

إدارة المدينة ودورها في التنمية المحلية

د. فائق مشعل قدوري / أستاذ مساعد*

د. صباح فيحان محمود / أستاذ مساعد

الخلاصة :

تناول البحث إدارة المدينة ودورها في عملية التنمية من خلال محورين رئисين :تناول المحور الأول الإطار النظري الذي استعرض الأسس والمفاهيم والدور التنموي لإدارة المدينة بشكل عام واستعرض المكونات والتقييمات الإدارية لها ، وتناول المحور الثاني إدارة المدينة ضمن التجربة العراقية من خلال نظرة تاريخية لابراز النشأة والتطور في العصر الحديث وتحليل الأدوار التي تنهض بها طبقاً للفوائين ، فضلاً عن إعطاء نظرة تقويمية عن مشاكل ومعوقات تلك الإدارة .

يخلص البحث إلى إعطاء صورة عن مهام إدارة المدينة والمتطلبات التي ينبغي توفيرها لتقوم بمهامها على الوجه الأكمل مع التركيز على بعض المعوقات ومن أبرزها عدم إشراكها بشكل فعال في موضوع التخطيط ، عدم توافر الإمكانيات المادية والمعلوماتية والأجهزة الإدارية والفنية اللازمة للتخطيط والتنفيذ ، والدور الهامشي للمجالس المحلية ... وتنصب التوصيات على كيفية تجاوز السلبيات الموجودة .

City Management And Its Role in Local Development ABSTRACT

This paper studies the role of city management in local development in general .The paper divided into tow division : the first deals with the city management principles , its concepts ,its role in development in general and its structure. The second division studies city management in Iraq and its experiment through eighty years ago.

The paper explain city management duties and the important requirement need to do these duties , refers to some restrictions facing Iraqi city management, for example it has not any participation in planning ,there are not enough departments , besides the marginal role of the city council.

The conclusion concentrate on providing management requirement to play its effective role in urban and socio-economic development.

*جامعة تكريت/ كلية الإدارة والاقتصاد

المقدمة:

ترتبط عملية التنمية الشاملة، بشكل عام، بطبيعة الإدارة العامة بمختلف مستوياتها، بدا بالمستوى المحلي-الإدارة المحلية/الحضرية صعوداً إلى المستوى الوطني- إدارة الدولة. إذ تعمل الإدارة على استثمار وتجهيز الموارد المادية والبشرية بصورة منتظمة لإشباع حاجات ورغبات المجتمع، آخذة بنظر الاعتبار وضع أولويات عملية التنمية بحسب طبيعة وظروف المرحلة التنموية، للحصول على أكبر المنافع بأقل التكاليف.

ومن هذا المفهوم فإن مسؤولية إدارة المدينة هي تنمية وتطوير المجتمع المحلي من خلال استثمار الموارد الموجودة فيه فضلاً عن الدعم الذي تلقاه من الحكومة المركزية.

آن نجاح إدارة المدينة في تطوير وتنمية المجتمع المحلي يتوقف على مجموعة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية- تتعلق بالقدرات الاقتصادية للفطر ككل ، ومدى الوعي الثقافي والحضاري، وطبيعة النظام السياسي والقوانين التي تحكم هذه الإدارة.

هناك مجموعة من العوامل التي تحد من فاعلية الإدارة المحلية في العراق، من بينها عوامل تنظيمية تتعلق بمكونات إدارة المدينة وأقسامها، وعوامل قانونية تتعلق بالقوانين التي تحكم إدارة المدينة.....، وهذا مادفع الباحثان لاختيار هذا الموضوع ليكون مجالاً للبحث.

يهدف البحث بيان المعوقات التي تواجه إدارة المدينة في العراق و تحد من فاعلية هذه الإدارة في أداء دورها التنموي، وتقدم بعض المقترنات التي يمكن أن تعزز من دور إدارة المدينة في التنمية المحلية.

سيتناول هذا البحث واجبات ومهام إدارة المدينة بشكل عام، والدور التنموي بشكل خاص، مع نظرة تقويمية لإدارة المدينة في العراق وفق السياقات أعلى، يسبق ذلك جانب مفاهيمي ويخلص البحث إلى جملة استنتاجات ونوصيات.

المبحث الأول

مدخل نظري في إدارة المدينة

أولاً": مفهوم إدارة المدينة:

لقد حظيت إدارة المدينة وما يتبعها من هيئات وتنظيمات باهتمام الباحثين والدارسين لأبعادها القانونية والإجرائية وما يتصل بها من وظائف وأنشطة تنمية تضطلع بها في ظل التغير والتطور التي تشهده بنيات المجتمعات المحلية وعلى هذا النحو تعددت مهام ومسؤوليات إدارة المدينة فلم تعد مقتصرة على توفير الحد الأدنى من المستلزمات الاجرائية للمواطن بل تعددت وتوسعت بفعل التوسع في مسؤوليات الدولة التي أصبحت تضطلع ألي جانب - أدوارها التقليدية - بأدوار رئيسية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية بوصفها المنظم والموجهة والمشارك الرئيسي في مشروعات التنمية. فضلاً" عن إن إدارة المدينة احتلت أهمية مركبة في بناء النظام السياسي للدولة، آلي جانب إمكانياتها لاستيعاب مشكلات التغيير المنظورة والمتوقعة في بيئه المجتمعات المحلية بفعل التنوع في اختصاصات وظائف تلك الإدارة .

