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

أ.د. عبدالسلام لفته سعيد
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة بغداد
d.abdalsalam58@yahoo.com

الباحث: عمار محمود مطر
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة بغداد
ammarmater79@gmail.com

المستخلص:

توسعت الانشطة 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 لتقيمها والتعرف على كيفية تنسيق الانشطة 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 (١٨٥)، وتم جمع البيانات واستحصالها من المديرية بعد اجراء الاتصالات والمقابلات وقد أستعمل المنهج التحليلي المقارن، لبيان الانشطة 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، واستحداث 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 تنسق اعمالها مع الادارة المحلية ضمن التصميم الاساسي للمدينة

وبموجب الصلاحيات المحددة بالقوانين وضمن الهياكل الوظيفية المعينة، وان اثراء 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 أكده دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)، بنقل الصلاحيات من الحكومة المركزية الى الحكومات المحلية التي تمثلها المحافظات، وينظمها قانون المحافظات غير منتظمة بإقليم المرقم (٢١) لسنة (٢٠٠٨)، وقرار مجلس الوزراء المرقم (٢٧) لسنة (٢٠١٨)، لغرض تنفيذ السياسات العامة للوزارة الاتحادية والمحافظة بما لا يتعارض مع الدستور وبيان مدى تأثر 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 الخلل 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 والمحافظة، 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

اولاً. منهجية البحث:

١. **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 يهمنا التعرف على النشاط والاداء البلدي ومدى تأثره 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؟

٢. **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 الادارة المحلية والبلدية بتنسيق اعمالها وتطويرها.

٣. **أهداف البحث:** يهدف البحث الى ما يأتي:

أ. تقييم عملية نقل الصلاحيات ومقارنة انشطة ومؤشرات الاداء البلدي قبل وبعد نقل الصلاحيات.

ب. التعرف على الواقع الفعلي لمهام أعمال شعب المديرية ومدى تأثرها بنقل الصلاحيات.

ج. تقديم التوصيات لأجل معالجة المشاكل التي تزامنت مع نقل الصلاحيات وتقديم الحلول.

د. التعرف على مستوى دعم الوزارة الاتحادية والمحافظة لرفع مستويات التنسيق بين الجهات المتعددة والموائمة بين الخبرات والوظائف للمشاركة بتطوير القطاع الخدمي البلدي في المحافظة.

٤. **مجتمع البحث وعينته:** تمثل بالدائرة مجال البحث مديرية (بلديات محافظة ذي قار)، والتي تتكون من (١٣) شعبة وعدد الموظفين (١٨٥)، وترتبط بها (١٩) مؤسسة بلدية وهي بلديات الوحدات الادارية للمحافظة.

٥. **حدود البحث:**

أ. **الحدود المكانية:** البحث اعتمد انشطة مديرية بلديات ذي قار، وامتد الى محافظة ذي قار ومجلس محافظة ذي قار.

ب. **الحدود الزمانية**: اجراء البحث للفترة من (٢٠١٥-٢٠١٩)، والتي تمثل فترة قبل وبعد نقل الصلاحيات الى محافظة ذي قار.

٦. **المقاييس الاحصائية للأنشطة البلدية:** أعتمد البحث المنهج (التحليلي المقارن)، للأنشطة (الادارية والقانونية والمالية والفنية)، واستخراج نسبة التغيير لنتائج مؤشرات الأداء البلدي السنوي بمقياس الوسط الحسابي وبموجب المعادلة الرياضية، وكما يأتي (زايد، ٢٠٠٧: ١٣٨-١٤٦):

$$\text{نسبة تغير الاداء البلدي} = \frac{\text{الوسط الحسابي (٢)} - \text{الوسط الحسابي (١)}}{\text{الوسط الحسابي (١)}} \times ١٠٠$$

أ. **الوسط الحسابي،** يمثل نتيجة حساب مجموعة قيم وقسمتها على عددها، ويمثل **الوسط الحسابي (١)**، نتائج الفترة الاولى قبل حدث نقل الصلاحيات وللأعوام (٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧)، **والوسط الحسابي (٢)**، يمثل نتائج الفترة الثانية لنقل الصلاحيات وللأعوام (٢٠١٨، ٢٠١٩).

ب. **نسبة التغيير**، التي ستتم من خلال مقارنة الوسط الحسابي (١)، (٢)، في المعادلة اعلاه وللفترتين، وبموجب المعادلة الرياضية وطرح الوسط الحسابي (١)، من الوسط الحسابي (٢)، والناتج يقسم على الوسط الحسابي (١)، ويضرب الناتج في (١٠٠)، لتظهر نسبة التغيير في الاداء البلدي وتكون النسبة أما موجبة وأما سالبة، وطيلة الفترة الزمنية للبحث.

