز

نشاط اداري هادف للنجاح والإصرار على تحقيقه، كنهاية تسعى اليها المنظمة لإنجاز مهامها في اقصى سرعة واقل جهود وافضل إنتاجية (خلف، 2019 : 11) .



3- الرقابة والمساءلة

الرقابة من الوظائف الأساسية للإدارة وتوجيه سلوك الأفراد العاملين والجوانب الفنية والاجرائية لغرض التقييم وتقليل الانحراف عن الهدف، والمسائلة تمثل نقطة التقاء الصلاحية بالمسؤولية، وهي التزام يلزم الآخرين بالمحاسبة عن المسؤولية التي تم اسنادهم لها (العلاق، 2019 : 150-151) .

4- مؤشرات الأداء بعد نقل الصلاحيات

هي مجموعة الأنشطة التي تتعلق بمستوى الأداء، وإذ ان الاداء يتعلق بتحقيق هدف المنظمة وليس الأفراد، مع الحد الأدنى من الموارد المستهلكة للوصول إلى الهدف، ويمثل بيان قدرة المنظمة على التعلم والتطوير بشكل مستمر لذلك ترتبط مؤشرات الأداء بنتائج المنظمة، وهذه المؤشرات تمثل أحد المعايير المهمة التي يمكن من خلالها تقييم عملية نقل الصلاحيات (مطر، 2019 : 168) .

المبحث الثالث: الوسائل التحليلية وتحليل البيانات

أولاً : وسائل تحليل بيانات ابعاد البحث .

تم جمع المعلومات والبيانات عن طريق المقابلات الشخصية مع مجموعة من موظفي مديرية بلدية النجف الأشرف وخصوصاً اصحاب المناصب الإدارية، إذ تم طرح العديد من الأسئلة ذات العلاقة بالأبعاد المذكورة والمبينة في البحث .

وتم استخدام قائمة فحص وتحليل الفجوة (Gap Analysis Checklist) ذات المقياس السباعي من اجل اخضاع البيانات والوثائق التي تم جمعها والحصول عليها من خلال المقابلات الشخصية، ومن ثم تحليلها باستخدام المعادلات الآتية :-

1. إيجاد التكرارات في قائمة الفحص :

يتم جمع عدد علامات التأشير لكل وزن $f =$

2. جمع التكرارات في قائمة الفحص :

$$\sum f = f_0 + f_1 + f_2 + f_3 + f_4 + f_5 + f_6$$

3. حاصل ضرب الوزن في التكرار :

$$X * f$$

4. المعدل (الوسط الحسابي) = مجموع حاصل ضرب الاوزان في التكرارات مقسوماً على مجموع التكرارات.

$$\bar{X} = \frac{\sum x \cdot f}{\sum f}$$

إذ يمثل الرمز $\bar{X}$ المعدل (الوسط الحسابي) .

يمثل f التكرار في قائمة الفحص .

يمثل X الوزن في قائمة الفحص .

ويمثل $\sum x$ مجموع الاوزان .

ويمثل $\sum f$ مجموع التكرارات .



5. النسبة المئوية لدى المطابقة = المعدل (الوسط الحسابي) مقسوما على اعلى رقم في الميزان وهو (6)، ويضرب الناتج في (100) .
إذ يمثل $N\%$ النسبة المئوية لدى المطابقة .

$$N \% = \frac{x}{6} * 100$$

6. حجم الفجوة = $1 -$ معدل النسبة المئوية لدى المطابقة .

$$1 - N \%$$

وبعد تطبيق تلك المعادلات يتبين لنا نسبة المطابقة مع البعد المثبت في البحث، ونسبة وحجم الفجوة من حيث التطبيق والتوثيق لكل بعد من ابعاد البحث، ثم يتم تثبيت نقاط القوة والنقاط الضعف حسب نسبة تطبيق الابعاد .

ثانياً : عرض وتحليل بيانات ونتائج أبعاد البحث .