وفي هذا السياق ورد في الأدبيات دلالات مفاهيمية للتعبير عن إدارة المدينة ، فيكونها نشاطاً "إدارية" صرفاً ينحصر في مجال تنفيذ السياسة العامة للدولة ، ويتفق مع هذا التوجه الشيختي (١) إذ يشير إلى أن إدارة المدينة بكونها مجموعة الوحدات والأجهزة الإدارية آلياً" كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها موجودة في الدولة والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة الوطنية ، وهناك تعريفاً آخر لإدارة المدينة يركز فيه على أنها ((مجموعة الوحدات

والأجهزة المحلية المسؤولة عن تصريف الشؤون المحلية في حدود السلطات المخولة لها من الحكومة في إطار الدستور)٢(.

وفي ضوء ما تقدم يمكن القول بأن إدارة المدينة ، هي إدارة الدولة وجوهازها ضمن رقعة جغرافية أصغر وبصلاحيات ادنى لتحقيق اهداف المجتمع المحلي والمحافظة على هوية الدولة واستقلالها .

ثانياً": اسس ومكونات إدارة المدينة :

تقدم الدراسات والبحوث أطر تحليلية متعددة لمبادئ ومكونات إدارة المدينة تعتمد على توجهات الحكومات والأنظمة السياسية في تبني نماذج وموافقات تتلاءم مع التغيرات السريعة التي تمتاز بها المجتمعات المحلية . وعن طريق هذه الأطر التحليلية يمكن ملاحظة تباين مواقف الحكومات وفلسفاتها في سعيها نحو التطبيق او لا" ومدى استعداد الادارات المحلية لاستيعاب مشكلات التغيرات السريعة المتوقعة في بيئة المجتمعات المحلية .

ووفق هذه الرؤيا يمكن التأكيد على ان الدراسات والتجارب المحلية قدمت اتجاهين لفهم المنطقات الفلسفية لمرتكزات إدارة المدينة)٣(.

الاتجاه الأول: وهو ما يمكن ان يوصف بالاسس والمبادئ التي يقوم عليها تنظيم إدارة المدينة وهو عبارة عن المرتكزات التي اعتمدتتها إدارة المدينة في تحقيق الأهداف المحلية ، وبناء الاتجاه العام لتلك الإدارة في ممارسة الادوار والمسؤوليات التي توكل اليها من قبل الدولة ، ومن بين تلك المبادى:

١- ديمقراطية الإدارة: التي تعتمد طريقة الانتخاب كاسلوب فى اختيار إدارة المدينة وجوهازها من بين المجتمع المحلي ليمثل طموحات وتطلعات ابناء المدينة ومشاركتهم الفعلية في الحكم المحلي .

٢- لامركزية الإدارة : وتعني اعطاء استقلالية لعمل الوحدات الإدارية عن السلطة المركزية .

الاتجاه الثاني: وهو مكونات إدارة المدينة الممثل بالأجهزة الإدارية الذي يكمل بعضهما البعض الآخر من حيث تحمل المسؤولية ، اذان مبدأ التكامل والتفاعل فيما بينهما يسهم في خلق روح عالية من الولاء والانتماء للمجتمع المحلي وضمن هذا المدخل تظهر مكونات إدارة المدينة في ثالث مراكز أساسية تتبادر في طبيعة الادوار التي يؤدونها ضمن هذه الإدارة وهي :

١- رئيس المدينة والحاكم الإداري: وهو الشخصية الأساسية في المدينة يعين من قبل السلطة المركزية او ينتخب من بين ابناء المدينة وفقا" للفلسفة السائدة ، له من الصلاحيات التي تجعل فيه صانعا" لقرارات السياسات الاستراتيجية للمدينة ، فضلا" عن كونه يمثل السلطة التنفيذية ومسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة ورئيسا" لمجلس المدينة .

٢- مجلس المدينة: احد ادوات تفعيل إدارة المدينة ، يظهر بشكل خلايا او هيئات منتشرة في جسم الدولة ، لها استقلالها الفكري ما يجعلها تساهم في دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية بما يخفف من كاهل الحكومة المركزية .

٣- الأجهزة والجان الحكومية : وهي الأجهزة التي تعبّر عن رأي الحكومة تمتلك من الطاقات والامكانات التي توظف في خدمة المجتمع المحلي وتقوم السياسة التنموية للدولة (الحكومة المركزية) وتمثل بالأجهزة التخطيطية والمالية والأمنية والقضائية .

ثالثاً": الدور التنموي لإدارة المدينة :

في ظل تحمل الدولة لمسؤوليات التنمية القومية ينبغي ان لا يقتصر دور إدارة المدينة ومهامها على تقديم الخدمات الأساسية المتعلقة بخدمات النظام والتنظيم الضبطي ، بل يجب ان يتعدى ذلك الى ادوار تقديم الخدمات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتهيئة متطلباتها ، والمشاركة في وضع خطط التنمية وتنفيذها عن طريق المساهمة في تنفيذ

المشروعات التي تشتراك في التخطيط لها . وانسجاماً مع ماسبق افصحت التوجيهات المعاصرة عن تحول جذري في مضمون ادوار ادارة المدينة ومهامها ، اذ بانت تشكل حلقة هامة في معادلة تنمية المجتمع المحلي لما تمتلكه تلك الادارة من مقومات ومؤهلات تدعم تركيبة خريطة التنمية المعبرة عن الواقع والمستجيبة للتطورات المستقبلية . اذ تتبع عن ادوار ادارة المدينة مجموعة سيارات منظمة نعبر عنها بالاتي:(٤)

١- تهيئة الاجواء وتحفيز ادوار المجتمع المحلي باتجاه رسم استراتيجية التنمية المطلوبة اذ تعد ادارة المدينة وحدها القادرة على تحقيق ذلك فهي تستطيع بقدرها واتجاهاتها صياغة القرارات الجوهيرية التي من شأنها التأكيد في بلورة سبل بلوغ غایيات واهداف مختلف شرائح بيئة المجتمع المحلي .