ج. **نتيجة التغيير**، لا تعد نسبة التغيير للأداء البلدي الموجبة تطور والنسبة السالبة تدهور بشكل دائمي، وإنما لكل نسبه تغيير لها دلالتها، فاذا كانت نتيجة التغيير نحو الافضل فيكون تطوراً وإذا كانت نحو الأسوأ فيكون انحداراً.

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

ثانياً. بعض الدراسات السابقة: منها دراسة (الدهلكي: ٢٠١٦)، وعنوانها (المشاكل والصعوبات التي تواجه عملية نقل الصلاحيات)، وهدفت للتعرف على ماهية الصلاحيات المنقولة لتحديد الفجوة بين المشرع والمطبق وايضاح الصعوبات التي تواجها ووضع المعالجات، واستعملت منهج دراسة الحالة واستعمال أداة الاستبانة لجمع البيانات، وأبرز الاستنتاجات نقل الصلاحيات يعالج الروتين الاداري واتخاذ القرارات، وتلبية احتياجات المواطنين على الرغم من قلة الامكانيات.

أما دراسة (الوادي: ٢٠١٧)، 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 الادارية 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 الادارية على الرغم من وجود المعوقات والتعارض القوانين السابقة مع نقل الصلاحيات. أما دراسة (الساعدي، ٢٠١٩)، 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 ايراداتها، ووجود علاقة ارتباط معنويه بصورة موجبه بين التمويل المالي والاداء البلدي.

المبحث الثاني: الصلاحيات

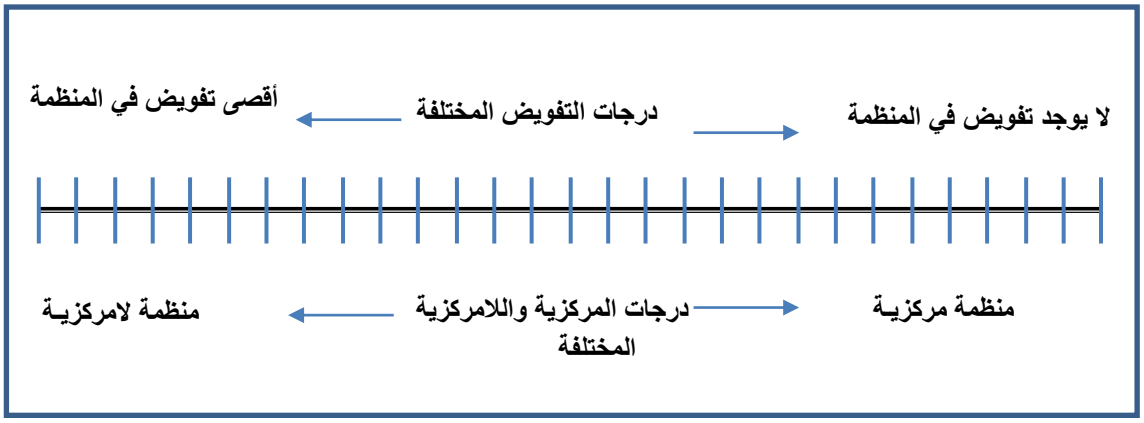
أولاً. مفهوم الصلاحيات: تعني الصلاحية لغةً بانها هي الاتساق في عمل ما، وحسن التهيؤ للعمل، ومعناها اصطلاحا فهي القوة التي تتمتع بها المنظمات التي تمكنها من إصدار الأوامر التي تلزم العاملين بالعمل، والقدرة على تحديد المخرجات والنتائج لتتطابق مع أهداف المنظمة، ومجال الصلاحية لذوي السلطة تتحدد بمدى ما يخوله القانون في التصرف، وان اساس الصلاحية بما تمتلكها من شرعية وجودها، وقدرتها على ايقاع الثواب والعقاب (الخالدي، ٢٠١١: ٢٨٩)، وتعد من العناصر المهمة للهيكل التنظيمي وتمارس من قبل المدراء في قمة الهيكل وصولا الى مدراء الخط الاول في القاعدة لذلك تتضمن الصلاحيات على مفهومي المسؤولية والمساءلة (جواد، ٢٠١٠: ٢٧١)، واشار قانون انضباط موظفي الدولة العراقي المرقم (١٤) لسنة ١٩٩١ في المادة (٤)، ان من اهم واجبات الموظف اداء اعمال الوظيفة بشخصه وبأمانة وشعور بالمسؤولية (حياوي، ٢٠١١: ٤٤٧)، لذا فان جوهر الصلاحية تتمثل بشرعية وقانونية اتخاذ القرار الاداري (العبودي، ٢٠١٠: ٤٧٠-٤٧٢)، 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 والتخويل بالصلاحيات والاختصاص بإصدار الاوامر يترتب عليها المسؤولية، ونجد ان 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، ٢٠١٢: ١٧٩)، 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 اعلى هرم الهيكل التنظيمي للمستويات الادنى (Shekari et al., 2012: 871)، ويطلق علية (تخويل الصلاحيات)، (النعيمي، ٢٠١٣: ١٢٦)، 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 مجالا من حرية التصرف في العمل، والمدير الذي يتبنى نظرية (Y) يرى في المرؤوسين حب العمل والرقابة الداخلية، لذا يتصرف المدير بطريقة أكثر ديموقراطية، ويسمح للعامليين بالمشاركة(عز الدين، ٢٠١٦: ٨) لذلك اصبح 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 (ابومصبح، ٢٠١٦: ٢٥)، ويرتبط باللامركزية الإدارية لكونه أحد صيغ تطبيقها (عز الدين، ٢٠١٦: ٢)، 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 (٥٠٠٠آلاف) سنة والحضارة الفرعونية والاغريقية القديمة، وارتبط هذا الظهور بتطور المجتمعات الانسانية والتي ادركت حاجتها له (وارد، ٢٠٠٤: ١٥)، ونظراً الى التقدم العلمي والتغييرات 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، ٢٠١٠: ١٧)، 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 مبادى الديمقراطية **والثاني قانوني** لتوزيع الوظيفة الادارية بين المركز والمحليات (الوحاح، ٢٠١٨: ٧)، لذلك تنشا 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 ينشا بموجب الدستور ويخضع الى الرقابة الغير مباشرة من الدولة (المعاني، ٢٠١٠: ٤٤)، 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 تخويل الصلاحيات (النعيمي، ٢٠١٣: ١٢٧)، 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، ٢٠٠٧: ٤٥).