عرض وتحليل البيانات والنتائج في ضوء المقابلات والوثائق التي حصل عليها الباحثان باستخدام قائمة فحص وتحليل الفجوة (Gap Analysis Checklist) وحسب الابعاد المستخدمة والمبينة في البحث وكما يلي:

1. تحليل بعد السرعة في الانجاز:

الجدول (1) قائمة الفحص الخاصة ببعد (السرعة في الانجاز)

ت	الفقرات	متحقق كلياً (مؤقت كلياً)	متحقق كلياً (مؤقت جزئياً)	متحقق كلياً (غير مؤقت)	متحقق جزئياً (مؤقت كلياً)	متحقق جزئياً (مؤقت جزئياً)	متحقق جزئياً (غير مؤقت)	غير متحقق (غير مؤقت)
1	توفر برامج مكافآت تسهم في تحفيز افرادها على انجاز مهامهم بكفاءة وفاعلية.			✓				
2	تعني بتنظيم لوائح تبسط الاجراءات وتقلل من الهدر في الموارد والوقت.			✓				
3	تهدف من خلال اللامركزية الى توفير الوقت والجهد عند انجاز المهام والجهود المطلوبة.			✓				
4	تعمل من خلال اللامركزية الى تأدية المهام المحددة والالتزام بتنفيذها بدقة متناهية وفي الوقت المحدد.			✓				
5	تساهم من خلال اللامركزية الى رفع الروح المعنوية والانتماء وزرع الثقة بالنفس.			✓				
6	تساهم من خلال اللامركزية بتطوير وتحسين مستوى التطور الذاتي للأفراد.				✓			
7	اللامركزية الادارية تمثل علاقة تعاونية تنسيقية تعطي للحكومات المحلية الاستقلالية الادارية والمالية، هل ساهم ذلك في سرعة انجاز المشاريع المحلية .		✓					



Journal of Faculty of Administration and Economics



0	1	2	3	4	5	6	الأوزان
0	0	0	1	5	1	0	التكرارات
0	0	0	3	20	5	0	النتيجة
4							المعدل
67%							النسبة المئوية لدى المطابقة
33%							حجم الفجوة

2. تحليل بعد المرونة :

الجدول (2) قائمة الفحص الخاصة ببعد (المرونة)

ت	الفقرات	متحقق كلياً (موثق كلياً)	متحقق كلياً (مؤقت جزئياً)	متحقق كلياً (غير موثق)	متحقق جزئياً (موثق كلياً)	متحقق جزئياً (مؤقت جزئياً)	متحقق جزئياً (غير موثق)	غير متحقق (غير موثق)
1	هنالك تفاعل فوري واستجابة لطلبات المواطنين من دون اهمال او تقصير .				✓			
2	سرعة الجهات المعنية في اجراء التعديلات على التشريعات والقوانين والأنظمة المحلية .				✓			
3	تحرص الجهات المعنية على عدم التضارب والتعارض بين السياسة المحلية وسياسات الحكومة المركزية .	✓						
4	تتمكن الحكومة المحلية من مواجهة الأوضاع المتغيرة والظروف المحلية غير المتوقعة في حدود التعليمات والقوانين النافذة .				✓			
5	توجد العديد من النشاطات الفرعية التي تقوم بها الحكومة المحلية بالتنسيق مع الجهات الفرعية الأخرى من اجل تقديم الخدمات وتلبية الاحتياجات المحلية .	✓						
0	الأوزان	6	5	4	3	2	1	0
0	التكرارات	1	1	0	3	0	0	0
0	النتيجة	6	5	0	9	0	0	0
4							المعدل	
67%							النسبة المئوية لدى المطابقة	
33%							حجم الفجوة	

3. تحليل بعد الرقابة والمساءلة :

الجدول (3) قائمة الفحص الخاصة ببعد (الرقابة والمساءلة)

ت	الفقرات	متحقق كلياً (موثق كلياً)	متحقق كلياً (مؤقت جزئياً)	متحقق كلياً (غير موثق)	متحقق جزئياً (موثق كلياً)	متحقق جزئياً (مؤقت جزئياً)	متحقق جزئياً (غير موثق)	غير متحقق (غير موثق)
1	تخضع الهيئات المحلية لرقابة إدارية من قبل السلطة المركزية لما	✓						