٢- ان ادارة المدينة هي ادارة نشيطة ، تقدم التفسيرات الشاملة والمتكاملة للاء والافكار المطروحة من قبل الجهات ذات العلاقة بعملية التنمية ومايترتب عليها من توحيد الجهود والانسجام في التوقيت والاتجاه ضماناً لتحقيق الأهداف ، وبذلك عدت ادارة التنمية المجتمع اختصاصاً "اصيلاً" لإدارة المدينة .

٣- المتابعة والتقويم لخطوات ومراحل استراتيجية التنمية المحلية ، بحكم طبيعة السلطة الإدارية الممنوحة لإدارة المدينة في المجتمع المحلي .

ما تقدم يمكن القول ان المستجدات في مواقف الحكومات وفلسفاتها تجاه التنمية قد طورت ابعاد جديدة في وظائف ومسؤوليات ادارة المدينة ، وعدها اداء هامة لتحقق من خلالها التقدم والرفاه للمجتمع عن طريق دورها في عملية التنمية المنظمة ، كما ابرزت مداخل التحليل استندت في طروحاتها الى فكرة اسس التنمية النابعة من القاعدة لا من القمة ، لتوسيع حالة الربط الموضوعي بين امكانيات وموارد المجتمعات المحلية ومطالبيها التنموية وبين قدرات ومهارات ادارة المدينة للنهوض بادوارها .

وعلى العموم تتوزع ادوار ومهام ادارة المدينة على معظم خطوات ومراحل اعداد وتنفيذ ومتابعة التنمية المحلية والتي يمكن توضيحها بالاتي :

١- دور ادارة المدينة في عملية التخطيط :

تؤدي ادارة المدينة دوراً "فاعلاً" في عملية التنمية المحلية ، كونها الأداة الهامة التي يتحقق من خلالها التقدم والرفاه للمجتمع عن طريق عملية التنمية المنظمة التي تشرف عليها وتديرها،ويتضح دور ادارة المدينة في عملية التنمية من خلال اعتمادها على اسلوب علمي منظم هو اسلوب التخطيط ، اذ تكمن أهمية الادارة هنا كونها تمثل القاعدة التي ينطلق منها التخطيط والجهة التي تناط بها عملية التنفيذ . ولأهمية التخطيط والتنفيذ في عملية التنمية وللدور الكبير لإدارة المدينة في هاتين العمليتين

دور ادارة المدينة في عملية التخطيط:

ان التخطيط ، بشكل عام يجب ان يكون قائماً" على اساس المعرفة الواقعية بصورة المدينة والحقائق الاقتصادية والاجتماعية القائمة فيها ، وان تكون الأهداف المخططية متلائمة مع حقيقة هذا الوضع القائم وبالتالي اختيار الوسائل التي توصل الى الأهداف .

نقطة البداية هنا هي واقعية البيانات الاحصائية وعملية التنبؤات لكمية ونوعية الحاجات الأساسية للمدينة وافرادها في كل مرحلة ، فوضع اهداف غير واقعية يتضمن بالضرورة وسائل غير واقعية ويقوم على واقع اقتصادي واجتماعي غير واقعي ، أي ان التخطيط يجب ان يتميز بصفة الواقعية بجانب صفة الشمول لكافة نواحي الحياة ، اذ لا يقتصر على متغير دون اخر ، او على قطاع دون اخر ، ومثل هذا الشمول لا يمكن بلوغه مرة واحدة بل ينبغي الوصول اليه بالتدريج المخطط .

من هنا يظهر دور ادارة المدينة في تهيئة البيانات الصحيحة عن مجمل الانشطة الاقتصادية والاجتماعية التي تعتبر القاعدة المهمة لابد مرحلة من مراحل التخطيط للمستقبل ، وهذا يتطلب

وجود جهاز كفؤ لجمع وتبويب وتصنيف المعلومات لتكون بمتناول الادارة بشكل دوري ، ويطلب ايضاً وجود جهاز اداري كفؤ لديه القدرة على استخدام هذه البيانات في وضع الخطط الكفؤة لصالح المدينة .

ان تحديد شكل واقعي لما ستكون عليه وظيفة ومحوى المدينة في المستقبل يعتمد على وجود تصور واضح لاماكنات النمو فيها باعتبارها مركز اداري وثقافي ، ومدى توفر معلومات حول حجم الاستثمارات التي ستوظف في المدينة مستقبلاً" ، في قطاع الصناعة او الزراعة او السياحة ... ومعرفة احتمالات نمو السكان ، مقدار المساحة التقريبية اللازمة للمنطقة السكنية ، نوع استعمالات ابنيه الخدمات ، ومشاريع البناء التحتي الفنى من جانب اخر ، فان المدينة باعتبارها مركزاً "اقتصادياً" ، فهي تشكل قطباً يتजاذب اليه السكان من المناطق الصغيرة المحيطة سواء لغرض العمل في الصناعة او قطاع الخدمات او لغرض التحصيل الدراسي ، وبهذه الطريقة نجد ان المدينة تفرض نفوذها على التجمعات البشرية المحيطة بها وتنشأ العلاقة التبادلية ، ولهذا ينظر الى المدينة عند وضع التصميم في إطار أوسع من حدودها البلدية بحيث تشمل كافة المساحات التي تقع في منطقة نفوذها والتي يطلق عليها اقليم المدينة (الظهير) أي ان وضع المدينة ومكوناتها واتجاهات ومستقبل النمو فيها يجب ان تكون على اساس اقليم المدينة وليس مركز المدينة فقط .

ان المهام الملقاة على إدارة المدينة في التخطيط لتنمية وتطوير المدينة تتركز في معالجة المشاكل التالية: (٥).