الشكل (٢): 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 بانه 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 (٢)، (Certo & Certo, 2012: 284)، فكلما زاد حيز التصرف للمستوى الاداري الادنى دون الادارة العليا ترتفع درجت اللامركزية للمنظمة، وحيز وحرية التصرف ترتبط في صلاحيات المستويات الادارية (عطية، بلا: ١٥٥).

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 واخرون، ٢٠١٨: ٢٠) ويرى (هنري فايول)، انه كلما زادت اهمية العاملين في المنظمات فان ذلك يعتبر شكلا من اشكال اللامركزية، وكلما قلة كان الميل باتجاه المركزية، واللامركزية هي التوسع في تفويض الصلاحية (مبارك، ٢٠١٣: ٤٣)،

والصلاحيات تفوض والمسؤوليات لا تفوض، فانه يشير ويعبر عن الفرق الجوهري بين التفويض والتمكين، كون التفويض يكون جزئي ولا يتحمل(المفوض له) المسؤولية، والتمكين هو تفويض كامل الصلاحيات والمسؤوليات (النمر واخرون، ٢٠١٣: ٥٤٦).

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 حرصة على الالتزام الذي يعكس الترابط بين الاساليب الادارية وتنسيق الاعمال من اجل نجاح الاداء.

المبحث الثالث: تحليل ومناقشة الانشطة 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 (٢٧) الصادر بتاريخ ٢٠١٨/١/٩، واستعراض نتائج مؤشرات انشطة الاداء البلدي وعددها (١٥)، مؤشر وحساب نسبة التغيير للأداء البلدي للفترة الاولى والثانية لنقل الصلاحيات وتقسيم اعمال ومهام الشعب حسب الانشطة وكما يأتي:

أولاً. تحليل الانشطة الإدارية: تمثل الاعمال التي تمارسها شعبة الموارد البشرية في المديرية، وتم تحليل مؤشراتها الادارية وعددها (٣)، لإظهار نسبة التغيير بالأداء البلدي بواسطة الجدول المرقم (١)، وكما يأتي:

الجدول (١): تحليل التغيير للأنشطة الإدارية

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

أ. **المخاطبات الواردة**: يبلغ الوسط الحسابي (١)، إصدار (٥٦٩٧٢) كتاب، والوسط الحسابي (٢)، يبلغ (٣٦٤٥٠) كتاب، وبانخفاض نسبته (-٣٦%)، 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 الانشطة البلدية.

ب. **المخاطبات الصادرة:** يظهر الوسط الحسابي (١) بإصدار (٢٧٩٧٢) كتاب، والوسط الحسابي (٢) يبلغ اصدار (٢٥١٤٩) كتابا، وتسجيل الانخفاض في النسبة بمقدار (-١٠%)، 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 التعينات، كل هذا وغيره يتطلب اصدار كتب واوامر ادارية، وهذا يفسر انخفاض النسبة وعدم الاستقرار.