Journal of Faculty of Administration and Economics



							يصدر عن هذه الهيئات من القرارات .	
					√		تعتمد وتستند قوة رقابة الحكومة المركزية على الهيئات المحلية على ضوابط قانونية معروفة ومحددة.	2
				√			لا تخضع قرارات الحكومة المحلية للمساءلة الرسمية من الحكومة المركزية ؟	3
	√						رؤساء الوحدات المحلية ومديرو الدوائر يتمتعون باستقلالية في اداء اعمالهم من دون مساءلة السلطة المركزية .	4
				√			تتلكأ السلطة المركزية في مساءلة الهيئات المحلية عن الخروقات والتقصير في العمل .	5
	√						لا تتحمل الهيئات المحلية مسؤولية قانونية وإدارية تجاه اعمالها امام السلطة المركزية .	6
	√						يتمتع مديرو الوحدات الادارية المحلية ورؤساء الدوائر بدرجة من الاستقلالية تضمن عدم مساءلتهم او مناقشتهم من قبل الحكومة المركزية عن القرارات التي اتخذوها .	7
0	1	2	3	4	5	6	الاوزان	
0	3	0	0	2	2	0	التكرارات	
0	3	0	0	8	10	0	النتيجة	
3							المعدل	
50%							النسبة المئوية لدى المطابقة	
50%							حجم الفجوة	

4. تحليل بعد مؤشرات الأداء بعد نقل الصلاحيات :

الجدول (4) قائمة الفحص الخاصة ببعء (مؤشرات الأداء بعد نقل الصلاحيات)

ت	الفقرات	ن	ن	ن	ن	ن	ن
1	تتمتع البلدية بتخصيص مالي ملائم من الميزانية العامة للدولة، بحيث يتناسب مع تغطية الانفاق التشغيلي وتقديم الخدمات.				√		
2	ارتفاع مستوى الجودة والسرعة في الانجاز للأنشطة والاعمال البلدية وزيادة عدد المشاريع لتقديم الخدمات من أنشاء وتبليط الطرق ومعالجة النفايات				√		
3	الحد من المخالفات البلدية وزيادة الإيرادات وجباية واستحصال الديون البلدية الحكومية، من خلال تفعيل القرار (296) لسنة 1990م، وتفعيل القوانين البلدية الأخرى .				√		
4	تطوير وصقل مهارات الموظفين من خلال اعداد برنامج تطويري بالتنسيق مع الجامعات الحكومية				√		
5	زيادة تفعيل اجراءات الارشفة الإلكترونية والموقع الإلكتروني للبلدية لتقديم الخدمات وتقليل الروتين الاداري وخاصة في نظام اجازات البناء المرقم (2) لسنة 2016م، وتوزيع قطع الاراضي لمستحقها .			√			
6	ارتفاع مستوى اداء جباية الرسوم والاجور لكونها الاساس في الانفاق البلدي وكذلك الغرامات لكون لها تأثير على تعزيز الإيرادات وعدم مخالفة الانظمة والتعليمات البلدية.				√		



		✓					اعادة هيكلية مديرية بلدية النجف الاشرف لتتناسب مع عملية نقل الصلاحيات بموجب قانون المحافظات غير منتظمة بإقليم المرقم (21) لسنة 2008م.	7
0	1	2	3	4	5	6	الاوزان	
0	0	1	1	5	0	0	التكرارات	
0	0	2	3	20	0	0	النتيجة	
3.57							المعدل	
60%							النسبة المئوية لدى المطابقة	
40%							حجم الفجوة	

ثالثاً : التمثيل البياني لنتائج تحليل البيانات .

استناداً الى النتائج التي بينتها عملية تحليل البيانات من خلال قائمة فحص وتحليل الفجوة المستخدمة في البحث، ومن خلال المعادلات التي تم استخدامها، ووفقاً للأبعاد المثبتة في البحث ؛ تمت عملية جمع النتائج (معدل الوسط الحسابي والنسبة المئوية للمطابقة ومعدل الفجوة) في الجدول رقم (5)، إذ استخلص الباحثان التالي :-