١-وضع تصميم اساس المدينة يأخذ بنظر الاعتبار المتغيرات المستقبلية ، من خلال دراسة وحساب أعداد السكان ومعرفة تركيب هيكل القوى العاملة ، وحجم مباني السكن والخدمات ونوع الصناعة والطاقة التصميمية للمصانع، والابنية الخاصة بالخدمات البلدية كمركز الخزن والتبريد والسائلات ، الكراجات ، خدمات وسايطة النقل وهذا يترتب عليه التخطيط للاتي:

أ-خدمات الإسكان-المتمثل بكم ونوع الوحدات السكنية المطلوبة ومراحل تنفيذها.

ب-الخدمات الصحية -المتمثلة بعدد المراكز الصحية والمستشفيات واماكنها .

ج-الخدمات التعليمية-وتعلق بعدد رياض الأطفال والمدارس الابتدائية والمتوسطة والثانوية....

د-الخدمات الترويحية -المتعلقة بالمنتزهات والمناطق المفتوحة وأماكن الراحة والتسلية العامة ،تنظيم المناطق الخضراء والتوسيع في إنشاءها وتكون أحزمة خضراء ومنتزهات للمدينة .

٢-تخطيط وتنظيم الطرق المحلية في المدينة بما يعزز من سهولة الوصول ،مع ربطها بالطرق الإقليمية والوطنية، وتطوير كل ما يتعلق بشبكات النقل وأنواعها المختلفة من طرق وسكك ومطارات وموافق سيارات

٣-تنظيم مركز المدينة وإعطاءه أهمية خاصة من خلال دراسة واق الحال والنظام المستقبلي المتوقع للنشاطية الرسمية والتجارية-الدوائر وال محلات التي تتواجد فيه الان وفي المستقبل، مع ضرورة تنظيم شبكة النقل الخاصة به ونظام النقل الخاص والعام.

٤-خدمات البنى التحتية-المتمثلة بشبكات المياه الصالحة للشرب وشبكات المياه الثقيلة، وشبكة الكهرباء والاتصالات

٥-تطوير المنطقة الصناعية المرتبطة بالمدينة بحسب طبيعة المدينة وحجمها.

٦-الاهتمام بالجوانب الجمالية للمدينة وتحديد وتطوير المناطق ذات الاماكنات الملائمة لهذا الغرض لتمثل متفسلاً لسكان المدينة ، والاستفادة من الاشكال الجمالية للطبيعة وتحويلها الى مناطق للسياحة بما في ذلك مناطق الاثار.

٧-الاهتمام بالجوانب التراثية والاثرية والمحافظة عليها واستثمارها بطريقة تساعد على الاستفادة منها وادامة الحياة فيها.

- ٨- دراسة امكانات المدينة الاقتصادية بهدف تحديد النشاط الاقتصادي الذي يناسب المدينة وتعزيزه لابراز دورها الاقتصادي من خلاله.
- ٩- الاهتمام بالجوانب البيئية للمدينة ومعالجة مختلف الملوثات الموجودة ومختلف اصنافها ومراعات الجوانب التخطيطية والفنية الخاصة بانشاء المشاريع الصناعية واختيار موقعها.
- ١٠- تنظيم العلاقة بين محل اقامة العاملين وموقع الصناعة.
- ١١- تنظيم العلاقة بين مواقع مصادر الطاقة ومرافق توليدها والمصانع والمزارع والاحياء السكنية التي تستفاد منها.
- ١٢- تحديد مساحات الاراضي الزراعية بهدف الاستغلال الواقعي لها.
- ١٣- تنظيم العلاقة بين الريف والمدينة لضمان نموها مع الاستفادة من الظروف الطبيعية المحلية وشبكات المواصلات القائمة.
- يتضح مما سبق ان لإدارة المدينة دور كبير في عملية التنمية الحضرية وان هذا الدور يتعزز عند وجود الكادر المؤهل لذلك ، أي الكادر المتخصص في جمع البيانات والمعلومات وتبويتها وتصنيفها مع وجود الكادر المخطط القادر على اخذ المتغيرات المستقبلية بنظر الاعتبار العلاقة بين المدينة ومحيطها بالشكل الذي يحقق الأهداف اعلاه .

٢- دور إدارة المدينة في عملية التنفيذ:

ان عملية تنفيذ المخططات تعتبر الجانب المهم من العملية التخطيطية ككل، ذلك ان عدم التقيد بتنفيذ الخطط المرسومة يجعل هذه الاخيرة مجرد الوان زاهية وبراقة . من هنا تبرز أهمية الكادر المتخصص اللازم للإشراف على متابعة عملية التنفيذ والقيام باجراء التعديلات الازمة حسب المتغيرات والمستجدات لكل مرحلة (٦).

٣- دور إدارة المدينة في عملية المتابعة:

تعد عملية المتابعة ركناً أساسياً في استراتيجية التنمية المحلية ، للوقوف على ماتم تنفيذه من مشاريع وبرامج مرسومة مسبقاً" ذلك لمعرفة مدى اتفاقه مع واقع الحال من حيث الامكانيات والطلعات فضلاً" عن اعادة ترتيب اولويات اهداف التنمية والمساهمة في حل المشكلات والصعوبات التي تواجه عملية تنفيذ خطوات ومراحل التنمية وتفعيل دور المشاركة للجهات ذات العلاقة وبموجب ما تقدم يمكن التأكيد على ان رسم استراتيجية التنمية المحلية ليست مبادرات ادارية ولكنها تشكل ممارسات تخص ادوار إدارة المدينة في التنمية المجتمعية والتي غالباً" ماتفهم من خلال ثلاث مراحل : (٧)

المرحلة الاولى: مرحلة تحديد الاستراتيجية (strategic identification) يتم تحديد الى أي مدى يمكن رسم خريطة التنمية ، وما هي البدائل المتاحة والنتائج المتوقعة .