ج. **تغيير مدراء المؤسسات البلدية**: يبلغ الوسط الحسابي (١)، تغيير (٤) مدراء، والوسط الحسابي (٢)، يبلغ تغيير (٦) مدراء، وارتفاع النسبة الى (٥٠%)، 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 (٢)، الاتي:

الجدول (٢): 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	%٢٢
٢	مصادقة العقود	١١٠١	٧٥٢	١٤٧٢	١١٠٨	٨٤٨	٤٣٨	٦٤٣	%٤١-

أ. **تشكيل اللجان التحقيقية:** يلاحظ ان الوسط الحسابي (١)، يبلغ تشكيل (٤٩) لجنة، ويبلغ الوسط الحسابي (٢) تشكيل (٦٠) لجنة، وبارتفاع النسبة الى (٢٢%)، 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 (٢٠١٨)، وتبين سرعة اجراءات تشكيل اللجان التحقيقية التي اصبحت من مهام المحافظ والتي سبق وان قام بتخويل بعض صلاحيات تشكيل اللجان التحقيقية الى مدير بلديات ذي قار، والتي تعكس المتابعة وزيادة الانشطة للأداء البلدي.

ب. **مصادقة العقود:** يلاحظ الوسط الحسابي (١) يبلغ مصادقة (١١٠٨) عقد، والوسط الحسابي (٢) يبلغ مصادقة (٦٤٣) عقد، وبانخفاض نسبته (-٤١%)، ويحلل هذا المؤشر الى عدة جوانب، الاول يخص عقود الايجار والتي انخفضت أعدادها بسبب زيادة سقف الايجار من سنة ليكون لمده 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 غالبا، فان اغلب البلديات تقوم بتجميع اعمالها ومشاريعها وتستحصل موافقة المحافظ بمشروع واحد يتضمن عدة اعمال بلدية استثمارا للوقت لكون صلاحية المحافظ لغاية (٥٠٠) مليون بموجب كتاب الوزارة المرقم (٣٣٩٣٩) في٢٠١١/١٠/٢٥، وصلاحية مدير البلدية لغاية (٥٠) مليون، وصلاحية مدير بلديات لغاية (٢٥٠) مليون، وتم تعديل صلاحية المحافظين بالزيادة بموجب قرار مجلس الوزراء المرقم (٥٦) لسنة ٢٠١٢، والجانب الثالث يعود لسياسة الدولة بالتقشف بسبب الازمة المالية، وكذلك الظروف الامنية في المحافظة التي جعلت نسبة مصادقة العقود في عام (٢٠١٩) تنخفض الى النصف عن عام (٢٠١٨) 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 (٧) مؤشرات ويعرضها الجدول (٣)، كما يأتي:

الجدول (٣): تحليل التغيير للأنشطة المالية (ملاحظة المبالغ بالملايين)

ت	الانشطة المالية	قبل نقل الصلاحيات الثاني				بعد نقل الصلاحيات الثاني			نسبة
		٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧	الوسط (١)	٢٠١٨	٢٠١٩	الوسط (٢)	التغيير
١	الموازنة السنوية	٢٧٠٠٦	٢٧٨٨١	٢٥٣٥٣	٢٦٧٤٦	٣٤١٨٠	٤١١٤٥	٣٧٦٦٢	%٤٠
٢	الايرادات	١٣٧١٣	١٧٤٢٢	٢٣٢٦١	١٨١٣٢	٢٧٢٩٥	١٢٢٢٠	١٩٧٥٧	%٨
٣	المصروفات	٧٤٥٨	١٢٩٩٨	١٦١٠١	١٢١٨٥	٢٧٨٢١	١٧١٢٢	٢٢٤٧١	%٨٤
٤	المنح المالية	٧٩٠	صفر	صفر	٢٦٣	٤٠٠	١٣٠٠	٨٥٠	%٢٢٣
٥	تخصيصات المديرية	١٢٩٠	١٢٥٩	١٢٥٨	١٢٦٩	١١٩٤	٢٥٣٩	١٨٦٦	%٤٧
٦	مصروفات المديرية	١٢٣٥	١٢٢٨	١٢٥٠	١٢٣٧	١١٨٢	١٤٣٨	١٣١٠	%٥
٧	الجولات التدقيقية	١٧	١٧	١٦	١٦	١٦	١٧	١٧	%٦

أ. **موازنة المؤسسات البلدية:** كان الوسط الحسابي (١)، للموازنة يبلغ (٢٦٧٤٦) مليون دينار، والوسط الحسابي (٢)، يبلغ (٣٧٦٦٢) مليون دينار، والارتفاع بنسبة (٤٠%)، 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 (٢٠١٩)، اول موازنة يتم اقتراحها من مديرية بلديات ذي قار وايصالها لوزارة المالية عن طريق المحافظة والهيأة التنسيقية العليا بين المحافظات تنفيذا للقانون وتطبيقا للامركزية الادارية.