1. جاءت نتائج نسب المطابقة لكل من بعدي : السرعة في الانجاز ، المرونة بنسبة (67%) أي انها تدل على تميز الحكومة المحلية في محافظة النجف الاشرف بنسبة معتد بها في هذين البعدين الذين لهما ارتباط بترسيخ مبدأ اللامركزية الادارية بعد عملية نقل الصلاحيات، ونلاحظ ان الحكومة المحلية في محافظة النجف الاشرف ومديرية بلدية النجف يتمتعان بنسبة جيدة نسبياً من المرونة عالية في عملية إدارة المهام والواجبات والسرعة في الانجاز ، اما نتائج نسبة الفجوة فكانت منخفضة تقدر بـ (33%)، أي انها تدل على وجود بعض المعوقات ونقاط الضعف التي بالإمكان تجاوزها من خلال وضع خطط مناسبة من اجل معالجتها اعتماداً على الإمكانيات المتاحة لدى الحكومة المحلية في محافظة النجف الاشرف.

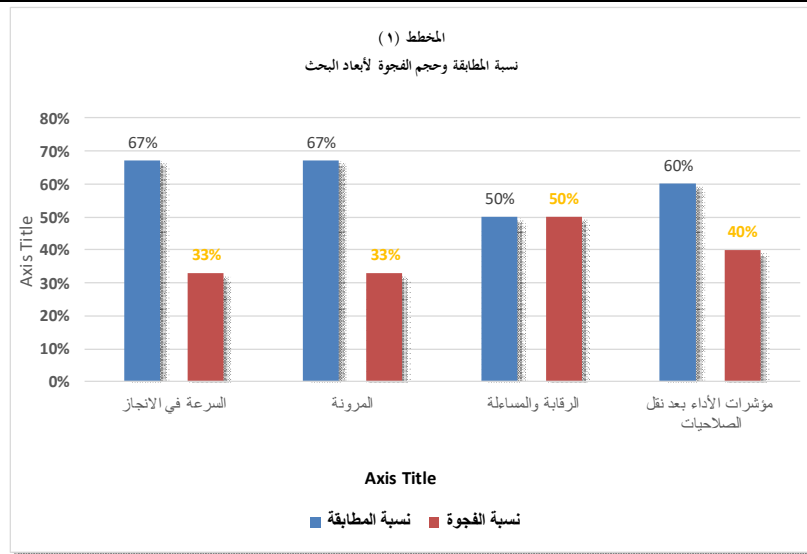
2. جاءت نسبة المطابقة لبعدي (مؤشرات الأداء بعد نقل الصلاحيات) متوسطة تقدر بـ (60%)، وهذا يدل على ان الحكومة المحلية أو بلدية النجف ليست ضعيفة في هذا البعد ولكنها تحتاج الى تكثيف الجهود وبذل الطاقات لرفع مستوى الأداء فيها وبما يتناسب ونجاح عملية نقل الصلاحيات، اما نسبة الفجوة فكانت تقدر بـ (40%) مما يدل على وجود عقبات ليست بالقليلة تضعف من مستوى المهام والمسؤوليات لهذا البعد مما ينعكس تأثيره على تقديم الخدمات الواجب القيام بها من اجل تلبية الاحتياجات ومعالجة المشاكل المحلية .

3. جاءت نسبة المطابقة بعد (الرقابة والمساءلة) ضعيفة تقدر بـ (50%)، وهذا يدل على وجود ضعف في الرقابة والمساءلة، اما نسبة الفجوة فكانت (50%)، وهي نسبة ليست قليلة، مما يدل على وجود نقاط ضعف ينبغي على الحكومة المحلية معالجتها .