المرحلة الثانية: مرحلة التقدير (Estimation) أي تقدر حالة عدم التأكيد المصاحبة لهيكل استراتيجية التنمية وتحديد عناصرها الأساسية والامكانيات والموارد المتاحة وكيف يمكن ان يتعامل الجهات ذات العلاقة مع عملية التنمية المجتمعية .

المرحلة الثالثة : مرحلة التقييم (Evaluation) والتي يتم فيها تحديد المتغيرات التي تؤثر في النتائج والاحتمالات المختلفة المصاحبة لقرارات ، من هنا فان إدارة المدينة تلعب دوراً" في عملية تحديد الاستراتيجية التنموية للمجتمع المحلي وان التوصل الى استراتيجية مخططة وسليمة وقابلة للتنفيذ يتطلب مراعاة التواهي الآتية :

١- ان تكون استراتيجية التنمية ملائمة ، ومستوعبة للتوجيهات والتغيرات المستقبلية في المجتمع المحلي .

٢- ان تكون الاستراتيجية مقبولة في ضوء التوقع لنتائج التنفيذ والجهات المستفيدة منها

- ٣- ان تكون الاستراتيجية ممكنة تبعاً "لتوفر الامكانيات والمواد المتاحة . وتأسياً" على ما تقدم نستدل ان الدور التنموي لإدارة المدينة يتطلب الآتي:(٨)
- ١- النظرة الشمولية في معالجة المشكلات التنموية للمجتمع المحلي وتغطية الاعتبارات ذات العلاقة بمراحل العملية التخطيطية من الاعداد الى التنفيذ والمتابعة والتقييم .
 - ٢- استغلال الموارد والامكانات المحلية كأساس في اعداد وتنفيذ المشاريع والبرامج التنموية مع مراعاة اعتماد سياسة التوازن بين ما هو متاح والاحتياجات الحالية والمستقبلية للمجتمع المحلي .
 - ٣- العدالة في توزيع المكتسبات التنموية على المجتمع المحلي .
 - ٤- التنسيق بين العناصر والاعتبارات المؤثرة والمتاثرة في عملية التخطيط للمجتمع المحلي لتحقيق الأهداف التنموية المطلوبة .

المبحث الثاني

ادارة المدينة في التجربة العراقية:

"نظراً لما تتصف به تجربة القطر العراقي من السعة والشمول فان الاحاطة بمضامين تلك التجربة تقتضي التعرف على مراحل تطورها ، فضلاً" عن التعرف على ابعاد واتجاهات تلك التجربة وعلى النحو الآتي:

اولاً" : ادارة المدينة .. الملامح والاتجاهات :

ان استكشاف مضامين تطور الادارة المحلية في العراق يتطلب بيان نشأتها ومراحل تطورها لمعرفة سماتها وتطلعاتها،اذ مرت الادارة العراقية بثلاث مراحل :

١- المرحلة الاولى : وهي المرحلة التي مثلت الجهد الاولى لانشطة العمل المحلي في القطر ، خلال السنوات التي تلت تأسيس اول حكومة عراقية عام ١٩٢١ وصدور الدستور الاول عام (١٩٢٥) وعبرت في معظمها عن تبني مجموعة قوانين وتعليمات حددت بموجبها التقسيمات الإدارية وأشار البعض منها الى الكيفية التي تدار بها تلك التقسيمات وما يتصل منها بتولي مسؤولية ادارتها ومنها القانون الاساس لعام ١٩٢٥ ثم قانون ٥٨ لسنة ١٩٢٧ وقانون ٦ لسنة ١٩٤٥ ، وقد عبرت المرحلة عن ضعف استجابة إدارة المدينة لطلبات المجتمع ومحدودية الاستخدام الكفوء للموارد الاقتصادية نتيجة لانعدام البرامج التنموية ، ذلك لارتباط الادارة المحلية بخدمة المصالح الأجنبية والعشائرية . (٩)

٢- المرحلة الثانية: وهي مرحلة مابعد ثورة ٤ تموز / ١٩٥٨ واستقلال العراق ، عبرت عن تدخل الدولة بصورة واضحة في تنظيم العمل المحلي ليتلاءم مع تطلعات الاستقلال والتحولات النوعية التي شهدتها النظام السياسي والاقتصادي اذذلك ، وما جاء به الدستور الجديد عام ١٩٥٩ ، وارتکزت محاولات المرحلة بشكل عام على النحو التقائي بالاعتماد على ما تقدمه البيئة الإدارية اسلوباً" لمواجهة الاحتياجات التنموية المتزايدة التي شهدتها المجتمع المحلي الى جانب تطوير عدد من المراكز الإدارية بالاستعانة بالخبرات المحلية عند الشعور بالحاجة الى ذلك وبشكل عام اتسمت المرحلة باعتماد صفة الامركرمية الإدارية وتقسيم العراق ادارياً" الى عدة محافظات تتمتع كل منها بحرية في إدارة شؤونها .