ب. **الايرادات للمؤسسات البلدية:** الوسط الحسابي (١)، يبلغ (١٨١٣٢) مليون دينار، الوسط الحسابي (٢) يبلغ ايراد مقداره (١٩٧٥٧) مليون دينار، بارتفاع عن الفترة الاولى نسبته (٨%)، تعود الى كون المؤسسات البلدية من دوائر التمويل الذاتي وتعتمد على الايرادات لتمويل انفاقها بواسطة الجباية ولكن توجد مشكلة في جباية الرسوم والغرامات ولأتوجد 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 (٥٦) لسنة ١٩٧٧ وفي حالة عدم الدفع يتم حجز الاموال المنقولة والغير المنقولة، واوضح هذا المضمون قرار المرقم (٥٧) بجواز إصدار قرار الحجز من قبل المحافظ وفق المادة (خامسا/١)من قانون تحصيل الديون الحكومية (قرارات مجلس الدولة، ٢٠١٧: ١٦٤)، 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 الايرادات للمؤسسات البلدية.

ج. **المصروفات المؤسسات البلدية**: يلاحظ ان الوسط الحسابي (١)، يبلغ (١٢١٨٥) مليون دينار، والوسط الحسابي (٢)، للفترة الثانية يبلغ (٢٢٤٧١) مليون دينار، وبارتفاع نسبته (٨٤%). 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 (٥٠) مليون وتكون عن طريق لجان المشتريات، وكذلك فيما يخص صرف المكافئة التشجيعية والتحفيزية على ان لا يتجاوز المليون دينار وفق الشروط، وبالإمكان تعزيز وزيادة الايرادات كما كان سابقا بوجود تشريعات قانونية تمنح حوافز لموظفي المؤسسات البلدية وتحديد نسبة من الايرادات لتوزيعها عليهم والتي اوقفها قانون الادارة المالية رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.

د. **المنح المالية للمؤسسات البلدية:** يبلغ الوسط الحسابي (١)، (٢٦٣) مليون دينار، والوسط الحسابي (٢) يبلغ (٨٥٠) مليون دينار، والارتفاع بنسبة (٢٢٣%)، 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 (٢٠١٩) تم تبويبها ضمن مصروفات (خدمية اخرى) ضمن ابواب الموازنة، ولأجل التعويض عن نقص المبالغ كان توجه الدولة الى تعزيز الايرادات المحلية وتحصيل الديون الحكومية، وكما اشار الى ذلك قرار مجلس الوزراء المرقم (٣٠٢) لسنة ٢٠١٥، المتضمن تخويل وزارة البلديات صلاحية تأجير الاليات العائدة للمؤسسات البلدية وكذلك من سياسات الوزارة هي تعزيز الصلاحيات للمحافظين لكونها بحاجة الى الايرادات وهذا ما جاء بكتاب الوزارة المرقم (١٤٩٢٦) في ٢٠١٦/٣/٢٨، وقد تضمن كتاب الوزارة المرقم (٣٨٦٦) في ٢٠١٦/١/٢٥على بيع قطع الاراضي السكنية الشاغرة والمتجاوز عليها وفق المادة (٢٥/ثالثا) من قانون بيع وايجار اموال الدولة المرقم (٢١) لسنة ٢٠١٣، وتعديل نظام بيع وايجار عقارات الدولة لأغراض الاستثمار (٦) لسنة ٢٠١٧بموجب قرار مجلس الوزراء المرقم (١٦١) لسنة ٢٠١٨، واعطاء تسهيلات للمستثمرين من خلال تمليكهم الاراضي المخصصة للمشروع السكني ببدل بيع قدرة (٢%)، وهدف هذه السياسات هو تعزيز الايرادات لتغطية الانفاق البلدي وبالتنسيق المستمر نجحت المديرية من خلال زيادة الايرادات بشكل تدريجي على مدى السنوات وخاصته بعد نقل الصلاحيات وأنعكس على تقديم الخدمات وزيادة توزيع الاراضي وبيع وايجار الاراضي وزيادة في المساحات الخضراء ورفع النفايات والانقاض بالاعتماد على الجهود والموارد الذاتية للمؤسسات البلدية.