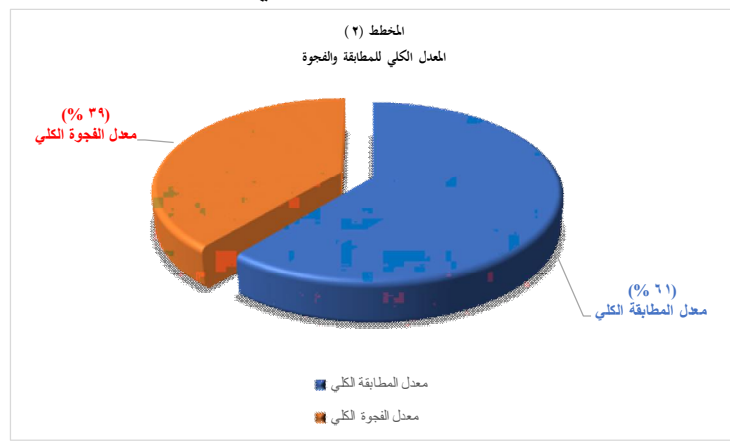


الجدول (5) خلاصة تحليل قوائم فحص البيانات وفق الابعاد

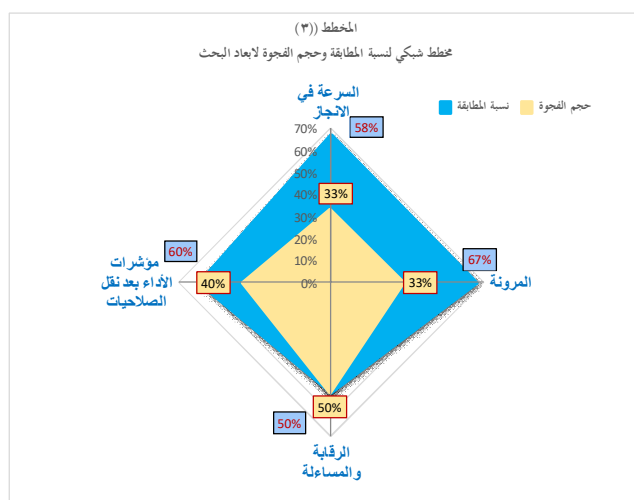
معدل الفجوة	النسبة المئوية للمطابقة	الوسط الحسابي	البعد
33%	67%	4	السرعة في الانجاز
33%	67%	4	المرونة
50%	50%	3	الرقابة والمساءلة
40%	60%	3.57	مؤشرات الأداء بعد نقل الصلاحيات
156%	244%	14.57	المجموع الكلي
39%	61%	3.64	المعدل الكلي



المخطط من اعداد الباحثين بالاعتماد على نتائج تحليل البيانات في قوائم الفحص



المخطط من اعداد الباحثين بالاعتماد على نتائج تحليل البيانات في قوائم الفحص



المخطط من اعداد الباحثين بالاعتماد على نتائج تحليل البيانات في قوائم الفحص

المبحث الرابع : الاستنتاجات والتوصيات

أولاً : الاستنتاجات:

1. اعطت عملية نقل الصلاحيات بعض المرونة في اجراء تحسينات معينة من قبل الحكومة المحلية، إذ كانت تمنح الترقيات من تاريخ صدور الأمر، أما الآن اصبحت الحكومة المحلية تحسبه من تاريخ الاستحقاق .
2. تعتبر المهام البلدية من خدمات واملاك واستثمار هي من اهم مسؤوليات الحكومة المحلية في النجف الاشرف، ولكون مديرية بلدية النجف الاشرف تتمتع بشخصية معنوية والقانون العراقي يعطيها مميزات خاصة، فساهم هذا في تخفيف العبء عن الحكومة المحلية لكون البلدية متمرسه على هذا العمل القانوني قبل نقل الصلاحيات .
3. ظهر دور الحكومة المحلية واضحاً في زيادة سرعة انجاز المشاريع، لانها بعد نقل الصلاحيات هي التي تناقش المشاريع مع وزارة المالية، وبالتالي اصبح لها الدور الاساسي في اختيار نوع المشاريع المطلوبة، ومن الناحية الادارية في بلدية النجف نلاحظ كثرة المخاطبات وزيادة عدد صدارات البلدية بعد نقل الصلاحيات يدل على ان البلدية هي صاحبة القرار، وان زيادة عدد الترفيعات تدل على اختصار الوقت، لأنه سابقاً كانت الترفيعات تأخذ وقتاً أطول.
4. كانت الآليات السابقة في مديرية بلدية النجف الاشرف محكومة بالتوجيهات الوزارية اما الان فأصبحت اكثر مرونة لقربها من مراكز القرار المتمثلة بالحكومة المحلية .
5. تتمتع جميع المؤسسات الحكومية بدعم قانوني في تطبيق المساءلة وحسب قانون انضباط موظفي الدولة العراقي المرقم (14) لسنة 1991 في المادة (4) منه على التقيد بمواعيد العمل واداء اعمال الوظيفة بأمانة والشعور بالمسؤولية، ويتمتع مدراء الوحدات الادارية ورؤساء الدوائر بالشخصية المعنوية مما جعل لهم الحق في التنسيق بحرية مع الدوائر والهيئات والمؤسسات الاخرى لتلبية حاجات المواطنين، وقانون المحافظات غير المرتبطة بإقليم حدد لمجلس المحافظة الجانب الرقابي على الحكومة المحلية، وان القانون العام يكفل وجود رقابة ادارية على مجالس المحافظة من قبل مجلس الوزراء ومجالس النواب .