٣- المرحلة الثالثة :- بدأت محاولات المرحلة بعد ١٩٦٨ ، اذ سارت عملية التنمية بوتائر متصاعدة أسفرت عن تحول في مسؤولية الدولة ، رافقها حاجة الى تطوير سياسات وإجراءات لرفع كفاءة أجهزة الادارة المحلية باعتبارها الادارة الأساسية في تنفيذ الانشطة التنموية اذ لم يعد النمو التقائي والبرامج غير المخططة مناسباً" ، وبالتالي بدأت تظهر توجهات جديدة لرسم ابعاد واتجاهات إدارة المدينة الفاعلة والمؤثرة في المجتمعات المحلية (١٠). من هنا شهدت المرحلة

بدايات الخطوات العملية لممارسة نشاطات تطور الادارة المحلية مع بداية تنفيذ خطط التنمية وبما ينسجم والابعاد الحضارية والاجتماعية والاقتصادية فضلاً" عن تطوير القوانين والتشريعات ، وتبثورت عدّة منطقات معاصرة لادارة المدينة ، تتميز بالمرنة والقدرة على مواجهة مستلزمات التطوير والتنمية المحلية ، اذ بُرِزَ قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ بمواده المحلية ذات طابع الاختصاص الشامل لإدارة المدينة واعتبر من يتولى إدارة المدينة ممثلاً" عن السلطة التنفيذية . ويمارس الوظائف المنصوص عليها في القانون في حدود المدينة وعلى فروع الأجهزة الحكومية التابعة لها .

ثانياً": الإطار التحليلي لمهام وادوار إدارة المدينة:

يشير الإطار العام الى ان اختصاصات ومهام إدارة المدينة ليس بالبساطة والوضوح الذي يمكن الالامام بها كما هو الحال في غيرها من الوظائف التنفيذية . اذ يرجع ذلك الى ديناميكيه متطلبات العمل المحلي فضلاً" عن ماتضييه التحديات والتغيرات الظرفية والمجتمعية من مستجدات جديدة للادوار مما زاد في صعوبة تأثيرها في قوالب جاهزة خصوصاً لما يتصل بالادوار التنموية ، الا ان ما اوردته بعض القوانين من تلك المهام والاختصاصات يشير الى حرص المشرع في قانون التشكيلات الإدارية رقم (١٦) لسنة ١٩٤٥ وقانون ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الى ابراز طابع الاختصاص الشامل لإدارة المدينة اذ عدّها اداة للسلطة التنفيذية وتتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة ^(١) وبالتالي فهي تمars وظائف واحتخصصات ذات طبيعة تنفيذية والتي عادة ماتأخذ محوريين هما : (١٢).

أ. الاختصاص الإداري الذي يتصل بالخدمات العامة التي تحقق النفع العام للمجتمع المحلي ، اذ اشار قانون ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ في العديد من مواده الى حصر المهام والاختصاصات الروتينية .

*الخدمات التنظيمية ذات الصلة بالخطيط العمراني وتنظيم الصناعات والحرف وغيرها

*الخدمات العامة (الكهرباء ، الماء، الطرق، التعليم ، الثقافة)

*الخدمات الرقابية (الصحية ، البيئية، الاجتماعية)

ب-الاختصاص الامني، يتعلق بالتنظيم الضبطي الذي يهدف الى حفظ الاحقق العامة والامن العام في حدود المدينة.

في ضوء ما تقدم يتضح ان الادوار التنموية لإدارة المدينة تكون محدودة ، وتتوزع باتجاهاتها على معظم خطوط ومرافق اعداد وتنفيذ استراتيجية التنمية المحلية مع النظرة المتفاوقة في الاهتمامات الى جانب تلك الادوار التي تظهر من خلال :

أ. تبني الاساليب التي توجه اهتمام المجتمع المحلي باتجاه مشاريع تنمية معينة تحدد عادة من خلال اللقاءات والجماعات الدورية بالأجهزة الإدارية واللجان المحلية وبما تسهم في تعزيز القدرة الإدارية والتنظيمية لশراك المجتمع المحلي بصورة اكث فعالية .

ب. المساهمة في توفير المعلومات والبيانات عن الحاجات والمطاليب التنموية في المجتمع المحلي بحكم طبيعة عمل الادارة ومايلحق بها من أجهزة ومؤسسات تعطي لها مكانة هامة التنمية المحلية .

ج. تسهم في توفير الاسس السليمة في التعامل مع المشكلات والحالات المختلفة التي تواجه المجتمع المحلي بحكم المسؤولية والاشراف ومواكبة لكل جديد في إدارة المشاريع التنموية ، والعمل على بناء اتجاهات ايجابية بصدقها .

ثالثاً" نظرة تقويمية لإدارة المدينة – المشاكل والمعوقات:

ان استقرار مسيرة التجربة المحلية في العراق ، يظهر انها قد حققت بالفعل مزايا ونجاحات نسبية في الا دور التنموية ، غير ان فعالياتها بصورة عامة لاتزال بحاجة الى اعادة نظراً لتحقيق ما عقد عليها من امال وطموحات. ومن يستعرض اسباب النجاح او الاخفاق في بعض اتجاهات التنمية المحلية يجد اوجه قصور متعددة ومتعددة ومتباينة ، منها ما يتصل بمشاكل تنظيميه وقانونيه وفنيه او ما يتصل بإدارة المدينة نفسها او البيئة المحلية وسبل تعميتها ، والتي شكلت بمجموعها معوقات ومشاكل في الاطر التخطيطية والتنفيذية والرقابية لاتجاهات التنمية المحلية ، اذ نعتقد ان معظمها قد تكرر ظهوره ليس في تجربة العراق فحسب وإنما في اكثر الدول النامية . وعلى الرغم من اتساع الجهود التي تبذلها إدارة المدينة في النواحي التنفيذية والتخطيطية والرقابية لبرامج تنموية في حدود المجتمع المحلي ، الا ان تلك الجهود لازالت تواجه عقبات متعددة في سبل الارقاء بمستوى البرامج ، اذ ينطوي تحت مضمته تلك المشكلات عدد من المشكلات الفرعية التي تظهر في الصو الآتية :

١- عدم وجود تصور متكامل بعيد المدى تتكامل فيه احتياجات التنمية القومية مع متطلبات التنمية المحلية في إطار عملية التغيير الشاملة التي تتطلع إليها إدارة المدينة وهي من المشكلات الرئيسية والفنية في المجال التنموي ليس في العراق فحسب بل في اغلب الدول النامية ، اذ عادة ماتنشأ خطط عشوائية محلية ، او مبادرات واهتمامات محلية تملتها الظروف والمتغيرات ، مما لا تدع المجال الكافي لإجراء الدراسات المتأنية للوصول الى تصور متكامل للبرنامج التنموي ، او قد تكون على شكل خطط عامة وطموحة اكثر من اللازم وفي كلتا الحالتين تكون الخطط مقتصرة الى الاستراتيجية الواضحة البعيدة المدى.