ه. **تخصيصات مديرية البلديات:** يلاحظ الوسط الحسابي (١) يبلغ (١٢٦٩) مليون دينار، الوسط الحسابي (٢) لهذه الفترة يبلغ (١٨٦٦) مليون دينار، وبارتفاع نسبته (٤٧%)، 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 (٢٠١٩)، بعد نقل عملية اعداد واقتراح الموازنة الى المحافظة بموجب قرار مجلس الوزراء المرقم (٢٧) لسنة ٢٠١٨، اذ تم تخصيص مبلغ بشكل غير صحيح وهو (٢٥٣٩) مليون دينار ولم يصرف منة (١٢٧٤) مليون دينار كرواتب لموظفي مديرية بلديات ذي قار ومبالغ صيانة.

و. **مصروفات مديرية البلديات:** يبلغ الوسط الحسابي (١) لمصروفات مقر المديرية من رواتب وتشغيلية (١٢٣٧) مليون دينار، الوسط الحسابي (٢) قيمته (١٣١٠) مليون دينار، وبارتفاع نسبته (٥%)، وزيادة التخصيصات والتي يتبعها زيادة المصروفات التشغيلية الرواتب (علاوات وترفيع) ومبالغ للصيانة.

ز. **الجولات التدقيقية:** يبلغ الوسط الحسابي (١)، (١٦) جوله، ويبلغ الوسط الحسابي (٢)، (١٧) جولة، وبارتفاع نسبته (٦%)، 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 الانشطة الفنية: تشمل اعمال ومهام شعب المديرية (التخطيط والمتابعة، وتنظيم المدن) ونعرض اهم الانشطة التي تأثره بنقل الصلاحيات وعددها (٣) مؤشرات للأداء البلدي، وسيتم توضيحها وفق الجدول (٤) وتحليلها ومناقشتها، لبيان نسبة التغيير في الاداء للأنشطة الفنية وكما يأتي:

الجدول (٤): تحليل التغيير للأنشطة الفنية

ت	الانشطة 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	%١٩
٢	اعداد التصاميم الاساسية	٥	٢	١	٣	صفر	صفر	صفر	-%١٠٠
٣	اعداد تصاميم قطاعية	٢٧	٥٢	٢٨	٣٥	٣٥	١٢	٢٤	-%٣١

أ. **الدورات التدريبية:** كان الوسط الحسابي (١) يبلغ اعداد (٥٤) دورة تدريبية، فكان الوسط الحسابي لهذه الفترة يبلغ اعداد (٦٤) دورة تدريبية، بارتفاع نسبته (١٩%)، 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 (٢٠١٩) 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 (١) يبلغ اعداد (٣) تصاميم اساسية وأما الفترة الثانية لم تشهد اعداد اي تصميم وسجلت النسبة انخفاضا (-١٠٠%)، يتم اعداد ومصادقة التصاميم الاساسية للمدن ويتضمن استعمالات الارض وتقسيماتها الى قطاعات والتي تحكمها المواد (٤٣، ٤٤، ٤٥) من قانون ادارة البلديات المرقم (١٦٤) لسنة ١٩٦٥والتي تنتهي باكتسابه الدرجة القطعية ويتعرض المخالف للتصميم للعقاب وعلى البلدية الحفاظ على استعمالات التصميم، وتم نقل صلاحية اعداد التصاميم بموجب البند (٥) من الصلاحيات الفنية مرفق قرار مجلس الوزراء (٢٧) لسنة ٢٠١٨ 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(١٩) قامت بأعداد تصاميمها ومصادقتها ولا تحتاج الى اعداد تصاميم جديده وهذا يفسر النسبة السالبة للتغير. تعد الموافقة على التصميم الاساسي للمدن وفق اجراءات نص عليها قانون المحافظات غير منتظمة بإقليم المرقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٨/سابع)، لكون مجلس المحافظة هو المختص بالموافقة، وهذا المبدأ اشار الية مجلس شورى الدولة بقرارة المرقم (٧٠)، (قرارات مجلس شورى الدولة، ٢٠١٤: ١٢٩)، 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 (١) يبلغ اعداد (٣٥) تصميم، الوسط الحسابي (٢) اعداد (٢٤) تصميم، والتغيير بالانخفاض نسبته (-٣١%)، ان انخفاض النسبة في اعداد التصاميم القطاعية يعتبر تطور لكون ان هذا المؤشر يتم أعداده في حالة الاحتياج لإفرازات 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 فلكل مؤشر دلالته، ولذلك كانت نتيجة المؤشرات بين تطور وتدهور كما يوضحها الجدول (٥)، كما يأتي:

الجدول (٥): 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	١١٠٨	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	مصروفات 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 حلات 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 (٢٠١٨)، من خلال نسب التغيير لمؤشرات الانشطة البلدية، يعد التنسيق الاداري بعد نقل الصلاحيات له الاثر الايجابي على الاداء البلدي.