6. ضعف قاعدة المعلومات والبيانات في عموم الحكومة المحلية في محافظة النجف الأشرف ومديرية بلدية النجف الأشرف على وجه الخصوص، وعدم وجود آلية دقيقة لقياس الاداء الذي هو من صميم العمل الرقابي وبالتالي يؤثر سلباً على التقييم وتقليل الانحراف عن الهدف .
7. احيانا يتسبب تعدد الجهات الرقابية في تشتت الجانب الرقابي ويضعفه، ويظهر ذلك من خلال كثرة التشريعات والتعاميم الداخلية والضوابط والرقابة المرتبطة بالتدقيق الداخلي في الدائرة من جهة او التدقيق الخارجي من قبل المجالس المحلية من جهة اخرى .
8. الحكومة المحلية تسعى من خلال مديرية بلدية النجف في الاهتمام باكمال اجراءات التعاقد مع عمال التنظيفات (الاجور اليومية) بموجب قرار مجلس الوزراء المرقم (315) لسنة 2019م لضمان حقوقهم الوظيفية والتقاعدية، لكنه لم يحظى هذا الاهتمام من قبل المؤسسات البلدية بالمستوى المطلوب من جانبيين ؛ الأول يتعلق بتوفير مستلزمات السلامة والآليات التخصصية، والثاني في تأمين الاجور التي تتناسب مع اعمالهم وصرفها بمواعيدها المطلوبة .
9. الحكومة المحلية في محافظة النجف الأشرف وكذلك بلدية النجف تعمل بنظام الارشفة الإلكترونية في حفظ الكتب الصادرة والواردة والوثائق المهمة بمستوى مقبول ولكن ليس بالمستوى العالي .
10. البلدية ملتزمة بشكل جيد في جباية الرسوم والاجور لكونها الاساس في الانفاق البلدي وكذلك الغرامات لان لها تأثير على جانبيين الاول مالي يختص بتعزيز الإيرادات والثاني تنظيمي يتعلق بعدم مخالفة الانظمة والتعليمات البلدية، والثالث بيئي للمحافظة على نظافة وجمالية المدينة وتقادي انتشار الملوثات.
11. تنفذ بلدية النجف الأشرف بعض الاعمال الخدمية التي تتميز بانها ذات صبغه انتاجية وتجارية، تحت ظل الغطاء القانوني المتمثل بقانون ادارة البلديات المرقم (165) لسنة 1964م بموجب المادة (1/51/أ)، التي تنص " (أنشاء مصالح بلدية تقوم بإنتاج مواد البناء او المنتجات الصناعية والاستهلاكية او التجارية او السكنية اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك) "، باعتبارها من مصادر الإيرادات الجديدة .
12. غياب تعاون المواطنين مع موظفي بلدية النجف الأشرف في الحفاظ على نظافة المدينة، إذ يتم رمي النفايات والانفاض بصورة عشوائية زماناً ومكاناً .
13. تلكؤ بلدية النجف الأشرف بتفعيل مشروع الموقع الالكتروني لتقديم الخدمات، الذي يساهم في تقليل الروتين الاداري وخاصة في موضوع توزيع الاراضي وتفعيل نظام اجازات البناء المرقم (2) لسنة 2016م بتفعيل نظام النافذة الواحدة .
14. تزايد في مستوى التدخلات الرسمية او غير الرسمية بالأنشطة البلدية التي تضعف من عملية التوجيه والدافعية للمدير والعاملين، و قد تكون مخالفة للقوانين اصلاً ويمكن ان يكون لها الأثر السلبي في الأداء البلدي، وعند ادانتها يتطلب اجراءات طعن طويلة امام المحاكم .