٢- مع أهمية واسبيقية عمليات المسح والمعلومات لمكونات بيئه النمو المحلي ، التي تشكل مرتكزات في عملية التخطيط التنموي الحالية والمستقبلية ، فان مأتجه من بحوث ودراسات لتحديد ما يكاد ينعدم او لا يعتدي محاولات محدودة الامر الذي انعكس على ابراز احتياجات عشوائية او انبطاعات غير كافية . ادت الى حدوث حالة من الانفصال بين ما يجري في البرامج التنموية وبين ما يدور في موقع البيئة المحلية .

٣- العبء الواسع الذي تحمله إدارة المدينة في المجالات التخطيطية وهامشية الدور للمجالس والأجهزة الإدارية الساندة في مجال التنمية المحلية الذي يكشف عن جعل صفة الشخصية المعنوية التي يحددها القانون غير موجودة في الواقع العملي ، مما اثر بشكل واضح على فاعلية الا دور التي تهدف اليها إدارة المدينة لاتساع الأهداف والتطلعات ودرجة التعقيد التي تصاحب عملية التحول السريع في بيئه المجتمع المحلي .

٤- توسيع الأجهزة الإدارية والفنية القادرة على عملية التخطيط والتنفيذ لبر الماج التنمية المجتمعية مما اثر في مستوى اداء إدارة المدينة للنهوض باعباء ومهام الموكلة اليها اذ يشير واقع الحال ان معظم ادارات المدينة تعاني من عدم تكامل بعض اقسامها مثل على ذلك اقسام البحث والدراسات والتخطيط والحدائق وتجمیل المدينة وخصوصاً على مستوى الاقضية والنواحي . فضلاً" عن النقص الكبير في الكوادر المؤهلة بالقدرة والخبرة لإدارة البرنامج التنموي اذ لاتزال تعاني ادارات المدن من عدم القدرة في استقطاب المؤهلين من ذوي الشهادات للعمل في مفاصلها لاسباب تتعلق بالنواحي المالية بالدرجة الاساس .

واخيراً" نخلص الى القول بوجود عجز في الجهد التخطيطية والتنفيذية والرقابية التي تبذلها إدارة المدينة في المجال التنموي بشكل عام ، والتي تقود في تقديرنا الى عجز ربط هذه الجهد بقاعدة معرفية أساسية تمثل في بناء استراتيجي شامل للبرنامج التنمية المحلية ، بحيث يتخد هذا البناء البيئة المحلية بكل ابعادها إطاراً" ويكون وبالتالي مرتكزاً" اساسياً" لجهود التنمية والتطور في الإدارة المحلية في العراق.

٥- توجيه الفعاليات والأنشطة الخاصة بالتنمية المحلية ، يفرض وجود متابعة دقيقة لقياس كفاءة تحقق الأهداف المطلوبة ، وعليه فان مركبة المتابعة تصبح حالة ضرورية لارتقاء بالمتطلبات الأساسية لاهداف التنمية والتطور المحلي ، الان الواقع يشير الى ضعف جهاز الرقابة والاشراف عن الاليات التنفيذ والتأكيد من كفاءة وخبرة العاملين ذوي العلاقة بإنجازات برامج ومشاريع التنمية المحلية الامر الذي جعل معايير التقويم تستقر في اكثر الاحيان الى الانطباعات الشخصية ، لتأكد النوايا الحسنة اكثر من اعتمادها على الطرق العلمية والموضوعية التعارف عليها .

٥- مشاكل اخرى عامة ومتكررة تعاني منها اغلب البلدان النامية يمكن ان نؤشرها بالاتي:

- عدم توافر الامكانيات المادية .
- عدم توافر البيانات والمعلومات المطلوبة .
- ال усили للاقتباس من تجارب لاتمت بصلة لخصائص الواقع المحلي وظروفه مما جعل إدارة المدينة اسيرة لاطر جامدة وفقدتها روح الابداع والمبادرة .
- مشاكل ذات صلة بالقوانين والأنظمة والتعليمات التي بات البعض منها عائقاً" امام عملية التنمية والتطور المجتمعي .

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات:

من خلال الاستعراض المختصر لإدارة المدينة والمحاولة المتواضعة لبيان المعوقات التي تعترض سبيلها يمكن ان نخلص الى مجموعة من الاستنتاجات اهمها:

- ١- تعد إدارة المدينة اداة هامة بيد السلطة المركزية في عملية التخطيط والتنفيذ والتي من خلالها يتم تحقيق التقدم والرفاہ للمجتمع.
- ٢- عدم اشراك إدارة المدينة بصورة فعلية في وضع الخطط التي تتناسب مع كل مدينة ، مع ضعف ادارات المدن في عملية التنفيذ والمتابعة.
- ٣- هناك نقص في الاقسام الفنية والخدمة ضمن الهيكل الإداري للمدينة، مما يؤثر على قيامها بمهامها بالشكل المطلوب .
- ٤- اهمال العلاقة بين الريف والمدينة عند وضع الخطط التنموية.