خامساً. خلاصه نسبة التغيير للأداء البلدي للإطار العملي: يعرض هذا الجزء من المبحث خلاصة نسبة التغيير الموجبة والسالبة لجميع مؤشرات الاداء البلدي لشعب مديرية بلديات ذي قار التي تأثرت بنقل الصلاحيات الثاني ٢٠١٨ وعددها (١٥)، وتوزعت كما يأتي:

١. **الانشطة الادارية**: بلغت عددها (٣) منها (١) نسبته موجبه، ومنها (٢) نسبتهما سالبة.
٢. **الانشطة القانونية**: بلغت عددها (٢) توزعت أحدهم نسبته موجب والاخر نسبته سالبة.
٣. **الانشطة المالية**: بلغت عددها (٧)، وجميعها نسبتها موجبة.
٤. **الانشطة الفنية:** بلغت عددها (٣)، منها (١) نسبته موجبة، ومنها (٢) نسبتهما سالبة.

ومما تقدم وبعد تحليل ومقارنة الانشطة وعددها (١٥) مؤشر اداء بلدي ليتبين ان مؤشرات الانشطة الموجبة بلغت (١٠) مؤشر، ومؤشرات الانشطة السالبة بلغت (١٠) مؤشر، وسيتم عرض نتائجها وفق الجدول المرقم (٦)، وكما يأتي.

الجدول (٦): خلاصه نسبة التغيير لعملية نقل الصلاحيات

السنة	الانشطة الادارية		الانشطة القانونية		الانشطة المالية		الانشطة الفنية		المجموع		نسبة النجاح
	انحدار	تطور	انحدار	تطور	انحدار	تطور	انحدار	تطور	انحدار	تطور	
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 (٤) مؤشرات سجلت الانحدار و (١١) مؤشر سجل التطور وبنسبة نجاح بلغت (٧٣%)، وعند تحليل نتائج الجدول بصورة عمودية نجد الانشطة الادارية ثلاث مؤشرات وبنسبة نجاح بلغت (١٠٠%)، ومؤشر الانشطة القانونية انقسمت الى حالة انحدار وحالة تطور وبنسبة نجاح بلغت (٥٠%)، ومؤشرات الانشطة المالية انقسمت الى ثلاث حالات انحدار واربع حالات تطور وبنسبة نجاح بلغت (٥٧%)، ومؤشرات الانشطة الفنية بلغت ثلاث حالات تطور ونسبة نجاحها بلغت (١٠٠%)، لتبلغ نسبة النجاح (٧٣%)، ويمكن القول ان عملية نقل الصلاحيات نجحت ودور التنسيق بتطوير وتحسين الاداء البلدي.

المبحث الرابع: الاستنتاجات والتوصيات

اولاً. الاستنتاجات:

١. تبين ان نقل الصلاحيات ليس بشكل كامل لاحتفاظ الوزارة ببعض الصلاحيات، وان النقل كان على مراحل لذا ولد الارباك بالعمل الاداري، وأثر على تنسيق بعض الأنشطة البلدية.
٢. 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 السكاني والتوسع العمراني.
٣. 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.
٤. التدخلات بالأنشطة البلدية تضعف عملية التوجيه للمدير، ويمكن ان تؤثر بالأداء البلدي، وكذلك تعدد الجهات الرقابة والمتابعة والتي قد تؤدي لضعف مستوى الرقابة.
٥. 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.
٦. ضعف قاعدة البيانات والمعلومات لكونها غير متكاملة في المديرية لبيان جميع الانشطة والاداء البلدي والتي قد تضعف الوظائف الادارية من الرقابة وتنسيق وتنظيم الأعمال البلدية.
٧. 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:

١. توضيح السياسات العامة والصلاحيات الوزارية بشكل دقيق لتجنب تداخل الاختصاصات بين الوزارة والمحافظة واعداد هيكل تنظيمي يتناسب مع اهداف اللامركزية الادارية ورفع المستوى الاداري لمديرية بلديات ذي قار الى مستوى مديرية عامة بموجب القانون المرقم (١٢) لسنة ٢٠١١.
٢. استحداث شعبة التنسيق بالهيكل الوظيفي لتساعد بأعداد المخاطبات الادارية وتنظيم العمليات الخدمية ودراسة المشاريع البلدية ووضع المواصفات لها، والمشاركة بأعداد الدورات التطويرية لتحفيزية قدرات الموظفين والعاملين وتمكينهم من تقديم الافكار لتطوير الاداء البلدي.