ثانياً: التوصيات :-

1. على الحكومة المحلية لمحافظة النجف الأشرف التركيز على مقومات نجاح عملية نقل الصلاحيات من خلال الأبعاد التي تناوها البحث الحالي .



2. على الحكومة المحلية لمحافظة النجف الاشرف تكثيف الجهود في تدريب الموظفين من خلال برنامج تطويري لتعزيز المهارات وصقلها، بشكل يضمن كفاءتهم في تحمل اعباء واقع نقل الصلاحيات، لتتناسب مع مرحلة اللامركزية الادارية بالتنسيق مع جامعة الكوفة .
3. تطوير الارشفة الإلكترونية وتفعيل دور الادارة الالكترونية في الحكومة المحلية في محافظة النجف الاشرف عموماً وفي مديرية بلدية النجف خصوصاً، بحيث لا يقتصر عملها على حفظ البريد الوارد والصادر والوثائق الخاصة كما هو معمول به حالياً، وانما تشمل كافة النشاطات وتتناط مسؤوليتها الى وحدة خاصة، وتفعيل عمل الموقع الالكتروني الخاص بالبلدية لتقديم الخدمات وتقليل الروتين الاداري .
4. لابد من عقد الندوات والحوارات واقامة الدورات وورشات العمل من اجل تدريب الملاكات لمواجهة الخلل الإداري، ومنحهم الثقة والقدرة على العمل بعيداً عن الحكومة المركزية.
5. على الحكومة المركزية ومجلس النواب تفعيل دور اعضاء مجلس المحافظة واستثمار دورهم في ادارة الصراع لتخفيف العبء عن المحافظين، في ممارسة دورهم الرقابي .
6. على الحكومة المحلية في محافظة النجف الأشرف الإهتمام باستحداث اجراءات في التوظيف وطرق التدريب، والاهتمام بالتكنولوجيا الحديثة التي تتلائم مع عصر التطور .
7. على الحكومة المحلية في محافظة النجف الاشرف ان تحسم اجراءات التعاقد مع عمال التنظيفات(الاجور اليومية)بموجب قرار مجلس الوزراء المرقم(315) لسنة 2019م لضمان حقوقهم الوظيفية والتقاعدية، وان تهتم بتوفير مستلزمات السلامة والآليات التخصصية، و تأمين الاجور التي تتناسب مع اعمالهم وصرفها بمواعيدها المطلوبة .
8. العمل على توفير قاعدة معلومات وبيانات في الحكومة المحلية في محافظة النجف الاشرف عموماً ومديرية بلدية النجف الاشرف على وجه الخصوص، وتشكيل لجان مختصة لاقتراح آليات دقيقة لقياس الاداء الذي هو من صميم العمل الرقابي .

المصادر والمراجع

أولاً : المصادر العربية

➤ الكتب

- 1.الابراهيمى، خالد كاظم عودة، (2015)، " الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق"، الطبعة الاولى، منشورات ضفاف، بيروت .
- 2.بدير، علي محمد والبرزنجي، عصام عبد الوهاب، (2007)، " مبادئ واحكام القانون الإداري"، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة .
- 3.حجاب، شروق أسامة عواد ، (2009)، " النظرية العامة للتفويض التشريعي، دراسة مقارنة"، ط1، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية .
- 4.الحو، ماجد راغب، (1999)، " القانون الاداري"، الطبعة الرابعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية .
- 5.حياوي، نبيل عبد الرحمن، (2007)، " اللامركزية والفيدرالية"، الطبعة الثالثة، المكتبة القانونية، بغداد .
- 6.الخلايلة، محمد علي، (2010)، " ماهية القانون الإداري"، دار اثراء للنشر والتوزيع، عمان .
- 7.داغر، منقذ محمد و صالح، عادل حرحوش، (2001)، "نظرية المنظمة والسلوك التنظيمي"، دار الكتب والوثائق، بغداد، العراق.