الوصيات:

ان التوصيات ، كجزء مهم من البحث، هي محاولة لايجاد السبل الكفيلة لتجاوز المعوقات التي تواجه إدارة المدينة العراقية في اداء دورها الفاعل في عملية التنمية ، واهم هذه التوصيات هي:

- ١- وضع ضوابط محددة لمن يشغل الوظائف الإدارية، لاسيما رؤساء الوحدات الإدارية بما في ذلك التأكيد على المؤهلات المطلوبة بهدف خلق الاستقرار لهذه القيادات لتوفير الوقت والجهد والكلفة.
- ٢- الاهتمام بالهيكل التنظيمي لإدارة المدينة واستحداث الاقسام الازمة ضمن الهيكل الإداري للمدينة مع توضيح ماهية وواجبات الاقسام، وتهيئة الكوادر اللازمة للعمل فيها ، ومن بينها اقسام اليحوث والدراسات ، والاحصاء، والتخطيط ، والحدائق،
- ٣- القيام بالدراسات والمسوحات الازمة للتعرف على الامكانات المادية والبشرية في كل مدينة وماهية المشاريع التي تتناسب وهذه الامكانات بهدف الاستفادة منها عند وضع الخطط المستقبلية.
- ٤- تطوير الكوادر الإدارية من خلال برامج دورية متخصصة لكل المستويات.
- ٥- اعادة النظر في القوانين التي تحكم إدارة المدينة بشكل دورى ووضع القوانين التي تتناسب والمهام الموكلة بإدارة المدينة.
- ٦- ضرورة الاهتمام باقليم المدينة بهدف خلق الاستقرار والحد من الهجرة من الريف الى المدينة وتنظيمها لتلافي الاباء الاضافية التي تقع على عاتق إدارة المدينة من جراء ذلك والتمثلة في تبيئة الخدمات الازمة نتيجة الهجرة والتلوّع غير المدروس.

المواضيع

- ١- عبد الرزاق الشيخلي، الإداره المحليه : دراسة مقارنه ، عمان ٢٠٠١ ص ١٩ .
- ٢- المصدر السابق ص ٢٠٠ .
- ٣- خالد الزغبي ، شموليه عمل الحاكم الاداري في الاردن ، مجلة دراسات ، مجلد (١٤) ، عدد (٨) ، ١٩٨٧ ص ١٦١
- ٤- موسى خميس ، دور العامل الاجتماعي في مراكز تنمية المجتمعات المحليه ، مجلة العمل، العدد (٦٢) لسنة ١٩٩٣ ص ٦٣ - ٦٤

٥- باسم رؤوف ،فن التخطيط المعاصر للمدن،الموسوعة الصغيرة ،منشورات دار الجافز للنشر

،وزارة الثقافة والاعلام ،شباط ،١٩٨٠ ص ٤٠-٤٠

٦- احمد فارس مراد،مبادى التخطيط الاقتصادي،المطبعة الجديدة ،دمشق ،١٩٧٣ ،ص .٢١٦

٧- Johnson ,Gerry & Scholes, Keran "Exploring Corporate Strategy
"4thed Prentice Hall ,1997,p.319.

٨-موسى خميس،أهمية التخطيط الشامل،مجلة العمل - الاردن ، العدد (٥٧) لسنة ١٩٩٦
ص ٢٥

٩- عاصم الاعرصي وأخرون، تطوير الإدارة العامة في العراق ،بغداد ، ١٩٧٩ ص. ١٧٠

١٠- نجم العزاوي ،الإدارة العامة المعاصرة في العراق ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
بغداد ، ٢٠٠١ ، ص ٢٥٩

١١- المادة (٩) قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩

١٢- المواد (٧) ، (٢٠) ، (٢٤) قانون المحافظات (١٥٩) لسنة ١٩٦٩

١- مخرجات واضحة ومحددة وان يتتصف تحصيص الموارد ببرونة شديدة ليسجم مع تغير الأولويات، كما يشير الدكتور فيليب كرم^١ إلى إمكانية أن تتحذز السياسة المالية العامة إجراءات أستباقية للحيلولة دون حدوث ارتفاع كبير في أعباء الدين العام على المدى المتوسط وذلك الأمر يتطلب مرنة كبيرة في تخطيط المالية العامة.

٢- لابد من أدرك أن إدارة المديونية العامة تؤثر بشكل متداخل مع العديد من الأوجه الأخرى التي منها الإدارة المالية العامة والتي هي من مسؤولية وزارة المالية وإدارة أسعار الصرف والتي هي من مسؤولية البنك المركزي العراقي والإدارة النقدية والتي هي من مسؤولية البنك المركزي والدائرة الاقتصادية في وزارة المالية وإدارة المساعدات وبرامج التعاون والتي هي من مسؤولية وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي وغير هذا الكثير لذلك ينبغي أن يبقى واضحًا الجهة المسئولة عن إدارة المديونية حتى وان تعدد الجهات المدخلات وتباينت المخرجات التي تؤثر فيها تلك السياسات ، كما أن الطبيعة الواسعة لتأثير إدارة المديونية توجب أن تدار من لدن جهة ذات تأثير وقرار في حمل تلك المدخلات (كأن تكون من لدن جهة عليا ترتبط بمجلس الوزراء أكثر من كونها دائرة ل الدين العام تابعة لوزارة المالية).

^١ د. فيليب كرم: (تقييم قبلية الدين العام والخارجي على الاستمرار: مقاييس المخاطرة في إطار اقتصادي كلي)، المحاضرة العاشرة في دورة في إدارة الاقتصاد الكلي وقضايا سياسة المالية العامة للحكومة أقامها معهد صندوق النقد الدولي في القاهرة ١٢-٢٣/٢٠٠٦ ص ٢٠٠.

يتبع

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.