٣. زيادة التخصيصات المالية للمديرية وتعديل اصناف الدوائر البلدية بموجب قانون ادارة البلديات المرقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ ليناسب الزيادة السكانية وزيادة صلاحياتها بالأنفاق البلدي.
٤. منح مديرية البلديات في ذي قار الشخصية المعنوية، وفق القانون لكي تتمتع بالحقوق واستعمال الصلاحيات في تقديم الخدمات، ولكي تنسق اعمالها وتهتم بموظفيها وعامليها بشكل أفضل.
٥. 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.
٦. 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 (٢) لسنة ٢٠١٦ بنظام النافذة الواحدة.

المصادر

أولاً. المصادر العربية:

أ. الرسائل والأطاريح

١. ابو مصبح، مطيع ابراهيم، (٢٠١٦)، أثر العوامل التنظيمية على تطبيق اللامركزية الادارية في المؤسسات الحكومية الفلسطينية، رسالة ماجستير في ادارة الاعمال، كلية التجارة، الجامعة الاسلامية، غزة.
٢. الدهلكي، إبراهيم حسن علي، (٢٠١٦)، المشاكل والصعوبات التي تواجه عملية نقل الصلاحيات، بحث دبلوم العالي في الادارة المحلية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
٣. الساعدي، عباس رحيمة غانم، (٢٠١٩)، التمويل وانعكاسه على الاداء البلدي في بلديات محافظة ميسان، بحث دبلوم العالي المعادل للماجستير في إدارة البلديات، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
٤. الوادي، حيدر يوسف عزيز، (٢٠١٧)، 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:

١. عز الدين، هاني حامد، (٢٠١٦)، أثر تفويض الصلاحيات على كفاءة الجهاز الاداري في المؤسسات الحكومية، ورقة علمية، مقدمة الى مؤتمر التنمية الادارية-الواقع والطموح، جامعة الجوف، الرياض.

ج. الكتب:

١. جواد، شوقي ناجي، (٢٠١٠)، المرجع المتكامل في ادارة الاعمال، الطبعة الاولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان.
٢. حياوي، نبيل عبد الرحمن، (٢٠٠٧)، اللامركزية والفيدرالية، الطبعة الثالثة، المكتبة القانونية، بغداد.
٣. حياوي، نبيل عبد الرحمن، (٢٠١١)، قوانين الخدمة المدنية والملاك والرواتب والانضباط وسائر التشريعات الوظيفة العامة، الطبعة الثالثة، شركة العاتك لصناعة الكتب، القاهرة.
٤. الخالدي، ابراهيم بدر شهاب، (٢٠١١)، معجم الادارة، الطبعة الاولى، دار اسامة للنشر والتوزيع، عمان.

٥. زايد، مصطفى، (٢٠٠٧)، المرجع الكامل في الاحصاء، الطبعة الاولى، مطابع الدار الهندسية، القاهرة.
٦. العبودي، عثمان سلمان غيلان، (٢٠١٠)، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، الطبعة الاولى، المكتبة الوطنية، بغداد.
٧. عرفة، سيد سالم، (٢٠١٢)، اتجاهات حديثة في ادارة التغيير، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان.
٨. عطية، حامد سوادي، (بلا)، العملية الادارية مهارات نظرية ومهارات تطبيقية، مطبعة معهد الادارة العامة، الجزائر.
٩. قحف، عمار والعلو، ساشا والعواك، عبد الحميد وطلاع، معن والعبد الله محمد وصديق، محمد والدسوقي، ايمن وملا رشيد، بدر ونرش، بشار، (٢٠١٨)، حول المركزية واللامركزية في سورية: بين النظرية والتطبيق، مركز عمران للدراسات.
١٠. مبارك، فرح ضياء حسين، (٢٠١٣)، الحكومات المحلية، دار الجواهري، بغداد.
١١. المعاني، ايمن عودة، (٢٠١٠)، الادارة المحلية، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.
١٢. النعيمي، صلاح عبد القادر، (٢٠١٣)، الادارة، الطبعة العربية، عمان.
١٣. النمر، سعود بن محمد وخاشقجي، هاني يوسف ومحمود، محمد فتحي وحمزاوي، محمد سيد، (٢٠١٣)، الادارة العامة الاسس والوظائف والاتجاهات الحديثة، الطبعة السادسة، مكتبة الشقيري، الرياض.
١٤. وارد، محمد قاسم، (٢٠٠٤)، تاريخ الادارة في العراق، دار الجميع للطباعة والنشر، بغداد.
١٥. الوحاح، فراس، (٢٠١٨)، النظام القانوني لأعضاء مجالس المحافظات بين الحقوق والواجبات، الطبعة الاولى، الرافد للمطبوعات، بغداد.

د. فتاوى وقرارات مجلس الدولة:

١. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، (٢٠١٤) م، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، شركة الانس للطباعة، بغداد.
٢. قرارات مجلس الدولة وفتاواه، (٢٠١٧) 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.