8. الذهبي، جاسم محمد، (2004)، التطوير الإداري - مداخل ونظريات - عمليات استراتيجية، رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد 751 لسنة 2004.
 9. الزعبي، علي فلاح و دودين، أحمد، (2019)، "الاسس والاصول العلمية في ادارة الاعمال"، دار اليازوري العلمية، عمان .
 10. سعد، جورج، (2011)، "القانون الإداري والمنازعات الإدارية"، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت .
 11. الصروخ، مليكة (2010)، " القانون ، دراسة مقارنة"، ط 6، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب.
 12. الطهراوي، هاني، (2004)، " قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا"، دار الثقافة، عمان .
 13. عرفة، سيد سالم، (2012)، " اتجاهات حديثة في ادارة التغيير والأردن"، دار الراجية للنشر والتوزيع، عمان .
 14. العلاق، بشير، (2008)، " مبادئ الادارة"، الطبعة الاولى، دار اليازوري العلمية، عمان .
 15. العنزي، سعد علي والماجدي، عبد الرزاق،(2016)، " مبادئ إدارة الأعمال"، الطبعة الاولى، مطبعة الكتاب، العراق، بغداد.
 16. قباني، خالد ، (1981)، " اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان"، منشورات عويدات، لبنان.
 17. قحف، عمار والعلو، ساشا و العواك، عبد الحميد و طلاع، 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.
 18. المصري، زكريا، (2007)، " أسس الإدارة العامة، دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية، مصر.
 19. النجار، زكي محمد، (2009)، " القانون الإداري"، دار الازهر للطباعة ، القاهرة.
 20. الهنائي، عبد الله، (1999)، " إدارة الدولة المفاهيم والتطور"، دار الشروق للطباعة والنشر، عمان.
- الرسائل والبحوث والاطاريح الجامعية**
1. خلف، أحمد هزير، (2019)، " تطبيق اللامركزية الادارية وتأثيرها في سلوك المواطن التنظيمية"، دراسة استطلاعية لعينة من اراء القيادات الادارية في هيئة السياحة ، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية .
 2. العلاق، عصام مجيد، (2019)، "علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية الادارية - بحث ميداني في مجلس محافظة بغداد"، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، المجلد (21)، العدد (85)، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
 3. القيسي، أحمد عبد الحافظ سلمان، (2010)، " اثر العوامل التنظيمية في تطبيق اللامركزية الإدارية، دراسة تطبيقية على مديري الدوائر والرؤساء الأقسام والشعب في امانة عمان الكبرى"، رسالة ماجستير في الإدارة العامة، جامعة مؤتة.
 4. مطر، عمار محمود، (2020)، " التنسيق الإداري بين الوزارة الاتحادية والحكومة المحلية وتأثيره في الأداء البلدي - دراسة تطبيقية في بلديات ذي قار"، بحث دبلوم عالي للمعادل للماجستير في ادارة اعمال، في ادارة البلديات، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
 5. يحيى، مجاهد هاشم، (2014)، " أثر النظام الفيدرالي على الاستقرار السياسي في العراق"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية .



Journal of Faculty of Administration and Economics



ثانيا : المصادر باللغة الإنكليزية

➤ Books:

1. Brown, D.R & Harvey, D. (2006), "An experiential approach to Organization Development "(74ed), New Jersey: Prentice Hall.
 2. Daft K Richard. L.,(2001) , "Organization theory Design". St poul, west publishing CO.
 3. Kaelin,W.,(2002),"Decentralization-why and how? "Department of International public Law, University of Beene.
 4. Meenak, SA, & Drama, SS (1994), "Decentralization in Developing Countries", New Delhi, Concept Publishing Comp.
 5. Mintezberg, Henry (1985) "The Structuring of Organizations: A Syntheses of the Research", (Ist edition), new jersey, Englewood Cliffs comp.
 6. Rahman, Shamsur. S, (2004), "Decentralization Practices in Bangladesh: Problems and Potentials", Rajshahi University Studies; Part - C, Vo (18).
 7. Robbins, S., (2001), Organizational Behavior, ninth edition, Englewood cliffs, New. Jersey, prentice Hall, Inc.
- USAID. (2009). "Decentralized Governance Programs: Strengthening Capacity for People - Centered Development", Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, September 2009, Box 2 .